

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I

Juan Manuel Corona Alcántar
(coordinador)



Juan Manuel Corona Alcántar

Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Imparte docencia en el Posgrado de Economía, Gestión y Políticas de Innovación y en la licenciatura en Economía.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. También ha sido reconocido con el Perfil PRODEP desde el 2009. Se ha desempeñado como asesor especial en el campo de Políticas de Ciencia y Tecnología, trabajando estrechamente con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) y con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Ha participado en la elaboración de reportes sobre el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación para la OECD y el IDRC. Ha impartido más de 60 conferencias nacionales e internacionales. Participa activamente en la Red Internacional Globelics (*Global Network for Economics of Learning, Innovation and Competence Building Systems*). Participa de manera regular en *Atlanta Conference on Science and Innovation Policy*, y en la red EUSPRI.

A través de esta colección se ofrece un canal de difusión para las investigaciones que se elaboran al interior de las universidades e instituciones públicas del país, partiendo de la convicción de que dicho quehacer intelectual sólo está completo y tiene razón de ser cuando se comparten sus resultados con la comunidad. El conocimiento como fin último no tiene sentido, su razón es hacer mejor la vida de las comunidades y del país en general, contribuyendo a que haya un intercambio de ideas que ayude a construir una sociedad informada y madura, mediante la discusión de las ideas en la que tengan cabida todos los ciudadanos, es decir, utilizando los espacios públicos.

Con la colección *Pública Social* se busca darle visibilidad a trabajos elaborados en torno a las problemáticas sociales para ponerlos en la palestra de la discusión.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Publicaciones

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general: Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general: José Antonio de los Reyes Heredia

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Rectora de Unidad: Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario de Unidad: Joaquín Jiménez Mercado

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director: Carlos Alfonso Hernández Gómez

Secretario académico: Alfonso León Pérez

Jefe del Departamento de Producción Económica: Juan Manuel Corona Alcántar

Jefe de la sección de publicaciones: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Consejo Editorial

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas

José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez

Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Comité Editorial

Juan Manuel Corona Alcántar (presidente) / Aída Lerman Alperstein

María Magdalena Saleme Aguilar / Ana María Paredes Arriaga

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius / Salvador Ferrer Ramírez

René Rivera Huerta / Carlos Antonio Rozo Bernal / Angélica Buendía

Espinosa

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Juan Manuel Corona Alcántar
(Coordinador)

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Publicaciones

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I / Juan Manuel Corona Alcántar,
coordinador. -- Ciudad de México : Universidad Autónoma Metropolitana :
Bonilla Artigas Editores, 2018
356 p. ; 23 cm. -- (Colección pública social ; 19)

ISBN: 978-607-8560-10-3 (Bonilla Artigas Editores)

ISBN: 978-607-28-1140-9 (UAM-X)

1. Desarrollo social - México. 2. México - política social. 3.

Política laboral - México. I. Corona Alcántar, Juan Manuel, coord.

LC HV40

DEWEY 361.61

Esta edición de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I

Juan Manuel Alcántar, coordinador

Primera edición, enero de 2018

D. R. © Bonilla Artigas Editores S. A. de C. V.
Hermenegildo Galeana 111,
Barrio del Niño Jesús, CP 14080
Tlalpan, Ciudad de México.
editorial@libreriabonilla.com.mx
www.libreriabonilla.com.mx

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa
Quietud, Coyoacán, Ciudad de México.
C.P. 04960

Sección de Publicaciones de la División de
Ciencias Sociales y Humanidades. Edificio A,
3er. piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-8560-10-3 (Bonilla Artigas
Editores)
ISBN: 978-607-28-1140-9 (Universidad Autó-
noma Metropolitana-Xochimilco)

Coordinación editorial: Bonilla Artigas Editores
Lectura y formación: Priscila Pacheco
Diseño de portada: Mariana Guerrero del Cueto

Impreso y hecho en México.

Contenido

Desarrollo social y políticas públicas	9
Juan Manuel Corona	
Sobre el significado del desarrollo como categoría económica y social	33
Mario Robles	
Roberto Escorcía	
Institucionalización de la economía verde y transición tecnológica	59
Graciela Carrillo	
Evaluando a los organismos intermedios: el caso de las Fundaciones Produce	89
Luz Marina Sánchez	
René Rivera	
Impacto de las medidas anti obesidad infantil desde la mirada de los niños	117
Ana María Paredes	
Cristina Velázquez	
Perla García	

Políticas públicas desde una perspectiva territorial campesina	139
Héctor Robles	
Luciano Concheiro	
Patricia Couturier	
Desarrollo extractivo minero y políticas gubernamentales en zonas rurales de México y Guatemala	165
Carlos Andrés Rodríguez	
Parques eólicos vs comunidades indígenas en el Istmo de Tehuantepec: extraviando o recuperando sus usos y costumbres en el hacer política pública	195
Roberto Diego	
Empresas sociales y organizaciones civiles con las energías renovables: solar fotovoltaica de autoconsumo y eólica en el sector rural de México	231
Roxana Muñoz	
Más allá de la lucha de clases. El movimiento jornalero del Valle de San Quintín	261
Gisela Espinosa	
La internacionalización de las mipymes manufactureras: Situación actual y desafíos	297
Margarita Pérez	
Jorge O. Rouquette	
Salvador García de León	
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo en el sector salud	325
José Miguel Natera	
Soledad Rojas	
Marcela Suárez	

Desarrollo social y políticas públicas

Juan Manuel Corona Alcántar*

*Trata a la humanidad, ya sea en tu propia persona,
o en la de cualquier otra, como un fin, nunca sólo como un medio.*

KANT

*El propósito del desarrollo debe ser el enriquecimiento
de las vidas humanas, no el enriquecimiento de la economía.*

AMARTYA SEN

Introducción

En las últimas décadas el tema del desarrollo social ha vuelto a la agenda de la investigación y las políticas públicas, despertando un intenso debate teórico y empírico en torno a su significado y al alcance de las políticas y mecanismos con los que se le busca impulsar. No es la primera vez que el tema adquiere tal relevancia, pero, a diferencia de lo que ocurrió durante el período de la segunda posguerra —en el que

* Profesor-Investigador de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco; profesor del Posgrado en Economía, Gestión y Políticas de Innovación.

la discusión se centró principalmente en los factores *económicos* del crecimiento—, esta vez el debate se ha expandido más allá de las preocupaciones estrictamente económicas, incorporando dimensiones del desarrollo que habían sido ignoradas o que habían sido consideradas sólo marginalmente.

La concepción de desarrollo social que se ha venido construyendo en los últimos años se apoya en una mayor comprensión no sólo de la diversidad y complejidad de las necesidades de los seres humanos y de las sociedades que éstos construyen, sino también de la intrincada red de interacciones que mantienen con el entorno ambiental, y en una visión de futuro que refleja la evolución del psiquismo humano y el tipo de personas y sociedades que deseamos construir. El desarrollo social tiene bases sociales y biológicas importantes que se entrecruzan y que reflejan las aspiraciones y los valores humanos fundamentales.

Anis A. Dani y Arjan de Haan escribieron no hace mucho que la historia del desarrollo social es tan antigua y vasta como la historia de la humanidad. Lo que distingue al *Homo sapiens* de otros organismos vivientes —nos dicen— es la conciencia de sí mismos, la cual les ha permitido evolucionar no sólo por medio de la selección natural, sino también a través de un proceso de selección social que con el paso del tiempo ha dado lugar al desarrollo de formas más eficientes y aceptables de ordenar y reorganizar su vida.

La selección social ha permitido a los seres humanos acumular conocimiento convirtiéndolos en productores más eficientes e innovadores; la transferencia de conocimientos a través del tiempo y del espacio ha asegurado su reproducción y el eventual dominio del planeta; las instituciones que ha creado, con reglas predecibles, han hecho factible el gobierno de sus vidas en sociedad; el ejercicio de la elección les ha permitido explorar nuevas ideas, nuevos lugares y nuevas formas de convivencia social; el *reordenamiento de las relaciones sociales* entre individuos y grupos de individuos constituye el centro de las sociedades humanas. Al hacer todo esto, las sociedades humanas continuamente generan el proceso de desarrollo social (Dani, A., y Haan, 2008).

1. El concepto de desarrollo

Como señaló correctamente Adam Schaff (1960), el concepto de desarrollo es tan amplio y ambiguo que, sin una delimitación de su significado, de su alcance y del contexto en el que se le usa, es fácil perderse en el laberinto de la especulación.

El concepto de *desarrollo* se usa comúnmente para referirse al estado o condición estática en el que se encuentra un fenómeno u organismo, pero también como un proceso que refleja su cambio dinámico. Así, por ejemplo, los biólogos entienden el desarrollo como un proceso de cambios progresivos que implican una serie de alteraciones en el tamaño, la forma, la estructura y la función de la vida de los organismos. Este proceso de desarrollo es el medio por el cual su potencial genético se despliega redefiniendo en distintas fases el funcionamiento de los organismos, conduciéndolos a su estado de plena madurez como organismos plenamente desarrollados. El desarrollo en este sentido implica cambios cuantitativos y cualitativos. Los cambios cuantitativos generalmente toman la forma de un incremento de los elementos, relaciones y resultados del metabolismo de un sistema que permanece esencialmente inalterado. Por el contrario, los cambios cualitativos implican una alteración-transformación en la naturaleza del sistema mismo.

En el campo económico-social el término “desarrollo” también ha sido ampliamente utilizado, recurriendo a algunas derivaciones del término tales como “subdesarrollo”, “en desarrollo”, para referirse a países y regiones del mundo que se encuentran en alguna fase de su proceso de desarrollo, y que se caracterizan porque en ellos la mayoría de su población vive en un estado de pobreza o pobreza extrema, ello en contraste con un reducido grupo de países a los que se les llama “desarrollados” y que se les describe como industrializados, prósperos y ricos tomando como parámetro el nivel de ingreso *per cápita*. El uso de estas derivaciones ha hecho pensar que las sociedades transitan de manera natural desde estadios de desarrollo embrionario y subdesarrollo, a fases de desarrollo medio (sociedades en vías de desarrollo), hasta llegar a un estado final de pleno desarrollo como sociedades

desarrolladas maduras. Economistas como Marx, Colin Clark, Irvin Fisher y Rostow postularon ideas de este tipo (Thirwall, 2003), y la clasificación de países que hace el Banco Mundial también parece estar en esa línea; si los países diseñan e implementan las políticas adecuadas transitarán hacia economías desarrolladas.

La ciencia económica consideró por mucho tiempo el desarrollo como un resultado inevitable del crecimiento económico, pero aunque el crecimiento y el desarrollo económico nunca fueron tratados como fenómenos idénticos sino como ‘primos cercanos’ (Ros, 2004), el desarrollo económico-social fue subsumido en los estudios y las teorías del crecimiento. La teoría del crecimiento se centró fundamentalmente en la búsqueda y medición de las fuentes del crecimiento económico, en la determinación de las variables económicas y las relaciones causales entre ellas que podrían explicar el incremento en la productividad, la población, y el ingreso *per cápita*. La teoría del desarrollo, por su parte, puso énfasis en el entendimiento y la solución de los problemas que enfrentaban las economías ‘en desarrollo’, sobre todo en las limitaciones y obstáculos que les impedían crecer y avanzar hacia su estado como economías desarrolladas (industrializadas y de consumo masivo) siguiendo los patrones de los países más ricos del mundo. En las últimas décadas, sin embargo, esta visión estrecha, única y determinada por el crecimiento ha sido ampliamente cuestionada, dando lugar a lo que se le ha denominado la nueva teoría del desarrollo.

2. Desarrollo vs crecimiento

El desarrollo concebido como crecimiento económico es un enfoque que enfatiza la dimensión cuantitativa del desarrollo, básicamente significa más de lo mismo. Desde los años cincuenta y aún antes, los economistas del desarrollo estaban convencidos de que era posible hacer transitar las llamadas “economías en desarrollo” hacia estadios más avanzados, hacia economías desarrolladas. Para lograr la transición se propusieron grandes modelos y estrategias de desarrollo que involucraban transformaciones estructurales, en las que se otorgaba un papel

central a la participación del gobierno en la planeación, programación y conducción del desarrollo. Varios de estos modelos, visionarios para su época, pusieron especial atención en el crecimiento de la producción, el incremento del ingreso *per cápita*, la acumulación de capital y la tasa de ahorro como factores centrales del proceso de industrialización. En esta perspectiva, el desarrollo económico significaba primordialmente crecimiento acompañado de transformaciones estructurales en la composición de la producción y el empleo, así como en los patrones de especialización productiva. Estos cambios de orden cualitativo fueron referidos como “cambio estructural” por Kuznetz (Szirmai, 1995).

El enfoque “desarrollista” desde una perspectiva estrictamente económica dominó la agenda de investigación y la política pública para el desarrollo hasta bien entrada la década de los setentas, sin embargo, desde principios de los años sesenta, varios estudiosos empezaron a criticar ampliamente la idea del desarrollo como crecimiento económico. Autores tales como Dudley Seer (1980), Gunnar Myrdal (1971), Paul Streeten (1972) y Chenery *et al.* (1974), por mencionar algunos, e instituciones tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1976), señalaron que los países en desarrollo, que durante todo el periodo de la segunda post-guerra habían aumentado de manera impresionante sus tasas de crecimiento, no habían experimentado mejoras significativas en las condiciones de vida de la población más pobre.

Algunos de estos críticos llegaron a la conclusión de que “el desarrollo” tenía que ver con algo más que sólo crecimiento económico y transformaciones en las estructuras productivas. Seers, por ejemplo, estableció que había por lo menos tres ingredientes adicionales que se tendrían que considerar en el proceso de desarrollo de una sociedad: 1. un decrecimiento de la pobreza y la desnutrición; 2. una declinación en la desigualdad del ingreso, y 3. una mejora en las condiciones del empleo (Seers, 1979). Otros fueron aún más lejos al señalar que limitar el concepto de desarrollo a las dimensiones económicas era una visión estrecha. Para estos críticos un país podría tener un desempeño extraordinario en términos de crecimiento, pero aún así, hacerlo muy mal en lo referente a nutrición, salud y alfabetización de la población (Sen, 1999). Crecer rápidamente, denunció Easterlin (1972) no necesariamente

hace que las personas sean más felices y estén más satisfechas con sus condiciones de vida, y Mishan (1967) hizo la observación de que los costos ambientales derivados del crecimiento no estaban contemplados en la noción de desarrollo.

En 1974, Gunnar Myrdal publicó el artículo “What is Development” (“¿Qué es el Desarrollo?”), un documento que sintetiza su visión sobre el significado del desarrollo. Ahí defendió la idea de que el “desarrollo” debe entenderse como un “*movimiento ascendente*” de todo el sistema social, el cual debería incluir no sólo los factores económicos, sino también todos los factores no económicos tales como: las variedades de consumo que realizan los grupos humanos, el consumo colectivo, la educación, los servicios de salud en todos los niveles, la distribución del poder en la sociedad; la estratificación económica, política y social, las instituciones y actitudes. A todo esto debería agregarse aquel conjunto de factores exógenos que induce medidas de política implementadas con el fin de cambiar uno o varios de los factores endógenos.

Según Myrdal, la dinámica del sistema estaría determinado por el hecho de que entre todas las condiciones endógenas y exógenas existe una causación circular, implicando que si una de ellas cambia las otras deberán hacerlo también, mientras que los cambios secundarios a su vez deberían producir nuevos cambios sobre los primeros, etc. Las condiciones y sus cambios —señaló— son completamente interdependientes. Pero en su opinión estos cambios no conducirían necesariamente al sistema en una sola dirección, el sistema social podría permanecer estancado, moverse en sentido descendente (degradación del sistema), o ascendente (superior), en cuyo caso estaríamos ante un sistema social que se desarrolla según su definición.

La crítica al fetichismo del crecimiento económico como desarrollo condujo a la formulación de los llamados indicadores sociales, que posteriormente serían utilizados por el Banco Mundial en sus informes sobre el desarrollo: expectativas de vida al nacer, nivel de alfabetización, niveles de educación, mortalidad infantil, disponibilidad de teléfonos *per cápita*, camas de hospital por cada mil habitantes, número de doctores *per cápita*, acceso a calorías, acceso a vivienda digna, condiciones sanitarias, etcétera.

No obstante la creciente ola de críticas a la idea de desarrollo como crecimiento, todavía varios especialistas, particularmente en países en desarrollo, siguen defendiendo la idea de que si bien el crecimiento económico no es igual a desarrollo, si es una condición fundamental, un prerequisite. Otros, en cambio, han insistido en que no hay crecimiento sin un desarrollo social y humano.

3. El desarrollo social y humano

Una de las contribuciones más significativas al entendimiento del desarrollo fue proporcionada por el filósofo, antropólogo y planificador social Denis Goulet (1931-2006), quien desde 1960 ya había escrito sobre el significado del “desarrollo”. En su escrito “Por una ética moderna del desarrollo”, que constituye todo un manifiesto sobre una ética práctica para el desarrollo, la cual según el autor debería trascender la ruptura entre la normativa utópica de la teoría política (que no estaba basada en la vida real) y la teoría predictiva que no tenía interés en la ética. Según Goulet la ética del desarrollo debería tener en cuenta el desarrollo completo de las personas y no hacer una mezcla de los conceptos de “bienes” y “bien”, o “tener” y “ser”.

Goulet también otorgó un rol equilibrado a la responsabilidad que distintos actores podían jugar en el desarrollo, cada “gobierno”, los inversionistas privados, “los propietarios y los sindicatos” deberían estar involucrados en el desarrollo de todo un país y de todos los países.

El desarrollo —escribió Goulet— son aquellos cambios que permiten a los seres humanos, sea como personas individuales, o como integrantes de grupos y sociedades, moverse de una condición de vida a otra, la cual debería ser más humana en alguna forma significativa (Des, 2008). ¿Pero que debe entenderse por un desarrollo que pueda ser considerado humano? Ésta sería la pregunta que definiría su agenda de investigación formulada en su libro *The cruel choice: a new concept in the theory of development* (La elección cruel: un nuevo concepto en la teoría del desarrollo, 1971).

El desarrollo humano, declaró Goulet, es algo más que una combinación sistemática de burocracia moderna, tecnología eficiente y economía productiva. “Las metas últimas del desarrollo deberían ser la de la existencia misma: proporcionar a todo ser humano la oportunidad de llegar a tener vidas humanas plenas, basado en el respeto a toda forma de vida y el bienestar de todos los seres humanos” (Des, *ídem*).

Goulet (1975) concluyó que “cada persona y cada sociedad desean ser tratadas por otros como seres valiosos, por su propio bien y en sus propios términos, sin ninguna consideración de su utilidad o atracción para otros”. Señaló también que “Cada sociedad debe sentir que sus valores son dignos de respeto si quiere embarcarse en un futuro incierto, con la seguridad de su propia capacidad para controlar ese futuro” (1971, p. 49). Goulet resumió su concepto de desarrollo en tres componentes básicos: 1. La auto-subsistencia: ningún país podía considerarse plenamente desarrollado si no contaba con la capacidad para proveer a todos sus habitantes de necesidades básicas: alimentación, vestido y educación elemental. 2. La auto-estima o el sentimiento de independencia y auto-respeto. Ningún país, observó Goulet, podría ser considerado como desarrollado si persiste como una nación colonizada o sometida por otras naciones, y si no tiene el poder para establecer relaciones en términos de igualdad y respeto. 3. La libertad, entendida como la liberación de lo que Goulet llamó las tres maldiciones de la humanidad: el deseo imperioso por la posesión de bienes materiales; la ignorancia; y la miseria (no sólo material, sino también espiritual). Ninguna persona puede considerarse plenamente en libertad — escribió — si no es libre de elegir, si sigue aprisionada en los márgenes de la subsistencia y encadenada a la ignorancia y la superstición. En su visión los tres componentes básicos del desarrollo no podían ser vistos aisladamente, estaban íntimamente interrelacionados.

Sobre la base de la idea central de Emmanuel Kant que encabeza este documento y la noción de desarrollo de Denise Goulet, Amartya Sen ha contribuido de manera significativa a la teoría y la política del desarrollo. Los seres humanos, escribió Sen (2003), cumplen un papel dual en las sociedades. Por un lado son los beneficiarios y los jueces del progreso, por el otro, son directa o indirectamente el medio

fundamental que realiza toda la producción. Esta doble función, señala correctamente Sen, ha sido un terreno propicio para que se siembre la confusión entre los que son “los medios” y los “fines” en el diseño, formulación y planeación de la política económica. Una corriente importante de la teoría económica ha considerado la producción y la prosperidad como la esencia del progreso, tratando a las personas sólo como los medios (factores de la producción) a través de los cuales se hace posible ese progreso, y no como debería ser, es decir, tomar la vida de las personas como su preocupación más importante. La hegemonía de la corriente dominante ha propiciado que las sociedades vayan en dirección opuesta a lo que Kant había advertido (*Idem*, p. 41)

Amartya Sen ha sido uno de los principales constructores de una teoría del desarrollo mucho más abarcadora, que pone en el centro múltiples dimensiones relacionadas con el bienestar de los seres humanos. De acuerdo con Sen (1999), el desarrollo social debe entenderse como la creación de un entorno en el que los seres humanos pueden desplegar su potencial, no sólo biológico-genético, sino psicológico a fin de tener una vida productiva, creativa y social plena de acuerdo a sus intereses y necesidades. Sen (2000) otorga un papel central a la “libertad” como parte esencial del desarrollo humano. “El desarrollo social puede entenderse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos”. Entre las “libertades” individuales más importantes que Sen identifica como condición del desarrollo humano están las siguientes: sociedades e individuos libres de hambrunas y malnutrición; sociedades libres de la pobreza y con libre acceso a servicios de salud; sociedades libres de mortalidad infantil prematura y con derechos plenos a la educación, sociedades con capacidades para ejercer sus derechos civiles.

Varios especialistas e instituciones preocupados por los temas de desarrollo social y humano comparten en gran medida los postulados más importantes de Myrdal, Goulet y Sen. (Midgley, 1995; Cypher *et al.*, 2008; Thirlwall, 2003; World Bank, 2000, 2016). Midgley, por ejemplo ha tratado el tema de desarrollo social desde la perspectiva del bienestar social, definiéndolo como un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de

desarrollo económico. En este sentido, el desarrollo social es un proceso dinámico que conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, seguridad laboral, salarios y reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad de cualquier orden.

Cipher *et al.*, también llegaron a la conclusión de que “el desarrollo tiene que ver con la realización de los valores humanos fundamentales, y con la búsqueda de los mecanismos (políticas) que permitan extender los frutos de estos valores a la mayoría de la población mundial”. Una sociedad desarrollada nos dicen estos autores es aquella en la que las personas que la integran están bien alimentadas y vestidas, con acceso a una vivienda digna, viviendo en un ambiente saludable, y con acceso a una gran variedad de bienes. Una sociedad que puede disfrutar del tiempo libre con acceso a servicios de entretenimiento, libre de violencia y discriminación, con altos niveles de tolerancia y equidad.

La adhesión del Banco Mundial a varios de los postulados aquí expuestos ha sido fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo social y humano. En el documento “El desarrollo social, un panorama general”, el Banco Mundial (2000, 2016) señala que en la consecución del desarrollo social el esfuerzo debe centrarse en la necesidad de poner a las personas en primer lugar en los procesos de desarrollo; que la pobreza es incompatible con la noción de desarrollo en la medida que impone restricciones de ingreso a una parte sustancial de la población, lo que la sitúa en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y falta de poder, exponiéndola también de manera creciente a situaciones de inseguridad, violencia y desastres naturales.

4. Políticas públicas para el desarrollo social

La dinámica de los fenómenos económicos, políticos y sociales está gobernada por ciertas regularidades, por ciertas constantes, pues no obstante las variedades y especificidades históricas y nacionales de

estos fenómenos, pueden identificarse elementos que les son comunes. En gran medida, uno de los objetivos principales de las ciencias sociales consiste en poner de manifiesto las regularidades, las especificidades, las propiedades y los elementos comunes que determinan su objeto de estudio.

Sin embargo, el éxito relativo que han tenido los científicos sociales en el entendimiento de los factores y relaciones que determinan el desenvolvimiento de los fenómenos sociales ha conducido, en mayor o menor grado, a dos errores importantes. Por un lado, se ha llegado a pensar —especialmente por parte de los economistas— que las leyes y regularidades que gobiernan los fenómenos sociales son, si no idénticas si muy semejantes a las leyes que gobiernan los fenómenos naturales, es decir, que operan con independencia de la voluntad y la acción humana. Así, por ejemplo, se considera que las leyes de oferta y demanda, las fuerzas y mecanismos de mercado que conducen al equilibrio, el principio de la asignación de recursos escasos, la ley de la acumulación de capital y la ganancia, etc., determinan inexorablemente el papel de los individuos, su posición y el tipo de relaciones que establecen dentro de una sociedad. Por otro lado, la aceptación de esta idea ha reducido y limitado los esfuerzos y la toma de decisiones de los individuos y las sociedades, restringiendo sus acciones a los marcos de operación de estas leyes, y que además deben estar en sintonía con ellas. El enfoque positivista en el cual se asienta esta conducta social olvida que los seres humanos y las sociedades en que viven son al mismo tiempo causa y efecto, que las sociedades y las relaciones que las definen son construcciones humanas y que por tanto tienen el potencial, la posibilidad y el deber de cambiarlas y transformarlas en el sentido deseado.

“Las políticas” son el instrumento más ampliamente utilizado, institucionalizado en la mayoría de las sociedades actuales, por medio de las cuales, los seres humanos buscan mantener, cambiar o transformar las sociedades en que viven. El desarrollo social, como se ha señalado más arriba, no es una derivación automática de las leyes y regularidades que gobiernan la dinámica de la sociedad capitalista moderna o de otras sociedades en el pasado. El desarrollo social,

sea que se le entienda como un proceso de expansión de las libertades reales de los individuos (Sen); como la realización de los valores humanos fundamentales (Cypher); como un proceso de promoción del bienestar social; o como un proceso que mejora las condiciones de vida de los seres humanos (Midgley), resulta de actos intencionales que reflejan aprendizajes, valoraciones y aspiraciones humanas que se redefinen constantemente y que se plasman en políticas, planes y programas de acción. Las libertades, el bienestar social y lo que entendemos por valores humanos también cambian y se redefinen a lo largo del tiempo.

Varios de los modelos propuestos por la vieja teoría del desarrollo consideraron al Estado como un actor central. El Estado debería detonar, promover, planear y conducir el proceso de desarrollo haciendo un uso extensivo de las políticas públicas. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos modelos no cuestionaron el postulado fundamental de ortodoxia económica, esto es, no pusieron en duda la doctrina del mecanismo del mercado como la mejor manera de asignar eficientemente los recursos disponibles. Reconocieron, sin embargo, la existencia de *fallas de mercado*, es decir, situaciones y condiciones en que los mercados no operaban o eran ineficientes.

Bajo estas premisas, los primeros modelos del desarrollo redujeron el papel del Estado y el alcance de las políticas públicas a la corrección de las fallas de mercado: ineficiencias productivas y de asignación de recursos escasos en cierto tipo de bienes; poder monopolístico; inexistencia de mercados socialmente necesarios (bienes públicos y bienes públicos impuros); mercados incompletos; bienes socialmente nocivos (cigarros, bebidas alcohólicas y edulcoradas); información incompleta; existencia de externalidades negativas en la producción y el consumo; fallas en el reconocimiento y protección de la propiedad intelectual; fallas de información debido a conductas oportunistas de los agentes económicos; mercados inestables debido a turbulencias en algunos mercados, particularmente en el mercado de bienes agrícolas, el mercado internacional de bienes y los mercados financieros. Por consiguiente, las políticas implementadas por el Estado, en el mejor de los casos, se limitaron a las políticas económicas orientadas a remediar

o aliviar algunas de las imperfecciones del mercado: inversión en infraestructura; promoción de industrias críticas o estratégicas; políticas de competencia; políticas de protección a la competencia internacional; capacitación y provisión de bienes públicos.

La crisis económica que sacudió al mundo y la crisis de la teoría keynesiana en los años setenta y ochenta del siglo pasado, de la cual se derivaron varias de las políticas asociadas al crecimiento y el desarrollo, así como el colapso de las economías centralmente planificadas durante los años noventa, pusieron de manifiesto una serie de “fallas de gobierno” (Kruger, 1990) que cuestionaron la intervención del Estado (Thirlwall, 2003). La ortodoxia económica encontró en ello los elementos necesarios para justificar y fortalecer el *dictatus* de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos, y de que la intervención del Estado más que colaborar a un mejor funcionamiento del sistema económico lo obstaculiza y lo deteriora, por lo que la propuesta de reducir al mínimo las funciones del Estado tuvo gran aceptación por parte de varios gobiernos nacionales que de inmediato implementaron acciones conducentes a la reducción en varias de sus funciones. Los procesos de privatización, desregulación y reducción de las funciones sociales del Estado en la mayoría de los países latinoamericanos y otras regiones del mundo desde los años ochenta se inscriben dentro de este contexto.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta empezó a operarse un cambio en la percepción de lo que deberían ser las funciones del Estado y las políticas públicas asociadas al desarrollo. Las críticas al enfoque del Estado mínimo y a las políticas centradas exclusivamente en corrección de las fallas de mercado derivaron de varios hechos estilizados: por un lado, no obstante la implementación de las políticas ortodoxas, durante los años ochenta y noventa, las economías nacionales entraron en ciclos de lento crecimiento económico que se tradujeron en un mayor deterioro de la calidad de vida de la población y en el incremento de la pobreza a nivel mundial. Por el otro, el avance en el entendimiento de los elementos que determinan el desarrollo social llevó a la conclusión de que se necesitaban ampliar las funciones y objetivos del Estado y de las políticas públicas.

Funciones Extendidas del Estado				
Funciones mínimas	Provisión de Bienes Públicos Puros			Mejoramiento de la Equidad
	Defensa nacional			Programas anti-pobreza
	Ley y orden			
	Derechos de propiedad			Programas de alivio ante desastres naturales
	Gestión macroeconómica			
Salud pública				
Funciones intermedias	Externalidades	Regulación de monopolios	Información imperfecta	Provisión de seguridad social
	Educación básica	Políticas de utilidad	Seguros (salud, vida, pensiones)	Redistribución de pensiones
	Políticas de protección ambiental	Políticas anti-monopolio	Regulación financiera	Prestaciones y subsidios familiares
			Protección al consumidor	Seguro de desempleo
Funciones avanzadas	Coordinación de las actividades privadas			Políticas de redistribución
	Desarrollo e impulso de mercados			Distribución de activos
	Iniciativas para establecimiento de clúster y distritos industriales			
Redes nacionales y globales				
<p>Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. Oxford University Press, Nueva York, 1997.</p>				

En 1984, el Banco Mundial publicó los primeros lineamientos de política dirigidos a la promoción del desarrollo social, la Declaración del Manual de Operaciones (Operational Manual Statement, OMS), el cual define una serie de aspectos sociológicos que deben tenerse en cuenta en la promoción del desarrollo social. El reconocimiento del Banco Mundial de que la promoción del desarrollo social debe ser una política prioritaria, ha sido un elemento crítico en el combate a la pobreza y en el proceso de cambio evolutivo de los enfoques sobre el desarrollo (Banco Mundial, 2005).

El compromiso con el desarrollo social y el creciente consenso de que éste era esencial para un mejor crecimiento y una mejor calidad de vida siguió expresándose en varios foros nacionales e internacionales: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) reafirmó la meta de la erradicación de la pobreza, la búsqueda del pleno empleo, la integración social, el impulso a la creación de sociedades estables, seguras y justas. Estas metas fueron reafirmadas y ampliadas en la Declaración del Milenio, en el año 2000, mismas que fueron retomadas por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, en el año 2004, y por varias organizaciones regionales tales como la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional y el Foro para el Desarrollo Africano.

Los Objetivos de Desarrollo de la Declaración del Milenio y las metas que de ahí surgieron han sido particularmente importantes al subrayar cuatro valores fundamentales, esenciales para las relaciones internacionales y la prosperidad de las naciones, a saber: **la libertad:** Hombres y mujeres tienen el derecho a vivir sus vidas y hacer crecer a sus hijos en un ambiente de dignidad, libres de la hambruna, el temor, la violencia, la opresión y la injusticia. Según esta declaración, la democracia y la gobernanza participativa basada en la voluntad de las personas constituye la institución más apropiada para asegurar el cumplimiento de estos derechos. **La igualdad:** Ningún individuo o nación debe ser privada de la oportunidad de beneficiarse del desarrollo, la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres debe asegurarse. **Solidaridad:** Los desafíos globales deben ser manejados de tal forma que los costos y las responsabilidades se

distribuyan de manera justa de acuerdo con los principios básicos de equidad y justicia social. **Tolerancia:** Los seres humanos deben respetarse unos a otros, en la diversidad de sus creencias, cultura y lenguaje.

La consecución de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio requiere un cambio de fondo en la intervención del Estado y en la orientación de las políticas públicas, requiere no sólo una intervención más amplia y activa del Estado, sino también más efectiva, eficiente e inclusiva, con nuevos y mejores mecanismos de intervención. Sin embargo, las buenas políticas nacionales y las buenas prácticas en su implementación no son suficientes para un buen gobierno. La aplicación de la ley y el orden, la rendición de cuentas, la transparencia, los procesos de gestión pública eficientes, los procesos de elección pública democráticos y la inclusión social, son elementos críticos en un buen gobierno. Los valores fundamentales establecidos en la Declaración han dado lugar al diseño e implementación de una nueva generación de políticas públicas orientadas al desarrollo social: las políticas sociales para el desarrollo.

Existe una considerable diversidad de opiniones sobre la naturaleza de las políticas sociales y no hay consenso sobre el significado, alcances, áreas de cobertura y mecanismos de implementación de la política social, sin embargo, existen elementos comunes que pueden identificarse en los diversos planteamientos que se han hecho hasta ahora. Es claro, por ejemplo, que las políticas sociales son una parte de las políticas públicas que se refieren a una serie de iniciativas, lineamientos, principios, normas y actividades que impactan las condiciones de vida de los seres humanos, la manera en que se conducen y la forma en que se relacionan. La London School of Economics and Political Science, por ejemplo, en su definición de política social destaca su carácter interdisciplinario y aplicado, señalando que su objetivo central es el análisis y la respuesta a las necesidades humanas. La política social combina sociología, política y economía para estudiar cómo los gobiernos y las sociedades tratan con los asuntos del bienestar social, el bienestar individual y la justicia social. (Royal Commission on Social Policy, 1988, p. 450, Vol. II).

El Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD por sus siglas en inglés) define la política social como el conjunto de políticas públicas e instituciones que tienen como objetivo principal la promoción protección social universal y la equidad, es decir, protección de los ciudadanos de contingencias sociales y de la pobreza. En última instancia, señala este instituto, las políticas sociales deben capacitar a los ciudadanos para alcanzar sus propias metas de vida.

El Banco Mundial (2000) ha señalado que el propósito de las políticas sociales es cambiar las interacciones entre los grupos y las personas que integran una sociedad a través de iniciativas y mecanismos que nivelen el terreno de juego en el que actúan ricos y pobres. Ejemplos de estas políticas incluyen: políticas de impuestos progresivas, derechos de los ciudadanos al voto universal, educación elemental gratuita y servicios de salud para la población más vieja. En este sentido, las políticas sociales incluyen las políticas económicas, las políticas ambientales, las políticas de educación y las políticas de salud y asistencia.

De acuerdo con varios especialistas (Hall, 2007), la mayor contribución del Banco Mundial ha sido el planteamiento de los tres pilares de la política social: El bienestar social, la protección social y el desarrollo social. *Las políticas para el bienestar social* están orientadas fundamentalmente al desarrollo humano: políticas de educación, salud, nutrición y de población. *Las políticas de protección social* tienen por objetivo la creación y el mantenimiento de condiciones sociales y ambientales que garanticen el desarrollo social y humano. Aquí se incluyen políticas para la creación de unidades de protección social, redes de seguridad, seguro social, mercado laboral, protección a grupos vulnerables, gestión del riesgo social, así como políticas encaminadas a garantizar la buena operación de las políticas y los servicios públicos. Las políticas de protección social también incluyen salvaguardas ambientales y sociales. El tercer pilar de las políticas sociales del Banco Mundial son las *políticas específicas de desarrollo social*, que clasifica en dos grandes grupos: políticas para la reducción de la pobreza y la gestión micro-macro de la economía, y políticas para la

generación de redes de desarrollo sustentable y el desarrollo social. El primer grupo incluye políticas de empoderamiento, políticas para preservación y desarrollo de capital social y políticas de género; el segundo grupo contempla participación y acción cívica, capital social, políticas para el desarrollo de actividades comunitarias, para la resolución y prevención de conflictos, rendición social de cuentas y políticas para el desarrollo de los jóvenes.

El debate sobre el significado y el alcance de lo que debe entenderse por desarrollo social y humano y las políticas públicas involucradas está lejos de haber concluido, sin embargo, tanto en el terreno de la teoría, como en el del diseño y la implementación de políticas el avance ha sido significativo, el campo de estudio está más o menos demarcado, y varias de las dimensiones que deben incorporarse en las políticas públicas para el desarrollo social están identificadas. Sin embargo, la evaluación de los resultados obtenidos hasta ahora no es concluyente, existen diferencias importantes en la forma en que los distintos gobiernos nacionales entienden los problemas del desarrollo y el desempeño de las políticas sociales que ponen en acción. Pensamos, no obstante, que la aplicación a nivel nacional y global de estas iniciativas está en camino correcto. La humanidad cuenta ahora con más y mejores instrumentos para contender con los problemas del desarrollo.

5. Contenido del libro

Sociedad, Desarrollo y Políticas Públicas es un libro colectivo, organizado en dos volúmenes, que aborda desde diversos enfoques y metodologías diferentes dimensiones del desarrollo social y las políticas públicas asociadas. El *Volumen I* está integrado por once trabajos en los que los diferentes autores discuten diversas temáticas relacionadas con el desarrollo social: Mario Robles y Roberto Escorcía debaten desde una perspectiva marxista el significado y la viabilidad del desarrollo en una sociedad dominada por las leyes de la acumulación capitalista; Graciela Carrillo explora la problemática

institucional en la transición tecnológica hacia una “economía verde” en un contexto global; Rivera y Sánchez analizan las Fundaciones Produce como actores intermedios que influyen en el desarrollo productivo, social y tecnológico del sector agropecuario mexicano; el artículo de Ana María Paredes *et al.*, realiza una evaluación preliminar del impacto que han tenido las recientes políticas nacionales orientadas a la reducción de la obesidad infantil desde la perspectiva de los propios niños. Héctor Robles, Luciano Concheiro y Patricia Couturier reflexionan sobre los efectos de políticas públicas en el desarrollo del campo mexicano a partir del análisis de estudios de caso. El estudio les permite proponer una serie de políticas públicas desde la perspectiva campesina; Carlos Rodríguez analiza las políticas gubernamentales en México y Guatemala asociadas al auge minero en estos países y sus consecuencias sociales y ambientales; el conflicto político y social entre los intereses de las comunidades indígenas y el desarrollo de fuentes de energía alternativa por medio de parques eólicos impulsados por las políticas del gobierno mexicano en el Istmo de Tehuantepec es relatado por Roberto Diego Quintanilla en su interesante trabajo.

Por su parte, Roxana Muñoz se pregunta en su trabajo ¿cuáles son las estrategias de responsabilidad social que han desarrollado empresas socialmente responsables asociadas a la producción de energías renovables?, y ¿qué papel han tenido los programas de responsabilidad social en este sector en el medio rural mexicano?; Gisela Espinoza nos introduce por medio de la crónica de varios de los actores y de ella misma a las relaciones entre trabajo y capital y el movimiento social de la comunidad rural del Valle de San Quintín. El testimonio que nos brinda es revelador y pone al desnudo las consecuencias de un desarrollo económico que no tiene en cuenta los intereses humanos fundamentales. El trabajo de Margarita Pérez *et al.* trata sobre la internacionalización de las empresas micro, pequeñas y medianas del sector manufacturero. Su objetivo es evaluar hasta qué punto la política industrial y de comercio del gobierno mexicano ha incidido en la capacidad exportadora de estas empresas. El volumen I concluye con el escrito de José Miguel Natera,

Soledad Rojas y Marcela Suárez en el que analizan la relación que existe entre la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) con el tema del desarrollo, poniendo un énfasis particular en el necesario carácter inclusivo de éste, de manera que abra posibilidades de vida digna a la población. Se aborda especialmente la situación de la salud y, para ejemplificar, el caso de la diabetes en México y la CTI.

El *Volumen II* está integrado por un conjunto de trabajos que exploran aspectos centrales del desarrollo desde una perspectiva económica y administrativa. Federico Manchón describe los cambios en la gobernanza económica de la Unión Europea teniendo como contexto de fondo la Gran Recesión; Alejandro Espinoza realiza un recuento de las fuentes que inspiraron las propuestas de gestión de Taylor, Fayol y Mayo, pero también el desencuentro de sus ideas y principios administrativos con la naturaleza humana y el medio ambiente desde la perspectiva del desarrollo social. Jorge Ruiz y Salvador Ferrer analizan la política laboral de la administración del presidente Enrique Peña Nieto y su efecto sobre el trabajo formal e informal. Ellos concluyen que estas políticas se han traducido en un incremento de la informalidad y han aumentado el trabajo precario en México.

Por su parte, Aura López Velarde estudia la relación entre desarrollo económico y empleo en el contexto de la Alianza del Pacífico. Claudia Díaz y Jaime Aboites realizan un aporte relevante al entendimiento de cómo impacta el entorno institucional en las actividades de patentamiento académico. Su trabajo arroja evidencia y proporciona pistas para entender los bajos niveles de patentamiento no sólo en el contexto de la UAM sino de México. Torres *et al.*, analizan las capacidades de innovación de empresas farmacéuticas internacionalizadas en países de industrialización tardía, dando cuenta de cómo la creación de capacidades innovadoras está indisolublemente asociada con el desarrollo económico.

Por su parte, Javier Palacios Neri describe las limitaciones y los alcances de la televisión digital en la era de la informática. Cuauhtémoc Pérez y Beatriz Pérez evalúan, a 50 años de su inicio, los resultados de una de las estrategias de desarrollo económico más relevantes

de los gobiernos mexicanos: la industria maquiladora de exportación. El volumen II concluye con el trabajo de Enrique Contreras en el que analiza el balance fiscal de la administración pública, mismo que considera es el eslabón que une la política económica con la estructura económica, el territorio y su respectiva población. Busca demostrar que de la interacción entre éstas resultan relaciones desiguales y la concentración del ingreso, tanto social como espacialmente.

Referencias

- BIRDSALL, N. (1993), "Social Development is Economic Development". Working Papers Series. Policy Research Department, The World Bank.
- BANCO MUNDIAL (2016), Desarrollo Social un panorama general. www.bancomundial.org.
- _____ (2005), "Empowering people by transforming institutions: social development in the world bank operations".
- _____ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- _____ (2000), "New paths to social development: community and global networks in action". Ginebra, Suiza.
- BARNETT, J. (2006), "Key directions in Social Policy: A discussion Paper to inform the NPSP Social Development Framework". *The Australian Institute for Social Research*. The University of Adelaide.
- CLARK, G. (2007), *A Farewell to alms: a brief economic history of the world*. Princeton University Press, Estados Unidos.

- CLIVE Y. T. (2001), "Social Policy Framework: a new vision for social development in the OECS". Report Prepared for the OECS/UNDP Preparatory Assistance Project.
- CYPHER, J. M. y James, L. D. (2008), *The process of economic development*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos.
- DANI, A. y Arjan de H. (2008), *Inclusive states: social policy and structural inequalities*. The World Bank, new frontiers of social policy series.
- DAVIS, G. (2004), "A history of the social development network in The World Bank, 1973-2002". Social Development Papers, No. 5, marzo 2004, World Bank.
- DES, G. (2008), "Denis Goulet and the Project of Development Ethics: Choices in Methodology, Focus and Organization". Documento de Trabajo, No. 456. Instituto de Estudios Sociales. Países Bajos.
- GOULET, D. (1971), *The cruel choice: a new concept in the theory of Development*, Nueva York, Athenaeum.
- HALL, A. (2007), "Social policies at the World Bank: paradigms and challenges". *Global social policy*, 7 (2), pp. 151-175
- KRUGER, A. (1990), "Government failures in Development", *Journal in Economic Perspectives*, vol. 4. Issue 3, pp. 9-23.
- MIDGLEY, J. (1995), *Social Development: the developmental perspective in social welfare*. SAGE Publishing, Londres, Reino Unido; California, Estados Unidos; y Nueva Delhi, India.
- MYRDAL, G. (1974), "What is Development?" *Journal of Economic Issues*, Vol. 8, No. 4, pp. 729-736.
- NORGAARD, R. (1994), *Development Betrayed: The end of progress and a Coevolutionary Revisioning of the future*, Routledge, Reino Unido.
- ROYAL Commission on Social Policy (1988), p. 450, Vol. II.
- ROS, J. B. (2004), *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. FCE-CIDE, México.
- SEN, A. (1970), *Collective choice and social welfare*. Nueva York, North-Holland, Elsevier Science Publishers.

- _____ (1983), "Development: which way now?" *The Economic Journal*, Vol. 93, Issue 372, pp. 745-762.
- _____ (1988), "The Concept of Development", en Chenery H., y Srinivasan, T. N. (Editores) *Handbook of Development Economics*, Vol. I. Elsevier Science Publishers, 1988.
- _____ (2003), "Development as capability expansion" en Fukuda-Parr S, Edit. *Readings in Human Development*, Nueva Delhi y Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- _____ (1985), *Commodities and Capabilities*. Nueva Delhi y Nueva York, Oxford University Press.
- STREETEN, P., Shhid Burki, Mahbub UI Haq, Norman Hicks, Frances Steward (1981), *First things, First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*. Banco Mundial, Nueva York y Oxford University Press.
- SCHAFF, A. (1960), "The Marxist Theory of Social Development". Symposium on Social Development. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. UNESCO/SS/SD/2/ Rev. París, 7 de noviembre de 1960.
- SZIRMAI, A. (1988), *The dynamics of Socio-Economic Development. An Introduction*. Cambridge University Press.
- THIRLWALL, A. P. (2003), *Growth and Development: with special reference to development economics*. Palgrave MacMillan, Londres.

Sobre el significado del desarrollo como categoría económica y social

Mario Robles y Roberto Escorcía¹

Introducción

La discusión que se plantea en este trabajo es sobre el significado del desarrollo en el contexto del sistema económico capitalista. Básicamente, al considerar que el *sujeto capital* se encarga de generar, explicar y articular las relaciones económicas y sociales vigentes, el concepto desarrollo se asocia de manera directa con el establecimiento de condiciones que, por un lado, son adecuadas para la valorización del capital, pero que, por otro, provocan exclusión económica y social. Ello, a nuestro juicio, abre dos exigencias inmediatas de análisis: primera, ¿hay formas alternativas de comprender, desde el trabajo de Marx, la categoría desarrollo? Segunda, en relación directa, ¿qué debe y puede esperarse del diseño de políticas que se implementan para fomentar el “desarrollo”? Nuestra premisa es que en función de lo que se responda a la primera cuestión, las políticas podrán ser definidas.

¹ Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

A lo largo de las tres secciones que conforman este texto se presenta una crítica a la forma convencional en que se concibe al proceso de desarrollo con el objetivo de recuperar una discusión en cuanto a lo que lo explica y lo que éste implica para las relaciones sociales fundamentales.

En la primera sección, a partir de la recuperación de principios propios de la filosofía moderna y su análisis crítico y del señalamiento de los elementos históricos específicos bajo los cuales se organiza la producción capitalista, se postula una definición de desarrollo con su adjetivo capitalista según la cual el principio básico de este sistema es la valorización del valor y donde los individuos, al estar alienados, no controlan su producto social. La identificación de la contradicción elemental del desarrollo —la coexistencia del hecho de que todos los hombres aparecen como iguales y libres y de una relación de dominación y explotación de los mismos, que involucra una distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y sus productos— es la base de esta primera parte del texto. En términos metodológicos, se sigue la propuesta de Hegel y Marx de tratar al sistema en sus dos formas de existencia: su forma esencial y su forma de manifestación o aparential. En arreglo a ello, se debaten las visiones comunes de libertad e igualdad de los hombres.

En la segunda parte del trabajo, se aclara nuestra postura respecto a los pensamientos anti-humanista o anti-anthropologista y humanista. Se plantea aquí que únicamente tras un cambio en las condiciones sociales materiales, ideológicas y políticas, el hombre podrá asumir el rol determinante en el sistema económico-social. Como continuación de esta idea, la tercera sección discute críticamente la pertinencia de las posturas heterodoxas en lo que toca a la promoción del desarrollo y sus impactos sociales. La crítica que ofrecemos al respecto es que la apuesta keynesiana ha dejado inalterada la forma esencial del sistema y se ha dedicado exclusivamente a modificar la serie de reglas y controles superficiales, esto es, la forma aparential.

Finalmente, se presentan reflexiones sobre la necesidad de modificar elementos esenciales de la relación capitalista.

1. El capital y la modernidad en cuanto fundamentos del desarrollo

En parte de la literatura referida al tratamiento del desarrollo se discuten ideas acerca de lo que debería entenderse por éste y sobre los mecanismos necesarios para promoverlo. Al respecto, el principio de partida es que el desarrollo tiene como objetivo global el desembocar en mejores condiciones de vida para el ser humano,² esto es, escrito en una forma simple, todo desarrollo está necesariamente asociado al cumplimiento de necesidades humanas. Se exhibe así la continuidad³ de la idea de progreso propia del pensamiento moderno⁴ a partir de

² Por ejemplo, Adam Smith relacionó el concepto de desarrollo con el progreso de las fuerzas productivas de una sociedad según éste incrementa el acceso a bienes y servicios: “En las naciones salvajes de cazadores y pescadores, todo individuo que se halla en condiciones de trabajar se dedica a una labor más o menos útil, y procura obtener, en la medida de sus posibilidades, las cosas necesarias y convenientes para su propia vida, o para la de los individuos de su familia ... Estas naciones se hallan, sin embargo, reducidas a tal extremo de pobreza, que por pura necesidad se ven obligadas muchas veces, o así lo imaginan en su ignorancia, a matar a sus hijos, ancianos y enfermos crónicos, o bien los condenan a perecer de hambre o a ser devorados por las fieras. En las naciones civilizadas y emprendedoras acontece lo contrario; aunque un gran número de personas no trabaje absolutamente nada, y muchas de ellas consuman diez o, frecuentemente, cien veces más producto del trabajo que quienes laboran, el producto del trabajo entero de la sociedad es tan grande que todos se hallan abundantemente provistos, y un trabajador, por pobre y modesto que sea, si es frugal y laborioso, puede disfrutar una parte mayor de las cosas necesarias y convenientes para la vida que aquellas que puede disponer un salvaje” (Smith, A., 2000, p. 4).

³ Según Escobar (2014) la genealogía del pensamiento sobre desarrollo se ubica en la segunda mitad del siglo XX. Creemos, no obstante, que se trata de una nueva manera de referirse, en términos ontológicos, al principio de progreso.

⁴ A nivel filosófico, la discusión sobre el progreso inicia en el siglo XVII con autores como Alessandro Tassoni, Fontenelle, Giordano Bruno y Bacon, y se vincula con el incremento, respecto a la antigüedad, de la capacidad de comprender el mundo y utilizarlo a favor del interés humano. Se trata de un rompimiento con la idea antigua de que la humanidad entraba en una etapa de decadencia para, en su lugar, postular un porvenir provecho en términos globales. En *Novum organum* (1620) Bacon señala: “La antigüedad fue antigua y mayor con referencia a nosotros, pero nueva y menor con referencia al mundo; y precisamente así como podemos esperar mucho mayor conocimiento de las cosas humanas y mayor madurez de juicio en un hombre anciano que en un joven —por

la cual, en términos históricos, rebelándose y liberándose de las ataduras medievales (religiosas, astronómicas, etc.), el hombre adquirió, según su práctica transformadora, las capacidades de *construir-reconstruir* el mundo que le rodea y pertenece según sus propios intereses.⁵ Claramente se espera que los resultados de esta práctica basada en la razón sean favorables para un hombre que es, desde este momento, considerado libre.⁶ A nuestro juicio, la consecuencia más relevante de este pensamiento es el haber postulado la plena libertad del hombre y la imposibilidad de fines que por sí mismos estén sobre y contra los fines humanos. La acepción que aquí se invoca es que el hombre es libre en cuanto es *causa de sí mismo* (autodeterminación y autocausalidad), en un sentido absoluto e incondicionado.⁷ Como corolario de

la experiencia y el gran número de cosas que ha visto, oído y pensado—, asimismo de nuestra edad (si tuviera conciencia de sus fuerzas y quisiera darse a la experimentación y a la comprensión) sería justo esperar un mayor número de cosas que de los tiempos de la antigüedad, ya que para el mundo ésta es la mayor edad, ayudada y enriquecida por infinitos experimentos y observaciones” (citado en Abbagnano, 2012, p. 80).

⁵ El autor renacentista Giovanni Battista Gelli ofrece una síntesis de tal idea: “Bajo el poder del hombre se ha puesto poderse elegir del modo en que le plazca vivir, y cual un nuevo Proteo, transformarse en todo lo que quiera, tomando a modo de un camaleón el color de todas las cosas a las que se aparente por el afecto, trasladarse en suma al estado a que plazca la elección de su libre albedrío” (citado en Villoro, 2013, p. 39).

⁶ Como ejemplo de ello, la obra de Todaro y Smith (2012) propone que el objetivo del desarrollo económico se resume en tres puntos: 1) elevar los niveles de vida de la gente mediante procesos de crecimiento que desemboquen en mayores ingresos que permitan, entre otras cosas, un incremento en el consumo, en el acceso a alimentos y a servicios de salud y educación; 2) el establecimiento de sistemas e instituciones sociales, políticas y económicas necesarias para promover la dignidad y el respeto humanos; y 3) el aumento de la libertad de los individuos a través de la ampliación de la gama de sus variables de elección, por ejemplo, variedades de bienes y servicios.

⁷ El concepto de libertad, como es lógico, ha cambiado a lo largo de la historia. Abbagnano (2012, p. 80) identifica tres significados fundamentales, a saber: “1) la concepción de la libertad como autodeterminación o autocausalidad, según la cual la libertad es falta de condiciones y de límites; 2) la concepción de la libertad como necesidad que se funda en el mismo concepto que la precedente, o sea, en el de autodeterminación, pero que atribuye la autodeterminación misma a la totalidad (Mundo, Sustancia, Estado) a la cual el hombre pertenece; 3) la concepción de la libertad como posibilidad o elección, según la cual la libertad es limitada y condicionada, esto es, *finita*”.

ello, toda actividad tiene como finalidad el desenvolvimiento de las capacidades del hombre.

Puesto así, con el desarrollo concebido como proceso de realización de fines humanos, la discusión convencional se coloca a dos niveles. Primero, la búsqueda de las condiciones propicias para cumplir tal objetivo ocupa el grueso del debate. Ejemplos de ello son la mayor o menor participación estatal, el marco institucional adecuado, las estructuras productivas, las estrategias de intercambio internacional, la modernización e industrialización —idea que puede resumirse en la búsqueda de transformar sociedades tradicionales en sociedades modernas—,⁸ la relación entre países potencia y no potencia —cuestión que ha tenido diversas expresiones, incluida la de centro-periferia—, los mecanismos para modificar la productividad del trabajo, el control de la tasa salarial y las políticas de pleno empleo y de distribución del ingreso, los incentivos a la generación de cambio tecnológico, el control del tipo de cambio, el fomento del mercado interno, el manejo de la tasa de interés, la regulación del sistema financiero, etc. Segundo, se polemiza respecto a qué adjetivo debe darse, ante las dificultades que le acompañan, a la dinámica propia del desarrollo: incluyente, sostenible, sustentable, equitativo, etc. En esta discusión dual, sobre la determinación de condiciones y los adjetivos, desaparece casi por completo la reflexión crítica sobre la especificidad histórica de las relaciones sociales en las que el desarrollo tendría lugar, es decir, las relaciones propias del sistema capitalista (creación de valor y valores de uso, trabajo asalariado, creación de excedente vía plus trabajo, propiedad privada, etc.) y la manera en que éstas determinan el tipo y objetivo mismo del proceso de desarrollo.

⁸ En esta relación es primordial el intento de homogeneizar patrones de comportamiento a nivel mundial en el sentido de plantear a los países “desarrollados” en una especie de “tierra prometida” para el resto del mundo: “la clave para reproducir en el mundo entero las características de las sociedades avanzadas —sostiene Escobar (2014, p. 26)— (altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y valores ‘modernos’) era una juiciosa combinación de capital, conocimientos expertos y tecnología”.

Las posturas que cuestionan la validez del desarrollo como principio conductor de la vida social son múltiples, con objetivos y alcances diversos.⁹ En realidad en este texto no ofrecemos una discusión de las posiciones teórico-prácticas que sobre el desarrollo como categoría han existido en los últimos decenios, debido a que nuestro interés fundamental es ubicar el objetivo verdadero del desarrollo en el modo de producción capitalista.¹⁰ En su lugar, postulamos que la crítica necesaria se centra en señalar el equívoco ontológico a partir del cual las teorías sociales, y específicamente las económicas, al pasar por alto las condiciones materiales de producción y las relaciones sociales que definen al sistema capitalista, no reconocen que en él existe un principio normativo extrínseco a los hombres, a partir del cual la consecución del desarrollo no es la expresión de la voluntad libre del hombre ni busca desembocar en la satisfacción de deseos y necesidades humanos, sino en la generación de las condiciones adecuadas para que la valorización del valor se logre. En otras palabras, para tales teorías no existe un objetivo general social en el sistema económico que difiere fundamentalmente de los objetivos

⁹ Entre ellas pueden señalarse: el Buen Vivir, el decrecimiento, los derechos de la naturaleza, las estrategias comunitarias que insisten, entre otras cosas, en la autonomía, la cooperación, la solidaridad, la primacía de la naturaleza, las ontologías relacionales, el pluriverso, el enfoque de género, etc. Como punto relevante en estos movimientos ha de señalarse su objetivo declarado de detener el proyecto universal de construir “un mundo” homogéneo.

¹⁰ Escobar (2014) ofrece un estudio de las diversas etapas del desarrollo en tanto categoría durante el siglo XX, y argumenta que “desde el punto de vista de la genealogía del pensamiento y de la sociología del conocimiento, la era del ‘desarrollo’ puede ser vista como marcada por cuatro grandes fases. A lo largo de los primeros cincuenta años (1951-2000), la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales atravesó por tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas contrastantes: la teoría de la modernización en las décadas de los cincuenta y sesenta, con su teoría aliada de crecimiento económico; la teoría de la dependencia y perspectivas relacionadas en los años sesenta y setenta; y las aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en los años noventa. A estas tres fases podría sumarse una cuarta, definida por la primacía de la visión neoliberal de la economía y la sociedad; la cual, más que una nueva etapa per se, produjo un debilitamiento y abandono parcial del interés en el ‘desarrollo’ como tal” (2014, pp. 26-27).

individuales de los hombres, y que el cumplimiento de éstos es relevante únicamente en cuanto se relacionan con aquél.

Sin la consideración de las condiciones de producción y las relaciones sociales que definen al sistema capitalista, el carácter progresivo, positivo y optimista del desarrollo es lo único que resta bajo la figuración ideológica en la que la época actual se define por el dominio de las ideas de libertad e igualdad de los hombres. Un análisis así falla en no reconocer que el modo de producción capitalista se define por el principio de la acumulación de una suma de dinero que al final de un periodo exceda la suma inicialmente invertida, y que tal principio exige que la libertad fundamental sea la del capital y no la del hombre.

Este último es “libre” sólo en cuanto la relación social propia del modo de producción capitalista requiere la existencia de individuos que, en tanto poseedores de mercancías, se asocien, como personas jurídicamente iguales, en el mercado. La necesidad de tal asociación se explica por el hecho de que el cambio cuantitativo en el valor de la suma adelantada (lo que transforma al dinero en capital) únicamente sucede cuando un comprador encuentra y adquiere en el mercado la mercancía fuerza de trabajo cuyo valor de uso es el ser fuente de valor. Así, a esta forma del proceso de producción de excedente corresponde una etapa de la división del trabajo y, por tanto, relaciones entre los individuos entre sí, en lo que refiere a los materiales, los instrumentos y los productos del trabajo, en la que la propiedad de los medios de producción está concentrada en los capitalistas y en la que cada trabajador es *libre* en “el doble sentido de que por una parte dispone, en cuanto hombre libre, de su fuerza de trabajo en cuanto mercancía *suya*, y de que, por otra parte, carece de otras mercancías para vender, está exento y desprovisto, desembarazado de todas las *cosas* necesarias para la puesta en actividad de su fuerza de trabajo” (Marx, 1983, p. 205). Se trata, en consecuencia, de un concepto de libertad históricamente determinado¹¹

¹¹ “La naturaleza no produce por una parte poseedores de dinero o de mercancías y por otra personas que simplemente poseen sus propias fuerzas de trabajo. Esta relación en modo alguno pertenece *al ámbito de la historia natural*, ni tampoco es una *relación social* común a todos los periodos históricos. Es en sí misma, ostensiblemente, el resultado de un desarrollo histórico precedente, el producto de numerosos trastocamientos económicos,

según se eliminan las relaciones sociales de esclavitud y servidumbre congruentes con otros modos de producción y se implanta, en su lugar, una relación en la que cada trabajador se enfrenta en el mercado al capitalista dotado de los mismos derechos en tanto comprador y vendedor y que, si bien está obligado a vender su capacidad productiva, lo hace por un tiempo determinado y nunca de manera absoluta, de donde deriva que no pierde su carácter de poseedor de mercancías y puede presentarse repetidamente al mercado.

Así, la libre individualidad se expresa en el mercado, donde todos los individuos se presentan e identifican como iguales; deriva de ello el hecho de que el valor de cambio, en cuanto producto universal, constituye necesariamente el nexo social, la representación y realización de la dependencia mutua y generalizada de los hombres, imponiéndose a cada uno de ellos la necesidad de producir, para tener participación social, un valor de cambio. Sucede entonces que la libertad del hombre y la relación social entre hombres se manifiestan bajo la figura de la libertad del valor de cambio y de la relación social entre cosas. Se tiene aquí, siguiendo a Marx, un metabolismo social en el que prevalece una “independencia personal fundada en la dependencia *respecto a las cosas*” (Marx, 2007, p. 85) y en la capacidad de éstas de relacionarse e intercambiarse, lo cual sólo se entiende en tanto tal relación es una relación de valor, es decir, en tanto esas cosas tienen, además de sus propiedades concretas y específicas diferenciadas, una propiedad social abstracta y homogénea: ser valor. Ahora bien, como el valor es una propiedad social que requiere presentarse en una forma externa, la forma dinero,¹² se arriba al hecho de que en la sociedad capitalista la libre individualidad y la capacidad social de cada individuo, entendida ésta como capacidad de influir en otros y/o de acceder al producto o riqueza social, se materializa en el dinero. La libertad e igualdad del

de la decadencia experimentada por toda una serie de formaciones más antiguas de la producción social” (Marx, 1983, p. 206).

¹² Para un tratamiento sobre la intercambiabilidad como propiedad universal de las mercancías y sobre la necesidad del dinero como forma concreta de existencia del valor *cfr.* Arthur (2002), Robles (2005) y Robles y Escorcía (2014).

hombre es, así, en realidad, la forma en que aparece la libertad del valor y, en consecuencia, la libertad del dinero, donde el objetivo no es sólo la consecución del movimiento del valor, sino su crecimiento cuantitativo. Se trata, por ende, de la libertad del capital.

La relación social que ocurre en el mercado entraña, alrededor de la compra-venta de la mercancía fuerza de trabajo, otro elemento que se contrapone al concepto de igualdad de los hombres y que muestra cómo el movimiento se arregla según las necesidades de la valorización. Permítasenos explicar tal punto. El intercambio entre capitalista y trabajador se presenta como un acuerdo jurídico en el que ambas partes actúan por libre disposición y en el cual se da un cambio de equivalente por equivalente: el trabajador vende libremente sus capacidades y obtiene a cambio un salario, la contraparte, el capitalista, adquiere dichas capacidades usando *sus* propios recursos, su capital dinerario.¹³ Aquí, el derecho de propiedad y su intercambio *aparecen* en la esfera de la circulación como si estuvieran fundados en el trabajo propio de cada una de las partes. No obstante, este es un elemento, que si bien es válido a nivel de la apariencia, se funda en su contrario: el trabajo apropiado y no pagado por los capitalistas.

Lo anterior se explica a partir de que la continuidad del proceso productivo engloba que, por un lado, el movimiento del capital reproduce al trabajador en cuanto trabajador, lo que lo obliga a vender una vez más su capacidad; y, por otro, que la acumulación —esto es, la conversión del plusvalor en capital— realizada por el capitalista implica que éste adquiere en el mercado fuerza de trabajo pagándola con el trabajo impago de los trabajadores que participaron en el proceso de producción de periodos anteriores. El capitalista compra fuerza de trabajo no ya con *sus propios* fondos, sino con aquello que ha despojado a los trabajadores, sin equivalente. Ello no puede pensarse como un robo a los trabajadores,

¹³ La propiedad de este capital original es discutida por Marx (1983, p. 716): “El capital originario se formó gracias al adelanto de las £ 10.000. ¿Cómo las obtuvo su poseedor? ¡Gracias a su propio trabajo y el de sus antepasados!, nos contestan al unísono los portavoces de la economía política, y esta suposición, en realidad, parece ser la única congruente con las leyes de la producción de mercancías”.

pues ellos reciben efectivamente el valor de su mercancía, el punto es que su salario es, en realidad, riqueza creada por ellos mismos y, por tanto, la compra de la fuerza de trabajo deja de ser una compra en el sentido simple del término. El intercambio de propiedad de la fuerza de trabajo se da en la circulación en las mismas condiciones que cualquier otra mercancía, y, por tanto, no viola las leyes de apropiación de una sociedad mercantil,¹⁴ pero esto es sólo en la apariencia en tanto que *la apropiación capitalista es una apropiación sin equivalente del trabajo ajeno*. Marx denomina a este punto *inversión de la propiedad en su contrario directo*, tratándose de una inversión en un sentido lógico bajo la cual las relaciones entre mercancías y, por tanto, entre hombres, se fundan en la necesidad de existencia del capital.

Resumiendo, la idea que está aquí es que al tomar en cuenta que en la producción capitalista el trabajador crea, fuera de la esfera de circulación, un excedente (plusvalía) del cual se apropiará el capitalista, y al considerar el análisis de la reproducción del capital, esta *equivalencia se presenta como mera apariencia del sistema*. Es decir, se tiene un sistema que se funda continuamente¹⁵ en la no equivalencia (trabajo

¹⁴ El plusvalor es consecuencia del uso que el capitalista hace de la fuerza de trabajo que adquirió como cualquier otra mercancía y no resulta de la circulación: “[I]a ley del intercambio sólo condiciona la igualdad con respecto a los valores de cambio de las mercancías entregadas recíprocamente. Condiciona por anticipado, incluso, la desigualdad de valores de uso, y nada tiene que ver con su consumo, que sólo puede comenzar una vez celebrada y finiquitada la transacción” (Marx, 1983, p. 723, nota al pie b).

¹⁵ La continuidad y desarrollo del proceso capitalista en tanto un ciclo que implica tanto la esfera de la circulación como la de la producción y que se repite siempre de nuevo, en periodos determinados, es analizada por Marx en el Tomo II de *El Capital* a través de los esquemas de reproducción del capital. En ellos el análisis se enfoca a la exposición de la reproducción sectorial (considerando dos grandes sectores: medios de producción y medios de consumo) del sistema económico a dos escalas: a escala simple, es decir, sin crecimiento, y a escala ampliada, o sea, con crecimiento. La interrogante que Marx pretende responder en relación a la reproducción a escala simple es: “¿cómo se repone según su valor, recurriendo al producto anual, el capital consumido en la producción y cómo se entrelaza el movimiento de esa reposición con el consumo que del plusvalor efectúan los capitalistas y del salario los obreros?” (Marx, 1990, p. 481). En cuanto que la reproducción a escala ampliada implica la acumulación de capital, es decir, la transformación de una parte

no pagado como fuente del excedente) pero que se presenta y se percibe —especialmente por las teorías económicas— como explicado por relaciones entre equivalentes.

Sólo ignorando que bajo el modo de producción capitalista la relación social del hombre se establece a través del valor de cambio y que la explotación del trabajo es la base de la generación de un excedente tanto en términos físicos como en valor, podría establecerse que lo que domina en esta forma social es la libertad e igualdad plenas del hombre y que el desarrollo, en cuanto proceso económico, tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades humanas. Lo que equivale a señalar que la relación de valor y la relación capital-trabajo asalariado limitan y, al mismo tiempo, definen la libertad del hombre.

Si analizamos el concepto de desarrollo desde un punto de vista aristotélico, donde desarrollo se define como un *movimiento hacia lo mejor* o como “la entelequia de lo que está en potencia” (Aristóteles, 1995, p. 80),¹⁶ estamos en la necesidad de explicar lo que, en el momento histórico específico que consideramos, significa “lo mejor”,

del plusvalor en capital, la interrogante anterior puede ser reformulada de la siguiente manera: ¿cómo se repone según su valor, recurriendo al producto anual, el capital consumido en la producción y cómo se entrelaza el movimiento de esa reposición, por un lado, con el consumo que de una parte del plusvalor efectúan los capitalistas y del salario los obreros, y, por otro lado, con la reconversión de la otra parte del plusvalor en capital, y por lo tanto, su reproducción a escala ampliada? En ambos casos, a la noción de reproducción se asocian la valorización del capital y la necesidad periódica del retorno de los adelantos de valor en forma dineraria que se realizan con el objetivo de la producción y valorización del capital y, por lo tanto, la de su restitución conjuntamente con el incremento de valor, es decir, la restitución del valor de capital dinerario originalmente adelantado acrecentado con un plusvalor. Para el tema que aquí atendemos, lo anterior implica que la no equivalencia como fundamento de la valorización del proceso de producción capitalista está siempre presente sin importar la escala de reproducción que se siga. Esto significa, en otras palabras, que el desarrollo dentro del modo de producción capitalista implica que la creación del plusvalor resulta ser la fuente de la valorización, de la reproducción y acumulación del capital y, por lo tanto, el motivo determinante de la (re)producción capitalista. Para un tratamiento más amplio de los esquemas de reproducción de Marx *cfr.* Robles y Escorcía (2015).

¹⁶ Utilizamos la palabra entelequia (*entelecheia* en el trabajo original de Aristóteles) en su significado de fin u objetivo de una actividad que la completa y la perfecciona.

o sea, explicar el fin hacia lo que se mueve el sistema y el principio o causa de tal movimiento. Con base en lo anterior, la respuesta es que, en el sistema capitalista, el desarrollo tiene como fin y como principio de movimiento la valorización del valor y no la satisfacción humana. Así, el capital, si bien es un producto del trabajo social, es decir, un producto de los individuos, termina por imponerse a ellos y su interés se establece, a nivel de la ideología, como interés particular de cada individuo y como interés común de la sociedad, esto es, como un interés único racional y dotado de vigencia absoluta. Se cumple aquí que “los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder ajeno y hostil, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine” (Marx, 2008, p. 30). Ello sin importar la clase social a la que cada individuo pertenezca.¹⁷

De todo lo anterior, podemos, a manera de resumen, establecer tres elementos que son relevantes en cuanto a la definición de desarrollo:

1. El concepto de libertad del hombre como causa de sí mismo o como autodeterminación no corresponde a una estructura social definida por las relaciones de valor y de capital-trabajo asalariado, es decir, a una sociedad capitalista.

2. En la época actual el principio de determinación del desarrollo y de todos los elementos, tales como políticas e incentivos, que requiere y le acompañan se encuentra en la búsqueda de la valorización del valor.

3. Existe una estructura ideológica en la que las necesidades del capital aparecen como necesidades de los individuos, ocultándose así, sin que por ello desaparezcan, principios tales como la explotación

¹⁷ Para Marx, tanto el capitalista como el trabajador siguen un rol social que es congruente con las necesidades del capital, no obstante, también reconoce que hay diferencias en la manera en que cada uno de ellos se visualiza a sí mismo como parte del sistema: “La clase poseedora y la clase proletaria presentan el mismo estado de desposesión. Pero la primera se complace en su situación, se siente establecida en ella sólidamente, sabe que la alienación discutida constituye su propio poder y posee así la apariencia de una existencia humana; la segunda, por el contrario, se siente aniquilada en esta pérdida de su esencia, y ve en ella su impotencia y la realidad de una vida inhumana” (Marx y Engels, 1971, p. 50).

como fuente del excedente económico. A ello acompaña la inversión en la propiedad que hemos señalado con anterioridad según la cual, la apariencia del sistema es la del intercambio de equivalentes a pesar de que su fundamento sea el contrario, y de donde deriva la peculiar característica de que, mediante la acumulación del plusvalor, la explotación del trabajo es sustentada por el mismo trabajador; su propio producto lo somete.

Según estos tres elementos, el desarrollo capitalista (¡ya no sin adjetivo!) se define como un proceso que se organiza según la valorización del valor y que tiene como fundamento la explotación de hombres que aparecen como libres, o, en otras palabras, como un proceso controlado por el capital en el que los individuos al estar alienados no controlan su producto social.¹⁸ La contradicción elemental radica en un desarrollo que promueve la coexistencia del hecho de que todos los hombres aparecen como iguales y libres —la forma aparental del desarrollo—, con un elemento de dominación y explotación de los mismos, que, además, involucra una distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativa, del trabajo y sus productos, la forma esencial del desarrollo. Esta dualidad de formas es la que creemos debe entenderse como la premisa real del desarrollo.

Con base en esta definición, a continuación, señalamos algunas implicaciones del desarrollo capitalista sobre la determinación de cualidades y características de los individuos sociales y discutimos sobre la pertinencia de las políticas que se recomiendan y/o implementan desde otras posturas analíticas.

¹⁸ Para una discusión de la enajenación, *cfr.* Marx (2008), donde, por ejemplo, se señala: “El poder social, es decir, la fuerza de producción multiplicada, que nace por obra de la cooperación de los diferentes individuos bajo la acción de la división del trabajo, se les aparece a estos individuos, por no tratarse de una cooperación voluntaria, sino natural, no como un poder propio, asociado, sino como un poder ajeno, situado al margen de ellos, que no saben de dónde procede ni adónde se dirige y que, por tanto, no pueden ya dominar, sino que recorre, por el contrario, una serie de fases y etapas de desarrollo peculiar e independiente de la voluntad y de los actos de los hombres y que incluso dirige esta voluntad y actos” (Marx, 2008, p. 33).

2. Dos aclaraciones sobre el sentido del desarrollo capitalista: el devenir del hombre como sujeto y las dimensiones político-jurídicas del desarrollo

La principal afirmación de la sección anterior se resume en señalar que el desarrollo sigue la lógica que le es propia al capital en tanto sujeto del sistema económico-social. Dos cuestiones son, a nuestro juicio, importantes a explicar: por un lado, señalar la posición que el hombre tiene en un escenario como éste y, por otro, la importancia que elementos jurídicos y de inclusión social propios del desarrollo capitalista tienen sobre la configuración de la acción del hombre.

Respecto a la primera cuestión, debe señalarse que el hecho que el desarrollo capitalista tenga un objetivo social que difiere práctica y conceptualmente de los propósitos que los hombres en su individualidad y en grupo tendrían en caso de contar con una verdadera libertad y no sólo aparental, no implica que invoquemos un pensamiento anti-humanista¹⁹ o anti-anthropologista que postula la pura y simple negación, o la total anulación, de los seres humanos como sujetos, esto es, una posición filosófica y/o política que “pretende descartar *toda* referencia al hombre tanto en los fines como en los medios” (Fausto, 1983, p. 32). Cabe aclarar que tampoco creemos, como sí lo hace el humanismo, que los hombres sean desde ya sujetos con la capacidad de determinar las condiciones y funcionamiento del sistema social que los engloba.²⁰ En realidad, se trata, en contra de estas

¹⁹ Dentro de las corrientes más importantes en este sentido se encuentran el estructuralismo, el postestructuralismo y el heideggerismo; teniendo en común el principio según el cual el hombre (entendido en los términos modernos de sujeto y conciencia) no puede ser considerado el centro de la realidad y del saber. En particular el estructuralismo, que ha tenido impacto en la perspectiva marxista, postula no sólo la supremacía de la estructura sobre el hombre, sino la disolución de éste en sistemas suprapersonales.

²⁰ Se ubica en esta clasificación toda posición filosófica que tiene como su fundamento a la naturaleza humana y que plantea al hombre como una totalidad ya concluida, esto es, un hombre que cuenta ya con todas sus determinaciones destinado a vivir en el mundo y dominarlo.

dos posturas, de individuos que están presentes, y al estarlo tienen relevancia para la definición del sistema y para la de ellos mismos, pero que no tienen, todavía, el control pleno de los resultados e incentivos de las actividades que realizan (Fausto, 1983). No se expulsa al hombre, no se plantea como ausente, pero sí como un hombre alienado por su propio producto, el capital.²¹ Esto es, el hombre se presenta como soporte del capital, como personificación del capital,²² entendido éste como el sujeto del sistema económico.²³ Por ello, el punto clave es que sólo a través de un cambio en sus condiciones sociales materiales, ideológicas y políticas, éste podrá asumir el rol determinante en el sistema económico-social. Se trata entonces de un hombre que está en un proceso de devenir, de llegar a ser el sujeto del sistema económico-social.

En cuanto a la segunda cuestión, de igual manera es relevante apuntar que si bien es cierto que, desde una estructura metodológica materialista, la forma de producir e intercambiar, es decir, la dimensión económica material, constituye, como hemos señalado

²¹ En palabras de Fausto (1983, p. 31): “Podríamos resumir estas consideraciones, diciendo que a nivel de su “pre-historia” el *hombre está y no está*”.

²² Son diversos los pasajes en los cuales Marx establece que los individuos son personificaciones del capital, entre ellos destaca el siguiente: “No pinto de color de rosa, por cierto, las figuras del capitalista y el terrateniente. Pero aquí sólo se trata de personas en la medida en que son la personificación de categorías económicas, portadores de determinadas relaciones e intereses de clase. Mi punto de vista, con arreglo al cual concibo como proceso de historia natural el desarrollo de la formación económico-social, menos que ningún otro podría responsabilizar al individuo por relaciones de las cuales él sigue siendo socialmente una creatura por más que subjetivamente pueda elevarse sobre las mismas” (Marx, 1983, p. 8).

²³ Así, en diversas obras Marx establece al capital como sujeto. En los *Grundrisse*: “El capital es la potencia económica, que lo domina todo, de la sociedad burguesa. Debe constituir el punto de partida y el punto de llegada” (Marx, 2007, p. 28). En *El Capital*: El valor adelantado originalmente no sólo... se conserva en la circulación, sino que en ella *modifica su magnitud de valor*, adiciona un *plusvalor* o se *valoriza*. Y este movimiento lo *transforma en capital*... El valor pasa constantemente de una forma a otra, sin perderse en ese movimiento convirtiéndose así en un *sujeto automático*... el valor se convierte aquí en el *sujeto de [este] proceso*... [en] *sujeto* dominante... El valor, pues, se vuelve *valor en proceso, dinero en proceso*, y en ese carácter, *capital* (Marx, 1983, pp. 184-188 y 189). Para un estudio sobre el capital como sujeto, *cfr.* Fausto (1983) y la introducción de Robles (2005).

anteriormente, el fundamento para la definición de las formas de conciencia, de política, de religión, de filosofía, etc., el desarrollo tiene diversos sentidos o dimensiones que requieren diferenciarse a partir de sus consecuencias. El sentido político del desarrollo, por ejemplo, es desigual a su sentido económico, pues al primero podemos asociar cuestiones como el reconocimiento de la mujer, el voto universal, los derechos indígenas y de las minorías, así como el reconocimiento de sus diferencias, etc., que son muestra de que en paralelo al movimiento de valorización del capital se configura, aunque paulatinamente, una tendencia hacia la ampliación de derechos y hacia inclusión en términos jurídicos y políticos.

Estos dos, u otros sentidos del desarrollo, pueden ser consistentes con las necesidades establecidas por el capital o, bajo circunstancias propias de su desarrollo, permitir la definición de estrategias para superar la forma social capitalista. Huelga decir que, desde un punto de vista marxista, un cambio que se limite a estimular una o varias dimensiones del desarrollo dejando inalterada la dimensión económica, es decir, que no modifique la forma de organizar socialmente el proceso de producción, es, de acuerdo a lo que discutimos en la sección anterior, *una metamorfosis aparente y no esencial* del sistema económico.²⁴ A la luz de esta premisa, vale la pena discutir sobre la pertinencia de políticas económicas que, en pro del desarrollo, suelen plantearse desde una perspectiva basada en el trabajo de John M. Keynes.

²⁴ Basta, para continuar con nuestra consideración del sentido político del desarrollo, con considerar que la inclusión política y jurídica de la mujer, que es, a primera vista, un rasgo positivo, responde, en realidad, a las necesidades de valoración del valor. La apuntaba ya desde esta perspectiva en *El género vernáculo*, con su concepto de lo *unisex*, Iván Illich: “La sociedad industrial sólo puede existir si impone un postulado unisex: ambos sexos están hechos para el mismo trabajo, perciben la misma realidad y tienen las mismas necesidades —la vestimenta es sólo una diferencia desdeñable [...] Los hombres y las mujeres no serían capaces de competir por el ‘trabajo’ si éste no se hubiera redefinido como una actividad que conviene a los humanos, sin distinción de sexo. La teoría económica está fundada en la existencia de este *humano* desprovisto de género, ‘agenérico’” (Illich, 2008, pp. 189-190).

3. La política como estímulo del desarrollo

Haciendo caso omiso de los teóricos del *mainstream* y de su férrea confianza en el libre mercado, es común que para las corrientes denominadas heterodoxas la discusión sobre desarrollo se centre alrededor de las políticas implementadas o a implementar y de las instituciones existentes o necesarias para lograr su promoción, esperando que a partir de un diseño adecuado la economía pueda transitar hacia una etapa que, entre otros elementos, se caracterice por ser, mediante la generación de empleos, incluyente, democrática, equitativa en términos de derechos y de ingresos, justa, de mayores oportunidades de elección. Poniendo el asunto en sus términos elementales, el fondo del problema del desarrollo ha de sintetizarse en las dificultades del modelo económico para arribar a la ocupación plena y en su característica desigual distribución de la riqueza. La atención, es decir, la manera de hacer frente a este problema, consecuentemente, se fundamenta en la necesidad de generar los mecanismos de control adecuados para el sistema económico. El punto que está detrás de esta visión es simple: pasar de un sistema capitalista libre a un sistema capitalista dirigido, reglamentado o controlado. Keynes (1963a, p. 344) señala de manera concisa, y de ahí que nos parezca el sustento primordial de las corrientes heterodoxas, el reto que se presenta en la sociedad contemporánea: “el problema económico de la humanidad es combinar tres cosas: eficiencia económica, justicia social, y libertad individual”.

Para el autor de la *Teoría General*, el orden capitalista permitirá resolver tal problema, si se le regula adecuadamente y de manera no excesiva y si se logran atender las complicaciones que resultan del riesgo, la incertidumbre y la ignorancia. En su principal obra, Keynes llega incluso a justificar ciertos niveles de desigualdad y a considerar que el estímulo por hacer dinero y la propiedad privada, elementos que él mismo denomina como la característica esencial del capitalismo,²⁵ tienen, bajo ciertas normas, un perfil positivo:

²⁵ En *The end of Laissez-Faire* se lee: “Estas reflexiones se han dirigido hacia posibles mejoras en la técnica del capitalismo moderno mediante la acción colectiva. No hay nada

Por mi parte creo que hay justificación social y psicológica de grandes desigualdades en los ingresos y en la riqueza, pero no para tan grandes disparidades como existen en la actualidad. Hay valiosas actividades humanas cuyo desarrollo exige la existencia del estímulo de hacer dinero y la atmósfera de la propiedad privada de riqueza. Además, ciertas inclinaciones humanas peligrosas pueden orientarse por cauces comparativamente inofensivos con la existencia de oportunidades para hacer dinero y de tener riqueza privada. (Keynes, 2000, p. 329)

La referencia a la orientación de las inclinaciones humanas en la cita anterior tiene implicaciones relevantes. Para Keynes, si bien los hombres son libres en el sentido de que el objetivo de sus acciones es definido por ellos mismos, éstos enfrentan siempre dificultades y generan resultados no positivos debido a su ignorancia y al hecho de que el entorno socioeconómico está caracterizado por la incertidumbre. En consecuencia, se hace necesaria y se justifica la participación del Estado para dirigir “la sabiduría pública”. Así, la actividad del hombre, si se desea alcanzar un resultado socialmente favorable, debe acompañarse de un control estatal adecuado que, por ejemplo, coordine las decisiones de ahorro e inversión, que controle por medio de una institución central los flujos de dinero y de crédito, o que, para evitar un aspecto rentista del sistema capitalista, promueva la eutanasia del rentista. Este principio keynesiano, que es en realidad un ataque al individualismo propio de la economía convencional, no pretende, bajo circunstancia alguna, modificar la determinación que el sistema económico le otorga a cada individuo, sino busca establecer (diseñar) las reglas de comportamiento adecuadas para contrarrestar la causa “del desempleo del trabajo, de la frustración de expectativas razonables de negocio, y del deterioro

en ellas seriamente incompatible con lo que me parece ser la característica esencial del capitalismo, es decir, la dependencia de un intenso atractivo por hacer dinero y por los instintos de amor al dinero de los individuos como la principal fuerza motriz de la máquina económica” (Keynes, 1963b, p. 319).

de la eficiencia y la producción” (Keynes, 1963b, p. 318).²⁶ Se trata de establecer condiciones para una dupla de comportamiento individuo-Estado que sea favorable para la continuidad y florecimiento de los negocios capitalistas.

Ello es consistente con su premisa de elevar la eficiencia del capitalismo:

Por mi parte, pienso que el capitalismo, sabiamente administrado, puede probablemente hacerse más eficiente para el logro de fines económicos que cualquier sistema alternativo aún a la vista, pero que en sí mismo es, en muchos aspectos, extremadamente objetable. Nuestro problema es lograr una organización social que deberá ser lo más eficiente posible sin contrariar a nuestras nociones de una forma de vida satisfactoria. (Keynes, 1963b, p. 321)

Si retomamos la frase según la cual el desarrollo se define como un *movimiento hacia lo mejor*, debemos concluir, con base a la serie de citas que hemos empleado en esta sección, que en la visión keynesiana “lo mejor” se define como un *capitalismo moral*, en el que, gracias a una supervisión y participación estatales y a un comportamiento adecuado de los individuos, se llegaría a un capitalismo justo, equitativo, libre del rasgo rentista²⁷ y con ocupación plena.

²⁶ La cita completa establece: “Muchos de los mayores males económicos de nuestro tiempo son los frutos del riesgo, la incertidumbre y la ignorancia. Esto es así porque los individuos particulares, afortunados en situación o capacidades, están en condiciones de tomar ventaja de la incertidumbre y la ignorancia, y también porque por la misma razón los grandes negocios son a menudo una lotería, que grandes desigualdades de riqueza se producen; y estos mismos factores son la causa del desempleo del trabajo, de la frustración de expectativas razonables de negocio, y del deterioro de la eficiencia y la producción. Sin embargo, el remedio está fuera del alcance de los individuos; incluso puede ser del interés de los individuos agravar la enfermedad” (Keynes, 1963b, pp. 317-318).

²⁷ “Veo, por tanto, el aspecto rentista del capitalismo como una fase transitoria que desaparecerá tan pronto como haya cumplido su destino y con la desaparición del aspecto rentista sufrirán un cambio radical otras muchas cosas que hay en él” (Keynes, 2000, p. 331).

Las políticas a favor del empleo, de elevación de salarios, de redistribución del ingreso, de cambio tecnológico, de formación de capacidades productivas y empresariales, de estimulación de la productividad del trabajo, de inversiones productivas públicas, de fomento al crédito para la producción y el control de las actividades especulativas, etc., son todas ellas compatibles con esta visión.

Claramente, no puede criticarse a un pensador, ni a sus seguidores, por su preferencia por un sistema socio-económico como el capitalista,²⁸ pero sí por la validez, a la luz de la evidencia histórico-empírica, de sus conjeturas sobre el movimiento de éste y el proceso de desarrollo que le acompaña. Como ejemplo consideremos que tras el agotamiento del periodo de Estado benefactor, el sistema capitalista ha transitado, por señalar algunos de sus rasgos relevantes, hacia una etapa en la que la distribución de la riqueza empeora considerablemente, el nivel de empleo y las condiciones del mismo están lejos de ser satisfactorios y en el que el carácter rentista del sistema no sólo no ha desaparecido, sino que se ha consolidado una coalición entre el capital financiero y el capital productivo cuya finalidad es mantener y elevar la capacidad de valorización. El cuestionamiento fundamental aquí se encuentra en la explicación del por qué la etapa histórica inspirada en la visión de Keynes fue sustituida por un capitalismo que está lejos de ofrecer resultados favorables en términos sociales e individuales.

La respuesta se encuentra, creemos, en que, parafraseando lo que Marx señalara en *La ideología alemana*, Keynes y sus seguidores se creyeron obligados a luchar solamente contra las ilusiones de la conciencia, y pensaron que controlando los impulsos individuales por el dinero a través de una “sabiduría pública”, en la que los individuos se definen como cuerpos semi-autónomos,²⁹ podría obtenerse un perfil humano del sistema capitalista. Dejar inalterada la forma esencial del sistema y exclusivamente modificar la serie de reglas y controles

²⁸ Son bien conocidas las críticas de Keynes hacia el socialismo y su intento por preservar el orden capitalista.

²⁹ Cfr. Keynes (1963b, p. 313).

superficiales, la forma aparential, ha sido la apuesta de desarrollo keynesiana.

Analicemos, como ejemplo, una política a favor del salario. No objetaríamos que mayores niveles de salario desembocarían en mejoras en la calidad de vida de los trabajadores, pero las cosas deben verse con mayor cuidado. Esta política pretende efectivamente disminuir las diferencias en ingresos pero no va a la contradicción fundamental del sistema según la cual el excedente económico es generado por el intercambio de no equivalentes. En otras palabras, se trata de una medida que sólo tiene sentido al nivel aparential del entramado económico, así un mejor salario no sería “más que una *mejor remuneración de la esclavitud*, y no conquistaría, ni para el trabajador ni para el trabajo su estatus y dignidad humanos” (Marx, 1977, pp. 72-73). Pero éste no es el único problema asociado a una política salarial o a una política de pleno empleo, a ello se suma que ambas son, en un ámbito capitalista, insostenibles por definición. La existencia de clases sociales que son propias del modo de producción capitalista ocupa el papel predominante en este caso: un mayor salario y/o el pleno empleo pueden afectar la valorización del valor provocando que, como respuesta, los capitalistas inviertan en la tecnificación de los procesos productivos o que, como ocurre en la etapa actual, trasladen las inversiones de la esfera productiva a la esfera financiero-especulativa. Se sigue de ello que una política salarial o de pleno empleo únicamente serían sostenibles si el objetivo básico de la economía se encontrara en la satisfacción de necesidades humanas y no en la valorización del valor, es decir, si no hubiera objetivos que están sobre y contra los individuos, y sólo podrían ser estas políticas recomendaciones de largo plazo si quienes las proponen ignoraran las relaciones sociales que definen al capitalismo.

Una distribución justa o equitativa es, también, un sinsentido a menos que se elimine la categoría de explotación del trabajo, pero proponer tal eliminación implica borrar una de las características fundamentales del modo de producción contemporáneo. La misma objeción es válida para cualquier proposición que sostenga que los representantes del capital (ya sean los dueños o los administradores

[*managers*] del mismo) y los trabajadores asalariados pueden estar en condiciones de acordar una distribución equitativa del producto social.³⁰

Jameson, refiriéndose precisamente a las propuestas keynesianas, creemos sintetiza de muy buena forma la crítica a esta visión de desarrollo: “todas ellas dejan intacto al capitalismo como sistema precisamente porque no logran identificarlo como sistema” (Jameson, 2011, pp. 129-130). Su incapacidad radica en quedarse en la forma aparential del sistema y no ubicar las relaciones que definen al sistema capitalista, en particular al no poner atención suficiente a la relación de valor y a la relación capital-trabajo asalariado.

Reflexiones finales

Junto a la aparición en el mundo de formas de organización sociales alternativas al sistema capitalista que han dado lugar a cuestiones, entre muchas otras, como el *Buen Vivir* o el *Sumak Kawsay*, consideramos importante proponer reflexiones a nivel teórico de los conceptos que comúnmente se utilizan sin mayor discusión. La identificación, tras el debate presentado en las secciones anteriores, de la dualidad esencia-apariencia del proceso de desarrollo nos permite, desde un punto de vista marxista, plantear como necesidad la transformación de las relaciones económicas fundamentales, a saber: relación de valor (valorización, generación de excedente), relación capital-trabajo asalariado, y la relación entre capitales (Smith, T., 2005). Esto implica el postular al desarrollo capitalista como un proceso que, al no estar dirigido a la generación de mejores condiciones de vida para el hombre, sino para el capital, debe ser superado y sustituido por otro tipo de procesos que están ahora en construcción. A nuestro juicio, las interpretaciones de las corrientes teóricas alternativas, en su búsqueda de lo que puede llamarse un “capitalismo moral”, al ignorar los rasgos

³⁰ En este sentido es muy interesante la crítica realizada por Tony Smith (2005) a los postkeynesianos.

estructurales de este sistema económico-social lo dejan inalterado. A lo que se arriba con una visión como esta última es a un entramado económico-social que favorece, entre otras cosas, la generación de ganancias, la concentración del ingreso, la presencia continua del desempleo, la falta de oportunidades para la reproducción de una gran parte de la sociedad. En pocas palabras, el capitalismo regulado termina cediendo ante un sistema de alianzas entre capitales que dista excesivamente de ser benéfico para la mayoría. Este punto se sintetiza en una “promesa fallida” de la modernidad y del sistema capitalista.

Debe señalarse que la identificación de los elementos que configuran el proceso que deberá sustituir al desarrollo es un tema que supera los alcances de este texto. Baste por ahora el replantear la discusión del significado de un concepto difuso como el desarrollo y señalar algunos principios que, a nuestro juicio, son esenciales para establecer una alternativa tanto conceptual como práctica.

El punto nodal en este sentido se ubica en la discusión que refiere a la constitución del hombre como sujeto de la realidad económico-social. En el modo de producción capitalista, tal como se señalara en las secciones 1 y 2 anteriores, no es, a pesar de estar presente, quien establece el objetivo del proceso. Su presencia se explica a través de juicios de reflexión tales como “el hombre es trabajador” o “el hombre es capitalista”, en los que el hombre es una locución carente de sentido, un simple nombre y donde solamente el predicado es lo que establece lo que es el hombre, lo que llena y da sentido a la palabra. Es decir, bajo la lógica del capital, el hombre efectúa actividades y tiene personificaciones pero no realiza actividades que respondan a sus propios deseos. Un verdadero desarrollo debería, por el contrario, eliminar tal situación y hacer que las acciones fueran verdaderas determinaciones del hombre en cuanto sujeto en un sentido ontológico pleno. Este punto corresponde a un momento, el socialismo según Fausto (1983), en el que, habiendo superado la relación capitalista, las determinaciones del hombre deben ser atribuidas a cada hombre, así los juicios el “hombre es pintor” o “el hombre es músico” implicarían acciones de un verdadero sujeto que decide qué actividades llevar a cabo. Para que ello sea posible, debe, entre otras

cosas, superarse una estructura social definida por las relaciones de valor y de capital-trabajo asalariado; eliminarse los incentivos y objetivos propios de la valorización del valor; suprimir tanto la estructura ideológica en la que las necesidades del capital aparecen como necesidades de los individuos, como la explotación en tanto fuente del excedente económico.

Bibliografía

- ABBAGNANO, Nicola (2012). *Diccionario de Filosofía*, México: FCE.
- ARISTÓTELES (1995). *Física*, España: Editorial Gredos.
- ARTHUR, Christopher (2002). *The New Dialectic and Marx's Capital*, Holanda: BRILL.
- ESCOBAR, Arturo (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*, Medellín: Ediciones UNAULA.
- FAUSTO, Ruy (1983). *Marx: Lógica e Política. Tomo I*, Brasil: Editora brasiliense.
- ILLICH, Iván (2008). *El género vernáculo, en Obras reunidas II*, México: FCE.
- JAMESON, Fredric (2011). *Representing Capital. A Commentary on Volume One*, Estados Unidos: VERSO.
- KEYNES, John (1963a). "Liberalism and Labour (1926)", en *Essays in persuasion*, Estados Unidos: Norton & Company.
- _____ (1963b). "The end of Laissez-Faire (1926)", en *Essays in persuasion*, Estados Unidos: Norton & Company.
- _____ (2000). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: FCE.
- MARX, Karl (1977). *Economic and Philosophic Manuscripts*. London: Lawrence and Wishart.

- _____ (1983). *El Capital, Tomo I. El proceso de producción del capital*, México: Siglo XXI editores.
- _____ (1990). *El Capital, Tomo II. Vol. 5*, México: Siglo XXI editores.
- _____ (2007). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858, Tomo I*, México: Siglo XXI editores.
- _____ (2008). *La ideología alemana*, México: Editorial Giforen.
- MARX, Karl y Friedrich Engels (1971). *La sagrada familia o crítica de la crítica crítica. Contra Bruno Bauer y Consortes*, Argentina: Editorial Claridad.
- ROBLES, Mario (2005). “La dialéctica de la forma del valor o la génesis lógica del dinero”, en Robles, Mario (comp.) *Dialéctica y Capital. Elementos para una reconstrucción de la crítica de la economía política*, México: UAM- Xochimilco.
- ROBLES, Mario y Roberto Escorcía (2014). “La dialéctica del trabajo, valor y precio en la conceptualización del capital de Marx: una reconstrucción”, en *Economía teoría y práctica*, Número 41, julio-diciembre 2014, México: UAM.
- _____ (2015) *El Tableau Économique de François Quesnay y los esquemas de la reproducción del capital de Karl Marx. Antecedentes fundamentales de la macroeconomía y de la matriz insumo-producto*, México: UAM-X.
- SMITH, Adam (2000). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México: FCE.
- SMITH, Tony (2005). “Towards a Marxian Theory of World Money”, en Moseley, Fred (ed.) *Marx’s Theory of Money. Modern Appraisals*, Gran Bretaña: Palgrave.
- TODARO, Michael y Stephen Smith (2012). *Economic Development*, 11ª edición, Estados Unidos: Addison-Wesley.
- VILLORO, Luis (2013). *El pensamiento moderno. Filosofía del renacimiento*, México: FCE.

Institucionalización de la economía verde y transición tecnológica

Graciela Carrillo González

Introducción

Actualmente el crecimiento de las tecnologías y los productos amigables con el ambiente supera las tasas de crecimiento de otros sectores de la economía en muchas regiones del mundo. Su desarrollo y creciente comercialización denota una tendencia innovadora en el sector ambiental que para algunos académicos apunta a colocarse como el nuevo paradigma tecnológico del siglo XXI.

A la luz del planteamiento de la Dra. Carlota Pérez sobre los ciclos de las revoluciones tecnológicas¹ y la posibilidad de estar incursionando en una nueva revolución, las tasas de crecimiento de los mercados verdes muestran una tendencia hacia la conformación de una sexta revolución tecnológica con las innovaciones en materia ambiental y los desarrollos científicos que se generan sobre la base del uso de los recursos naturales. Un indicio importante de la expansión en ese sector son las propuestas que presentaron en 2008 y 2009 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

¹ Las cuales refieren a los cambios hacia nuevas tecnologías que generan transformaciones en todos los ámbitos de la sociedad y modifican las relaciones económicas y sociales.

y la Organización de Naciones Unidas (ONU), para promover el crecimiento verde y la economía verde respectivamente. Ambas instancias plantean su iniciativa como una alternativa para reactivar el crecimiento económico de los países en el mundo, sobre la base de nuevas tecnologías verdes, la generación de un nuevo tipo de empleos y, en el caso de la ONU, una medida para potenciar las inversiones a favor de los sectores más pobres de la población.

Las iniciativas de la OCDE y la ONU se presentan en un momento en que el modelo capitalista se aloja en un escenario de globalización de los mercados que ha impactado en la economía, el ambiente, la cultura y la política de los países. Resulta de interés identificar los efectos que se han hecho manifiestos, resultado de dicha globalización, como el proceso de concentración del capital, mala distribución del ingreso, la crisis financiera, el desempleo. Se analizará si las condiciones actuales se asemejan a las condiciones previas a las anteriores revoluciones tecnológicas. En particular interesa indagar sobre la propuesta de la economía verde, que en principio se instalará sobre la misma estructura productiva que ha propiciado la desigualdad social y económica, para impulsar el crecimiento y el desarrollo a partir del uso de los recursos naturales, ya que se corre el riesgo de que se continúe deteriorando el capital natural y que ello no repercuta en un crecimiento acompañado de desarrollo.

El objetivo de este trabajo es describir, a partir del planteamiento de C. Pérez (2004), las características de la transición hacia las tecnologías ambientales, lo cual pareciera estar ya institucionalizado con la propuesta de la economía verde. También se analiza cómo en el marco de la globalización, se ve difícil que el fortalecimiento de esa transición tecnológica hacia lo verde modifique el esquema concentrador de la riqueza y garantice la fórmula crecimiento económico y desarrollo inclusivo.

Este ensayo corresponde a un trabajo analítico-descriptivo que se aborda en cinco apartados, cuyo punto de partida es el análisis de las revoluciones tecnológicas recuperando los elementos y condiciones que en su momento facilitaron los cambios hacia el siguiente paradigma. Interesa identificar cómo se está presentando la construcción

de una sexta revolución tecnológica orientada a lo ambiental. Para ello se aborda un segundo apartado que da cuenta, a partir de una revisión de la literatura y de algunas estadísticas, de los efectos económicos y sociales que han derivado de la globalización dado que es el escenario en el que se estaría asentando el nuevo paradigma. Se enfatiza en los ritmos de crecimiento en los últimos años y los efectos manifiestos en la concentración de la riqueza y los impactos sobre el ambiente, condiciones previas para la crisis financiera que se dio en el 2008 y que coincide con una de las características que se presentaron en anteriores revoluciones tecnológicas. En el tercer y cuarto apartado se analizan los elementos que están presentes en el contexto actual para que se generen las innovaciones en el sector ambiental y se recuperan a mayor detalle los planteamientos de los dos organismos internacionales —OCDE y ONU— que proponen de manera explícita un fuerte impulso hacia la economía verde, como una alternativa a la recuperación de la economía mundial. Finalmente, en el último apartado se ilustra la posibilidad de la transición tecnológica a partir del caso de las fuentes alternativas para la generación de energía eólica, en el cual es posible mostrar cómo el capital transnacional ha sido el que más ha invertido en condiciones que le han permitido ser el más beneficiado.

I. Las revoluciones tecnológicas

En su texto, *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, la Dra. Pérez sostiene que “*la secuencia revolución tecnológica-burbuja financiera-colapso-época de bonanza-agitación política se reinicia cada medio siglo aproximadamente, y se origina en mecanismos causales propios de la naturaleza del capitalismo*” (Pérez, C., 2004). Bajo la misma lógica de una *revolución científica* se entiende que el cambio es paulatino y se da un período de empalme entre la vieja y la nueva tecnología. En este trabajo se resaltan tres aspectos trascendentes del sistema, a los cuales se atribuye esa secuencia: la presencia de múltiples innovaciones tecnológicas radicales que modifican la estructura productiva, el desacoplamiento entre la economía real y la economía financiera, y la

resistencia al cambio de las instituciones ante los cambios en la esfera técnica y económica.

La investigación señala que la presencia de las revoluciones tecnológicas se ha dado a lo largo de más de dos siglos. El efecto que se presenta en cada una de ellas lo define como una *oleada de desarrollo*, esto implica una serie de cambios en toda la economía pasando por el ámbito de la producción, la distribución, la comunicación, el consumo y el contexto social.

Cada transformación, señala la autora, incorpora nuevos aspectos de la vida cotidiana y particularmente de las actividades productivas y los mecanismos de mercado. Ubica la primera gran revolución tecnológica a partir de 1770 y la última más allá del 2000, pasando por otras tres revoluciones, como se observa en el siguiente cuadro:

C 1. Revoluciones Tecnológicas

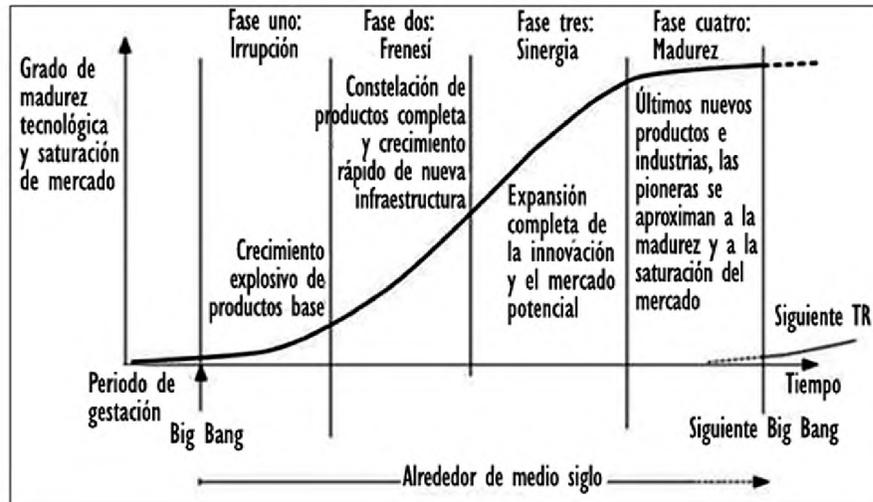
Secuencia	Revolución tecnológica	País núcleo
Primera	La Revolución Industrial	Inglaterra
Segunda	Era del vapor y los ferrocarriles	Inglaterra y se extiende a Europa y Estados Unidos
Tercera	Era del acero, la electricidad y la ingeniería pesada	Estados Unidos y Alemania
Cuarta	Era del petróleo, el automóvil y la producción en masa	Estados Unidos y Alemania
Quinta	Era de la informática y las telecomunicaciones	Estados Unidos y se difunde a Europa y Asia

Fuente: Pérez, C., 2004.

Otro aspecto que interesa recuperar en este planteamiento en relación a la oleada de desarrollo son los dos períodos por los que atraviesa que, de acuerdo a este análisis, tienen una duración de aproximadamente tres décadas. La primera mitad que denomina como período de instalación hace referencia al momento en que irrumpen las nuevas tecnologías en una economía madura y se empiezan a articular nuevas redes, surge una infraestructura diferente y se modifican

las formas de organización; la segunda mitad es el período llamado de despliegue que es cuando están dadas las condiciones sociales y técnicas que ya permiten la instalación plena del nuevo paradigma y posibilita el desarrollo de su potencial para generar riqueza.

G 1. Ciclo de desarrollo tecnológico desde la óptica de Carlota Pérez



Fuente: Pérez, 2002. Tomado de Hernández U. y Ávila F., 2010.

Asimismo señala que entre estos dos períodos se presenta un período de reacomodo entre la instalación y el despliegue lo que desencadena una recesión. La presencia de una recesión financiera en el proceso de una transición de paradigma tecnológico tiene sentido, toda vez que es posible que se genere un proceso de desinversión de los sectores tradicionales a la par de una tímida dinámica inicial de inversión hacia los sectores de las nuevas tecnologías, en busca de alternativas para recuperara la tasa de ganancia, que termina en una frenética inversión que desestabiliza los mercados y genera burbujas financieras, estableciendo la antesala del despliegue con la necesaria reestructuración de las instituciones.

El proceso de globalización que se ha vivido en las últimas cuatro décadas ha dado importantes señales que apuntan hacia el despliegue de un nuevo paradigma tecnológico, tanto por el crecimiento

explosivo que marcó la era de las comunicaciones como por la recurrencia de las crisis financieras. En ello ha sido fundamental la postura de las instituciones internacionales que inciden sobre las decisiones de la política nacional, la madurez y declive de diversos sectores económicos, la importante conformación de redes que han modificado los patrones de producción y consumo, la mayor participación y expresión de la sociedad. Las manifestaciones de la crisis ambiental y su incorporación en la agenda internacional también han sido clave para modificar el marco institucional y con ello incentivar el desarrollo de nuevas tecnologías y productos que apuntan hacia la utilización de los recursos naturales como el factor estratégico para el crecimiento de los países. En el siguiente apartado se presenta alguna evidencia de ese contexto.

II. Globalización y repercusiones sobre la sociedad y el medio ambiente

En este apartado se pretende explicar los orígenes visibles de la globalización que se presenta a partir de finales de la década de los años setenta a la par del surgimiento de un discurso que llamaba la atención sobre el agotamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. Como punto de partida interesa señalar las características e impactos de la globalización sobre la sociedad y sobre los recursos naturales.

No es posible hacer referencia a la globalización sin hablar de la libre movilidad de los productos y del capital o sin incorporar el tema del desacoplamiento de la economía real con la economía financiera y, por ende, las crisis financieras recurrentes donde los principales afectados han sido los países emergentes.

Tampoco es posible hablar de globalización sin considerar que la apertura de las economías facilitó las condiciones para que se mantuviera sobre la mesa y a disposición del capital, todo tipo de recursos llámese humanos, materiales y ambientales para que se incorporasen bajo la lógica de alta eficiencia a los procesos productivos, encabezados por las grandes empresas transnacionales.

El contexto de la globalización que se vive actualmente surgió como una respuesta a la crisis del modelo keynesiano, a finales de la década de los años setenta, y como el resurgimiento del modelo neoliberal para dar paso al papel preponderante que juega el mercado, a partir de entonces, en la economía mundial.

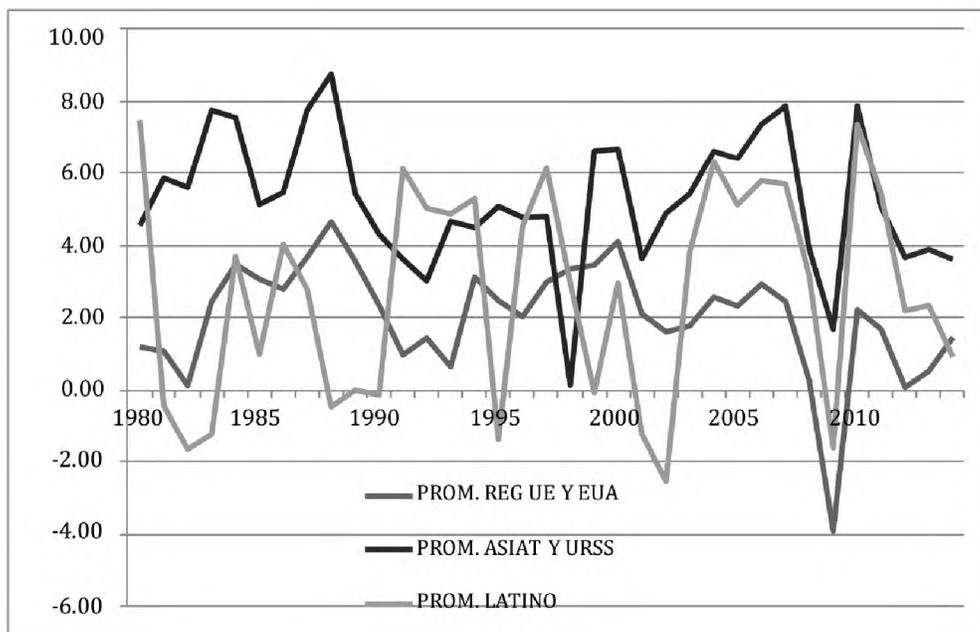
Bajo el argumento de las ventajas comparativas y las ventajas competitivas, se inicia un proceso que es posible caracterizar por la supresión de las barreras arancelarias facilitando la movilidad y el libre flujo de mercancías, el libre flujo de capitales y la consecuente integración de los mercados, lo cual se presentó como una salida a la crisis económica de aquella década.

La crisis de los años setenta marcó el fin de un paradigma económico y productivo y frenó el ritmo de crecimiento de la economía mundial. La tasa media de crecimiento del PIB de los países industrializados se ubicó por abajo del 3% en la mayoría de ellos, asimismo, con la crisis ya totalmente instalada a inicios de los ochenta los países en desarrollo experimentaron una caída de sus economías con una tasa media de 2.3%, la excepción fueron los países del sudeste asiático con tasas de crecimiento del 8%. Esta recesión se acompañó de inestabilidad financiera, alto desempleo y creciente inflación, así como un fuerte endeudamiento de los países en desarrollo. La crisis energética significó también una alerta sobre los recursos naturales.

Sin embargo, fue en 2008 cuando se presenta la más severa crisis económica y financiera a nivel mundial. Ese año el PIB mundial apenas creció un 1.9% y decreció el siguiente año un 2.9%, llevando a la bancarrota a importantes instituciones financieras.

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento de la tasa media de crecimiento del PIB, de los principales países de tres regiones: países de Europa (Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido); países asiáticos (Singapur, Corea, China, India y la ex Unión Soviética); y países de América (Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina y México). En ésta se observa una caída importante del crecimiento de los países de Europa y de Latinoamérica a principios de los años ochenta y posteriormente con la crisis del 2008, en la cual coinciden también con los de Asia.

**G. 2 Tasa de crecimiento promedio del PIB
de los principales países de tres regiones (1980-2014)**



La transición hacia el neoliberalismo económico implicó además el adelgazamiento del Estado bajo el argumento del indispensable saneamiento de las finanzas públicas, y la apertura económica marcó el fortalecimiento del libre mercado como base del crecimiento y del reajuste, en el plano regional por la integración de mercados mediante la vía de los tratados comerciales, lo que llevó a fuertes niveles de competencia entre regiones, países y empresas.

La mayor competencia entre los agentes y la reestructuración de las empresas se convirtieron en los pilares del nuevo escenario económico, donde instancias supranacionales y un gran número de gobiernos nacionales se enfrascaron en una permanente discusión para buscar alternativas al tradicional modelo productivo contaminante. Tendencias implícitas al llamado proceso de globalización como la regionalización de la economía mundial, la transición del paradigma productivo, el cambio tecnológico y el auge de los negocios internacionales se sumaron a esta ola de cambios, facilitando el flujo de factores y bienes para la incipiente formación de un mercado ambiental (Carrillo, G., 2002).

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA VERDE
Y TRANSICIÓN TECNOLÓGICA

Para los años ochenta del siglo pasado las economías más avanzadas recuperaron sus ritmos de crecimiento, dando paso al fortalecimiento de nuevas ramas industriales que fueron el eje de la expansión económica en el decenio. La revolución de la informática y las telecomunicaciones facilitó el giro del paradigma productivo que llevó a los países industrializados a la recuperación de mercados. Sin embargo, el desempleo se hizo presente en estos países mostrándose como una fuerte debilidad durante el período de transición, tendencia que se ha profundizado y se mantiene en la década actual. Para las economías atrasadas el peso de la deuda externa² perpetuó el estancamiento y les impidió avanzar al ritmo de la revolución tecnológica.

En los siguientes años, la década de los noventa del siglo pasado y la primera década del siglo XXI, se profundizaron las características de la globalización, las innovaciones en informática y transportación facilitaron el comercio mundial de mercancías que creció a tasas nunca antes vistas, como se observa en el cuadro 2. El comercio intra-industrial, derivado del crecimiento de la inversión extranjera y la deslocalización de las industrias también mostró un mayor dinamismo.

**C 2. Tasas de crecimiento anual de las exportaciones
e importaciones mundiales por regiones (1990-1998)**

Exportaciones				Regiones del mundo	Importaciones			
90-95	1996	1997	1998		90-95	1996	1997	1998
6.0	5.5	10.5	3.5	Mundo	6.5	6.0	9.5	4.0
7.0	6.0	11.0	3.0	Norteamérica	7.0	5.5	13.0	10.5
8.0	11.0	11.0	6.5	América Latina	12.0	8.5	22.0	9.5
5.5	5.5	9.5	4.5	Europa Occidental	4.5	5.5	7.5	7.5
5.5	3.5	9.5	5.0	Unión Europea	4.5	5.0	7.0	7.5
5.0	6.5	12.5	10.0	Econ. en transición	2.5	16.0	17.0	10.0
7.5	5.0	13.0	1.0	Asia	10.5	6.0	6.0	-8.5
1.5	1.0	12.0	-1.5	Japón	6.5	5.5	1.5	-5.5
11.5	7.5	11.5	2.0	Este Asiático	12.0	4.5	6.5	-16.0

Fuente: OMC, 1999. Tomado de Romero Gómez A., 2000.

² Se trata de la deuda de los países de América Latina que marcó el inicio en los años ochenta, la que a la fecha, a pesar de estrategias de renegociación ha continuado incrementándose, sin que en estos momentos se le dé la relevancia de los primeros años.

Para el 2011 el comercio mundial de mercancías alcanzó la cifra de 18 billones de dólares y la de servicios 4 billones de dólares, lo cual significó tasas de crecimiento del comercio mundial, en los últimos 30 años, de alrededor del 7% (OMC, 2013).

El gran crecimiento de los flujos de capitales es quizá la característica más relevante de la globalización, éste también estuvo fuertemente apoyado por las nuevas tecnologías de comunicación y por las políticas liberales de los gobiernos que facilitaron la entrada y salida del capital financiero en busca de los mayores rendimientos, los llamados capitales golondrinos.

Al mismo tiempo que el mundo se integró económica y financieramente, se empezó a discutir en la agenda internacional los problemas derivados del modelo productivo que impactaban sobre el medio ambiente, buscando alternativas a partir de esquemas de regulación y control para la industria por parte de los gobiernos.

Las consecuencias e impacto del fenómeno globalizador se vieron claramente en varios terrenos. El primero de ellos el desacoplamiento de la economía real con la economía financiera: “el PIB mundial para el año 2000 se calculaba en alrededor de 40 trillones de dólares, mientras que el papel especulativo en circulación era del orden de medio cuatrillón de dólares, es decir 50 veces más papel chatarra financiero en el mercado, sin sustento en la economía real” (Jalife, R.A., 2007, p. 93).

En los albores del siglo XXI, la especulación financiera mostró su peor cara en las crisis financieras que particularmente han padecido los países emergentes,³ con un efecto dominó que ha llevado a la quiebra a muchas empresas y ha sumado a los despidos por cuestiones de costos y competitividad, un gran desempleo resultado del cierre de muchas pequeñas y medianas compañías.

La apertura de fronteras al comercio ha llevado la competencia a niveles tan profundos que las empresas han buscado alternativas, encontrando en la innovación y la flexibilidad laboral los mecanismos

³ Con excepción de la crisis del 2008 que tuvo su mayor impacto en los países desarrollados.

para abatir costos, ello por supuesto ha tenido un fuerte impacto sobre el empleo, la remuneración y las condiciones laborales de los empleados.

Ambos efectos, la especulación financiera y la flexibilización laboral trajeron como resultado un proceso que ha impactado fuertemente en la sociedad: la concentración del capital en grandes corporaciones multinacionales y un mínimo porcentaje de la clase alta, particularmente en los países en desarrollo y en los países emergentes. La fuerte inequidad en la distribución del ingreso en los países con su principal expresión en el desempleo se ha configurado como *el talón de aquiles* de la globalización.

C 3. Reparto de la riqueza mundial

Porcentaje de la población (%)	Porcentaje de la riqueza que concentra (%)	Rango de percepciones (dólares)
0.6	39.3	Más de 1 millón
7.5	43.1	100 mil - 1 millón
22.5	14.4	10 mil - 100 mil
69.3	3.3	Hasta 10 mil

Fuente Anton A. (2013).

El efecto de la globalización sobre el medio ambiente y los recursos naturales no fue menos pernicioso, al pasar de un modelo productivo que consideró durante décadas que los recursos naturales eran infinitos hacia la idea de sustentar el futuro crecimiento de la economía mundial en el *“uso racional y sostenible”* de los recursos naturales, que adicionalmente propiciaría el desarrollo inclusivo.

Son muchos los factores que han determinado la expansión del comercio y de los flujos financieros, éstos se agrupan en lo que se denomina costos de transacción. La reducción de los costos de transacción implicó menos obstáculos a la movilidad financiera y de productos;

esto en parte ha estado determinado por las estrategias de integración horizontal y el modelo de deslocalización de procesos de los grandes corporativos, que han elevado los niveles del comercio intraindustrial hasta cerca de un 70% del comercio mundial y con ello se ha elevado también la concentración del capital. De modo que la tendencia de crecimiento de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales no sólo se explica por el fenómeno China, sino también por las filiales de las multinacionales instaladas en estos países.

Quizá el comercio mundial y la movilidad de capitales son la máxima expresión de la globalización, que vinculados al desarrollo tecnológico y la innovación que se concentra en ciertos países y en ciertas empresas, explica las causas de la concentración de la riqueza en el mundo. Sin embargo, el tema de innovación y tecnología se encuentra en un gran debate debido a la amplitud de posibilidades y orientaciones que se le está dando y que impactan tanto de manera positiva como negativa sobre el medio ambiente y la sociedad.

El efecto nocivo de la innovación tecnológica sobre el medio ambiente está determinado, en opinión de autores como Constanza (1999), en la escala, es decir, las economías de escala que son la principal ventaja competitiva de las transnacionales tienen repercusiones desfavorables de tipo social, ambiental y económico en muchas de las regiones donde se instalan, porque no consideran los ritmos de recuperación de los recursos renovables, afectan en otros casos porque realizan sus procesos sobre la base del uso de recursos naturales no renovables y porque en sus desarrollos no consideran el principio precautorio que reduciría los riesgos para la población.

Las condiciones económicas que llevaron a una situación de crisis financiera, tal como lo describe C. Pérez, en los procesos de transición, está dando lugar a la búsqueda de nuevos campos de inversión. En coincidencia con ello el cuestionamiento del deterioro sobre el medio ambiente y la incorporación de esta discusión a lo largo de tres décadas abrió la posibilidad para que el desarrollo tecnológico diera respuesta a nuevas necesidades.

III. Condiciones para la innovación en el sector del medio ambiente

A partir del trabajo de las revoluciones científicas es posible vislumbrar las coincidencias que se presentan en las últimas décadas sobre ciertas características que parecieran apuntar hacia un período de instalación de una sexta revolución tecnológica basada en el avance tecnológico de diversas ramas científicas (biología molecular, biotecnología, nanotecnología, ingeniería genética y nuevos materiales entre otros) lo que permite nuevos usos de los recursos naturales y que al parecer tendría como núcleo los países de Europa. La misma C. Pérez, en un trabajo del 2010,⁴ señala que una vía posible para dinamizar el desarrollo en América Latina se puede dar a partir de una estrategia de desarrollo productivo basada en el uso de los recursos naturales aprovechando el desarrollo tecnológico de los países asiáticos. Sin embargo, en la medida en que los países latinoamericanos no adquieran las capacidades para que se les transfiera el conocimiento esa propuesta presenta altos riesgos, asociados a la posibilidad de mantener una posición de primario exportadores sin retener el valor que agregaría el conocimiento y las nuevas tecnologías.

De modo que si se analiza cuatro décadas atrás el tema de los problemas y alternativas relacionadas con el medio ambiente se encuentra que es a partir del año 1972 cuando se discute por primera vez, entre representantes de varios países, acerca de la escasez de recursos naturales como consecuencia del modelo productivo predominante, y se publica por parte del llamado Club de Roma el libro *Los límites del crecimiento*, cuyo planteamiento giraba en torno al agotamiento de diversos materiales y recursos naturales no renovables debido el ritmo de crecimiento de la población, a la creciente demanda de alimentos que ello implicaba, a la actividad industrial y a los altos niveles de contaminación que se generaban.

⁴ Se refiere al artículo: “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”, publicada, en la revista CEPAL, en abril de 2010.

En 1972, se lleva a cabo en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁵ y a pesar de que ahí no se tomaron acuerdos en torno a la publicación antes citada, su importancia trascendió en muchos ámbitos; ya que a partir de los años setenta los gobiernos de los países industrializados empezaron a crear instituciones *ad hoc* y a incluir en sus programas de gobierno medidas ambientalistas, entre ellas políticas de ahorro de energéticos que se pusieron en marcha a partir del aumento del precio internacional del petróleo en la década de los años setenta⁶.

El tema ambiental vuelve a tomar fuerza en 1987, cuando la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD) presentó su informe sobre la situación internacional y el medio ambiente, que tituló “Nuestro Futuro Común”. En ese documento se postuló el término *Desarrollo Sostenible* entendido como la estrategia que busca “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1987). Bajo la idea de la conmensurabilidad y la sustituibilidad de los recursos naturales se abre el camino para romper con la idea del crecimiento cero y se argumenta que en realidad existe una total compatibilidad del crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales.

El texto de “Nuestro futuro común” mostró una visión contraria a la propuesta de “crecimiento cero”, asumiendo que la tendencia creciente del consumo y la presión futura que por el crecimiento de la población se ejercería sobre los recursos y el medio ambiente era manejable, siempre y cuando se realizaran cambios importantes en las instituciones,

⁵ “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” constituyó la más importante iniciativa tomada hasta entonces en el terreno de la conservación del medio ambiente y de la lucha contra la contaminación, su principal aporte fue dar relevancia al problema ambiental desde una perspectiva de interacción entre el sistema natural, el sistema social, el medio físico y el medio construido por el hombre.

⁶ En los años setenta el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) japonés conformó grupos de trabajo para reorientar su proceso productivo hacia actividades menos dependientes del consumo de materias primas y energía, con proyectos orientados a la utilización de nuevas tecnologías y al incremento de la eficiencia energética.

en la legislación, nacional e internacional, y se establecieron acuerdos entre gobiernos y con los organismos internacionales. La construcción de instituciones y leyes que regularan y promovieran procesos y tecnologías más amigables con el ambiente⁷ inició en los años setenta, y esa iniciativa se trasladó a las empresas de los países desarrollados en los años ochenta, momento en el que se empiezan a sustituir aquellas tecnologías de “final de tubo” por tecnologías preventivas.

En los ochenta, el tema del control de la contaminación comenzaba a estar en la agenda de empresas de países avanzados, principalmente empresas de gran tamaño (1000-5000 empleados) o multinacionales. En esta época aparecieron las primeras declaraciones corporativas de responsabilidad ambiental... Los trabajos pioneros de la empresa 3M y su programa 3R (recicla, reusa, recupera)... generó ahorros sustanciales en el corto plazo... 3M colaboró con Naciones Unidas en la elaboración de guías y manuales para el control de la contaminación a través de buenas prácticas de ingeniería y el uso de tecnologías limpias. (Díaz, L y Montalvo, C., 2011, p. 10)

El surgimiento de nuevas tecnologías e innovaciones que tomaran en cuenta el componente ambiental, particularmente en lo que se refirió

⁷ Algunas iniciativas para sustentar políticas limpias para el aire y el agua, entre los años setenta y noventa fueron: Convención ECE (Comisión Económica para Europa) transnacional para el control de la contaminación del aire (1979, 1983) firmada por 34 países y ratificada por 24 países. Convención de la UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) para la protección de la capa de ozono (1985) firmada en Viena. El protocolo de Helsinki (1987) firmado por 20 países con el objetivo de reducir las emisiones nacionales anuales de sulfuro en al menos 30% para el año 1993. El protocolo de Montreal (1987) adherido a esta convención donde 46 países se comprometieron a reducir su producción de cinco clorofluorocarbonos y tres alones para el año 2000 y fue ratificado en Londres (1990) por 100 países. El protocolo de las emisiones de los óxidos de nitrógeno que fue firmado en 1988 en Sofía y ratificado por 16 países que acordaron tomar medidas en contra del incremento de las emisiones de óxidos de nitrógeno y no incrementarlas a niveles de 1987 después del año 1994. Del agua: aprobación de convenciones relacionadas con la contaminación global, por ejemplo actos relacionados con aguas marinas: Londres 1972, Helsinki y París 1974, Barcelona 1976 y 1982 ley del océano convenio internacional para la preservación de recursos firmado por 160 países y Declaración Ministerial de Londres 1987 para protección del Mar del Norte firmada por 8 países.

a las tecnologías limpias, llevó hacia una reconversión industrial que dejaba de lado las adaptaciones tecnológicas de la década anterior.

Durante la década de los ochenta se presencia el surgimiento de nuevas tecnologías ambientales orientadas al tratamiento de agua, manejo de desechos, control de la calidad del aire y remediación de suelos. “Ese sector generó un monto de negocios de 200000 millones de dólares en 1990 y representó el 20% de las exportaciones de Europa, 10% de las de Estados Unidos y 6% de las de Japón” (Micheli, 2000, p. 190). Cada una de esas regiones empezó a especializarse en esos años posicionándose a la cabeza del desarrollo tecnológico, asimismo se presencié en esa década una transformación social con la conformación de grupos ambientalistas, en defensa de los recursos naturales, y posiciones ideológicas a favor del ambiente que emanaban de la academia.

La década de los años noventa suma varios elementos para que el desarrollo de las tecnologías ambientales empiece a consolidarse. En el marco de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, una de las principales reuniones internacionales sobre medio ambiente, se crea el *Bussines Council of Sustainable Development*, con el fin de incorporar al sector empresarial en los acuerdos internacionales dentro de una normatividad en materia de calidad ambiental, minimización de impactos ambientales, nuevas tecnologías y esquemas organizacionales y de gestión ambiental, que encabezarían las grandes empresas transnacionales.

Surge en esos años el concepto de ecoinnovación; varios países, principalmente de Europa, desarrollan sistemas de ecoetiquetado y empiezan a surgir los productos ecológicos; se pone en auge el tema de las certificaciones ambientales (ISO 14000); y la política ambiental que años atrás insistía en el control y sanción a los privados para regular la contaminación sobre la base de una serie de leyes y normas, ahora se combina con una política de regulación voluntaria (de las empresas) donde será el naciente mercado de consumidores, conscientes y comprometidos con el medio ambiente, los que premian a las empresas en el mercado.

La primera década del siglo XXI, hace converger de manera intensa los avances de la ciencia en las áreas de comunicaciones, informática,

ingeniería genética, biología molecular, biotecnología, nanotecnología, etc., con los recursos naturales en su amplia variedad de especies, los cuales son utilizados de una forma creciente para el desarrollo de ecoinnovaciones y nuevos productos.

Esta oleada de innovaciones ambientales, encabezada por Alemania, Estados Unidos, España, y algunos países asiáticos se empieza a expandir hacia los países emergentes a través del comercio de nuevas tecnologías, la formación de capital humano, las inversiones extranjeras en áreas estratégicas innovadoras y los desarrollos de las transnacionales asentadas en estos países.

En esta década, como en otras épocas de revoluciones tecnológicas, se presenta una profunda crisis financiera, en el año 2008, que lleva a los países desarrollados a niveles que van desde una reducción drástica de su PIB hasta una profunda recesión que ha durado cerca de siete años y no da señales de una plena recuperación. Sintomáticamente, y a la luz del planteamiento que se viene siguiendo de las oleadas de las revoluciones tecnológicas, organismos internacionales como la OCDE y la ONU impulsan ante la crisis mundial una iniciativa para instalar e institucionalizar la idea de que a partir del impulso a los “negocios verdes”, es decir, basados en tecnologías ambientales y en el uso racional de los recursos naturales, se puede construir una economía y un crecimiento verde que conduzca a la superación de la crisis mundial y además, en una lógica de inclusión social, promueva el desarrollo y la equidad en los países.

IV. El surgimiento de la economía verde

Sobre el concepto de crecimiento/economía verde con todas sus variantes, entre otras: ecoinnovaciones, bioeconomía, negocios verdes, se han manifestado posturas que se contraponen; desde los organismos del orden internacional que lo presentan como una vía para vigorizar la economía mediante la generación de mayor confianza en los mercados, el desarrollo de la innovación y adopción de nuevas tecnologías, la creación de nuevos sectores, el fortalecimiento de las políticas públicas

y de las medidas fiscales, y la corrección de distorsiones de mercado; hasta las organizaciones civiles que atribuyen al sistema de producción y consumo vigente los problemas de escasez de agua, depredación de los recursos y el cambio climático, señalando que la idea del crecimiento verde es sólo una forma de hacer negocios a costa de la explotación de los ecosistemas.

Se presentará sintéticamente el origen de las propuestas de economía y crecimiento verde, a tres décadas de iniciado el proceso de transformación hacia las tecnologías ambientales, para discutir cómo en el marco de la globalización la institucionalización de una propuesta en ese sentido, asentada sobre la misma estructura económica, tenderá a reproducir el esquema de concentración de la riqueza ahora a la luz del aprovechamiento de los recursos naturales.

La OCDE definió en 2005 el concepto eco-innovación como:

las actividades que producen bienes y servicios para medir, prevenir, limitar, minimizar o corregir daños ambientales en materia de agua, aire y polución, así como problemas relacionados con los residuos, contaminación acústica y ecosistemas ... incluye las tecnologías más limpias, los productos y los servicios que reducen el riesgo ambiental y minimizan la contaminación, y la eficiencia en el uso de recursos.

Tal concepto ya había sido propuesto en 1996 por Fussler y James y posteriormente discutido por diversos autores como Kemp y Arundel, Klemmer, Rennings, Andersen y Huber (véase Rivera, D. Patricia, 2014, pp. 28-30).

En el año 2008, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanza una iniciativa que denominó la Economía Verde, y que define como:

un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo, sin, al mismo tiempo, exponer a las generaciones futuras a significativos riesgos ambientales y escasez ecológica significativas. (PNUMA, 2010, p. 2)

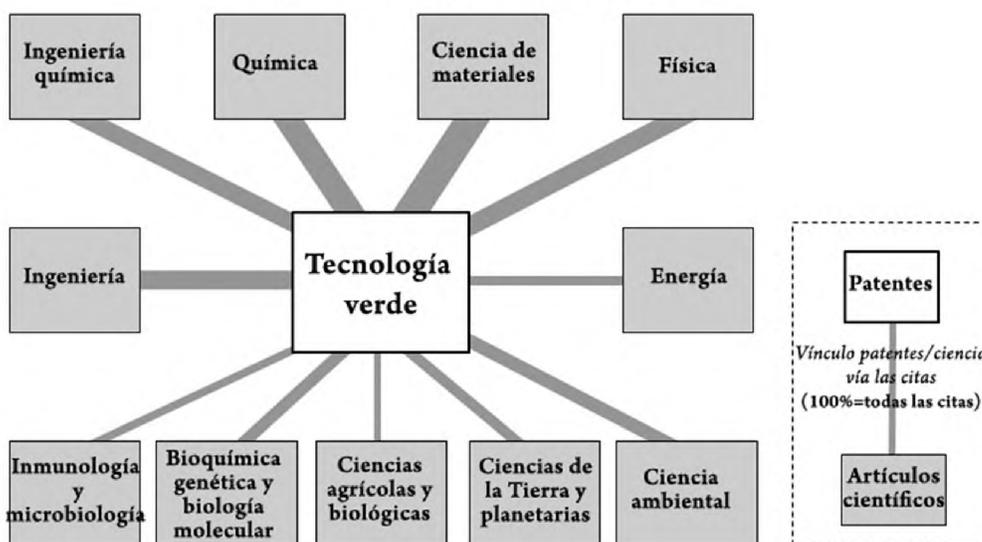
Esta propuesta estableció como eje el fomento a la inversión privada y pública en la producción de bienes y servicios amigables con el ambiente para potenciar dichas inversiones a favor de los sectores de la población más pobres.

Un año después, en 2009, se llevó a cabo la reunión ministerial de la OCDE. En ella se propone la firma de una declaración sobre *Crecimiento Verde* con el fin de fortalecer esfuerzos para superar la crisis, reconociendo que el uso de los recursos naturales y el crecimiento pueden ir de la mano. En esa misma sesión los ministros apoyaron un mandato para que la OCDE formulara una estrategia de crecimiento verde que conjuntara aspectos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y de desarrollo (Carrillo, G., 2015, p. 94).

En 2011 ambos organismos publican nuevos documentos, el PNUMA publica el documento *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*, en ese trabajo se resume nuevamente la problemática económica, social y ambiental que dio paso a la creación del concepto y se define a la economía verde como “aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente”. Plantea que en una economía verde, el aumento de los ingresos y la creación de empleos deben derivar de inversiones públicas y privadas destinadas a reducir las emisiones de carbono y la contaminación, a promover la eficiencia energética así como en el uso de los recursos, y a evitar la pérdida de diversidad biológica y de servicios de los ecosistemas” (PNUMA, 2011, p. 1).

El Banco Mundial se suma con una plataforma de conocimiento global sobre iniciativas de crecimiento verde, donde se estimaron las inversiones en *proyectos verdes* que se han destinado a los distintos sectores económicos y que promueven la investigación científica y la innovación. En el diagrama extraído del documento de 2011 de la OCDE, se presenta el porcentaje de patentes en tecnologías verdes que se han registrado en los distintos sectores donde se observa la mayor participación en ciencia material, química, física e ingeniería.

G. 3. Tecnologías verdes y ciencia



Fuente: OCDE (2010) Measuring Innovation. A new perspective, basado en la Scopus Costum Data, Elsevier, julio de 2009; OCDE, Patent Database, enero de 2010; y EPO, Worldwide Patent Statistical Database, septiembre de 2009.

Las críticas al crecimiento verde no se han hecho esperar, se dice que es un modelo basado en el crecimiento económico que no implica una diferencia substancial al modelo actual; no queda claro de qué manera se logrará redistribuir la riqueza y generar un desarrollo inclusivo, tampoco está claro cómo funcionaría el apoyo tecnológico y financiero a los países en desarrollo, quizá podría surgir un dinamismo autónomo en estos países a partir del aprovechamiento de sus recursos y del avance científico, pero en un entorno globalizado hay riesgos.

¿Cuáles son los riesgos de estas iniciativas? Como señala Carlota Pérez en su trabajo del año 2010, el mundo ha cambiado, los países emergentes ahora llegan a competir a los mercados internacionales con innovaciones en diversas áreas, se ha abierto una inmensa ventana al desarrollo científico (nanotecnología, biotecnología, robótica, genética, energías alternativas, etc.) y su vinculación con los mercados en áreas que sustentan y se combinan para hacer un uso racional de los recursos ambientales. También el mercado se ha transformado a favor de esta tendencia con la hiper-segmentación que da cabida a una enorme cantidad de nuevos productos que surgen desde innovaciones básicas hasta complejas.

También es cierto que las posibilidades de formación del capital humano en todos los países ahora son mucho mejores y que se han conformado redes que facilitan la movilidad y los vínculos para la producción, sin embargo, estamos asentados en un mundo globalizado, donde, como se discutió en la segunda sección de este trabajo, la globalización ha mostrado a lo largo de cuatro décadas que es un proceso funcional a los intereses del gran capital, y que bajo la convicción de la mínima intervención del Estado en los procesos económicos y en las regulaciones al capital, deja muy lejos la posibilidad de una redistribución del ingreso a partir de la inclusión y dignificación de millones de personas que sobreviven en la informalidad y el subempleo.

La OCDE y la ONU proponen que el modelo verde sea la base del crecimiento y del desarrollo en los países emergentes y atrasados, donde el componente clave para continuar el avance científico y el auge innovador sea el uso de los recursos naturales, que conforman la riqueza de esos países con impactos a nivel local en las comunidades. Estas instituciones que ahora se reconfiguran y adecúan al nuevo escenario, que una vez superada la instalación se correspondería con el despliegue de la “sexta revolución tecnológica”, establecen condiciones y propician regulaciones trucas que continúan favoreciendo a las grandes corporaciones para que se dé un proceso de apropiación y extracción de la riqueza natural de los países en atraso.

La propuesta de sumarse a las oportunidades de la modernidad enganchándose en el dinamismo asiático, a partir de una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales, no deja de ser interesante para contados sectores y grupos que se ven salpicados con beneficios marginales a partir de la innovación y las nuevas tecnologías, pero ello no garantiza un desarrollo inclusivo y las posibilidades reales de una redistribución equitativa del ingreso. Por el contrario, los riesgos son altos, las posibilidades de “despojar” a las comunidades y países enteros de su riqueza natural, por parte de las grandes corporaciones, son altas y *para muestra basta un botón*.

V. El caso de la energía eólica

Existen argumentos a favor y en contra de una tendencia que ya no tiene retorno: el uso del medio ambiente para fines de mercado, y que se puede ejemplificar con el caso de las energías alternativas.

A partir de los años noventa se inició la instalación de proyectos de energía eólica a gran escala en dos regiones de México: *La Ventosa* en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca y *La Rumorosa* en el estado de Baja California. Las principales empresas que incursionaron en estas primeras inversiones fueron norteamericanas y europeas, como se observa en la siguiente tabla.

C. 4 Principales empresas con proyectos de energía eólica en México

Empresa	Origen
Gamesa / Acciona	España
Vestas	Diamarica
Clipper	Estados Unidos
EDF	Francia
ENEL	Italia
Mc Quaire	Australia
PGGM	Holanda
Mitsubishi	Japón
Gamesa/Acciona/Renovalía/ Ibedrola/Gas Natural/Fenosa/ Preneal/EYRA-ACS	España
Peñoles/Grupomar/Cemex/Grupo Salinas/Soriana/Fuerza Eólica de México	México
Walmart	Estados Unidos

En 1986, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) instaló estaciones anemométricas en el Istmo de Tehuantepec y realizó diferentes evaluaciones del potencial eólico. En 1994, realiza la construcción del primer proyecto experimental de energía eólica, La Venta I, con 1 575 megawatts de capacidad, se ubicó en la Venta, agencia municipal de Juchitán, Oaxaca.

En el 2006, se llevó a cabo la inauguración del parque eólico La Venta II, una central con 83.3 megawatts con capacidad para generar electricidad para aproximadamente 45 mil viviendas en la misma zona y en 2008 inicia el proyecto La Venta III, operada por Acciona, con una producción estimada de 101 megawatts de capacidad total y un rango por aerogenerador de 1.0 a 2.5 megawatts. Acciona fue la primera empresa en recibir el incentivo del Banco Mundial de 1.1 centavos de dólar por kilowatt-hora entregado a la red eléctrica durante los primeros cinco años de operación. Para el 2013 se había consolidado el “corredor istmico” con la instalación de 14 parques eólicos (La Venta I, La Venta II, La Venta III, Parques Eólicos de México, Eurus Acciona, Oaxaca I, Oaxaca II, Oaxaca III, Oaxaca IV, Electricidad del Valle de México, Bi ne Stipa, Bi stipa nayaa, Fuerza Eólica de México y Piedra larga).

El caso de Oaxaca es un ejemplo de la expansión de una nueva tecnología ambiental en un período de 20 años, que se ha intensificado en los últimos siete años. Esta oleada de inversiones en el ramo se ha concentrado en empresas grandes. Para el año 2015 se autorizaron 4 parques eólicos de menores dimensiones en Jalisco, Zacatecas, Tamaulipas y Puebla, que en conjunto generarán alrededor de 200 megawatts, y están en proyecto 11 centrales más en Tamaulipas. En el caso de Puebla, las empresas que participarán son las españolas: Preneal e Impulsora Latinoamericana de Energía Renovable, ILER, que invertirá en conjunto con la empresa Iberdrola.

En términos generales y a reserva de la problemática particular que ha enfrentado cada comunidad, estos proyectos han propiciado el desplazamiento de la actividad agrícola y/o pecuaria en grandes superficies, con ello el alejamiento de los campesinos de sus actividades tradicionales y el cambio de uso de suelo en áreas de vocación productiva. También es cierto que en ocasiones se trata de suelos improductivos, y en primera instancia resulta muy atractiva la cantidad que se les paga a los propietarios de los terrenos. En el año 2012, se pagó en Oaxaca un promedio de \$20 000.00 pesos anuales por hectárea; para Puebla se ha reportado, en 2015, un pago por la instalación de cada generador en 40 metros, de \$833.00 por mes y un pago anual de \$10 000.00 en los lugares donde se instaló alguna antena (*La Jornada de Oriente*, 31/08/2015).

Debido a lo deprimido que está el mercado de productos agrícolas en el país, persiste otro escenario a futuro sobre las implicaciones que traerá para estos propietarios y sus familias el quedar atados a contratos de al menos 25 años (vida útil de la turbina). Aún más drástico podría ser el impacto para el resto de la sociedad que habita en las localidades aledañas que no se ven beneficiada con ese ingreso, por ejemplo no se crean empleos que compensen y generen derrama económica en la región y/o que fortalezcan el tejido social y la vida cultural de las localidades, simplemente se ven invadidos por un número infinito de torres generadoras de energía eólica y la presencia de técnicos e ingenieros ajenos a las tradiciones y vida local.

En un estudio de la Comisión para el diálogo con los pueblos indígenas de México se señala que:

Las grandes empresas productoras de energía eólica asentadas en diversas regiones del país, junto a las mineras que operan en casi una tercera parte del territorio nacional, son beneficiarias de las leyes y acuerdos promovidos por el gobierno federal que les garantizan pagos raquíticos a los propietarios originales de la tierra por ocupar miles de hectáreas donde han quedado instalados sus parques eólicos... En el ámbito internacional la remuneración pagada por las empresas explotadoras de parques eólicos, por concepto de arrendamiento de tierras, oscila entre 1 y 5% de los ingresos brutos por venta... La Asociación Europea de Energía Eólica señala como estándar 3.9% de los costos de la producción... en México se ubica muy por debajo del estándar internacional, al situarse en el 0.025% de los costos y el 1.53% de los ingresos brutos. (CDPIM, 2013, p. 16)

Mientras que en sus países de origen las empresas con proyectos eólicos pagan alrededor del 4% de su ingreso bruto en arrendamiento, en México pagan alrededor del 0.25. A manera de ejemplo, la empresa Iberdrola obtuvo en un año, en el parque eólico Bii Nee Stipa, ganancias brutas por 7 148 000 dólares y pagó por arrendamiento alrededor de 23 600 pesos. No queda claro cómo se puede establecer una dinámica de desarrollo para los pueblos, basada en el uso de sus recursos naturales, que implique inclusión social, distribución del ingreso y apropiación de su trabajo.

Adicionalmente se tienen impactos sobre el ambiente, ya que si bien es cierto que estos proyectos contribuyen de manera importante a reducir las emisiones de CO² (dióxido de carbono) —lo que impacta positivamente en el cambio climático—, existen otras repercusiones tales como: los aerogeneradores requieren para su fabricación un alto contenido de energía y materiales como hierro, acero, lignito, granito, calcio, arena de cuarzo, zinc, etc., que deben ser extraídos de las minas, además de los residuos que se generan al desmantelarlos al final de su ciclo de vida; en la construcción y funcionamiento de los parques se producen derrames de aceite sintético, solventes, pinturas por los cambios de aceite con el riesgo de contaminar suelos y cuerpos de agua superficiales y subterráneos; estos parques también provocan la fragmentación de extensiones de hábitat especialmente de aves y reptiles, se generan impactos en las cadenas tróficas y lo más grave se provoca muerte de aves por la colisión con las aspas de los aerogeneradores en funcionamiento. Los efectos que derivan siguen siendo estudiados y detectados por expertos ambientalistas y urbanistas.

La transición hacia las tecnologías ambientales es necesaria y ahora es una realidad, eso forma parte ya de la denominada economía verde. Sin embargo, el crecimiento y expansión de este tipo de tecnologías está generándose principalmente por las empresas multinacionales que continúan operando en la lógica del modelo de la globalización, grandes inversiones y grandes ganancias que se concentran en unos pocos y que no se traducen en empleos de calidad, distribución equitativa del ingreso y en general mejores condiciones de vida a la población, más bien amenaza con continuar con un uso abusivo de los recursos naturales de los países en desarrollo. La sexta revolución tecnológica quizá garantice el crecimiento de la economía mundial, pero no el desarrollo de los países atrasados y al parecer tampoco la conservación del medio ambiente.

Consideraciones finales

El actual escenario de apertura económica impone un nuevo reto a los países en desarrollo. Las empresas nacionales se enfrentan a una fuerte

competencia en sus propios mercados ante la presencia de empresas filiales de los grandes consorcios que en su mayoría las superan en tecnología, productividad y en ocasiones calidad, y cuentan con estrategias de mercadotecnia que destacan una actitud amigable frente al ambiente.

Esa dinámica corresponde a un contexto que impone el modelo global que ha favorecido a todas luces la concentración del capital en manos de las grandes empresas transnacionales, de modo que son esas mismas empresas las que tienen mayores posibilidades para aprovechar el cambio tecnológico y las oportunidades que podrían presentarse a partir de los negocios verdes y de las innovaciones que se den sobre la base del uso de los recursos naturales.

Los organismos internacionales, léase OCDE, ONU y Banco Mundial, se encuentran muy activos en la promoción de la Economía Verde, se induce a los países por distintas vías a adoptar esta idea y a asociar el mayor número de iniciativas posible con el mercado de productos y servicios verdes, pero no deja de observarse que en los países en desarrollo llegan las inversiones extranjeras para hacer uso intensivo del capital natural y las derramas económicas esperadas muchas veces no llegan y por tanto ello no se traduce en un beneficio para la población del lugar.

El modelo teórico de las revoluciones tecnológicas de Carlota Pérez aporta muchos elementos para entender cómo se va transitando hacia un nuevo patrón tecnológico que apunta a la construcción de un nuevo paradigma, sin embargo, la idea de lograr un desarrollo inclusivo en los países de América Latina a partir del aprovechamiento de los recursos naturales está dejando de lado las lecciones que hemos aprendido de un mundo globalizado, donde es el capital transnacional el que aprovecha las oportunidades bajo el respaldo de las instituciones internacionales y dado el bajo margen de actuación que se le permite hoy a los gobiernos nacionales, los beneficios para la sociedad no llegan a ser los esperados sino por el contrario.

Hasta ahora no existe una sólida corriente académica o grupo de activistas ambientales que se manifieste en defensa de la economía verde, este planteamiento surge y es impulsado desde los organismos internacionales ya señalados —OCDE y ONU— y empieza a tomarse como parte de

la política nacional en diversos países. En México, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) ha incorporado desde 2012 esta propuesta en una idea de incidir sobre la política pública sugiriendo que el tema se aborde en cuatro ejes estratégicos:

*Como marco de referencia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo.

*A partir de instrumentos económicos regulatorios y financiamiento público.

*Con acciones de cooperación internacional.

*Con una agenda de investigación sobre mercados de carbono, valoración de ecosistemas y análisis de riesgos y vulnerabilidad.

De modo que se trata de una tendencia oficialista que si bien es cierto incorpora en el discurso los temas de desarrollo, conservación del inventario de los recursos naturales para las generaciones futuras, las inversiones que se han realizado alrededor de la economía verde han evidenciado efectos secundarios que impactan sobre comunidades de escasos ingresos y baja capacidad de organización para defender sus derechos. Mostrar la evidencia de este sinnúmero de casos implica un trabajo exhaustivo que en este artículo sólo se ha presentado con una pequeña muestra que es el caso de las inversiones en energía alternativa en el estado de Oaxaca.

La experiencia presentada a manera de ejemplo muestra cómo la transición hacia una nueva tecnología que aprovecha un recurso común, en este caso las energías alternativas, ha beneficiado principalmente a grandes empresas extranjeras como Iberdrola y los beneficios para las comunidades han sido mínimos en el mejor de los casos bajo la complacencia del gobierno nacional.

El debate sobre la economía verde se encuentra aún en construcción, como se ha referido en este trabajo es necesario analizar el fenómeno para identificar las evidencias que permitan mostrar un proceso de transición hacia un paradigma tecnológico verde. Como todo cambio paradigmático, ya analizado por C. Pérez, éste se encuentra en una espiral donde las condiciones económicas propias de la economía mundial determinan el ritmo lento de la transición y sobre esto es que se debe profundizar.

Bibliografía

- ANTÓN, A. (2013). “La desigualdad social”. <http://www.pensamiento-critico.org>.
- BARNÉS, R. (2012). “Enseñanzas de Rio+20 para México. Hacia una economía verde en México”. INECC.
- CANALS, J. (1993). “La Nueva Economía Global”. DEUSTO, España.
- CARRILLO, G. (2002). “La empresa mexicana y los mercados ambientales en la globalización”, *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 3 pp. 188-196.
- _____ (2010). “Consideraciones del medio ambiente en el desarrollo económico”. En Rozo, C. y Constantino, R. (Comp.) *La Quimera del Desarrollo: Instituciones y Globalización*. Editorial M.A. Porrúa, México.
- CDPIM (2013). “La Energía Eólica en México. Una perspectiva social sobre el valor de la tierra”. Segob, México.
- CMMAD (1987). *Nuestro Futuro Común*. Ed. Alianza, Madrid.
- DÍAZ, F. y C. Montalvo (2011). “Repensando la innovación desde un punto de vista de la sustentabilidad ambiental ¿es la eco-innovación una herramienta-objetivo necesaria y alcanzable para países emergentes?” *Revista Innovación y Competitividad*. Adiat, México.
- HERNÁNDEZ, I. D. y R. A. Ávila (2010). “Paradigma tecno-económico del sector eléctrico en Colombia a través de innovaciones tecnológicas, organizacionales, financieras y de mercadeo”. Caso de análisis, ISA. SA.
- JALIFE, R.A. (2007). *Hacia la desglobalización*. Jorale Editores/Orfila, México.
- MEADOWS, D. H., D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens (1972). *The Limits to Growth*. Universe Books, Nueva York.
- MICHEL, J. (2000). “Fin de siglo: construcción del mercado ambiental global”, *Comercio Exterior*, marzo de 2000, México.

- OCDE (2011). “Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas”. <http://www.ocde.org/greengrowth>.
- _____ (2012). “Crecimiento verde incluyente. Para el futuro que deseamos”, *Contribución de la OCDE a Rio+20*. <http://www.ocde.org/greengrowth>.
- OMC (2013). “Informe sobre el comercio mundial. Factores que determinan el futuro del comercio”. <http://www.wto.org>.
- PÉREZ, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. Ed. Siglo XXI, México.
- PNUMA (2011). “Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”, *Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. ONU, Francia (www.unep.greeneconomy).
- RIVERA, D. P. (2014). “Incentivos y Barreras a la Ecoinnovación con materiales reciclados en México”. Tesis de maestría. UAM, México.
- ROMERO, G. (2000). “Globalización y economía internacional. Un análisis desde la perspectiva del desarrollo”. 4º Encuentro Iberoamericano de Estudios Prospectivos. La Habana, Cuba.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2013). “Estadísticas y estudios del sector”. <http://www.economia.gob.mx/comunidadnegocios/mineria/estadisticas-y-estudios-del-sector>. Fecha de consulta: 28/02/2014.
- _____ (1983-2012). *Anuario estadístico de la minería mexicana*. Servicio Geológico Mexicano, Coordinación general de minería, México.
- BANCO MUNDIAL. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/1W?page=6&display=default>.

Evaluando a los organismos intermedios: el caso de las Fundaciones Produce

Luz Marina Sánchez Rodríguez y René Rivera Huerta

Introducción

Las actividades de innovación son resultado del esfuerzo colectivo de varios actores que interactúan no sólo para crear nuevo conocimiento científico y tecnológico, también para difundirlo y materializarlo en productos, servicios y procesos (Hertog *et al.*, 2003). La vinculación entre los diferentes actores es compleja porque sus objetivos, intereses y motivaciones la mayoría de las veces no son compartidos. En este ámbito, caracterizado por la complejidad, han surgido un conjunto de individuos u organizaciones que actúan como mediadores entre los actores involucrados en los procesos de innovación, a este tipo de organismos se les denomina “intermediarios”. Estos últimos generan valor para los clientes, al identificar el conocimiento y la tecnología apropiada a sus necesidades y facilitar la transferencia de la misma.

En esta misma dirección y con la finalidad de dar respuesta a los problemas y retos que enfrenta el sector agropecuario mexicano, el gobierno ha generado organismos intermediarios con la finalidad de vincular a los investigadores con los productores agropecuarios, tal es el caso de las Fundaciones Produce (FP). Las FP son asociaciones

de productores agrícolas sin fines de lucro, son organismos intermediarios cuyo propósito es fomentar la participación de los investigadores en proyectos científicos y tecnológicos, que tratan de dar solución a un problema concreto que enfrenten los productores agropecuarios.

Aun cuando la importancia de las FP está clara, pocos trabajos han sido realizados por la academia para entender el funcionamiento y el desempeño de este organismo (Ekboir *et al.*, 2009, Torres y Vera-Cruz, 2011 y Dutrénit *et al.*, 2011). Menos investigación aún se ha realizado para entender el impacto que ha tenido dicho organismo tanto en el agente generador del conocimiento (los investigadores), como en el agente usuario del mismo (productores agropecuarios). Algunos trabajos tratan de forma tangencial el problema de la intermediación, pero focalizándose en el análisis del efecto de la vinculación investigador-productor (I-P) en la productividad del investigador (Rivera *et al.*, 2011). En este sentido, el presente trabajo intenta, por tanto, contribuir a la discusión estudiando el efecto de la intermediación de las FP en la cantidad y calidad de la producción científica y tecnológica.

Se parte de la idea de que la intermediación de las FP puede estar incidiendo en la dirección de las actividades del investigador; es decir, se podría pensar que la producción científica y tecnológica del investigador que está vinculado con los productores agropecuarios mediante las fundaciones, está relativamente más orientada hacia los temas, productos o actividades que tratan de dar respuesta a problemas prácticos que enfrentan los productores tales como asesorías técnicas, transferencia de tecnología, capacitación, mejoramiento genético, entre otras.

El principal objetivo de este trabajo es evaluar el desempeño de las FP a través de observar el efecto de la intermediación de estos organismos en el tipo y cantidad de productos científicos y tecnológicos de los investigadores vinculados con las FP comparado con aquellos investigadores que no lo están.

Para llevar a cabo lo anterior la base de datos utilizada se recopiló a través de una encuesta propia aplicada durante los meses de

mayo a octubre del 2014. Se recopilaron 108 observaciones que representan el 4.4% del total de investigadores pertenecientes al área de Biotecnología y Ciencias Agropecuarias del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) cuya investigación puede tener una aplicación potencial en el sector agropecuario. La información corresponde a la producción científica y tecnológica de los investigadores para el periodo 2005-2013. Para el análisis de la información se construyó un modelo de regresión binomial negativa.

El trabajo se divide en cuatro apartados: en el primero, se presenta una breve revisión de la literatura relacionada con los organismos intermediarios; en la segunda parte, se expone la descripción de las variables; en el tercer apartado, se presentan los resultados; y en el último apartado, se presentan las reflexiones finales.

1. La intermediación

La innovación se concibe como un proceso complejo que está determinado por un conjunto de etapas que abarcan desde la investigación y el desarrollo (I+D) hasta la aceptación comercial¹; estos procesos implican un alto riesgo, requieren grandes inversiones y del esfuerzo coordinado de una red de actores que son interdependientes (Leeuwis y Van Den Ban, 2004). Estas actividades se dificultan o pueden no llevarse a cabo, cuando las organizaciones deciden actuar de manera aislada. En este ámbito, caracterizado por la complejidad, han surgido un conjunto de individuos u organizaciones que actúan como mediadores entre los actores involucrados en los procesos de innovación, a este tipo de organismos se les denomina “intermediarios” los que se pueden definir como “una clase de organizaciones, agentes o intermediarios que actúan en cualquier aspecto del proceso de innovación entre dos o más partes” (Howells, 2006, p. 720).

¹ Etapas que de acuerdo con la literatura no necesariamente ocurren de manera lineal (Kline y Rosenberg, 1986; Lundvall, 1992).

La definición de Howells (2006) permite incluir una gran diversidad de actores tanto públicos como privados que asumen un papel de intermediarios en los procesos de innovación. Adicionalmente, Howells (2006) identifica diez actividades² que realizan los intermediarios en los procesos de innovación. La diversidad de funciones que realizan es resultado de la heterogeneidad de actores, nivel en el que operan, grado de involucramiento y complejidad de las tareas que desempeñan los intermediarios (Howells, 2006; Klerkx y Leeuwis, 2009; Dalziel, 2006).

Los servicios prestados por los intermediarios pueden generar beneficios para los participantes en la relación productor-investigador (P-I). En el caso particular de los investigadores, la intermediación representa la posibilidad de encontrar financiamiento externo para su investigación. Por otro lado, a las empresas, la intermediación les ayuda a satisfacer las necesidades de conocimiento y de tecnología percibidas por la industria o sectores productivos (Winch y Courtney, 2007).

En los últimos veinte años, se ha observado un aumento en el número de estudios que abordan a los organismos intermediarios desde diferentes perspectivas teóricas, entre los cuales destacan los estudios sobre transferencia y difusión de conocimiento y tecnología (Mantel y Rosserger, 1987; Berry *et al.*, 1991), los estudios relacionados al enfoque de sistemas de innovación y redes (Carlsson y Stankiewicz, 1991; Bessant y Rush, 1995; Klerkx y Leeuwis, 2008 y 2009); los vinculados a la gestión de la innovación (Hargadon y Sutton, 1997; Roxas, *et al.*, 2011), entre otros.

Los trabajos arriba citados subrayan que los intermediarios involucrados en los procesos de innovación desempeñan un papel fundamental en las actividades de colaboración entre los oferentes

² Las actividades son: 1. previsión tecnológica y diagnóstico; 2. monitoreo y procesamiento de información; 3. generación, procesamiento y combinación de conocimiento; 4. intermediario y "gatekeeping"; 5. pruebas, validación y entrenamiento; 6. acreditación y estándares; 7. regulación y arbitraje; 8. propiedad intelectual y protección de resultados; 9. comercialización y explotación de resultados y; 10. valoración y evaluación de tecnologías.

y demandantes de conocimiento científico y tecnológico. Los intermediarios compensan las debilidades que pueden existir en los procesos de innovación, es decir, corrigen las fallas de mercado y en la política pública que distorsionan los patrones de innovación; cierran las brechas geográficas, cognitivas, comunicativas, organizacionales, funcionales, culturales, sociales y temporales; además los intermediarios no se limitan a la función de enlace pueden transformar las ideas y el conocimiento que será transferido, pueden generar valor al almacenar, manipular y transformar las ideas y conocimiento (Howells, 2006).

1.1 Los organismos intermediarios en el sector agropecuario

Recientemente ha surgido un interés por analizar el problema de la intermediación en el sector agrícola (Senker y Faulkner, 2001; Cash, 2001; Clark, 2002; Sulaiman *et al.*, 2005; Klerkx *et al.*, 2006; Klerkx y Leeuwis, 2008a y 2008b; Kilelu *et al.*, 2011; Dhamankar, 2011); principalmente porque este sector se ha convertido paulatinamente en una actividad más compleja y estructurada. Lo anterior ha generado un cambio en la dinámica del sector, ya que los productores agrícolas se enfrentan el reto de ser más competitivos como resultado de la presión impuesta por el mercado globalizado. En este contexto, la innovación se ha vuelto un elemento clave para que los productores agrícolas puedan adaptarse a un entorno más competitivo (Banco Mundial, 2007).

Estos trabajos han observado que los intermediarios de innovación tratan de establecer las conexiones necesarias entre la demanda y la oferta de conocimiento y recursos; así como establecer otro tipo de colaboraciones pertinentes en el sector agrícola. No obstante, la dirección en los trabajos analizados tienen como objetivo último explicar lo que sucede por el lado de la demanda, es decir, por el lado de los usuarios del conocimiento científico y tecnológico (Hargadon y Sutton 1997; Sakakibara y Branstetter, 2003; Roxas *et al.*, 2011).

La mayor parte de estos trabajos se centran en evaluar el efecto que tiene la intermediación en el desempeño de las empresas y/o productores, dado que se piensa que estos actores tienen la capacidad de transformar el conocimiento en un producto o servicio nuevo o mejorado para introducirlo en el mercado (Patel y Pavitt, 1994). Se esperaría que el proceso de intermediación generara beneficios para las empresas en términos de desempeño, y que en el agregado provocase efectos positivos en las actividades productivas de la economía.

Sin embargo, el efecto de la intermediación por el lado de los oferentes de conocimiento científico y tecnológico ha sido poco explorado por la literatura; es decir, la intermediación al fomentar la colaboración de los investigadores con los sectores productivos puede provocar algún efecto sobre la producción de conocimiento científico y tecnológico. Como ha mostrado la literatura, los proyectos básicos conducen a la producción científica inmediata materializada en publicaciones, los proyectos más aplicados implican un alto grado de interacción, por lo tanto, el intermediario al fomentar la colaboración P-I no sólo facilita el proceso de transferencia de conocimiento, además, le permite al investigador mejorar su comprensión del entorno de aplicación de su investigación (Perkmann y Walsh, 2009; D'Este y Patel, 2007).

Algunos trabajos se centran en el efecto de la vinculación P-I sobre la productividad del investigador, pero sin profundizar en la variable intermediación (Rivera *et al.*, 2011). Este trabajo contribuyó a la comprensión de la interacción P-I ampliando la definición de productividad e identificando la naturaleza de dicha interacción en el sector agrícola en México (Rivera *et al.*, 2011).

1.2 Organismos intermediarios en México: las Fundaciones Produce

En el caso particular de México, se ha tratado de dar respuesta a la problemática que enfrenta el campo. El gobierno en los últimos veinte años ha promovido cambios importantes en la investigación

y extensión³ agropecuaria. Un ejemplo es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), publicada en 2002, la cual, en papel, impulsa la generación y diversificación del empleo, garantizando de este modo la incorporación y participación del sector agrícola en pequeña escala en el desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas marginadas y a los sectores económicamente débiles de la economía rural. Esta ley delegó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la coordinación de los diferentes órganos ejecutores, cuyas funciones son la investigación agrícola, la generación de tecnología, la experimentación y el extensionismo. Supuestamente, estos cambios tratarían de responder a las necesidades de una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos (DOF, 2001).

Entre los principales cambios institucionales promovidos por los gobiernos federal y estatal, como parte del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología de Alianza para el Campo, fue la creación, en 1996, de las Fundaciones Produce (FP). Estas últimas son asociaciones de productores agropecuarios sin fines de lucro, son administradas a través de Consejos Directivos. Los Consejos son presididos por algún productor líder, por lo general se trata de un mediano o grande empresario que realiza actividades en el sector agrícola o ganadero; adicionalmente participan representantes del gobierno estatal y de la SAGARPA. La presidencia es un cargo honorífico por lo tanto no reciben sueldo por las tareas que realizan. Actualmente, existen 32 FP, una por cada entidad federativa, las cuales cuentan con un órgano de coordinación federal, la Coordinadora de las Fundaciones Produce (COFUPRO) (Paredes y Moncada, 2001).

³ El término extensión se empleó para referirse a los programas de educación para adultos creados en las universidades y orientados a divulgar los conocimientos generados a un tipo de individuos fuera de los límites de la Universidad. Con el tiempo el término se ha interpretado de diversas formas: transferencia de tecnología, que se refiere a la transmisión de información técnica; asistencia técnica que se refiere a prácticas de cultivo y manejo de ganado; servicios de asesoría incorporados al enfoque de gestión.

Las FP son instancias de “Ejecución Federalizada”⁴⁴ y entre sus atribuciones y responsabilidades se encuentra formular el Programa Estatal de Investigación y Transferencia de Tecnología en cada entidad federativa, establecer los criterios para definir los proyectos prioritarios, asignar y administrar recursos del programa, fomentar la alianza entre las instituciones de investigación relacionadas con el sector agropecuario y el sector productivo, entre otras (DOF, 2003).

En síntesis, estas organizaciones tratan de lograr que las empresas y productores agrícolas sean capaces de generar innovaciones tecnológicas en beneficio de los actores de las cadenas agroindustriales de los estados que conforman a la república mexicana. Las FP son por tanto organismos intermediarios porque deben fomentar la participación de investigadores en proyectos científicos y tecnológicos, que tratan de dar solución a los problemas concretos que enfrentan los productores agropecuarios (Paredes y Moncada, 2001).

Las FP se han consolidado como un actor clave en el sector agropecuario; no obstante, ha sido poco documentada la labor de las fundaciones y se sabe poco sobre el desempeño de este organismo. Se pueden mencionar los estudios de caso de la fundación Nuevo León (Torres y Vera-Cruz, 2011) y de la fundación Chiapas (Dutrénit, *et al.*, 2011). En relación con la fundación Nuevo León, los autores señalan que existen efectos positivos de la intermediación en relación con la formación de redes con otras asociaciones, en los procesos de gestión de la innovación, fomento de la participación de productores en la identificación de la demanda y en el compromiso de los investigadores con el resultado del proyecto.

Los trabajos arriba citados contribuyen al entendimiento del efecto de la intermediación de las FP en el desempeño de los productores agropecuarios, pero se desconoce el efecto que las FP podría estar generando en la productividad del investigador.

⁴⁴ Los montos federales se determinan mediante la “Formula de Asignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas”, con base en los parámetros de equidad y desarrollo regional (DOF, Reglas de operación del programa Alianza para el campo, 2003).

2. Principales características de la base de datos

La información empleada en el presente trabajo proviene de dos fuentes, la aplicación de una encuesta y una base de datos. La encuesta se aplicó a investigadores que se desempeñan en instituciones de educación superior y en centros públicos de investigación (CPI) entre mayo y octubre del 2014. La información proporcionada por los investigadores permitió conocer aspectos relacionados con la intermediación de las Fundaciones Produce y producción científica del investigador de 2005 a 2013.

La base de datos fue proporcionada por el CONACYT⁵, y contiene la información que reportan los investigadores que pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y forman parte del área 6 de conocimiento que comprende “Biotecnología y Ciencias Agropecuarias”, esta base contiene las características generales de los investigadores y el histórico de la producción científica; es decir, el número de artículos publicados en revistas de calidad internacional indexadas en el Journal Citation Reports (JCR) y en el índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológicas del CONACYT, el número de libros y capítulos de libros publicados en editoriales de prestigio nacional e internacional, así como el número de trabajos, patentes nacionales y extranjeras, desarrollos tecnológicos⁶⁶, reseñas, tesis dirigidas y reportes. Adicionalmente, se realizó una búsqueda en los portales de Scopus y *Science*, como mecanismo de verificación del número de artículos reportados por investigadores al CONACYT.

⁵ La base de datos fue proporcionada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, como parte del proyecto “Vinculación academia-sector productivo: un análisis de la productividad y el desempeño innovativo de las empresas”, financiado por esta institución y cuya responsable del mismo es la Dra. Gabriela Dutrénit B.

⁶ De acuerdo con los criterios establecidos por Conacyt, un desarrollo tecnológico se refiere a la generación y aplicación teórico-práctico de conocimiento original en el campo de experiencia del investigador. Se consideran los reportes técnicos de investigación, diagramas y especificaciones técnicas y manuales de usuario y/o patentes, estos documentos deben ser lo suficientemente detallados para permitir la aplicación de conocimiento por un tercero. Finalmente, los planes de negocios, contratos con terceros o cartas de usuario y/o registro de derechos de autor o variedades.

2.1 Características de la muestra

La población objetivo comprende 2 443 investigadores que pertenecen al área de Biotecnología y Ciencias Agropecuarias. De este grupo se obtuvo una respuesta del 4.4%. La muestra comprende a 108 investigadores que pertenecen al área de Biotecnología y Ciencias Agropecuarias, el 83% de los encuestados es del sexo masculino y el 17% del femenino. El rango de edad comprende desde 32 hasta 82 años, con una media de 54.52 y desviación estándar de 9.27. El 66% de los encuestados obtuvieron su último grado en México y el 34% en el extranjero. El 63% de los encuestados cuenta con Nivel 1 en el SNI, el 19% corresponde al Nivel 2, y el restante 17% corresponde a Nivel 3 y Candidatos.

En relación con la institución de adscripción, el 44% de la muestra corresponde a universidades que imparten estudios relacionados con las áreas agropecuarias, institutos tecnológicos y CPI sectoriales. Mientras que el 56% restante, corresponde a investigadores que laboran en las universidades federales y centros públicos que realizan investigación con efectos potenciales al sector agropecuario.

El 40% de la muestra se localiza en la región occidente del país, el 22% en la zona norte, el 21% en la región central y el 17% en el sur. Considerando la producción científica y tecnológica del investigador entre 2005 y 2013, al considerar un solo producto, el 42% de los investigadores han llevado a cabo nuevos desarrollos y como el total de investigadores encuestados pertenece al SNI todos han realizado publicaciones. Por último, el 69% de los investigadores ha participado con los productores agropecuarios mediante las Fundaciones Produce, mientras que el 31% no se ha vinculado mediante las Fundaciones.

2.2 Variables

En el Cuadro 1 se presenta la descripción y estadística descriptiva de las variables dependientes, independientes y de control, usadas en el modelo.

2.2.1 Variables Dependientes

La producción científica y tecnológica de los investigadores, representa la variable dependiente, los productos que se consideran son el número de artículos indexados y el número de desarrollos tecnológicos entre 2005 y 2013. A continuación se describe cada una de ellas:

Números de artículos publicados: Se considera el número de artículos publicados en revistas indexados para el periodo de análisis.

Número de nuevos desarrollos tecnológicos: Incluye el número de desarrollos de generación y aplicación de conocimiento original en el campo de experiencia del investigador para el periodo analizado. Es decir, en el caso del sector agropecuario, se consideran las semillas de variedades nuevas o mejoradas, tejidos, vacunas, equipo y técnicas de cultivo y crianza.

2.2.2 Variable Independiente

Como el principal objetivo del presente trabajo es determinar si la intermediación de las Fundaciones Produce está incidiendo en el tipo y cantidad de productividad del investigador, se tomó en cuenta la participación de los investigadores en proyectos patrocinados por las Fundaciones.

Fundaciones Produce: Incluye la participación de los investigadores en proyectos patrocinados por las Fundaciones. Se construyó una variable Dummy, donde se considera 1 en caso de que el investigador haya participado en las fundaciones, y 0 en caso contrario, en el periodo de análisis.

2.2.3 Variables de Control

Las variables de control se emplean para considerar aquellos factores no observados que podrían influir en las variables dependientes. A continuación se listan las variables de control empleadas para la estimación:

Cuadro 1
Descripción estadística de las variables dependientes,
independientes y de control

Variable	Descripción	Mean	Median	Std. Dev.	Min	Max
articulos	Número de artículos publicados en los últimos 8 años	37.01	28.5	28.97	1	164
desarrollos	Número de desarrollos tecnológicos en los últimos 8 años	1.57	0	3.70	0	25
DProduce	Variable Dummy, donde 1 si participo en FP	0.69	1	0.47	0	1
Dvinculación	Variable Dummy, donde 1 si se vinculó con empresas o productores	0.81	1	0.47	0	1
Experiencia	Tiempo de experiencia, a partir de que terminó último grado	16.07	15	9.59	1	58
exp2	Tiempo de experiencia al cuadrado	394.44	225	481.07	1	3364
antigüedad	Antigüedad en institución de adscripción	24.04	27	11.34	1	51
antig2	Antigüedad al cuadrado	705.07	729	533.74	1	2601
DNivel	Variable Dummy, donde 1 en caso de nivel 2 y 3 en SNI	0.30	0	0.46	0	1
DGénero	Variable Dummy, donde 1 en caso de masculino	0.83	1	0.37	0	1
DLíder	Variable Dummy, donde 1 en caso de ser líder grupo de investigación	0.41	0	0.49	0	1
Dadscripción	Variable Dummy, donde 1 en caso de universidad, cpi, tecnológico agropecuario	0.44	0	0.50	0	1
DpaísMéxico	Variable Dummy, donde 1 si realizó último grado de estudios en México	0.66	1	0.48	0	1
DgrupoInv	Variable Dummy, donde 1 si pertenece a grupo de investigación	0.85	1	0.36	0	1
CentroO	Variable Dummy, donde 1 si regiones es centro occidente	0.40	0	0.49	0	1
Norte	Variable Dummy, donde 1 si regiones es norte	0.22	0	0.42	0	1
Sur	Variable Dummy, donde 1 si regiones es sur	0.17	1	0.37	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT (2014), directorio de investigadores vigentes, base de datos de producción científica y tecnológica y encuesta aplicada a 108 investigadores del área “Biotecnología y Ciencias Agropecuarias” del SNI.

Vinculación: es una variable Dummy, donde 1 significa que el investigador se vinculó con empresas o productores agropecuarios y 0 en caso de no haber establecido relación alguna en el periodo de análisis.

Experiencia: se determinó considerando el tiempo que ha transcurrido, desde que el investigador obtuvo su último grado de estudios. En este sentido, la experiencia comprende desde 1 hasta 58 años, con una media de 16.07 y una desviación estándar de 9.59.

Antigüedad: en este caso se consideró el tiempo que ha transcurrido desde que el investigador ingresó a su institución de adscripción. La antigüedad comprende desde 1 hasta 51 años, con una media de 24.04 y una desviación estándar de 11.34.

Nivel de SNI: se construyó una variable Dummy, donde 1 corresponde a los Niveles 2 y 3 del Sistema Nacional de Investigadores; mientras que 0 corresponde a los candidatos y Nivel 1.

Género: Indica el género del investigador, es una variable Dummy, donde 1 indica género masculino y 0 en caso de femenino.

Liderazgo: se distingue a los investigadores que desempeñan un papel de liderazgo en su grupo de investigación, se emplea una Dummy, donde 1 si es líder y 0 en caso contrario.

Adscripción: Esta variable sirve para determinar el tipo de institución donde labora el investigador, se construyó una Dummy, donde 1 indica que realiza sus actividades en universidades, CPI o institutos tecnológicos, cuya orientación es hacia temas agropecuarios; mientras que 0 si pertenece a universidades o CPI donde la investigación puede tener una aplicación potencial para el sector agropecuario.

País donde obtuvo último grado: se empleó una variable Dummy, donde 1 significa que el investigador obtuvo su último grado en México y 0 si lo realizó en el extranjero.

Grupo de Investigación: Esta variable sirve para determinar la interacción del investigador a través de un grupo de investigación. Se formaron dos grupos mediante una Dummy, 1 para indicar que pertenece a un grupo de investigación, 0 en caso contrario.

Regiones: determina la zona geográfica de la institución de adscripción del investigador, se consideraron cuatro regiones: norte, centro norte, centro occidente y sur⁷.

2.2.4 Correlación entre las variables

Para elaborar el modelo empírico y tratar de contrastar la hipótesis planteada, se comprobó la existencia de correlación entre las variables dependientes, independientes y de control. En relación con las variables dependientes, se calculó la matriz de correlación para los productos científicos y tecnológicos de los investigadores.

En el Cuadro 2 se presenta la matriz de correlación de los artículos publicados y desarrollo tecnológicos. Como se puede observar, los artículos publicados presentan una relación positiva y no significativa con los desarrollos tecnológicos.

Adicionalmente, se presentan los coeficientes de correlación de las variables independientes y de control. Como se esperaba, existe una relación fuerte y significativa entre las variables experiencia y antigüedad y sus respectivas expresiones al cuadrado (ver Cuadro 3).

Cuadro 2
Correlación entre las variables dependientes

	Artículos	Desarrollos
Artículos	1	
Desarrollos	0.1718	1

Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT (2014), directorio de investigadores vigentes, base de datos de producción científica y tecnológica y encuesta aplicada a 108 investigadores del área “Biotecnología y Ciencias Agropecuarias” del Sistema Nacional de Investigadores.

⁷ Norte incluye los estados de Baja California Norte y Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, y Tamaulipas. Centro Norte para los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Centro Occidente incluye los estados de Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit y Sinaloa. Sur para Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Tabasco y Chiapas.

Cuadro 3
Correlación entre las variables independientes

	Dvinculación	DProduce	experiencia	exp2	antiguedad	antig2	Dnivel	DLider	Dgénero	Dadscripcion	DpaisMexico	DgrupoInv	centroO	Norte	Sur
Dvinculación	1														
DProduce	0.1707	1													
experiencia	-0.1482	-0.0052	1												
exp2	-0.1223	0.0125	0.9342*	1											
antiguedad	-0.0212	0.0853	0.5414*	0.4532*	1										
antig2	0.0099	0.0701	0.5617*	0.5206*	0.9663*	1									
Dnivel	-0.0911	-0.1277	0.4773*	0.4051*	0.4382*	0.4599*	1								
DLider	0.1217	-0.0872	0.1792	0.1524	0.1075	0.1108	0.3286	1							
Dgénero	-0.0314	0.1783	0.0842	0.095	-0.0448	-0.0135	-0.0363	0.118	1						
Dadscripcion	0.0066	0.2331	0.1948	0.12	0.3315	0.3133	0.0848	-0.0817	0.0418	1					
DpaisMexico	0.0397	0.0148	-0.3092	-0.2435	-0.1118	-0.0722	-0.087	-0.0368	-0.0611	-0.1928	1				
DgrupoInv	0.1903	0.1102	-0.0924	-0.0896	-0.0887	-0.0676	-0.0148	0.3458	0.0233	-0.2648	0.2482	1			
centroO	-0.0305	-0.0596	0.0531	0.0559	0.0392	0.0594	0.1764	0.057	-0.2453	0.0491	-0.0107	0.1262	1		
Norte	0.1501	0.1225	0.1102	0.1037	0.1088	0.091	0.0434	-0.0353	0.0598	0.025	0.0104	-0.1533	-0.4348*	1	
Sur	-0.0314	0.0892	-0.2091	-0.1791	-0.2811	-0.2722	-0.2902	0.1348	0.0667	-0.2422	0.2181	0.1166	-0.3637	-0.239	1

Significancia al 5% o más. Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT (2014), directorio de investigadores vigentes, base de datos de producción científica y tecnológica y encuesta aplicada a 108 investigadores del área "Biotecnología y Ciencias Agropecuarias" del Sistema Nacional de Investigadores mexicano.

El coeficiente de experiencia y su expresión al cuadrado es de 0.93, lo que indica que existe una relación positiva y significativa entre estas variables. Lo mismo se observa en las variables antigüedad y su expresión al cuadrado (0.96). La experiencia y su forma cuadrática, presenta una relación positiva y significativa con antigüedad de 0.54 y 0.45, respectivamente. También se puede observar que existe una correlación positiva y significativa entre las variables nivel de SNI (DNivel), con experiencia, antigüedad y sus valores al cuadrado.

3. Análisis econométrico

El análisis de resultados se focaliza en tratar de realizar una evaluación del desempeño de las FP a través de observar el efecto de la intermediación de estos organismos en el tipo y cantidad de productos científicos y tecnológicos de investigadores que participan con los productores agropecuarios mediante las FP. De modo que se piensa que la intermediación de las FP podría dirigir la producción científica y tecnológica del investigador hacia temas, productos o actividades que intentan resolver los problemas prácticos del productor agropecuario.

La intermediación de las Fundaciones Produce se refiere a la intervención de estas últimas para fomentar la participación de los investigadores en proyectos que operan en la modalidad de fondos competidos y que buscan dar solución a un problema concreto que enfrenta el productor agropecuario.

Se consideran dos variables dependientes: el número de artículos publicados en revistas indexadas y el número de desarrollos tecnológicos producidos por investigadores que pertenecen al SNI en el periodo de 2005 a 2013.

La medición para los productos arriba mencionados se hizo por separado, las estimaciones se realizaron empleando la regresión binomial negativa, porque es la técnica más apropiada cuando se usan datos discretos, en la práctica, este tipo de datos son demasiado restrictivos porque provocan sobredispersión; esto es, la varianza excede a la media (Cameron y Trivedi, 1986; Winkelmann, 2010).

3.1 Resultados para artículos publicados

En el Cuadro 4 se presentan los modelos de regresión binomial negativa empleando como variable dependiente la publicación de artículos indexados. Se puede observar que el coeficiente de intermediación de las Fundaciones Produce ($D_{produce}$) es positivo pero no significativo, este resultado indica que no existe una diferencia importante en la producción promedio de artículos publicados de los investigadores que han participado en las Fundaciones, en relación con los investigadores que nunca lo han hecho.

La variable vinculación ($D_{vinculación}$) presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo, lo que indica que los investigadores que se vinculan con las empresas o productores agropecuarios tendrán en promedio una mayor cantidad de publicaciones en revistas indexadas, en comparación con los investigadores que no se vinculan.

La variable experiencia es positiva y significativa, mientras que su expresión al cuadrado es negativa y estadísticamente significativa. El resultado anterior implica que a medida que el investigador obtiene una mayor experiencia se incrementa en promedio su producción de artículos publicados, pero a un ritmo decreciente.

El nivel otorgado por el Sistema Nacional de Investigadores (DN_{nivel}) tiene un efecto positivo y significativo, este resultado muestra que en el caso de los investigadores que cuentan con los niveles más altos en el SNI, se incrementa la producción promedio de artículos publicados en comparación con los investigadores que son candidatos o con nivel inferior.

En relación con el país donde el investigador obtuvo su último grado, se obtuvo un coeficiente positivo y estadísticamente significativo, lo que muestra que se incrementa el promedio de artículos publicados de los investigadores que realizaron su último grado en México, en relación con los investigadores que lo obtuvieron en el extranjero.

En cuanto a la región geográfica, se observa que la publicación de artículos en la zona centro occidente no presenta diferencias significativas con la región centro norte. La región norte presenta un coeficiente negativo y significativo, que implica que disminuye el promedio de artículos publicados en el norte en relación con el centro norte. Finalmente,

la variable sur es negativa y significativa, de manera que la producción de artículos promedio en el sur decrece en relación con el centro norte.

Cuadro 4
Regresión Binomial Negativa
Determinantes de la publicación de artículos

Robust Artículos	Coef.	Std. Err.	Z	P>z
Dproduce	0.0465513	0.1411349	0.33	0.742
Dvinculación	0.2904552	0.1522572	1.91	0.056
experiencia	0.0838503	0.0209493	4.00	0.000
exp2	-0.0017098	0.0004018	-4.25	0.000
antigüedad	0.0459030	0.0313361	1.46	0.143
antig2	-0.0010154	0.0006598	-1.54	0.124
Dnivel	0.4552269	0.1485642	3.06	0.002
DLíder	0.1781400	0.1443313	1.23	0.217
D Género	0.1519944	0.1443041	1.05	0.292
Dadcripción	0.0569727	0.1172901	0.49	0.627
DpaísMéxico	0.2803019	0.1372027	2.04	0.041
DgrupoInv	-0.1331408	0.2047036	-0.65	0.515
CentroO	-0.0892868	0.1754343	-0.51	0.611
Norte	-0.3076778	0.1843239	-1.67	0.095
Sur	-0.4734913	0.2188068	-2.16	0.030
cons	1.8518330	0.4673116	3.96	0.000
/lnalpha	-1.2627350	0.1385177		
alpha	0.2828793	0.0391838		

Num. of obs: 108

Wald chi2: 83.52

Dispersion: Mean

Log pseudolikelihood : -458.17275

Prob > chi2: 0

Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT (2014), directorio de investigadores vigentes, base de datos de producción científica y tecnológica y encuesta aplicada a 108 investigadores del área “Biotecnología y Ciencias Agropecuarias” del Sistema Nacional de Investigadores.

3.2 Resultados para desarrollos tecnológicos

En el Cuadro 5 se muestran los resultados obtenidos usando como variable dependiente los desarrollos tecnológicos. La intermediación de las Fundaciones Produce presenta un coeficiente positivo y no

EVALUANDO A LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS:
EL CASO DE LAS FUNDACIONES PRODUCE

significativo, esto nos indica que no existe una diferencia importante entre los desarrollos tecnológicos promedio generados por los investigadores que tienen relación con las Fundaciones, en relación con los investigadores que no han participado con las Fundaciones.

Cuadro 5
Regresión Binomial Negativa
Determinantes de la producción de desarrollos tecnológicos

Robust Desarrollos	Coef.	Std. Err.	Z	P>z
Dproduce	0.5608332	0.3474266	1.61	0.106
Dvinculación	1.6594030	0.4071069	4.08	0.000
experiencia	-0.0867550	0.0399258	-2.17	0.030
exp2	0.0016651	0.0006522	2.55	0.011
antigüedad	0.1488346	0.0562694	2.65	0.008
antig2	-0.0022786	0.0010972	-2.08	0.038
Dnivel	0.7021257	0.3533176	1.99	0.047
DLíder	-0.1058842	0.3549460	-0.30	0.765
DGénero	1.3082810	0.5205984	2.51	0.012
Dadscripción	0.4484888	0.3514668	1.28	0.202
DpaísMéxico	-0.7524175	0.3160348	-2.38	0.017
DgrupoInv	-0.7571835	0.4420661	-1.71	0.087
CentroO	-0.8730803	0.3441401	-2.54	0.011
Norte	-1.5863610	0.4981957	-3.18	0.001
Sur	-0.9565375	0.4953365	-1.93	0.053
cons	-2.6828170	1.0057360	-2.67	0.008
/lnalpha	0.1372625	0.3102713		
alpha	1.1471290	0.3559213		

Dispersion: Mean

Log pseudolikelihood : -142.19663

Num. of obs: 108

Wald chi2: 91.72

Prob > chi2: 0

Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT (2014), directorio de investigadores vigentes, base de datos de producción científica y tecnológica y encuesta aplicada a 108 investigadores del área “Biotecnología y Ciencias Agropecuarias” del Sistema Nacional de Investigadores.

En relación con la vinculación entre investigadores y productores o empresas agropecuarias, se tiene un efecto positivo y significativo. En este sentido, la generación promedio de desarrollos tecnológicos

se incrementa para los investigadores que establecen vínculos de colaboración, en relación con los investigadores que no estrechan lazos de colaboración.

En cuanto a las variables experiencia y experiencia al cuadrado son significativas. El coeficiente de experiencia es negativo, lo que implica que la producción promedio de desarrollos tecnológicos disminuye en relación con la experiencia del investigador.

Por su parte, la antigüedad y su expresión al cuadrado presentan coeficientes positivo y negativo, respectivamente, y ambas son estadísticamente significativas. Este resultado indica que a medida que el investigador tiene más tiempo trabajando en su institución de adscripción, se incrementa su producción promedio de desarrollos tecnológicos, pero a una tasa decreciente.

El impacto del nivel del investigador en el SNI es positivo y significativo, lo que muestra que la producción promedio de desarrollos tecnológicos para los investigadores con niveles 2 y 3 en el SNI se incrementa en relación con los investigadores que son candidatos o de nivel 1.

En contraste, el liderazgo del investigador tiene un efecto negativo y no significativo, lo que indica que no existen diferencias importantes en la producción de desarrollos significativos, entre aquellos investigadores que representan el rol de líder en su grupo de investigación, de los investigadores que no asumen este papel.

El coeficiente estimado para la variable género es positiva y significativa, en este sentido, la producción promedio de desarrollos tecnológicos se incrementa para las mujeres en comparación con los hombres.

Mientras que la producción promedio de desarrollos tecnológicos no presenta diferencias significativas entre las instituciones de educación superior o institutos de investigación que se orientan a temas agropecuarios, en relación con instituciones que se orientan a otros campos.

Para los investigadores que obtuvieron su último grado de estudios en México, se reduce la producción promedio de desarrollos tecnológicos en relación con los investigadores que estudiaron en el extranjero.

Se puede observar que el grupo de investigación tiene un impacto negativo y significativo, lo que revela que en caso de los individuos que pertenecen a un grupo de investigación disminuye la generación

promedio de desarrollos tecnológicos, en relación con los individuos que no interactúan en un grupo de investigación.

Finalmente, en relación con la región geográfica donde se localiza el investigador, las regiones centro occidente, norte y sur, presentan un efecto negativo y significativo, lo que implica que la producción de desarrollos tecnológicos disminuye para estas regiones, en relación con la zona centro norte.

El resultado de las estimaciones realizadas nos permite inferir que la intermediación de las FP no provoca efectos en la productividad del investigador. En la práctica, las FP son un órgano fundamental cuyas funciones no se limitan a fomentar y facilitar los procesos de generación, de acuerdo con sus reglas de operación, sus actividades abarcan identificación de la demanda, proponer temas de los proyectos, emitir convocatorias, evaluación y selección de las propuestas y administrar los recursos destinados a los proyectos.

No obstante que la intermediación de las FP no genera efectos significativos en la estimación realizada, es importante destacar que la variable vinculación (Dvinculación) sí genera un impacto positivo y significativo tanto en la cantidad como en la calidad de las publicaciones en revistas indexadas y desarrollos tecnológicos. En otras palabras, los investigadores que se vinculan con los productores agropecuarios podrían mejorar su productividad en términos de cantidad y calidad.

4. Reflexiones finales

La realización del presente trabajo se fundamentó en la vasta literatura teórica y empírica que ha evidenciado que los organismos intermedios, al fomentar la interacción entre los oferentes y demandantes de conocimiento científico y tecnológico, generan un impacto significativo en los objetivos y funciones que desempeñan las universidades, los institutos y centros de investigación, ya que promueven la investigación básica inspirada en la aplicación, asociada al modo de conocimiento 2 y al cuadrante de Pasteur (Gibbons 1994; Stokes, 1997).

Desde su creación, las Fundaciones Produce han intentado que los productores agropecuarios puedan lograr innovaciones tecnológicas en beneficio de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales en las diferentes entidades federativas; es decir, han buscado dar soluciones prácticas a los problemas concretos que enfrentan los sistemas-producto. De acuerdo con lo anterior, la intermediación de las FP podría estar incidiendo en la dirección de las actividades del investigador; es decir, se podría pensar que la productividad de los investigadores está relativamente más orientada hacia la generación de desarrollos tecnológicos.

El principal resultado hallado es que no existe evidencia estadística de que la intermediación de las FP esté generando en promedio efecto alguno en el tipo y cantidad de la producción científica y tecnológica de los investigadores que participan en proyectos convocados por las FP. Así, aun cuando ciertas investigaciones (principalmente estudios de caso) parecen sugerir la presencia de efectos positivos de las FP del lado de la demanda, éstos no se observan del lado de la oferta. Por tanto, la intermediación de las FP, cuya función es central en el componente de investigación y transferencia de tecnología, no está generando los efectos que se esperarían de un instrumento de política que es fundamental para el sector agropecuario.

Este resultado no necesariamente implica ni que la vinculación ni que la intermediación, en forma general, no tengan un efecto en la productividad del investigador. En efecto, las estimaciones realizadas muestran que la vinculación entre productores e investigadores determina el tipo de producción y la cantidad de la misma (en forma positiva y significativa). Por tanto, lo que podemos inferir es que en realidad las FP están fallando en el propósito de acercar a los investigadores con los problemas que afectan productores.

¿A qué se podría atribuir este pobre desempeño de las FP? La primera explicación parece ser un problema de eficiencia. Diversas evaluaciones realizadas al Programa Alianza para el Campo y al Componente de investigación y transferencia de tecnología, en los casos de las FP evaluadas⁸, se observó que los proyectos de investigación

⁸ Se evaluó a 10 FP, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

que recibieron recursos, concluyeron simplemente en informe técnico; es decir, nunca se convirtieron en una aplicación práctica y tampoco desembocaron en un trabajo científico serio publicado en alguna revista de prestigio (Muñoz, 2006; FAO, 2010). Estas evaluaciones parecen respaldar los resultados obtenidos en el presente trabajo.

Lo apenas mencionado pudiera representar un incentivo negativo para vincularse con las FP por parte de los investigadores particularmente para aquellos que pertenecen al SNI. En efecto, para formar parte del SNI y tener acceso al estímulo económico, el investigador debe cumplir como requisito publicar en las revistas científicas incluidas en el padrón Conacyt, así como otro tipo de productos derivados de los trabajos de investigación. El SNI, por tanto, de alguna manera discrimina las actividades de investigación aplicada puesto que éstas difícilmente se convertirán en artículos publicados o desarrollos tecnológicos significativos. Esto es porque los resultados del trabajo aplicado quizá no reúnan los requisitos necesarios para su publicación. Más aún, en caso de publicarse los resultados en una revista indexada (sobre todo en inglés) no beneficiará su difusión entre los productores.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2007). *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Washington, DC: World Bank.
- BERRY, L. G., Brown, M. A. y Goel R. K. (1991). "Guidelines for successfully transferring government-sponsored innovations", en *Research Policy*, (20), 2, pp. 121-143.
- BESSANT, J. y Rush, H. (1995). "Building bridges for innovation: the role of consultants in technology transfer", en *Research Policy*, 24, pp. 97-114.
- CAMERON, A. y Trevedi, P. (1986). "Econometric Models Based on Count Data: Comparisons and Applications of Some Estimators and Tests", en *Journal of Applied Econometrics*, 1, pp. 29-54.

- CARLSSON, B. y Stankiewickz, R. (1991). "On the nature, function and composition of technological systems", en *Evolutionary Economics*, 1, pp. 93-118.
- CASH, D. W. (2001). "In order to aid in diffusion useful and practical information: agricultural extension and boundary organizations", en *Science, Technology and Human Values*, 26, pp. 431-453.
- CLARK (2001). "Innovation systems, institutional change and the new knowledge market: implications for third world agricultural development". *INTECH, Discussion paper* (10).
- CONACYT (2014). Sistema Nacional de Investigadores, directorio de investigadores vigentes 2014. Obtenido de CONACyT: <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/sistema-nacional-de-investigadores>
- _____ (2014). Base de datos de producción científica área 6 del conocimiento, proporcionada por el Conacyt.
- DALZIEL, M. (2006). "The impact of industry associations", en *Innovation, Management, Policy & Practice*, 8, pp. 296-306.
- DALZIEL, M. y Parjanen, S. (2011). "Measuring the Impact of Innovation Intermediaries". An Assessment of the impact of UCLA's Global Access Program. DRUID Conference. Copenhagen: DRUID.
- D'ESTE, P. y Patel, P. (2007). "University -industry linkages in the UK: What are the factors underlying the variety of interactions with industry?", en *Research Policy*, 36, pp. 1295-1313.
- DHAMANKAR, M. (2011). "Development NGOs as innovation intermediaries: preliminary learnings from study of intermediation processes in smallholder dairy innovation systems", en *Globelics 9th International Conference*. Buenos Aires, Argentina.
- DOF (2001). Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 7 de diciembre.
- _____ (2003). Reglas de operación del programa Alianza para el campo, 7 de julio.
- DUTRÉNIT, G., Rocha, A., y Vera-Cruz, A. (2011). "Intermediary Organizations for Agricultural Innovation: The Chiapas Produce Foundation", en *Globelics 9th International Conference*. Buenos Aires, Argentina.

- EKBOIR, J. M., Dutrénit, G., Martínez, G., Torres, A. y Vera-Cruz, A. (2009). "Successful Organizational Learning in the Management of Agricultural Research and Innovation: The Mexican Produce Foundations". Washington: Research Report Series, IFPRI.
- FAO (2010). "Evaluación del Componente de Innovación, Validación y Transferencia de Tecnología". México, DF: Sagarpa.
- GIBBONS, M., Limoges, C., Nowotny, H., Scharzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres: Sage Publications.
- HARGADON, A. y Sutton, R. (1997). "Technology Brokering and Innovation in a Product Development Firm", en *Administrative Science Quarterly*, 42, pp. 716-749.
- HERTOG *et al.* (2003). *Turning science into business-patenting and licensing at public research organizations*. Introduction and overview. París, Francia: OCDE.
- HOWELLS, J. (2006). "Intermediation and the role of intermediaries in innovation", en *Research Policy*, 35, pp. 715-728.
- KILELU, C. (2013). "Unravelling the role of innovation intermediaries in smallholder agricultural development: Case studies from Kenya", PhD thesis, Wageningen: Wageningen University.
- KILELU, C., Klerkx, L. y Leeuwis, C. (2011). "Beyond knowledge brokerage: An exploratory study of innovation intermediaries in an evolving smallholder agricultural system in Kenya", Working Paper. Maastricht: UNU-MERIT. ISSN 1871-9872.
- KLERKX, L. y Leeuwis, C. (2008a) "Matching demand and supply in the agricultural knowledge infrastructure: experiences with innovation intermediaries", en *Food Policy*, (33) 3, pp. 260-276.
- _____ (2008b) "Balancing multiple interests: Embedding innovation intermediation in the agricultural knowledge infrastructure", en *Technovation*, 28, pp. 364-378.
- _____ (2009a). "The emergence and embedding of innovation brokers at different innovation system levels: Insights from the Dutch agricultural sector", en *Technological Forecasting and Social Change*, in press.

- _____ (2009b) “Establishment and embedding of innovation brokers at different innovation system levels: Insights from the Dutch agricultural sector”, en *Technological Forecasting and Social Change*, 76, pp. 849-860.
- LEEUIWIS, C. (2010). “Changing view of agricultural innovation: implications for communicative intervention and science”, en G. Pailis, G. R. Singleton, M. C. Casimero y B. Hardy (eds.), *Research to Impact: Case Studies for Natural Resource Management for Irrigated Rice in Asia*. Filipinas: IRRI, pp. 15-32.
- LEEUIWIS, C. y Van Den Ban, A. (2004). *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Blackwell Science, 428 pp.
- LUNDVALL, B-A. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.
- MANTEL, S.J. y Rosseger, G. (1987). “The role of third-parties in the diffusion of innovations: a survey”, en Rothwell, R. y Bessant, J. (Eds.), *Innovation: Adaptation and Growth*. Amsterdam: Elsevier, pp. 123-134.
- MUÑOZ, M. (2006). “Informe de Evaluación Nacional del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología”. México: Sagarpa, FAO.
- PAREDES, A. y Moncada, J. (2001). “An innovative participatory and demand-driven technology innovation model”, Produce Foundations National Coordinator Entity. COFUPRO AC.
- PATEL, P. y Pavitt, K. (1994). “The nature and economic importance of the National Innovation Systems”, en *Science, Technology, Industrial Review*, núm. 14, París: OCDE.
- PERKMANN, M. y Walsh, K. (2009). “The two faces of collaboration: impacts of university-industry relations on public research”, en *Industrial and Corporate Change*, (18), 6, pp. 1033-1065.
- RIVERA *et al.* (2011). “Do linkages between farmers and academic researchers influence researcher productivity?”, en *Research Policy*, 40, pp. 932-942.
- ROXAS, S. A., Piroli, G. y Sorrentino, M. (2011). “Efficiency and evaluation analysis of a network of technology transfer brokers”, en *Technology Analysis & Strategic Management*, (23) 1, pp. 7-24.

- SAKAKIBARA, M. y Branstetter, L. G. (2003). "Measuring the impact of US research consortia", en *Managerial and Decision Economics*, 24, pp. 51-69.
- SÁNCHEZ, L. M. y Rivera, R. (2016). "Evaluando a los organismos intermediarios: El caso de las Fundaciones Produce", en Ramírez M-G. et al. (Comp.), *El análisis organizacional en México y América Latina: Retos y perspectivas a 20 años de estudios*, Tomo II, México: Grupo Editorial Hess, pp. 2639-2676.
- SENKER, J. y Faulkner, W. (2001). "Origins of public-private knowledge flows and current state-of-art: can agriculture learn from industry?", en Wolf, S. y Zilberman, D. (Eds.), *Knowledge generation and technical change. Institutional innovation in agriculture*. Boston: Kluwer, pp. 203-232.
- STOKES (1997). *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- SULAIMAN, R. V. y Hall, A. (2005). "Extension policy at the National level in Asia", en *Plant Production Science*, 8, pp. 308-319.
- TORRES, A. y Vera-Cruz, A. (2011). "Bridging innovation demand and supply in the agricultural sector: the case of an Innovation Intermediary in Mexico", en *Globelics 9th International Conference*. Buenos Aires, Argentina.
- VERONA, G., Prandelli, E. y Sawhney, M. (2006). "Innovation and Virtual Environments: Towards Virtual Knowledge Brokers", en *Organization Studies*, 27(6), pp. 765-788.
- WINCH, G. M. y Courtney, R. (2007). "The organization of innovation brokers: and international review", en *Technology Analysis and Strategic Management*, 19, pp. 747-763.
- WINKELMANN, R. (2010). "Econometric analysis of count data". Heidelberg: Springer-Verlag, 333 pp.

Impacto de las medidas anti obesidad infantil, desde la mirada de los niños

Ana María Paredes Arriaga
Cristina Velázquez Palmer
Perla Alejandra Yohana García Fernández

Introducción

La obesidad y sobrepeso infantil en México se han convertido en un problema de salud pública originado, entre otros, por el estilo de vida de las poblaciones urbanas, que se caracteriza por una alimentación con un alto contenido calórico y una vida sedentaria. En el caso de los niños esta situación tiene efectos no sólo en el presente, sino también a futuro; ya que generalmente un niño con sobrepeso o con obesidad tiende a convertirse con el paso del tiempo en un adulto con estas características. Por otro lado, un adulto en esta situación generalmente tiende a desarrollar con mayor frecuencia enfermedades crónico degenerativas que merman su calidad de vida y sus posibilidades económicas.

Ante este panorama, desde el año 2010, las autoridades sanitarias y educativas mexicanas se han dado a la tarea de generar estrategias que permitan controlar y, en un momento dado, erradicar esta problemática. Así han surgido acciones para mejorar la alimentación de los niños en el ámbito escolar, que si bien representan un punto de partida, carecen de una perspectiva integral, dado que se trata de

un problema multifactorial en el que intervienen no sólo los actores del medio escolar; sino también los padres de familia, la industria alimentaria, los medios masivos de comunicación, los legisladores, los encargados de diseñar e implementar las políticas públicas, los legisladores, las ONG y los mercadólogos sociales.

De hecho, su solución requiere de un cambio a nivel social, lo cual implica abordar esta problemática bajo un enfoque sistemático, coordinado, organizado, entre los cuales se encuentra la mercadotecnia social; que tiene como objetivo lograr un cambio voluntario en el comportamiento de los individuos.

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar, desde el enfoque de la mercadotecnia social, el grado de conocimiento y aplicación de las medidas implementadas por el gobierno federal para regular la venta de alimentos y bebidas en las escuelas primarias, bajo la perspectiva de los alumnos de escuelas primarias del Distrito Federal.

El sobrepeso y la obesidad infantil en México

En la primera mitad del siglo xx, la población rural del país era muy elevada ya que representaba del 75 al 80%, sin embargo, para finales del siglo esta tendencia se había invertido: los mismos porcentajes representaban ahora a la población urbana, dando como resultado un drástico cambio en el estilo de vida de los mexicanos, principalmente en sus patrones alimenticios ocasionando obesidad y sobrepeso, debidos principalmente a un consumo creciente de alimentos ricos en colesterol, grasas saturadas, azúcares y sodio, al poco consumo de frutas y verduras; asociado a una dieta en la que se omite una de las tres comidas principales (desayuno, comida o cena), y debido al tamaño de las porciones que tienden a ser más grandes, sobre todo las de los niños (Fausto *et al.*, 2006).

Por su parte, Figueroa (2009) señala que otro aspecto importante que colabora con el incremento de la obesidad y sobrepeso es el sedentarismo, es decir, la falta de actividad física, debido a:

-Que la tecnología ha reducido drásticamente el trabajo físico al dar paso a la automatización en la operación y uso de máquinas, por ejemplo en las casas: lavadoras, licuadoras, aspiradoras, entre otras; y en el caso de los niños el tiempo que pasan frente al televisor y con los juegos electrónicos.

-Al uso del transporte vehicular para trasladarse a la escuela, al trabajo o a la casa.

-Al uso de elevadores y escaleras eléctricas.

-No contar con lugares públicos con instalaciones que den seguridad a los usuarios, como por ejemplo, parques con juegos, rutas para bicicletas.

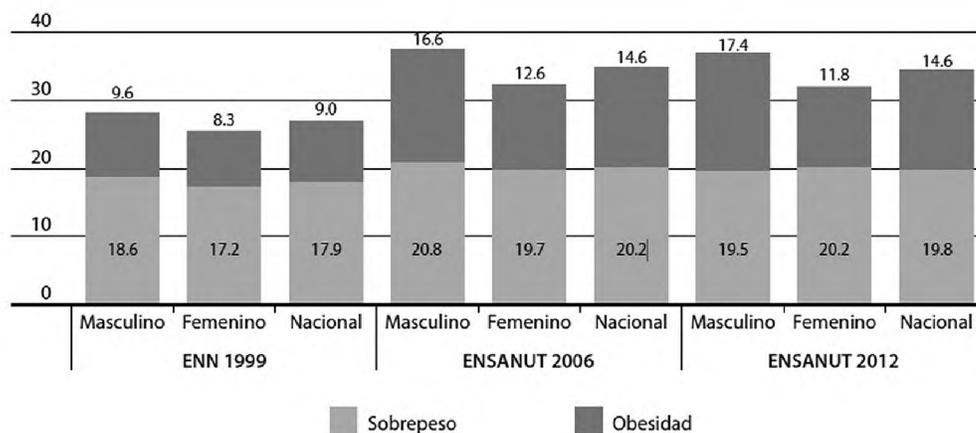
Además, el sobrepeso y la obesidad, tanto en niños como en adultos, se deben a la interacción de los factores genéticos, biológicos, psicológicos, socioculturales y ambientales.

La obesidad y sobrepeso es un problema que a nivel mundial se ha convertido en epidemia, que no respeta límites geográficos ni sociodemográficos; en un principio se consideraba que afectaba sólo a los países industrializados, pero no es así, países en vías de desarrollo como es el caso de México también lo padecen, lo cual quedó en evidencia en las Encuestas de Salud y Nutrición.

Tomando en cuenta los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999, el 26.9 por ciento de los escolares presentaron prevalencias combinadas de sobrepeso y obesidad, y en forma separada de 17.9% y 9.0%, respectivamente. Para 2006, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) mostró que esta prevalencia había aumentado casi 8 puntos porcentuales: hasta 34.8 por ciento. En la Ensanut realizada en 2012, la prevalencia fue similar: de 34.4 por ciento (19.8% y 14.6%, respectivamente). En las niñas esta cifra es de 32% (20.2% y 11.8%, respectivamente) y en los niños es de 36.9%, casi 5 puntos porcentuales mayor (19.5% y 17.4%, respectivamente).

Estos porcentajes representan alrededor de 5 664 870 niños con sobrepeso y obesidad en el país. Sin embargo, se observan algunas variaciones por sexo en relación con el sobrepeso y la obesidad (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad
en la población de 5 a 11 años de edad



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012.

En las escuelas es donde los niños tienen mayor acceso a los productos industrializados, mejor conocidos como comida “chatarra” por su alto contenido en azúcares, sales y grasas; que desplazan a los productos naturales que son más saludables. Los niños adquieren hábitos de consumo de estos productos de alto contenido energético de por vida, por lo que estos espacios se convierten en ambientes ideales para las empresas procesadoras de alimentos. El tipo de alimentos y bebidas que imperan en las escuelas no son los recomendables para una vida sana, y lo peor, es que contradicen la información que se les da a los niños a través de los libros de texto en los que se promueve el consumo de frutas, verduras, granos integrales y agua simple para beber. Dentro de los planteles escolares sólo deben estar disponibles alimentos saludables que contribuyan al desarrollo saludable de la niñez mexicana (Alianza para la salud, 2012).

La tendencia al incremento de la obesidad y sobrepeso es uno de los problemas más serios que enfrenta la salud pública en México, el exceso de peso en las poblaciones escolares, adolescentes y adultos jóvenes es un factor de riesgo de enfermedades crónicas, que requiere de altos recursos financieros para su atención y

tratamiento. Este padecimiento se debe atacar desde la infancia debido a que, al parecer, existe una correlación significativa entre el peso en la niñez y el peso en la vida adulta. (Fernández *et al.*, 2011). Los niños y los adolescentes obesos pueden presentar problemas de salud cardiovascular produciendo hipercolesterolemia, diabetes tipo II, dislipidemia e hipertensión, e inclusive provocar a nivel psicológico problemas como depresión y baja autoestima (Acosta *et al.*, 2011).

Disposiciones gubernamentales para controlar y combatir la obesidad en México

Ante este amenazante panorama es el Estado el que debe encarar el problema y darle solución. Para lograrlo es necesaria una respuesta compleja con enfoque multidisciplinario en el que intervengan los diferentes sectores y niveles de gobierno en distintos entornos: en el hogar, la comunidad, la escuela, los centros de trabajo y los espacios públicos; en el que participen la sociedad civil, la academia, la industria y los medios de comunicación (Rivera *et al.*, 2012). Se requiere implementar una política integral, multisectorial y con una coordinación eficiente, con la finalidad de lograr cambios reales en los patrones de alimentación y actividad física que prevengan las enfermedades crónicas y sobretodo la disminución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad infantil.

Ante la necesidad de una política integral de Estado, las Secretarías de Salud y Educación Pública, con la participación de otros representantes del sector público, así como del social y privado, suscribieron, el 25 de enero de 2010, el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA) y asumieron la puesta en práctica de la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad.

El 3 de mayo de 2010, ambas secretarías anunciaron su determinación de suprimir la venta de los denominados alimentos *chatarra* en las escuelas primarias y secundarias, también hicieron recomendaciones en cuanto a la práctica de ejercicio en las escuelas de

acuerdo con la reforma a los artículos 65 y 66 de la Ley General de Salud, que había sido aprobada el 13 de abril por la Cámara de Diputados. Se planteaba regular la venta de alimentos en las escuelas e imponer 30 minutos diarios de ejercicio en planteles escolares (García, 2011).

Posteriormente, el 23 de agosto del 2010, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el “Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica”, mismo que entró en vigor el 10 de enero de 2011. Su objetivo fue el de establecer los criterios técnicos para regular la preparación, expendio o distribución de alimentos y bebidas y promover una alimentación correcta en los planteles de educación básica. Sin embargo, al parecer este acuerdo ha sido un fracaso debido a que se trata sólo de un acuerdo, de un instrumento sin recursos asignados, sin mecanismos de supervisión y control ni sanciones ni obligatoriedad. La versión original de estos lineamientos fue modificada por la presión de las empresas permitiendo que se sigan ofreciendo productos altamente procesados y bebidas azucaradas (Manifiesto por la Salud Alimentaria, 2012).

Es así que la propia Secretaría de Salud reconoce que aun cuando en materia de regulación gubernamental en el sexenio anterior se realizaron esfuerzos, entre los que destacan el ANSA y los Lineamientos Generales mencionados anteriormente, no se ha logrado tener un impacto real en los mecanismos de comercialización y publicidad de los alimentos y bebidas procesadas.

El día 26 de febrero de 2013, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el Decreto por el que se reforma el artículo 3° en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo, en donde se prohíbe en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

En el actual periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, el 2 de abril de 2013 se planteó la Estrategia Nacional para la Prevención

y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, cuyo objetivo es mejorar los niveles de bienestar de la población mexicana y contribuir a la sustentabilidad del desarrollo nacional. Los ejes rectores son la investigación y la evidencia científica, la corresponsabilidad, la transversalidad, la intersectorialidad, la rendición de cuentas y la evaluación del impacto de las acciones que se llevarán a cabo.

Dicha estrategia incluyó una revisión de la Regulación Sanitaria y Fiscal, la cual tuvo como objetivo actualizar la reglamentación mexicana en materia de etiquetado y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas que están dirigidas a los niños, acordes a las prácticas internacionales.

Para alcanzar este objetivo se realizaron las siguientes modificaciones:

-Etiquetado de Alimentos y bebidas no alcohólicas: éste debe comunicar información nutrimental clara a los consumidores y fomentar las decisiones saludables. En la parte frontal deberá indicar el porcentaje que el contenido calórico del producto representa de acuerdo a la Ingesta Diaria Recomendada (IDR), así como expresar el contenido energético total del producto; cuando se trate de presentaciones familiares, el contenido energético será calculado sobre una porción, pero también deberá indicar el número de porciones. Para el caso de bebidas saborizadas, chocolates, botanas y productos de confitería deberá además indicar la cantidad de sodio.

-En cuanto a la publicidad, se realizaron modificaciones al marco jurídico vigente en materia de publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas. Estas modificaciones toman en consideración el horario infantil, en el cual podrán publicitarse sólo los productos que cumplan con los criterios nutricionales que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

-En relación a la regulación fiscal se implementaron medidas impositivas con el objetivo de reducir el consumo de alimentos y bebidas es decir aquellos productos que tienen calorías vacías, o sea aquellos que aunque brinden al organismo un aporte energético significativo no tienen los nutrientes necesarios.

Mercadotecnia social

Naturaleza y ámbito de acción

En la actualidad existe una gran diversidad de problemas de carácter social, *v.g.* el embarazo de adolescentes, las adicciones, el incremento en la prevalencia de enfermedades crónico degenerativas, el sobrepeso y la obesidad infantil, que demandan una solución. Esta situación ha propiciado que un amplio número de individuos, grupos y organizaciones hayan desarrollado diferentes enfoques para influir y lograr que los grupos sociales dirijan su comportamiento en una determinada dirección. Entre éstos se encuentra la mercadotecnia social, la cual ha sido utilizada para abordar una serie de cuestiones sociales, que implican un cambio de comportamiento. En la literatura sobre el tema se reporta una serie de aplicaciones que han obtenido resultados positivos y que se relacionan con la obesidad, el consumo de tabaco, la planificación familiar, sexo seguro, reciclado, manejo de residuos, incremento de la actividad física, mejoramiento de la nutrición, entre otras (Kotler *et al.*, 2002; Andreasen, 2002; Hastings, 2003 y Evans, 2008). Asimismo, cada día es mayor su uso por parte de organismos y dependencias gubernamentales de diversos países, entre los que se encuentran los Estados Unidos de América, Irlanda, Gran Bretaña; así como por organismos internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, y por una diversidad de ONG a nivel global (Andreassen, 2002).

En el caso de México, la Dirección General de Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud (2010, p. 9) ha desarrollado un Manual de Mercadotecnia Social en Salud, el cual tiene como objetivo principal: "...mostrar los beneficios sociales e institucionales que se pueden obtener al aplicar e incorporar el componente estratégico de la Mercadotecnia Social en Salud durante la práctica cotidiana de los programas de salud pública..."

La esencia de la mercadotecnia social

Hay una diversidad de definiciones acerca de la mercadotecnia social, la primera fue propuesta por Kotler y Zaltman en 1971; siendo posteriormente reformulada por Kotler y Roberto (1989, p. 24), misma

que se presenta a continuación por ser una de las más representativas y más frecuentemente citadas:

Desde (1971) el término se ha utilizado para definir una tecnología gerencial involucrada en el diseño, implementación y control de programas dirigidos a incrementar la aceptación de una práctica o idea social en uno o más grupos de adoptadores objetivo. Utiliza los conceptos de segmentación del mercado, investigación del consumidor, desarrollo y prueba del concepto del producto, comunicación dirigida, incentivos y la teoría del intercambio para maximizar la respuesta de los adoptadores objetivo.

A partir de esta definición, otros autores, entre los que destaca Andreasen, han hecho contribuciones que han permitido una mejor comprensión de esta disciplina. Así, define a la mercadotecnia social como “la aplicación de las tecnologías de la mercadotecnia comercial al análisis, planeación, ejecución y evaluación de programas diseñados para influir en el comportamiento voluntario de una audiencia objetivo a fin de mejorar su bienestar personal y el de su sociedad” (1994, p. 110).

Dicho autor señala que coincide con Kotler y Roberto en el sentido de que la mercadotecnia social más que una teoría o conjunto único de técnicas es un proceso para desarrollar programas de cambio social. Sin embargo, difiere ampliamente en cuanto a que el objetivo de la mercadotecnia social sea “incrementar la aceptación de una práctica o idea social”, ya que considera que su objetivo final debe ser lograr un cambio de comportamiento, de tal manera que ganar la aceptación de una idea sin inducir a la acción, no puede considerarse como un éxito. Asimismo, agrega que lo que caracteriza a la mercadotecnia social es que a) su núcleo central es el cambio de comportamiento, b) está orientada hacia el consumidor, y c) hace énfasis en la creación de intercambios atractivos que alienten el comportamiento deseado.

Por su parte, Kotler (en Dibb y Carrigan, 2013) ha ido ampliando su perspectiva en cuanto al objetivo de la mercadotecnia social, señalando que gradualmente los mercadólogos sociales han ido

centrando su atención en el comportamiento y no en las actitudes, ya que no es lo mismo un cambio de actitud que un cambio de conducta; *v.g.*, la intención de dejar de fumar, no es lo mismo que dejar de fumar. En la actualidad, el objetivo de la mercadotecnia social es tener un efecto en el comportamiento, ya sea eliminando o debilitando una conducta no deseada, o bien manteniendo o fortaleciendo un comportamiento deseable.

Andreasen (2002) propone que para determinar si un cambio social ha sido abordado desde el enfoque de la mercadotecnia social se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- El cambio de comportamiento voluntario es el elemento central para diseñar y evaluar las intervenciones

- Los proyectos hacen uso de la investigación sobre la audiencia en forma consistente para: a) comprender a la audiencia objetivo al inicio de la intervención (investigación formativa), b) pruebas previas de rutina de los elementos de intervención antes de que se implementen, y c) monitoreo de las intervenciones.

- Se realiza una segmentación cuidadosa de las audiencias objetivo.

- El elemento central de cualquier estrategia para influir en la audiencia es crear intercambios atractivos y motivantes.

- La estrategia trata de utilizar las 4 P (producto, precio, plaza o distribución y promoción) de la mezcla tradicional de mercadotecnia. Por ejemplo no se trata sólo de hacer publicidad o comunicación, sino que hay que crear un paquete atractivo de beneficios (producto), al mismo tiempo que se minimizan los costos (precio) tanto como sea posible, haciendo el intercambio conveniente y fácil (lugar); y se comunican mensajes a través de los medios que resultan relevantes y preferidos por la audiencia objetivo (promoción).

- Se presta una especial atención a la competencia, en términos de comportamientos alternativos a la conducta deseable.

Otra característica del enfoque de mercadotecnia social es que, a diferencia de la mercadotecnia comercial, la primera desarrolla tres niveles de estrategias para tener un enfoque integral de la problemática que involucra el cambio de comportamiento. En principio,

la mercadotecnia social se ha centrado en las estrategias para influir en el comportamiento de la audiencia objetivo, esto es, adictos a las drogas, personas con problemas de anorexia, sobrepeso, etc. Un segundo nivel lo constituyen las estrategias dirigidas a influir en los pares de la audiencia meta, los cuales incluyen a los amigos, parientes, conocidos, que pueden tener una influencia positiva en el individuo o grupo. El tercer nivel está conformado por todas aquellas organizaciones e instituciones que juegan un papel importante, dado que apoyan el comportamiento no deseado, o bien que pueden ejercer un apoyo positivo hacia la conducta deseable (Andreasen, 2005). Por ejemplo, en el caso de la obesidad, la industria refresquera y la de comida rápida promueven comportamientos no deseados; mientras que las instituciones de salud pública apoyan las conductas deseables. El tercer nivel de estrategias representa una mayor dificultad, ya que implica acercarse a un gran número de organizaciones y motivarlas a participar en una suerte de “cruzada” para alcanzar un propósito positivo de largo alcance a nivel social. Estas organizaciones deben estar asimismo preparadas para enfrentar una fuerte resistencia por parte de aquellos que tienen un interés financiero en seguir apoyando las conductas no deseables.

Desde esta perspectiva una campaña de mercadotecnia social debe contemplar los tres niveles de estrategias para tener una visión integral de la problemática y lograr el cambio de comportamiento.

Metodología

Objetivos e hipótesis

La problemática antes presentada acerca de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población infantil mexicana ha dado lugar a una serie de medidas para controlar dicha situación, entre las que se encuentra la regulación sobre los alimentos y bebidas permitidos para su venta en las escuelas primarias, la cual entró en vigor en enero de 2011. A cuatro años de su implementación se ha planteado el presente estudio que tuvo como objetivos particulares:

1. Conocer los hábitos alimentarios de los niños dentro y fuera de casa, así como durante el recreo escolar.
2. Conocer los hábitos de los niños en cuanto a su actividad física.
3. Determinar el nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos en las escuelas de nivel básico.
4. Determinar si los niños reciben información sobre la importancia de una buena alimentación, por parte de padres y maestros, así como de las consecuencias de la obesidad.

Una vez formulados los objetivos se planteó la siguiente hipótesis:

H01: No existe relación entre el nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos y el tipo de escuela, pública o privada, a la que asisten los niños.

Diseño de investigación

Para alcanzar los objetivos del presente trabajo se seleccionó un diseño no experimental transeccional correlacional, ya que el estudio se realizó en un punto en el tiempo y se pretendía identificar la relación planteada en las hipótesis.

Diseño de la muestra

El universo considerado para este estudio estuvo conformado por los niños que asisten a escuelas primarias públicas/privadas en el Distrito Federal.

El tamaño total de la muestra fue de 1505 niños, de los cuales el 65% correspondió a escuelas públicas y el 35% a privadas.¹

Para seleccionar a los niños participantes en el estudio se utilizó un muestreo por conglomerados llevando a cabo el siguiente procedimiento:

-De una lista de las delegaciones políticas del Distrito Federal se seleccionaron aleatoriamente cuatro, que fueron: Benito Juárez, Coyoacán, Iztapalapa y Tlalpan.

¹ Estos porcentajes se determinaron considerando la proporción de escuelas públicas y privadas que hay en el Distrito Federal.

-A partir del porcentaje de escuelas públicas y privadas ubicadas en cada delegación se calculó el número de escuelas; así como el número de niños participantes.

Instrumento

Para recopilar la información de los respondientes se utilizó un cuestionario directo estructurado que comprendió 15 preguntas. A fin de cubrir los objetivos del estudio, el cuestionario se organizó de la siguiente manera:

Objetivo	Sección del cuestionario
1. Conocer los hábitos alimentarios de los niños dentro y fuera de casa, así como durante el recreo escolar	Hábitos alimentarios 7 preguntas
2. Conocer los hábitos de los niños en cuanto a su actividad física	Actividad física 2 preguntas
3. Determinar el nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos en las escuelas de nivel básico	Nivel de conocimiento sobre la lista de alimentos permitidos 1 pregunta
4. Determinar si los niños reciben información sobre la importancia de una buena alimentación, por parte de padres y maestros, así como de las consecuencias de la obesidad	Información y consecuencias 2 preguntas

Al final del cuestionario se incluyó una sección con el perfil del entrevistado.

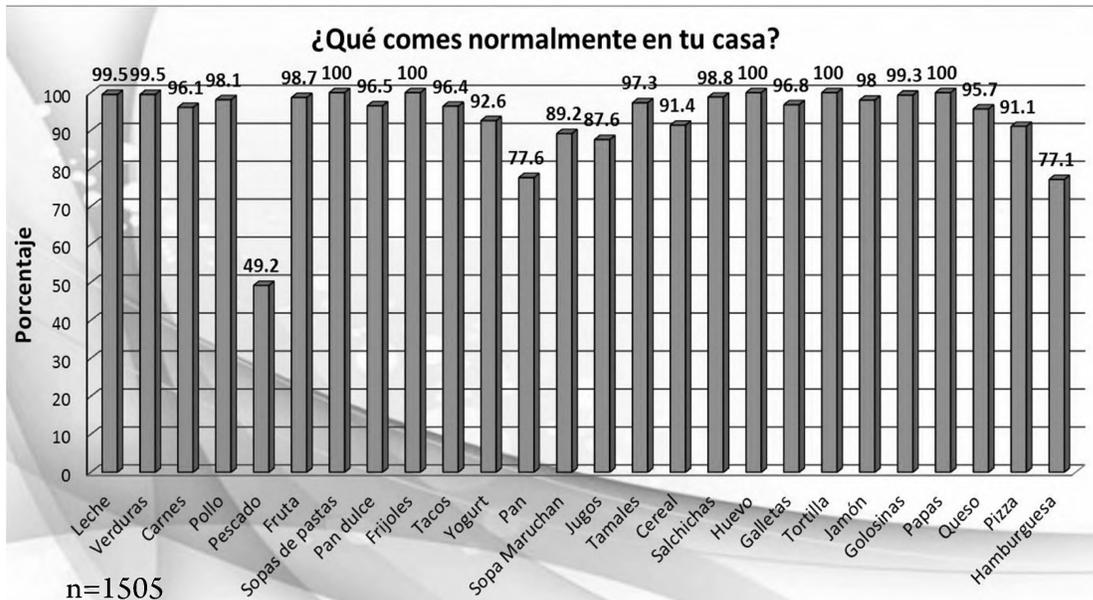
4. Análisis de resultados

A continuación se presenta el análisis de resultados, el cual se realizó en función de los objetivos del estudio.

Objetivo 1. Conocer los hábitos alimentarios de los niños dentro y fuera de casa, así como durante el recreo escolar.

Como se aprecia en la Gráfica 2, de acuerdo con las respuestas de los niños entrevistados, la mayoría de los alimentos que consumen en casa forman parte de lo que podría considerarse una dieta balanceada, ya que incluye huevo, frijoles, tortillas, sopa de pasta (100% cada uno) leche, verduras (99.5% cada uno), fruta (98.7%), pollo (98.1%), carnes (96.1%). Sin embargo, llama la atención el bajo consumo de pescado: 49.1%; mientras que sobresale la alta ingesta de sopas Maruchan, tamales, salchichas, golosinas, papas fritas (100% cada uno) y pizza que se caracterizan por su alto contenido calórico.

Gráfica 2



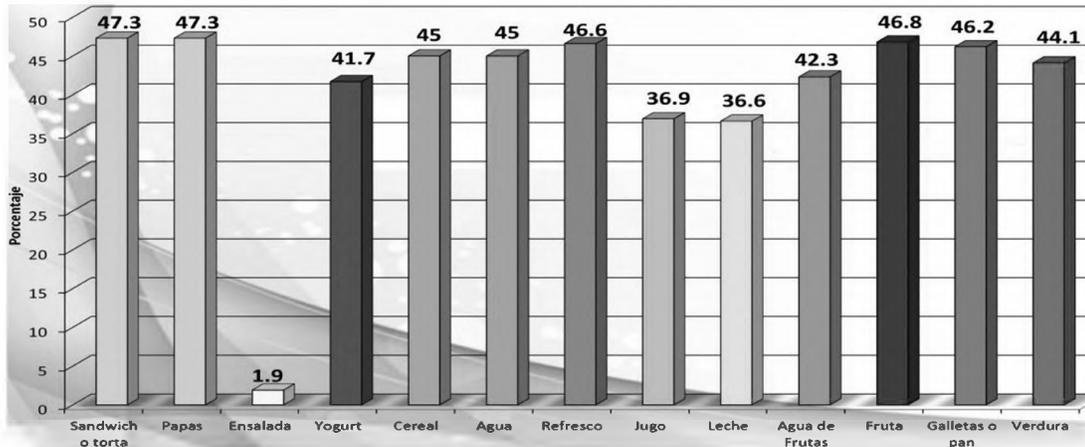
En el contexto escolar, el 47% de los respondientes señaló llevar lunch para la hora del recreo, y como se observa en la Gráfica 3, si bien la mayoría de los alimentos mencionados pueden considerarse adecuados, destaca el alto porcentaje de niños a los que les incluyen en su lunch papas fritas (47.7%) y refresco (46.6%), alimentos de alto contenido calórico y bajo valor nutritivo.

A más de la mitad de los niños (57%) les dan sus padres dinero para comprar algo a la hora del recreo, destacando entre los productos menos comprados el agua embotellada (45.1%), comida preparada (40.1%) y jugos envasados (39.4%).

IMPACTO DE LAS MEDIDAS ANTI OBESIDAD INFANTIL
DESDE LA MIRADA DE LOS NIÑOS

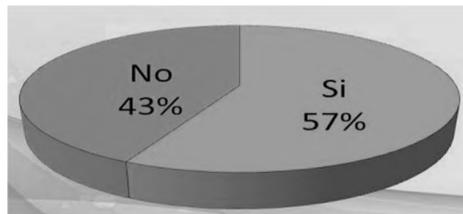
Nuevamente, entre los productos preferidos por los niños a los que les dan dinero, se encuentran los refrescos: 57.2% y las frituras: 55.1%, que los predisponen al sobrepeso y a la obesidad (ver Gráfica 4).

Gráfica 3
¿Qué alimentos incluye tu lunch?

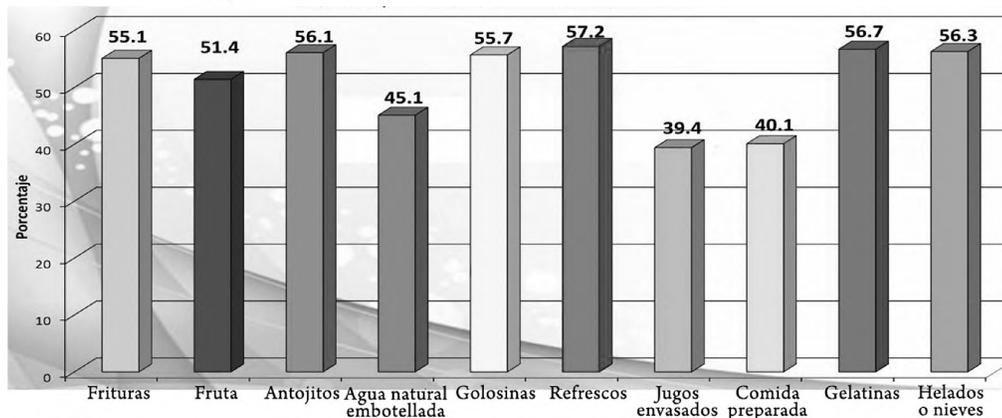


n=793

Gráfica 4
¿Te dan dinero para gastar en la escuela?



¿Qué compras en la escuela a la hora del recreo?

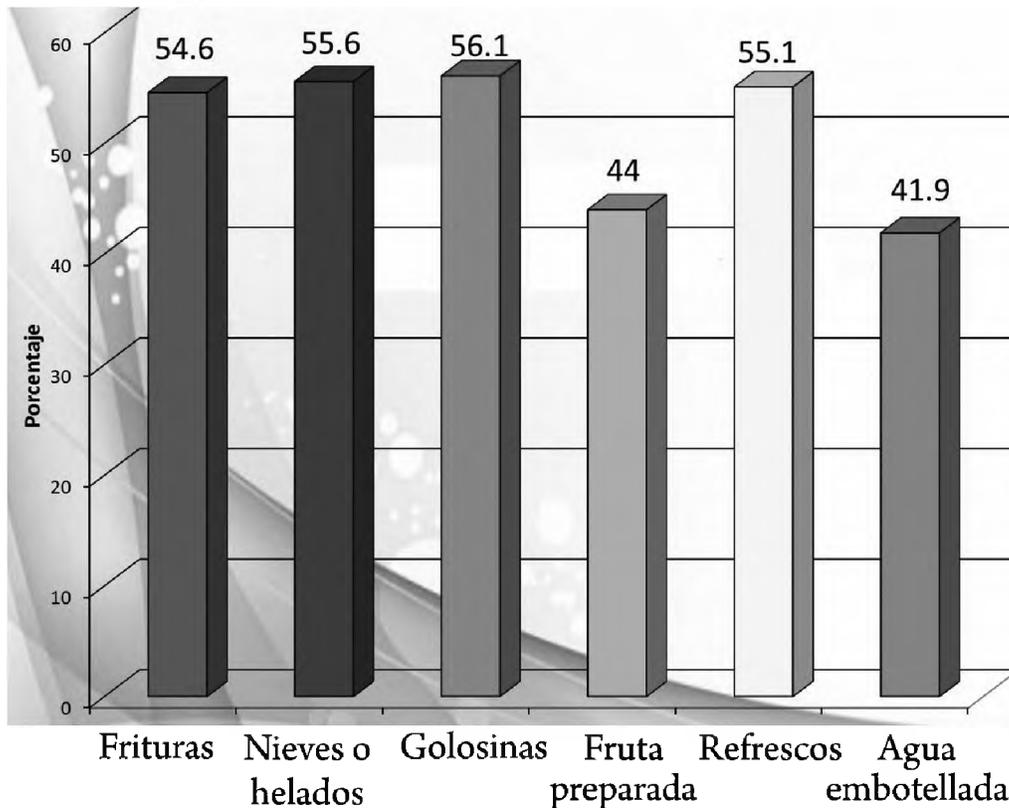


n=861

Los hallazgos antes descritos indicarían que aun cuando en casa los niños consumen una dieta adecuada, no se presta la misma atención por parte de los padres a lo que toman a la hora del recreo, ya que en la mayoría de los casos se trata de alimentos que no tienen un alto valor nutritivo.

A la salida de las escuelas es común encontrar toda una variedad de productos a la venta generalmente en puestos ambulantes en los que predominan las golosinas y los productos chatarra, siendo asimismo frecuente que los niños al salir de clases los adquieran. Del total de niños entrevistados, el 55.9% afirmó comprar algo a la salida, siendo los preferidos las golosinas (56.1%), nieves o helados (55.6%), los refrescos (55.1%) y las frituras (54.6%) (ver Gráfica 5), cuyo consumo en exceso los pone nuevamente en riesgo ante el sobrepeso y la obesidad.

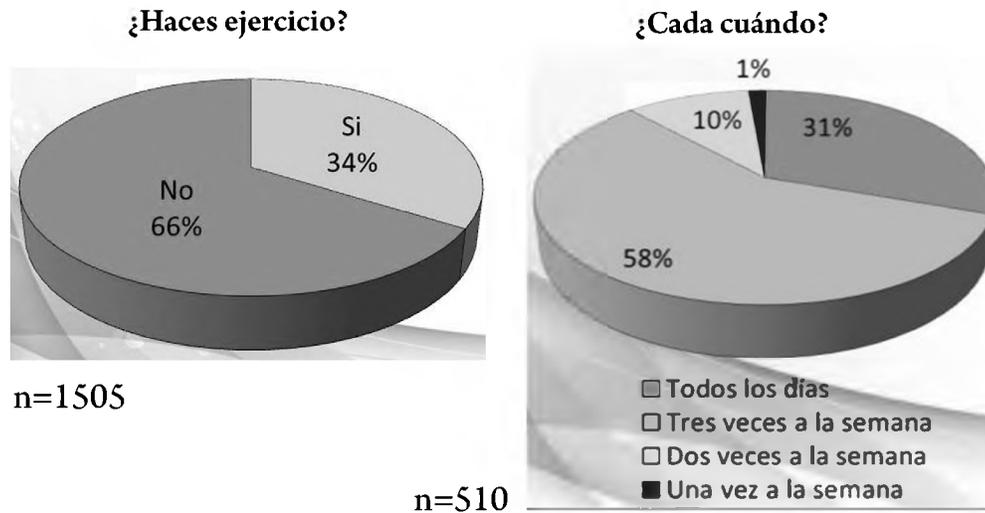
Gráfica 5
¿Qué alimentos compras a la salida de la escuela?



n=841

Objetivo 2. Conocer los hábitos de los niños en cuanto a su actividad física. Como se muestra en la Gráfica 6, una tercera parte de los niños entrevistados (34%) indica realizar ejercicio y, de éstos, el 58% lo hace tres veces por semana. La falta de actividad física nuevamente es un factor de riesgo para los niños.

Gráfica 6

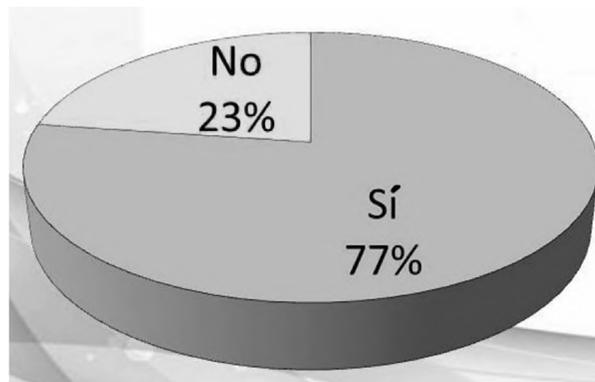


Objetivo 3. Determinar el nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos en las escuelas de nivel básico.

Como se observa en la Gráfica 7, la mayor parte de los niños tiene conocimiento de que hay una lista de alimentos permitidos para la venta en las escuelas; sin embargo, por el tipo de productos que compran a la hora del recreo (refrescos y frituras) se puede inferir que no se está aplicando cabalmente esta reglamentación.

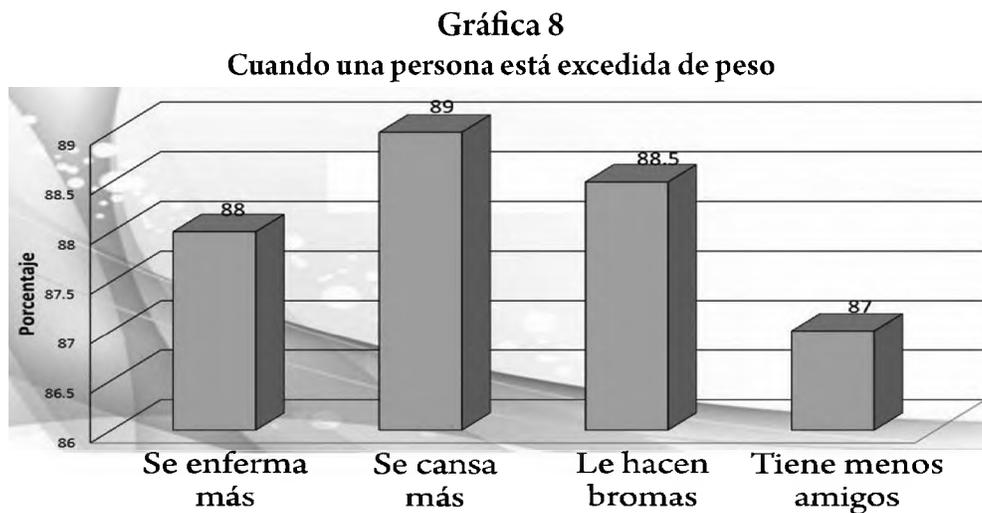
Gráfica 7
¿Sabes que hay una lista de alimentos y bebidas que no deben venderse en las escuelas?

n=1505



Objetivo 4. Determinar si los niños reciben información sobre la importancia de una buena alimentación, por parte de padres y maestros, así como de las consecuencias de la obesidad.

El 80.1% de los niños participantes en el estudio señalan que sus padres y maestros platican con ellos sobre la importancia de tener una buena alimentación y, como se aprecia en la Gráfica 8, están conscientes de las consecuencias negativas tanto a nivel físico como emocional del exceso de peso.



n=1505

4.1 Prueba de Hipótesis.

La hipótesis se contrastó aplicando la prueba de χ^2 rechazándose la hipótesis nula y concluyendo que:

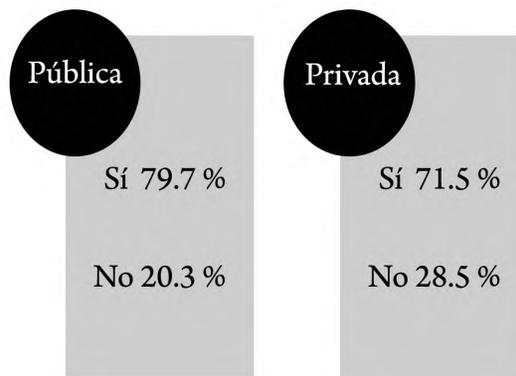
H01: Existe relación entre el nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos y el tipo de escuela, pública o privada, a la que asisten los niños².

En el Cuadro 1 se observa que hay un mayor conocimiento de la existencia de la lista de alimentos permitidos en las escuelas públicas, situación que puede explicarse porque la Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene una mayor injerencia en la administración de las mismas, aun cuando la lista es obligatoria en ambos tipos de escuelas.

² Nivel de significancia real .00

Cuadro 1

Nivel de conocimiento de la lista de alimentos permitidos por tipo de escuela



Conclusiones

De acuerdo con la información proporcionada por los niños, la alimentación en casa corresponde a una dieta adecuada para su edad. Sin embargo, tanto el contenido del lunch, como los alimentos que compran a la hora del recreo son de un alto contenido calórico, al igual que lo que adquieren a la salida de la escuela; lo cual reflejaría, por un lado, la no aplicación de los lineamientos para la venta de alimentos dentro de la escuela y, por otro, una falta de atención por parte de los padres respecto a lo que comen fuera de casa.

En cuanto a la actividad física, hace falta un programa para integrar la realización de ejercicio a la rutina diaria de los niños, ya que es muy bajo el porcentaje de los que hacen ejercicio, y de éstos, la mayoría no lo lleva a cabo todos los días.

Aun cuando la aplicación de la lista de alimentos permitidos es obligatoria en todas las escuelas, no todos los niños tienen conocimiento de su existencia; y de acuerdo con la prueba de hipótesis hay una relación entre este conocimiento y el tipo de escuela a la que asiste el menor. Como ya se mencionó, este conocimiento es mayor en las públicas, lo que puede estar relacionado con el impulso que han recibido las escuelas de tiempo completo, en las cuales el niño toma la comida del medio día y se trata de que tengan una alimentación más saludable.

Desde el punto de vista de los elementos que una campaña de mercadotecnia social debe comprender, se observa que no se han creado paquetes de beneficios ni intercambios atractivos y motivantes, ni se ha elaborado una estrategia de comunicación dirigida tanto a los padres como a los niños, para generar un cambio de comportamiento, esto es, una alimentación más saludable para los niños.

El esfuerzo de las autoridades inicialmente se enfocó a las escuelas, pero a tres años de la puesta en vigor de la lista de alimentos permitidos ésta no se aplica cabalmente en todas las escuelas. Estos resultados coinciden con lo señalado por los integrantes de la Alianza para la Salud en el sentido de que esta estrategia no ha generado los resultados esperados.

Como lo señala Andreasen (2002), una campaña de mercadotecnia social debe incluir tres niveles de estrategias para lograr realmente un cambio hacia el comportamiento deseable, en este caso, una alimentación saludable para disminuir el sobrepeso y la obesidad infantil. En el caso de México, las acciones se han centrado en el nivel 2 de estrategias, ya que se han dirigido principalmente a los maestros y autoridades escolares que tienen influencia en los niños y su alimentación, pero hacen falta acciones coordinadas que incorporen en el nivel 2 a los padres, en el 1 a los niños y en el 3 a las instituciones de salud pública, los medios, los diseñadores de políticas públicas, los legisladores, las ONG, la industria alimentaria, refresquera, restaurantera, entre otros actores involucrados, anteponiendo la salud de los niños a cualquier otro tipo de intereses.

En efecto, dada la naturaleza del problema y las implicaciones del mismo, para lograr el cambio de comportamiento deseado se requiere un enfoque holístico, realizando intervenciones en todos los niveles, y haciendo uso de diferentes tipos de estrategias entre las que se encuentran las campañas de mercadotecnia social.

Bibliografía

- ACOSTA, M., Gasca, E., Ramos, F., García, R., Solís, F. y Evaristo, G. (2013). “Factores, causas y perspectivas de la obesidad infantil en México” *Médicas IUS* [En Línea] medicasuis.org/antiores/volumen-26.1/6 (consultado el 12 de mayo de 2015).
- ALIANZA PARA LA SALUD (2012). [En Línea] alianza.salud.org.mx/alimentos-saludables-en-las-escuelas/#sthash (consultado el 15 de mayo de 2015).
- ANDREASEN, A. R. (2005). *Social Marketing in the 21st Century*, Sage: Thousand Oaks, California
- _____. (2002). “Marketing social marketing in the social change marketplace”. *Journal of Public Policy & Marketing* 21(1): pp. 3–13.
- _____. (1994). “Social marketing: Its definition and domain”. *Journal of Public Policy & Marketing* 13(1): pp. 108–114.
- DIBB, S. y Carrigan, M. (2013). “Social marketing transformed: Kotler, Polonsky and Hastings reflect on social marketing in a period of social change”. *European Journal of Marketing*, 47(9): pp. 1376–1398.
- ENCUESTA NACIONAL DE SALUD Y NUTRICIÓN (2012). Resultados Nacionales. [En Línea] ensanut.insp.mx (consultado el 12 de mayo de 2015).
- ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL SOBREPESO, LA OBESIDAD Y LA DIABETES (2013). [En Línea] promocion.salud.gob.mx/dgps/interior1/estrategia.html (consultado el 22 de mayo de 2015).
- EVANS, W. D. (2008). “Social Marketing Campaigns and Children’s Media Use”. *The future of Children*. Vol. 18, N° 1, pp. 181-203.
- FAUSTO, J., Valdez, R., Aldrete, G., López, C. (2006). “Antecedentes históricos sociales de la obesidad en México”. *Medigraphic Artemisa* [En Línea] Vol. VIII, N° 2, agosto. www.medigraphic.com/pdfs/invsal/isg-2006/isg062f · (consultado el 17 de mayo de 2015).

- FERNÁNDEZ, S., Montoya, Y., Viguri, R. (2011). “Sobrepeso y obesidad en menores de 20 años de edad en México”. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, vol.68 no.1, enero-febrero, versión impresa ISSN 1665-1146.
- FIGUEROA, P. D. (2009). “Obesidad y Pobreza: marco conceptual para su análisis en Latinoamérica”. *Saúde e Sociedade*. SciELO [En Línea] Vol. 18, N° 1, ISSN 0104-1290. www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104 (consultado el 15 de mayo de 2015).
- GARCÍA, C. (2011). “Los alimentos chatarra en México, regulación publicitaria y autorregulación”, *Derecho a comunicar*, N° 2, mayo-agosto.
- HASTINGS, G. B. (2003). “Relational paradigms in social marketing”. *Journal of Macromarketing* Vol. 23 N° 1, junio, pp. 6-15.
- KOTLER, P., Roberto, N. y Lee, N. (2002). *Social Marketing, Improving the Quality of Life*, 2ª ed., Sage Publications: London.
- KOTLER, P. y Roberto, E. (1989). *Social Marketing*. Nueva York: The Free Press.
- MANIFIESTO para la salud alimentaria (2012). (síntesis) [En Línea] alianzasalud.org.mx (consultado el 19 de mayo de 2015).
- RIVERA, A., Hernández, M., Aguilar, A., Vadillo. F., Murayama, C. (2012). “Obesidad en México: Recomendaciones para una política de Estado”. Trabajo realizado por el Grupo Multidisciplinario sobre Obesidad de la Academia Nacional de Medicina [En Línea] www.oda-alc.org/documentos/1365120227 (consultado el 16 de mayo de 2015).
- SECRETARÍA DE SALUD (2010). Dirección General de Promoción de la Salud. *Manual de Mercadotecnia Social en Salud*, primera versión, México DF.

Políticas públicas desde una perspectiva territorial campesina

Héctor Robles Berlanga
Luciano Concheiro Bórquez
Patricia Couturier Bañuelos

El presente trabajo reflexiona sobre las políticas públicas dirigidas al campo mexicano a partir de tres experiencias de incidencia social: la primera es la página web www.subsidiosalcampo.org.mx, sitio de transparencia y rendición de cuentas impulsado por Fundar Centro de Análisis e Investigación y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC). Este sitio web se ha encargado de concentrar la información del presupuesto destinado al Programa Especial Concurrente (PEC) desde 2003 a la fecha y genera estudios que explican las causas del bajo impacto de las políticas públicas dirigidas al campo mexicano.

La segunda experiencia que se rescata en el texto es la *Campaña Valor al Campesino*. Este es un esfuerzo de Ashoka, ANEC, Fundar, Poder del Consumidor, Semillas de Vida y Subsidios al Campo (2015) para revalorar el papel de la agricultura campesina y familiar, y la necesidad de que el gobierno mexicano tenga una política que considere a este sector.

La tercera experiencia recoge la propuesta de Territorios Productivos. Este es un programa que tiene como estrategia fortalecer la capacidad de los campesinos y pequeños productores en condición de

pobreza, para demandar y articular, desde abajo, la oferta pública de programas productivos, haciendo uso de esos instrumentos para dinamizar los ejes productivos de mayor envergadura en el ámbito local-territorial.

El texto se divide en cinco apartados. El primero: “Por una visión territorial y autogestiva” aborda la categoría del territorio, ya que desde la perspectiva de las experiencias sociales que se reseñan, las políticas públicas deben ser de corte territorial y no sectorial como lo son actualmente. El segundo apartado: “Las políticas públicas regresivas que generan mayor desigualdad” analiza a qué sectores favorece el presupuesto asignado al Programa Especial Concurrente (PEC). El tercer apartado: “La economía campesina en México” documenta la importancia de la agricultura campesina para el país, lo que contrasta con la percepción oficial pues considera a este sector como atrasado y poco productivo. El cuarto apartado: “Propuesta de política pública desde la sociedad campesina, desde los territorios agrarios” rescata las experiencias que se construyen desde la sociedad y muestra que desde los espacios sociales y campesinos, más allá del análisis crítico de la política pública, hay propuestas que intentan construir un desarrollo distinto. Y finalmente, en el quinto apartado: “Cambios a la legislación”, se proponen algunos cambios al marco jurídico que refuercen la transparencia y rendición de cuentas y que pongan como prioridad a la economía campesina y familiar.

I. Por una visión territorial y autogestiva

Hablar de territorio es partir de una categoría de análisis ligada a la tierra donde se asientan poblaciones y que es apropiada por ellas, pero donde también se hacen presentes distintos entes e instituciones ya sean públicos o privados que le dan al espacio determinadas características y cualidades. También se inscribe el territorio en un proceso donde es creado y recreado en términos conflictivos a lo largo de distintos periodos e incluso a través de procesos de largo aliento. Por lo tanto, los actores y sujetos presentes en el territorio luchan por su reproducción social que, como expresa Mazurek (2005, p. 4), se manifiesta en

territorialidades específicas (como formas de concientización del espacio) que nos enseñan “que no puede existir comportamiento social sin territorio y, por consiguiente, no puede existir una sociedad sin territorio”.

Por otro lado, es importante subrayar que el territorio, como construcción social, se encuentra permanentemente en disputa entre los distintos actores y sujetos, y donde también “el Estado y su aparato administrativo-político norma y administra el territorio por medio de políticas territoriales (Tierra, medio ambiente, sistema de incentivos, etc.)” (Mazurek, 2005, p. 5), y que, en la época actual, se ha convertido en un reclamo directo al Estado para enfrentar la desigualdad social y su expresión regional (Cordera, 2007). Es así que el territorio resulta ser susceptible de apropiación por parte de los distintos sujetos que están presentes en él, y donde cada uno de éstos puede generar proyectos de acuerdo a sus intereses, para su beneficio o el de una población más amplia, y que se opera a partir de planes y ordenamientos territoriales donde se hacen innovaciones, ya sea de manera sectorial o colectiva en función de los que aprovechan un determinado espacio social.

Situándonos en el contexto actual de políticas públicas para el desarrollo de las principales regiones agropecuarias de México (González V., 2007), que se enfocan y hacen presentes en los diversos territorios a lo largo de la geografía mexicana, donde precisamente habitan los sujetos rurales que producen un porcentaje significativo de los alimentos básicos, hay que señalar en particular que se dan actualmente en referencia a las reformas tanto constitucionales como institucionales que, en las tres últimas décadas, se han llevado a cabo en el contexto de las reformas estructurales (neoliberales). Y que, de manera específica, han tenido un impacto en la producción agrícola de México (Sánchez A., 2007) y, en particular, entre los pequeños productores que, como hemos dicho, generan más de una tercera parte de los alimentos básicos que se consumen y también dan empleo a una cantidad significativa de la población en las zonas rurales en este país, frente a grandes productores orientados básicamente a la exportación y la agroindustria.

Al respecto, Jorge Mora Alfaro (2013, p. 87) expresa que:

El papel preponderante asumido por el mercado, los cambios experimentados por el sector público y la reorientación de las políticas públicas agropecuarias, generan una estructura bipolar. Por una parte, se constituye un polo integrado por empresarios agrícolas y agroindustriales, determinados grupos de agricultores familiares, cooperativas y otras formas asociativas de producción que logran reconvertir sus unidades productivas y nuevos inversionistas nacionales e internacionales, en capacidad de aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades e incentivos para insertarse en las nuevas condiciones de la economía.

Por otro lado, se crea un polo de productores familiares excluidos de estos procesos. Éstos no tienen las condiciones requeridas para enfrentar el desafío de la apertura económica, no logran reconvertir sus explotaciones ni competir con los bienes agrícolas importados; tampoco consiguen resistir el abandono, por parte del Estado, de las políticas destinadas a dinamizar los mercados nacionales y locales, ni la reducción del apoyo estatal en asistencia técnica, investigación e información.

El mismo Jorge Mora Alfaro (2013, p. 95), hace referencia a “tres aspectos (que) adquieren gran significado en el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural, como complementos indispensables a la legislación establecida por algunos países o a las políticas públicas y estrategias para responder a las nuevas condiciones del medio rural en la región”, a saber:

A) Por una parte, la elaboración de arreglos institucionales que propician pasar de la visión y el funcionamiento sectorial de las organizaciones estatales vinculadas con el medio rural, a una acción integrada en respuesta a las necesidades y demandas particulares de los diversos territorios.

B) Por otra parte, el restablecimiento de los servicios institucionales básicos de investigación y extensión rural, en correspondencia con las demandas territoriales y desarrollo de procesos de formación

y capacitación del personal institucional, con el propósito de crear las condiciones requeridas para la reorientación de las iniciativas ejecutadas en el medio rural.

C) Por último, la aplicación del enfoque ascendente en los procesos de desarrollo territorial rural, a fin de superar los programas o proyectos diseñados, sin tomar en cuenta las situaciones específicas de los territorios presentes en el medio rural regional. (Mora, 2013, p. 95)

Algo que destaca dentro de los aspectos fundamentales para generar una política pública es dejar de relacionar lo rural sólo con lo agrícola y, en cambio, que se promueva el desarrollo rural “multidimensional” a partir de las demandas de desarrollo surgidas de los propios territorios rurales.

Por este motivo, las políticas y la acción institucional dirigidas a promover el desarrollo y la búsqueda del bienestar en el medio rural, serán eficaces en la medida que logren combinar las líneas de acción de carácter sectorial, con operaciones y arreglos intersectoriales o multisectoriales con las cuales se pueda responder con eficacia a las demandas multidimensionales originadas en los procesos de desarrollo territorial. El paso de una acción monosectorial a un enfoque y una acción territorial implica articular las medidas e iniciativas institucionales y la territorialización de las políticas en respuesta a las condiciones diferenciadas y a las necesidades multisectoriales del desarrollo de los territorios (Mora, 2013, p. 96).

Desde nuestro punto de vista, existe a la vez en términos sociales y culturales, no tanto económicos y de políticas gubernamentales, una larga historia de construcción de territorios fincada en las luchas agrarias donde más de la mitad del país está repartida en reforma agraria y que toma forma en estructuras organizativas —el ejido y la comunidad agraria— que han sido y pueden consolidarse como territorios que no sólo sean receptáculos de políticas gubernamentales sino que se apropien y construyan verdaderas políticas públicas, con una representación social efectiva así como una gestión social de las mismas (Cunill, 1997; Reuben, 2000).

II. Las políticas públicas regresivas que generan mayor desigualdad

En el caso de México, las políticas públicas dirigidas al apoyo de la producción no son equitativas, están polarizadas y favorecen a los grandes productores. No obstante, a partir de diversas movilizaciones como la del *Movimiento el campo no aguanta más* (MECNAM) (Sánchez A., 2007) se logró aumentar y modificar en cierto sentido la definición de las políticas públicas. Un ejemplo de esto es la propuesta de un programa denominado *Iniciativa Valor al Campesino. Vida, nutrición y riqueza para México* (2015), que en su exposición de motivos nos muestra la forma en que el gobierno construye en la práctica políticas en materia de desarrollo rural, y cómo se operativizan éstas por medio del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que en vez de revalorar lo campesino y la producción de alimentos, acaba reforzando la pérdida de la soberanía alimentaria, favoreciendo a las grandes empresas e imponiendo un modelo neoliberal que puede definirse como anticampesino. Como plantea la *Iniciativa Valor al Campesino*: “una de las observaciones al PEC es que cuenta con muchas acciones gubernamentales que, más que sinergias y complementariedades, provocan la pulverización de la política pública. Revisando las [Reglas de Operación] ROP del conjunto de la oferta programática institucional, se encontró que se reportan 75 programas y 124 componentes (estos últimos son los que en muchos casos conocen los posibles beneficiarios)”.

Más adelante el mismo documento nos expone el verdadero impacto de las políticas públicas que se aplican en el campo mexicano, ya que:

Se pensaría que este abanico tan grande de programas llega a todos los rincones del país y cubre las diversas necesidades de los habitantes de las áreas rurales. La realidad es otra. Del estudio realizado por *Subsidios al Campo*, se desprende que de los 80 programas analizados, sólo nueve tienen presencia a nivel nacional, siete son de la vertiente Social (Oportunidades —hoy Prospera—, Pensión para Adultos Mayores 70

y Más, Programa de Apoyo Alimentario y el abasto operado por Di-consa, Programa de Abasto Social de leche en sus dos modalidades y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias) y dos de la vertiente de Competitividad, específicamente el Procampo (ahora Proagro) y Diésel Agropecuario (que desapareció en 2014). Por el contrario, en mil 718 municipios la mayoría de los programas no reportaron beneficiarios (*Iniciativa Valor al Campesino*, 2015, p. 23).

Respecto a la distribución territorial de los apoyos al campo, el documento de la *Iniciativa Valor al Campesino* es muy preciso y nos da un buen panorama al respecto:

La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen al 9% de las [Unidades de Producción] UP existentes en el país, concentraron 38.9% del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43.6% del recurso operado por la Financiera Rural (hoy FND) y 42.6% del crédito FIRA. Ello, mientras que a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur, donde se localiza el 42.6% de las UP, en su mayoría de pequeña escala, sólo les llegó 26.2%, 20.9% y 17.1% de dichos apoyos, respectivamente. Al calcular el per cápita del presupuesto ejercido en las vertientes de Competitividad y Financiera entre el número total de UP, resulta que en las cinco entidades del norte es de cien mil 614 pesos, mientras que para las 16 entidades es de 19 mil 405, cinco veces menos que en los estados del norte. Un dato más: en 704 municipios FIRA no otorgó créditos. La concentración de los recursos en las regiones o entidades más productivas profundiza las desigualdades sociales y económicas (*Iniciativa Valor al Campesino*, 2015, p. 27).

No obstante, el campo de acción de las llamadas políticas neoliberales se da —hay que explicitarlo— en los distintos territorios campesinos, donde se generan diversos procesos de disputa y posibilidad abierta de otro tipo de política como la que enuncia la *Iniciativa Valor al Campesino*, que se plantea incidir directamente en

la construcción del sentido público de las políticas gubernamentales, como se puede observar en lo respectivo a la planeación, la formulación, así como la gestión de políticas públicas (Gordon, 2009) que van dirigidas al apoyo a la producción en el campo, para que detonen una equidad al momento de operativizar sobre el territorio dichas políticas públicas, y contrarresten la gran concentración territorializada en muy pocas regiones y que dejan en desventaja al resto de espacios campesinos, lo que significa segregar una buena parte del territorio nacional de estos apoyos.

Una propuesta de políticas públicas de corte “campesinista” y a favor de la soberanía alimentaria y la sustentabilidad socioambiental (Provencio, 2016; Paré y Fuentes, 2007) debe tener un enfoque territorial basado no solamente en una comprensión multiescalar, sino tomar como base los territorios campesinos que se extienden en casi 106 millones de hectáreas, un 54% del territorio nacional.

Pero, volvamos “atrás” para trazar una política pública alternativa de corte territorial y de reforzamiento de las capacidades autónomas de los sujetos agrarios mayoritarios en México, recuperando el sentido que realmente tienen las llamadas políticas “públicas”.

III. La economía campesina en México

A pesar de las políticas neoliberales lo primero que hay que plantear como una abierta paradoja, producto de una lucha “molecular”, desde cada parcela, es que *la pequeña unidad es predominante en el campo mexicano*. De acuerdo con distintos organismos multinacionales —Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Banco Mundial (BM)— e investigadores del sector, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de los países latinoamericanos, pero es especialmente importante en México: de las 4 millones 69938 UP (Unidades de Producción) con actividad agropecuaria o forestal, 67.8% son menores o iguales a cinco hectáreas (INEGI, 2007).

A lo anterior, hay que agregar que las unidades económicas de corte campesino son las *Unidades de Producción que más han crecido en el país*. Las UP menores a cinco hectáreas, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo como se pretendió con muchas políticas agrarias, en particular la contrarreforma agraria de 1992, se han multiplicado; su crecimiento en 80 años fue de 708.7%, al pasar de 332 mil que existían en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007, lo que convierte a estas UP en la característica que distingue a los productores de nuestro país (INEGI, 1930-2007).

Otro elemento central de estas unidades de producción de corte campesino, es que *producen una parte muy significativa de nuestros alimentos y tienen una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol*, alimentos básicos en México. A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía rural de México, pues representa 39% de la producción agropecuaria nacional.¹ Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de cinco hectáreas. Así, los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta; los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos (INEGI, 2007).

Pero también son, a pesar de las condiciones económicas adversas, *importantes abastecedoras de la agroindustria*. En este sentido, Héctor Robles (2012), en la revisión documental que realizó para el estudio *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*, encontró:

distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: a) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; b) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; c) empresas que establecen, con los productores

¹ IICA. 2012. *Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. IICA. Página 75.

primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y d) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria [...] Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2.7 hectáreas en promedio por productor; caña de azúcar, cinco hectáreas; hortalizas, seis; frutas, cinco o menos; café, 1.9; cebada, seis; y tabaco, dos hectáreas.²

No hay que olvidar tampoco que las economías campesinas son unidades que, por su racionalidad misma, *preservan la biodiversidad*. La comida mexicana es la única en el mundo que ha sido considerada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como patrimonio intangible de la humanidad. Ello con base en sus cinco características: ancestral, comunitaria, con continuidad, viva y popular. Estas características se mantienen gracias a la producción campesina que sin lugar a dudas preserva el ciento por ciento de la biodiversidad de México y hace posible la extensa y diversa comida mexicana.³ Es una diversidad biocultural, que depende del modo de vida “campesindio”. *La pequeña agricultura en México mantiene la agrobiodiversidad, que implica un legado de las comunidades al mundo*. Los campesinos son los descendientes de los pobladores que hace más de diez mil años iniciaron la agricultura en esta zona de la Tierra, constituyendo uno de los cuatro centros de origen de la agricultura (Hawkes, 1983). Produjeron el maíz, cultivaron la calabaza, el frijol, el chile, el jitomate, el aguacate, el algodón, el guajolote, la vainilla, la papaya, la guayaba; en suma, el 15.9% de las especies que hoy consume la humanidad (Conabio, 2012), es decir, uno de cada siete alimentos que hoy consumimos provienen de esta región del planeta.

² Héctor Robles, 2012. “El caso de México”. *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. FAO. México, página 337.

³ Campaña Revalorización de la Agricultura Campesina en México. El Valor del Campo. Los Campesinos nos Alimentan.

Por lo anterior, hay que proponer una política pública integral, regionalmente definida sobre la base del reforzamiento de la autonomía de los territorios agrarios campesinos (Mochi, 2008). En principio cada institución debería definir el “Fin” de cada uno de sus programas, el cual indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado. A partir de ese “Fin” que refuerce las UP se identificaron los programas que en 2015 tenían como propósito atender a los pequeños productores o grupos vulnerables, así como aquellos programas que atienden a un número importante de pequeños productores agropecuarios por su gran cobertura (nos referimos a Proagro Productivo, Progan y Procafé) para poder trazar los rasgos básicos de una propuesta de *política pública desde la sociedad campesina y sus territorios agrarios*.

IV. Propuesta de política pública desde la sociedad campesina, desde los territorios agrarios

Consideramos que es fundamental recoger propuestas elaboradas por la propia sociedad civil en la construcción de iniciativas de políticas públicas, valga la redundancia, desde lo social como plantea Cunill (1997 y 2009), para que efectivamente sean públicas. En este sentido, presentamos a continuación algunas que nos parece son ejemplares y en las cuales estamos de alguna manera involucrados.

a. La página Subsidios al Campo en México

Subsidios al Campo en México es el primer sitio de Internet en Latinoamérica que tiene como objetivo proporcionar información sobre el destino de los subsidios y los apoyos dirigidos al sector agropecuario en el país, a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales de los programas. Los objetivos de la herramienta son: impulsar el derecho al acceso a la información pública recogido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental; promover la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos involucrados con la política agropecuaria del gobierno federal; identificar cómo se distribuyen y quiénes reciben los subsidios; e incidir en las políticas públicas del sector rural.

Con esta herramienta se busca proporcionar la información necesaria para alimentar una discusión seria sobre cómo optimizar el reparto de los subsidios destinados al campo con el fin de combatir la desigualdad y la exclusión que aquejan a México, particularmente en el sector rural. En estricto apego a sus principios, su posición es que la asignación de los recursos públicos dedicados a la agricultura debe ser orientada hacia mejoras en los niveles de vida de los campesino/as en nuestro país, particularmente los de menores ingresos.

El resultado de esta iniciativa es la sistematización de información proveniente de diversas fuentes (secretarías de Estado, organismos descentralizados, centros de investigación y medios de información), que permite sintetizar en ocho puntos los problemas del presupuesto destinado al campo,⁴ que es la manifestación más clara de la política pública destinada al sector rural:

1. *El presupuesto creciente del PEC no ha impactado positivamente en las condiciones socioeconómicas y productivas del sector rural.* En el periodo 2003-2013, el presupuesto creció 170%, mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones reportó una mejoría no mayor al 4%; la disponibilidad de alimentos producidos en México cedió terreno ante las importaciones, salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas; y entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del PIB primario fue de apenas 1.9% (véase Robles y Concheiro, 2015).

2. *Baja cobertura de los programas del PEC.* A pesar de que el PEC se compone de más de 150 componentes o programas, son muy pocos los que tienen cobertura en la mayoría de los municipios. De los 80 programas analizados, sólo nueve tienen presencia a nivel nacional, siete son de la vertiente Social y dos de la vertiente de Competitividad.

⁴Héctor Robles Berlanga. 2014. "Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural", en subsidiocalcampo.org.mx

3. *Poca complementariedad de la política pública.* La mayoría de los programas analizados no reportaron beneficiarios en la mayoría de los municipios del país.⁵ Es decir, no reportaron acciones o apoyos productivos. La ausencia institucional en la mayoría de los municipios no permite la concurrencia o complementariedad de acciones entre distintas Secretarías de Estado.

4. *La política hacia el sector rural tiene una orientación social y no productiva.* A nivel local, en mil 570 municipios son más importantes los recursos que provienen de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), mientras que en 358 predominan los recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Estas cifras muestran que, en el sector rural, se pretende combatir la pobreza sobre la base de programas asistenciales y no generando mejores ingresos y empleo a partir del estímulo a las actividades productivas locales.

5. *Desigualdad y concentración de las vertientes productiva y financiera.* La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen al 9% de las UP existentes en el país, concentraron 38.9% del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43.6% del recurso operado por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y 42.6% del crédito de Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA); mientras, a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur), donde se localizan 42.6% de las UP, sólo les llegó 26.2%, 20.9% y 17.1% de dichos apoyos, respectivamente.

6. *La población marginada e indígena es la menos beneficiada.* El monto per cápita promedio por beneficiario del PEC fue de 4373 pesos. Por debajo de este promedio se encuentran los municipios de Muy Alta Marginación, con 3 581 pesos, y los municipios Indígenas, con 3 747 pesos.

⁵Véase Adriana López Monjardín (2004) sobre la agenda pendiente en los municipios rurales.

7. *Bajo acceso a los programas.* En un estudio solicitado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2012), sobre la evolución de la aplicación del PEC en las Unidades de Producción Rural, se encontró que en promedio los productores reciben 3.04 apoyos, destacando los de carácter social para los pequeños agricultores. Ante estos dos resultados, presencia baja a nivel municipal y bajo acceso a los programas, surge la pregunta sobre cuál es la necesidad de una estructura programática tan amplia si los posibles beneficiarios sólo reciben muy pocos apoyos gubernamentales.

8. *Incumplimiento en la transparencia y rendición de cuentas.* Si bien se avanzó con la disposición de que los padrones sean públicos, todavía hay claroscuros en la distribución de los subsidios. Se carece de un padrón único de los programas de Competitividad que permita observar quiénes se están beneficiando con más de un apoyo; la información se encuentra en formatos poco accesibles para el público, y se detectan problemas con la completitud de los datos (por ejemplo, en algunos de los reportes sobre el presupuesto no se identifica a qué municipio se transfirieron o si el beneficiario es hombre o mujer), por mencionar algunos aspectos.

Frente a esta política de corte neoliberal y francamente anti-campesina encontramos que, en la práctica, subsisten y en ocasiones logran anteponer proyectos alternativos economías campesinas a lo largo y ancho del país. En este sentido, quisiéramos destacar los rasgos potenciales de dichas economías.

b. La campaña Valor al Campesino

La iniciativa de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), la Fundación Ashoka, Fundar, Semillas de Vida y Subsidios al Campo, sintetizó su propuesta para el campo en once estrategias (que tienen que ver directamente con este escrito):

1. *Enfoque territorial.* Este enfoque implica la organización de los componentes del espacio geográfico en procesos concretos que buscan el logro de propósitos comunes. Este enfoque permite articular

la política pública en objetivos comunes, aprovechar los escasos recursos presupuestales y potenciar las actividades de los pequeños productores ligados a los ejes productivos principales, en vez de apoyar micro proyectos aislados y dispersos y que al final no se sostienen y tampoco generan impacto. Además, se debe de aplicar el enfoque de cadena de valor para promover proyectos productivos integrales.

2. *La atención se centra en la persona y su familia.* Actualmente muchos de los programas tienen como sujetos de atención hectáreas, cabezas de ganado, proyectos realizados, etcétera, lo que entre otras cosas: desarticula a las Unidades Económicas Rurales por atenderlas en sólo una parte de su actividades y no de manera integral, las metas e indicadores no permiten medir los impactos en las personas y sus actividades, se presta a la duplicidad y a la creación de incentivos negativos, y dificulta la articulación institucional. La presente propuesta plantea que el sujeto de atención debe ser la persona y su familia lo que permitirá una atención integral.

3. *Inclusión Financiera.* Aprovechar los programas de Transferencias Condicionadas para utilizarlos como garantías líquidas para que los beneficiarios de estos programas puedan potenciar los apoyos.

Respecto a este tema ya se tiene el antecedente del Programa Integral de Inclusión Financiera, que brinda a las familias beneficiarias de Prospera y del Programa Alimentario (Pal) acceso en condiciones preferenciales a un conjunto de servicios y productos financieros formales a través de Educación financiera, instrumentos de ahorro, cobertura de seguro de vida, instrumentos básicos y complementarios de crédito y paquetes de beneficios adicionales. En esta acción tiene una participación relevante el Bansefi.

Esta experiencia de inclusión financiera se debe extender a los programas Proagro Productivo, Progan y Procafé, para que los apoyos que da se puedan otorgar como garantías líquidas con la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), para que esta institución otorgue crédito oportuno a los productores (al principio de los ciclos agrícolas) y el productor pueda realizar sus actividades a tiempo, elegir al prestador de servicio que mejor le

convenga y le ofrezca mejor precio y adquirir sus insumos de acuerdo a sus necesidades y a mejores precios. Además, si paga su crédito, puede ahorrar los apoyos que otorgan estos programas y capitalizarse.

A los servicios de financiamiento se debe de agregar el tema del seguro agrícola, especialmente con los efectos actuales del cambio climático que genera siniestralidad recurrente.

4. *Organización social productiva*. Se reconoce que sin capital social no existe posibilidad alguna de que los pequeños productores puedan incrementar su productividad y mejorar su situación de pobreza. Se trata, como lo señala RIMISP (2015), de superar la formación de “organizaciones” subordinadas a las necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en cambio en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas, y crecientemente auto-sustentables. Es necesario distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de familia o familias, a nivel de comunidad o localidad y a nivel de un territorio más amplio que la localidad (articulador de ejes productivos).

5. *Desarrollo de capacidades*. La OCDE analizó la situación del extensionismo rural en México, y en su diagnóstico señala que no existe un servicio de extensión agrícola. Lo que se da es que los productores cuentan con asistencia técnica al acceder a distintos Programas de la Sagarpa (OCDE, 2011). Por ello se debe de implementar un servicio de extensionismo que identifique con los sujetos beneficiarios del programa los proyectos de carácter territorial y que, en un segundo momento, un equipo de técnicos especializados formule los proyectos territoriales.

6. *Compactación de la oferta institucional*. En lugar de un sinnúmero de programas, se propone un solo programa que agrupe la oferta institucional dispersa en tres modalidades: apoyo productivo a la actividad agropecuaria; programa de Inclusión Social Productiva y Programa de fomento productivo forestal.

7. *Articulación de los programas de transferencias condicionadas*. Articulación de los programas productivos: Proagro productivo, Progan y Fomento café. En este caso se debe de crear un solo padrón de beneficiarios que permita conocer quiénes reciben los apoyos y

así tratar de evitar duplicidades y concentración de los recursos. La agrupación de estos tres componentes arrojaría alrededor de 3 millones de beneficiarios, lo que implica atender en un año a toda la población objetivo.

Además, se debe de cruzar contra el padrón de Prospera, para identificar posibles sinergias. Se debe recordar que la suma de estos recursos le permiten liquidez a los pequeños productores y familias pobres que pueden ser aprovechados para el fortalecimiento de las actividades productivas primarias, como garantías líquidas e instrumentos de ahorro.

8. *Una sola Regla de Operación (ROP)*. Por cada uno de los componentes (Apoyo productivo a las actividades agropecuarias, Inclusión Social Productiva y Fomento productivo forestal) se debe de crear una sola ROP que simplifique los trámites y sea más accesible para los posibles beneficiarios.

9. *Una sola ventanilla*. Al articular los programas y crear un solo padrón permitiría que los beneficiarios acudieran a la ventanilla más cercana para realizar los trámites, lo que permite ahorros en la tramitación de los apoyos, construye posibilidades de articulación entre las instituciones, reduce la duplicidad de acciones y evita incentivos encontrados.

10. *Compras gubernamentales en apoyo a pequeños productores y al fortalecimiento de los mercados regionales*. El gobierno mexicano tiene programas de desayunos escolares, de comedores comunitarios, de abasto a sectores vulnerables, entre otros. Si parte de los productos que requiere para elaborar alimentos los comprara directamente a quienes producen alimentos, permitiría dar certeza a los productores, garantizaría un ingreso y dinamizaría las economías locales. Esta acción debe ser acompañada con la búsqueda de un sistema de precios remunerativos y certidumbre en la comercialización

11. *Responsabilidad social*. Se propone la firma de convenios entre organizaciones locales y gobierno, que permitan el desarrollo de planes regionales, el impulso de proyectos territoriales y el compromiso con el buen uso de los recursos. Esto generaría corresponsabilidad entre las Unidades Económicas Rurales y el gobierno.

c. La propuesta de Territorios Productivos

Otra de las experiencias a seguir es la de Territorios Productivos. De acuerdo al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP,⁶ este programa piloto se relaciona con tres problemas que se refuerzan mutuamente:

-La muy lenta reducción de la pobreza rural por ingresos (agrícolas y no agrícolas) y de la inseguridad alimentaria de los hogares rurales.

-El muy lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana y, particularmente, de los pequeños productores (es decir, de las unidades de producción de hasta 20 hectáreas) y de los campesinos, incluyendo a los jornaleros.

-La baja calidad del importante gasto público que se invierte con el objetivo, no logrado, de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.

La estrategia del programa Territorios Productivos consiste en fortalecer la capacidad de los campesinos y pequeños productores en condición de pobreza, para demandar y articular, desde abajo, la oferta pública de programas productivos, haciendo uso de esos instrumentos para dinamizar los ejes productivos de mayor envergadura en el ámbito local- territorial. Mejorar la participación organizada de los hogares en condición de pobreza en esos espacios económicos expandidos, es la clave de la estrategia. Los pilares de esta estrategia son cinco:

a. Aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales existentes (principalmente Oportunidades/Pal y Proagro) como un “piso mínimo” habilitante para que los participantes desarrollen nuevas actividades productivas.

b. Una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones sociales para el desarrollo económico, en los ámbitos locales y regionales.

⁶Berdegú, Franco, Gordillo, Robles, Soloaga y Yunez. 2015. Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos. RIMISP. Santiago de Chile.

c. Un conjunto coherente de inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que ayuden a eliminar o a mitigar las restricciones que afectan el desempeño de los principales ejes productivos territoriales. Se trata de restricciones sobre las que pueden incidir los actores locales y territoriales, reconociendo que hay otras que responden a factores y agentes externos al territorio.

d. El acceso a un conjunto mínimo necesario y bien coordinado de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, con un énfasis muy fuerte en aquellos orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas locales en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social. Algunos de estos servicios podrían proveerse a través de este programa y sus recursos, pero especialmente se pondrá un fuerte acento en construir articulaciones con otros programas de diversas dependencias gubernamentales.

e. Una focalización del programa en territorios funcionales que vinculen localidades rurales con centros urbanos pequeños y medianos, reconociendo en ellos los espacios en que la población rural en situación de pobreza realiza buena parte de su vida económica.

El *propósito* del programa es que los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y municipios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante:

Aumenten sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas. Aumenten su producción de alimentos. Aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen. Accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

El diseño operacional del programa está definido en función de algunas ideas principales:

-La estrategia central consiste en estimular y apoyar procesos económicos territoriales crecientemente auto-sostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales pobres como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados

-La organización social para el desarrollo es, en sí misma, un resultado principal que el programa promueve en forma activa, ya que sin capital social no existe posibilidad alguna de que las personas en

situación de pobreza que habitan en zonas rurales tengan una mayor participación en la economía del país. Se trata de superar la formación de “organizaciones” subordinadas a las necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en cambio en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas y crecientemente auto-sustentables.

-El enfoque del programa es territorial y no sectorial. Ello implica: potenciar las ventajas comparativas de cada territorio en materia de desarrollo económico y productivo; promover vínculos intersectoriales (entre las actividades primarias, incluyendo la agricultura, la manufactura incluyendo el procesamiento de productos agrícolas, y los servicios), porque de dichas relaciones pueden surgir importantes multiplicadores de la actividad económica territorial; y promover vínculos entre las comunidades rurales y los centros urbanos pequeños y medianos.

-El programa debe ser capaz de articular una oferta integral de los bienes y servicios que son necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales.

-Los participantes accederán a los servicios fundamentalmente a través de la articulación con programas gubernamentales ya existentes. Es decir, se trata de fortalecer la capacidad de demanda de los beneficiarios, dotando a cada localidad y territorios de la capacidad organizacional y técnica y de un marco mínimo de planeación, que les permita acceder a los recursos de aquellos programas federales o estatales que les sean más pertinentes dados sus objetivos de desarrollo, y, luego, usarlos de forma eficaz.

-La articulación con la oferta pública se busca “de abajo hacia arriba” (vía el apoyo a las organizaciones locales en sus postulaciones a otros programas), así como “de arriba hacia abajo” (vía el diálogo político de las dependencias que dirigen el programa con las dependencias que son responsables de programas que son considerados prioritarios).

-La superación de la condición de pobreza y, con mayor razón, de pobreza extrema en zonas rurales, requiere mejorar la productividad, la producción y los ingresos de todos los miembros del hogar en edad económicamente activa. Esto implica elevar la tasa de ocupación de las mujeres rurales en el empleo remunerado (por cuenta propia y asalariado).

Como puede contemplarse en estas tres iniciativas, el planteamiento territorial es central, porque permite reforzar la racionalidad propia y la vocación que tienen las economías campesinas dirigidas a la producción de alimentos y la creación de condiciones de sustentabilidad socioambiental sobre la base de lo que ha dado en definirse como “capital social” (Kliksberg y Tomassini, 2000). En cuanto al territorio, las propuestas giran en torno a reforzar la autonomía tanto para la gestión económica como para la toma de decisiones en todos los ámbitos, reforzando así la capacidad de negociación de políticas públicas favorables al campesinado, por lo que se enlazan con propuestas de cambios legislativos que les son necesarios (Suárez C., 2011; Haywood y Rodrigues, 1994).

V. Notas para cambios a la legislación

El marco jurídico mexicano ya establece una serie de criterios para apoyar a los grupos vulnerables, situación en la que se encuentran muchos pequeños productores (Yúnez, 2010a y 2010b). En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Capítulo VI. De los subsidios, transferencias y donativos, se establece que: “En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en *criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos* y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos; [...]”.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en su artículo 5 nos dice que:

En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

1. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, con la participación de organizaciones o asociaciones, *especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables* referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.

Y en su artículo 155, establece que:

En el marco del Programa Especial Concurrente, el Estado promoverá *apoyos con prioridad a los grupos vulnerables de las regiones de alta y muy alta marginación caracterizados por sus condiciones de pobreza extrema*. El ser sujeto de estos apoyos no limita a los productores el acceso a los otros programas que forman parte del Programa Especial Concurrente.

La Ley de la Economía Social y Solidaria, artículo 6, establece que: “El Estado apoyará e impulsará a los Organismos del Sector *bajo criterios de equidad social y productividad*, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, y conforme al uso, en beneficio general, de los recursos productivos que tendrán la obligación de proteger y conservar, preservando el medio ambiente”.

Estas disposiciones se ven reforzadas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la Ley de Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (LCNDPI).

Se considera importante modificar la legislación y las Reglas de Operación (ROP) en el siguiente sentido:

-En la LFPRH establecer que los programas de apoyo directo deben de beneficiar preferentemente a la población de menores ingresos y que lo anterior debe de quedar reflejado en las ROP.

-En la LDRS se debe de establecer un artículo que considere a la pequeña agricultura de interés nacional y los apoyos que se le requiere garantizar para fortalecerla.

-Establecer dentro de la legislación la necesidad de que las compras gubernamentales apoyen de manera especial a la pequeña agricultura.

-En las Reglas de Operación 2016 deberá de aparecer el Proagro Productivo hasta 20 hectáreas y el Progan hasta cien cabezas de ganado.

No obstante, estas disposiciones que si bien tienen en parte un sentido asistencialista y poco inciden en el fortalecimiento de la base productiva o material de las economías campesinas, pueden ser la base de una estrategia de concordancia legislativa centrada en el reconocimiento de la condición de sujetos de derecho de los territorios agrarios campesinos e indígenas en nuestro país. Por ello, los Acuerdos de San Andrés firmados por el gobierno y los zapatistas deben ser parte de esta estrategia al igual que las reformas a la Ley Agraria para fundamentar y reconocer el sentido territorial de los ejidos y comunidades agrarias.

Valga esta síntesis de preceptos legales como fundamento para una política que priorice a los sectores campesinos y reconozca la autonomía de los territorios agrarios, campesinos e indígenas como fundamento de instancias sociales y culturales básicas para la elaboración de políticas públicas desde lo social.

Bibliografía

- ASHOKA, Fundar, Fundación Semillas de Vida, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), Poder del Consumidor, Subsidios al campo. 2015. *Iniciativa Valor al Campesino. Vida, nutrición y riqueza para México*; México.
- BERDEGUÉ, Franco, Gordillo, Robles, Soloaga y Yunez. 2015. “Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos”. RI-MISP; Santiago de Chile.
- CONABIO. 2012. *Capital natural de México: acciones estratégicas para su valoración, preservación y recuperación*. Conabio; México.

- CORDERA Campos, Rolando. 2007. "Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado" en Luis Orcí G. y Víctor M. Martínez B. G. (coords.). *Los derechos humanos económicos, sociales y culturales*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos; México DF; pp. 65-78.
- CUNILL Grau, Nuria. 1997. "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". *Nueva Sociedad/CLAD*; Caracas, Venezuela; pp. 320.
- _____. 2009. "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad" en *Gestión y política pública*, Vol. XVIII, Núm. 1; CIDE; México, DF; pp. 3-37.
- GONZÁLEZ V., Isaías. 2007. "Políticas públicas para el desarrollo regional sustentable: Un estudio sobre la participación en la estrategia de Microrregiones" en *Territorio y Economía*, Núm. 18, verano. SI-REM; México, DF; pp. 4-37.
- GORDON, Dave. 2009. "Justicia social y política pública. La búsqueda de la equidad en diversas sociedades" en *Mundo Siglo XXI*, Núm. 17, verano. IPN; México; pp. 15-28.
- HAWKES, J. G. 1983. *The Diversity of Crop Plants*. Harvard University Press; Estados Unidos.
- HAYWOOD, Stuart y Rodrigues, Jeff. 1994. "Un nuevo paradigma para la gestión pública" en B. Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/FCE; México, DF; pp. 189-234.
- IICA. 2012. *Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. Página 75. IICA; San José, Costa Rica.
- INEGI. Censos Agrícolas Ganaderos, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1990 y 2007. Tabulados básicos. INEGI; México.
- KLIKSBERG, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.). 2000. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. FCE; Buenos Aires; pp. 396.
- LÓPEZ Monjardín, Adriana. 2004. "Los ciudadanos excluidos, la agenda pendiente en los municipios rurales", en R. Diego, L. Concheiro y P. Couturier (coords.), *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural*; Juan Pablos/UAM-X; México, DF; pp. 315-342.

- MAZUREK, Hubert. 2005. “Redefinir el Territorio para definir una constitución”, 1er. Encuentro Internacional sobre Territorialidad y Política: Territorialidades, Autonomías y Ciudadanías.
- MOCHI Alemán, Prudencio Óscar. 2008. “Aportes, temas y enfoques planteados desde las ciencias sociales para abordar el desarrollo local y la territorialización de políticas públicas” en Cristina Girardo (coord.), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*. UNAM/UADY/Plan Estratégico de Mérida; Nezahualcóyotl, Estado de México; pp. 33-68.
- MORA Alfaro, Jorge. 2013. *Desarrollo rural y ciudadanía social, territorios, instituciones y actores sociales*. Flacso; San José de Costa Rica.
- PARÉ, Luisa y Fuentes, Tajín. 2007. “Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde los Tuxtlas”. IIS, UNAM; México, DF; pp. 259.
- PROVENCIO, Enrique. 2016. “Calidad ambiental del desarrollo: la transición a la economía sustentable” en R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. FCE; México, DF; pp. 409-434.
- REUBEN Soto, Sergio. 2000. “Política social, bienestar y ejercicio del poder” en S. Reuben (ed.), *Política social vínculo entre Estado y sociedad*. Universidad de Costa Rica/UNICEF/FLACSO; San José, Costa Rica; pp. 97-130.
- ROBLES Berlanga, Héctor. 2012. “El caso de México” en *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. FAO; México.
- _____. 2014. Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. Subsidiosalcampo.org.mx
- ROBLES Berlanga, Héctor y Concheiro Bórquez, Luciano. 2015. “Desigualdad, pobreza y crecimiento: el mundo rural en la política pública” en J. M. Corona (coord.), *Desarrollo sustentable: enfoques, políticas, gestión y desafíos*. DPE, UAM-X; México, DF; pp. 131-152.
- SÁNCHEZ Albarrán, Armando. 2007. “El campo No Aguanta Más: la irrupción de los productores rurales en las políticas públicas para el campo” en Bruno Lutz y Sergio Zendejas (coords.). *El cambio en*

la sociedad rural mexicana ¿se valoran los recursos estratégicos?, Volumen I Los actores sociales del México rural frente a procesos políticos excluyentes: diversidad de impactos y respuestas. AMER/Casa San Juan Pablos/UAM/CONACYT/UAEM/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; México, DF; pp. 327-356.

SUÁREZ Carrera, Víctor. 2011. *Políticas públicas para la agricultura mexicana*. ANEC/Ítaca; México, DF; 240 pp.

YÚNEZ Naude, Antonio. 2010a. “Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural” en A. Yúnez (coord.), *Los grandes problemas de México. XI Economía rural*. El Colegio de México; México, DF; pp. 23-62.

_____. 2010b. “Las transformaciones del campo y el papel de las políticas públicas: 1929-2008” en Sandra Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*. El Colegio de México/Secretaría de Economía; México, DF; pp. 729-756.

Sitios **web**: www.subsidiosalcampo.org.mx

Desarrollo extractivo minero y políticas gubernamentales en zonas rurales de México y Guatemala

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius¹

Introducción

En los últimos 15 años, los territorios rurales de Latinoamérica han sido testigos de un crecimiento espectacular de la extracción minera, un auge que estuvo impulsado por el importante incremento de los precios de los metales (ferrosos, no ferrosos y preciosos) en la década del 2002-2012. En este periodo, el valor de los metales, especialmente los preciosos, creció de forma notable: en el caso del oro fue de un 545% y en el de la plata 861%.² En cuanto a los metales ferrosos y no ferrosos (hierro, zinc, aluminio, plomo y cobre), los precios llegaban a sus máximos históricos en 25 años en el 2008,³

¹ Profesor Investigador del Departamento de Producción Económica.

² A comienzos del 2002 los precios por onza para oro y plata eran de \$276 y \$4.5 dólares respectivamente, para el 2012 promediaban \$1 780 y \$47 dólares. Consultado en www.kitco.com.

³ El zinc se cotizó hasta 2008 en US\$ 4 500 la tonelada métrica, el aluminio llegó a los US\$ 3,150, el cobre a US\$ 9 000 y el plomo a US\$ 3 900. Los precios de estos metales se fijan en la Bolsa de Metales de Londres (LME por sus siglas en inglés) que es el mayor mercado del mundo en opciones y contratos a futuro de metales no ferrosos. La LME

antes que el valor de las materias primas fuera afectado por la crisis económica y financiera de ese año lo que provocó que cayeran los precios de forma importante, aunque se recuperaron para el 2012⁴.

El incremento de los precios fue un poderoso incentivo que provocó la búsqueda de yacimientos minerales. Los depósitos que antes se desdeñaban por la poca concentración de minerales, pues no resarcían los altos costos de extracción y procesamiento, con los precios de la primera década del siglo XXI, resultaron ser explotaciones ideales para obtener ganancias extraordinarias. Baste el ejemplo del oro: en el año 2000 las empresas mineras consideraban rentable yacimientos con un contenido de al menos 1 gramo de oro por tonelada de material⁵ (Svampa, *et. al.*, 2009). Doce años después se explotaban minas con concentraciones de 0.3 gr/T (Garibay, 2012).

Esto se vio reflejado en la importancia de las explotaciones mineras en América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el valor de la actividad minera creció en un 280% en los primeros años de este siglo, como se puede observar en el Gráfico 1.

El dinamismo minero se expresó claramente en países como México, Perú o Bolivia que ya tenían una tradición minera importante (aunque habían reducido significativamente su producción durante la década de 1990). Pero el auge extractivista hizo que se sumaran nuevas regiones y países como Guatemala, Honduras, Panamá o Argentina, que tienen yacimientos de baja concentración.

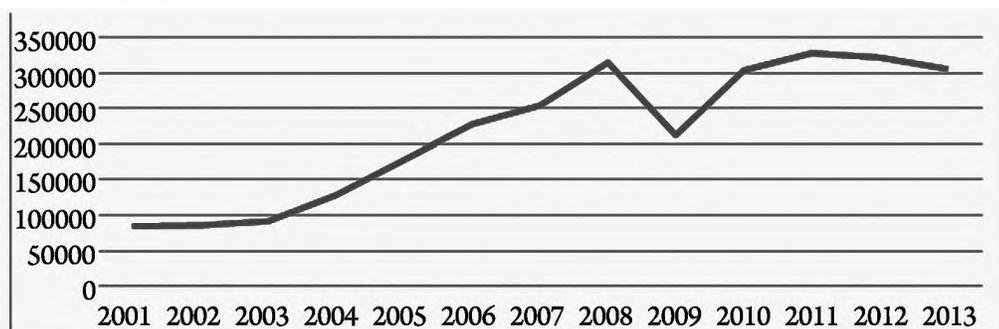
negocia ocho metales (grado A de cobre, aluminio primario, plomo estándar, níquel primario, estaño, zinc especial del alto grado, aleación de aluminio y aleación de aluminio especial norteamericano), dos plásticos y un índice que abarca los seis metales primarios (cft <http://www.lme.com/>).

⁴ A partir del 2012, al estabilizarse el mercado mundial de metales y por la disminución relativa de la demanda de los países emergentes, los precios de las materias primas se han reducido paulatinamente. De todas maneras, se mantiene el incentivo respecto a los precios, pues en el 2015 éstos son en promedio 330% más altos que a principios de este siglo.

⁵ La concentración de mineral se denomina Ley y se mide en gramos por tonelada de material (gr/T).

Gráfico 1

Valor agregado de la explotación de minas en AL (en millones de dólares)



Fuente: Base de datos de la CEPAL

El auge de la extracción minera pronto entró en confrontación con las poblaciones campesinas e indígenas por varios motivos: a) el despojo de las tierras en donde se tenía que hacer la extracción y el procesamiento de minerales; b) por la destrucción del entorno debido a las nuevas técnicas extractivas de minado a tajo abierto; c) por contaminación de suelos, arroyos, manantiales y mantos freáticos; d) por provocar daños en la salud de los habitantes.

En este contexto, nos proponemos analizar los elementos de la política gubernamental que favorecieron la inserción agresiva y conflictiva de la minería extractiva en la región mesoamericana, en especial en el sureste de México y Guatemala, debido a que son regiones que permiten ubicar la confrontación entre dos modalidades contrapuestas de apropiarse del territorio: por un lado, los modos de vida de las comunidades campesinas e indígenas, con formas de producción rural y agropecuaria, que incluyen un fuerte apego a la tierra y a su entorno, además que eran regiones donde no existía una tradición minera relevante.⁶

Las formas campesinas e indígenas son enfrentadas tanto por los gobiernos nacionales de corte neoliberal como por empresas mineras (de capital transnacional y del país), que hicieron todo lo posible para expoliar los territorios campesinos e instalar sus minas para

⁶ A excepción de algunos enclaves mineros productivos como Taxco.

aprovechar el *boom* en el precio de las materias primas e imponer un estilo de desarrollo⁷ que vamos a caracterizar como extractivo minero.

Para estudiar este proceso de confrontación, el abordaje metodológico que seguiremos es un análisis comparativo entre México y Guatemala desde las políticas gubernamentales en términos de tres elementos: modificación del marco legal, la simplificación de los requisitos administrativos y la reducción de las tasas tributarias. Estos elementos los vincularemos a los impactos que tuvieron dichas políticas en el crecimiento de los proyectos mineros, así como las respuestas sociales que confrontaron al modelo de desarrollo extractivo minero.

Desarrollo extractivo minero

Antes de iniciar con el estudio de nuestros casos, queremos delimitar algunas categorías vinculadas con los procesos de extracción minera. En efecto, el incremento de la minería se realizó sobre formas agresivas de despojo y destrucción, siguiendo los requerimientos de las economías dominantes y emergentes, en especial de materias primas y energéticos para poder mantener el nivel de vida de los grupos económicos y sus sistemas industriales y de servicios. Los países subalternos trataron de aprovechar los incrementos de los precios asociados a esta demanda promoviendo el neoextractivismo (Acosta, 2012), como una forma renovada y compulsiva de despojo, que implica un conjunto de actividades que remueven grandes volúmenes de bienes naturales en determinados enclaves territoriales (Acosta, 2012, pp. 85-101) para destinarlos a las economías dominantes y sus nodos globales, con el fin de obtener ganancias extraordinarias,

⁷ Llamamos estilo de desarrollo a una modalidad concreta que adopta tanto la dinámica económica y productiva, como los mecanismos de reproducción social, resultado del conflicto en el campo de poder de actores sociales, los cuales pretenden impulsar un determinado proyecto de sociedad.

al mantener bajos costos de producción y externalizar los impactos ambientales, lo que incluye reducir al mínimo los beneficios para la población que habita los territorios donde se extraen los recursos.

En esta perspectiva se ubica la lógica del desarrollo extractivo minero, como una modalidad de despojo y destrucción del territorio y sus bienes naturales en la búsqueda de ganancias extraordinarias, debido al control de recursos escasos y estratégicos, aunado al dominio privado y amplio de concesiones mineras, es decir, de tener la renta como base de sus ganancias.

De esta manera, podemos caracterizar el desarrollo extractivo minero como “un modelo extractivista-exportador, basado en la explotación de recursos naturales, necesarios para alimentar el modelo de acumulación vigente” (Svampa *et al.*, 2009, p. 31) sustentado en lo que Svampa (2013) denomina como el consenso de las *commodities*, que implica una nueva tendencia económica y política, que se alimenta del *boom* de los precios internacionales de las materias primas que son demandados de forma creciente por las potencias centrales y los países emergentes. En este sentido, la demanda de minerales es materia de especulación de los mercados financieros y de futuro, como en el caso de los precios del oro y la plata, cuyo valor es definido por la *London Gold Market Fixing Association* y la *London Silver Market Fixing Association*, quienes fijan los precios del oro y la plata, lo que genera un precio de referencia para las operaciones de compra y venta de los productores, consumidores, inversores y bancos centrales de todo el mundo. Para el caso de los metales industriales y no ferrosos sus precios se definen en la Bolsa de Metales de Londres.

Bajo la dinámica de una intensa especulación con la demanda y el subsecuente incremento de precios, América Latina se convirtió en un espacio estratégico para que las empresas mineras, tanto corporaciones transnacionales (principalmente de Canadá) como locales, se insertaran en la lógica de obtener grandes ganancias en un mercado controlado por un reducido número de inversionistas a nivel global. Estas condiciones motivaron a buscar yacimientos en el subsuelo latinoamericano para apropiarse de sus reservas de minerales.

Políticas gubernamentales y proyectos extractivistas

Uno de los elementos que caracterizan al proyecto neoliberal desde su implantación hegemónica en la década de 1980, es que estuvo acompañada de una serie de cambios jurídicos, normativos e institucionales, que otorgaron facilidades a la inversión de los capitales transnacionales, así como protección a los intereses empresariales.

En efecto, para afianzar el funcionamiento del modelo neoliberal, los Estados nacionales hicieron uso del sistema de instituciones, políticas públicas y apoyos gubernamentales para fortalecer a los grupos económicos y políticos, pero también para afianzar la gobernabilidad mediante relaciones clientelares y las formas de cooptación social con los sectores de población descontenta y afectada por la marginación y pobreza provocada por las medidas de política económica.

En América Latina, el accionar gubernamental que orientó el funcionamiento de las entidades públicas y sus políticas neoliberales, tienen como referente teórico dominante el neoinstitucionalismo,⁸ sobre todo por la preocupación de que las instancias gubernamentales deben dar certidumbre a las relaciones económicas, políticas y sociales, de manera de generar contextos de intercambio con eficiencia y confianza (North, 2002). En esta perspectiva se inscribe la idea dominante de las políticas públicas: como un proceso de delimitación de problemas colectivos de una sociedad, en donde algunos de esos problemas se pueden delegar para su solución a las agencias gubernamentales (Thoenig, 1997, pp. 28-29), que implica el impulso de una acción pública en la que se vinculan los actores estatales a la sociedad civil (Cabrerero, 2005, p. 19).

⁸ Es un enfoque desde la teoría de las organizaciones que tomó relevancia en la década de 1990, en el cual se le atribuye un papel más autónomo a las instituciones (entidades de gobierno, partidos, parlamentos, por ejemplo) y su vinculación con los actores individuales y la sociedad civil, de manera de explicar las condiciones de estabilidad o cambio de un sistema político. Sobre estas bases conceptuales ver March y Olsen (1993).

Contrario a lo anterior, nosotros consideramos que la idea de articulación entre actores en las políticas públicas no corresponde a lo que sucede en los procesos sociales, pues buena parte de los problemas colectivos se desprenden de proyectos socioeconómicos en conflicto, en tanto las acciones y estrategias de las estructuras gubernamentales obedecen a los proyectos, intereses y formas de acumulación y reproducción de los grupos de poder económico y político, los cuales se contraponen a las necesidades de los grupos sociales excluidos y que tienen otros modos de vida (Bartra, 2008; Navarro, 2015).

Así, más que hablar de políticas públicas, vamos a utilizar el término de políticas gubernamentales, que expresa un conjunto articulado de acciones, uso de normas y leyes, de orientación de proyectos que son impulsados por los gobiernos, en coalición con los grupos económicos, políticos y sociales cercanos, de manera de fortalecer sus beneficios particulares, así como la base de sus privilegios y formas de acumulación (Roux, 2005; Rodríguez, 2008).

Hay que señalar que la aplicación de las políticas gubernamentales no es una medida unilateral, sino que se realiza en confrontación con los distintos grupos sociales excluidos, en la que se define un campo de conflicto, delimitado por una correlación de fuerzas entre los grupos políticos y económicos hegemónicos y los grupos sociales afectados por las acciones de gobierno.

Es en esta perspectiva que se han impulsado las políticas gubernamentales en materia de minería, las cuales privilegian la generación de condiciones para el desarrollo del capital extractivista, favoreciendo el despojo de los territorios y bienes naturales de las poblaciones, además de externalizar los daños ambientales en las tierras campesinas. Esas políticas también dan las mejores condiciones para la instalación de corporaciones transnacionales, apoyando a su vez a los grupos empresariales y burguesías del país. En contraste, las condiciones de marginación y exclusión socioeconómica de la población rural donde se instalan los proyectos mineros se mantienen, y frecuentemente se acentúan.

En esta perspectiva se orienta la imposición del modelo de desarrollo extractivista: con políticas gubernamentales que promueven desigualdades económicas, sociales y territoriales en el medio rural, en el que se implantan de forma asimétrica relaciones de poder que excluyen a la población campesina afectada por la minería. Ello nos muestra una forma de desarrollo que se sustenta en la acción de las instituciones públicas y sus políticas gubernamentales, que favorecen las condiciones de inversión y operación de las empresas privadas y grandes corporaciones que les permiten continuar con sus formas de acumulación y despojo, que son base del modelo extractivo.

Minería y políticas gubernamentales en México

En la década de 1990, la actividad minera en México se había reducido notablemente, llegando a representar el 0.72% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, la mitad de lo que representó en 1980 (Coll y Sánchez, 1999). A pesar de ello, los gobiernos neoliberales impulsaron una serie de políticas gubernamentales para promover las actividades mineras en beneficio de las empresas nacionales y extranjeras, de manera de asegurarles mejores condiciones de acumulación y que pudieran invertir sus capitales. Estos beneficios se refieren a un conjunto de acciones y políticas que ha impulsado el Estado mexicano en tres rubros principales: a) modificación del marco legal; b) simplificación de trámites administrativos; c) bajas tasas tributarias.

La modificación del marco legal inicia con las contrarreformas hechas en 1992 al Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, que permitieron la compra-venta y renta de las tierras ejidales y comunales. Junto con estas modificaciones, ese mismo año se elaboró una nueva Ley Minera, que abrió dicho sector a las empresas extranjeras en áreas antes reservadas al capital nacional, le dio preferencia a las actividades extractivas sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno⁹, se incrementó la duración

⁹En el 2014, al Artículo 6º le fueron añadidas las dos únicas exclusiones a las preferencias de la actividad minera: la extracción de petróleo y la transmisión de energía eléctrica.

de las concesiones por explotación a 50 años, pudiendo además ser prorrogables por 50 años más, lo que en la práctica representa un tiempo extraordinariamente grande para poder agotar los yacimientos minerales. Además se eliminó el impuesto a la explotación minera (CDPIM, 2014). Asimismo, la Ley de Inversión Extranjera, modificada en 1996, acentuó la liberalización de la industria minera al quitar diversos requisitos a la inversión (Estrada, 2001, pp. 4-5).

Adicionalmente, la actividad minera fue fortalecida con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) firmado con Estados Unidos y Canadá, que incluyó un amplio conjunto de medidas económicas y fiscales que facilitaron la entrada a nuestro país a inversiones, capitales y productos de esos países y que, en el caso de la minería, abriría las puertas sobre todo a las empresas mineras canadienses.

Respecto a la simplificación de trámites administrativos, se resalta las facilidades para el otorgamiento de concesiones mineras por parte de Ejecutivo federal, mediante la Secretaría de Economía. En efecto, las concesiones pueden ser solicitadas por cualquier tipo de sociedad mercantil y con una inversión extranjera de cualquier proporción (Secretaría de Economía, 2014). Es más, el reglamento de la Ley Minera, modificado en 1999, agilizó las gestiones para las compañías pues se acortaron los plazos para la respuesta de los trámites, incluyendo la modalidad de *afirmativa ficta*, con lo cual, si no hay respuesta oficial al trámite, se asume su autorización. De esta manera, la Ley Minera establece que las concesiones se otorgarán al primer solicitante (Artículo 13). Para ello, el solicitante debe entregar un proyecto con su plan de trabajo y un estudio de impacto ambiental, teniendo el gobierno un plazo no mayor a 60 días, y si no lo hace, se da por autorizado el permiso.

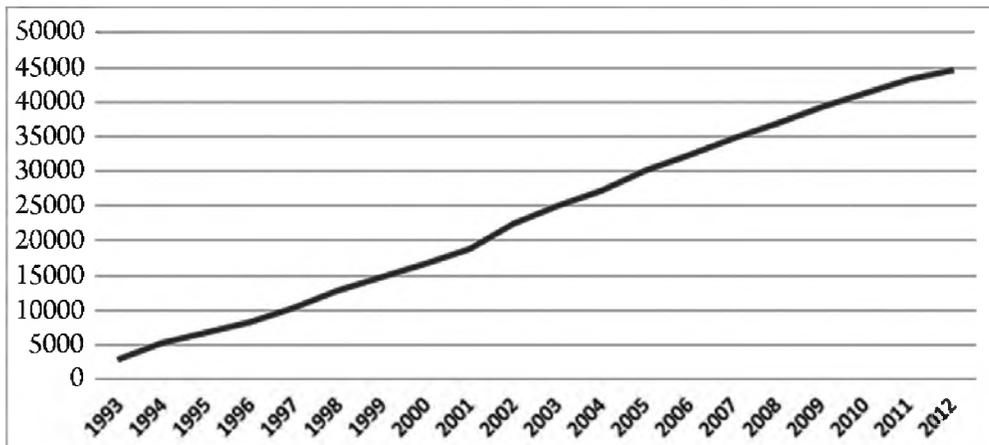
Además, las concesiones para realizar obras de exploración, explotación y beneficio dan amplias oportunidades para aprovechar los distintos minerales que se encuentren en el subsuelo, pues en la solicitud de concesión no requieren especificar qué tipo de mineral se va a explotar. Aparte de los derechos sobre los minerales, también los concesionarios tienen una serie de privilegios como

los derechos de acceso a la zona o a usar aguas de laboreo¹⁰ de las minas, por la cual no tienen que pagar derechos de uso¹¹ (López Bárcenas y Eslava, 2011, p. 36).

Una característica del sistema de concesiones mineras es que fomenta un mercado de derechos, ya que un particular que tenga asignada una concesión puede transmitirla a terceros. Esto ha desatado una verdadera ola de solicitudes de concesiones, en la medida de que cualquier grupo o empresa minera solicita los derechos para amplias zonas, aunque no sea redituable su explotación en el corto plazo, pero en los periodos en que se incrementen los precios de los minerales, estas concesiones pueden ser vendidas a otras empresas.

Bajo estas condiciones, en los últimos años se ha incrementado sustancialmente la superficie de concesiones mineras, según los datos del Servicio Geológico Mexicano (SGM) el otorgamiento de títulos de concesión minera tuvo un crecimiento lineal desde la puesta en marcha de la Ley Minera, hasta llegar a los 44 623 títulos a finales del 2012:

Gráfico 2
Número de concesiones mineras



Fuente: SGM (2014).

¹⁰ Agua de los veneros y escurrimientos que provengan de la explotación minera.

¹¹ De la misma manera pueden usar el gas asociado en las minas de carbón (grisú o metano).

Los datos del Servicio Geológico Mexicano indican que para inicios del 2015, había concesiones mineras para exploración y explotación por una superficie de 36 millones de hectáreas.¹²

En cuestión de pagos y contraprestaciones económicas a las que están obligadas las empresas por usufructuar los minerales, éstas habían sido hasta el 2013 una verdadera minucia: en el mejor de los casos un máximo de \$222.54 pesos al año por cada hectárea.¹³ Además, el sistema tributario es generoso con las grandes empresas mineras en materia de exenciones y devoluciones de impuestos. Garibay (2010, p. 158) muestra que los impuestos pagados por una de las minas de oro más grande del país, Peñasquito de Goldcorp, ascendieron apenas al 6.4% sobre la base gravable. Las modificaciones fiscales en el 2014 cambiaron un poco esta situación al crear un Derecho Especial sobre Minería, que impone una tasa del 7.5%¹⁴ a las utilidades operativas de empresas mineras.¹⁵

Otro beneficio para las actividades mineras son las normas ambientales, las cuales son complacientes ante la contaminación y destrucción del hábitat, sobre todo porque el auge en la sustracción de minerales trajo como práctica extractiva principal la técnica de tajo abierto, técnica que es altamente destructiva del hábitat. A pesar de este daño medio ambiental, las empresas sólo requieren de aprobar una Evaluación de Impacto Ambiental para iniciar sus actividades extractivas. Esta evaluación, pedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), incluye estudios e informes de riesgos, informes preventivos, pero sobre todo una Manifestación de Impacto Ambiental, la cual debería mostrar los impactos significativos en el medio ambiente que puede tener la

¹² URL:<http://www.siam.economia.gob.mx/work/models/siam/Resource/Avisos/opendata.csv>

¹³ Después de 10 años de otorgada la concesión, según el Artículo 263 de la Ley Federal de Derechos.

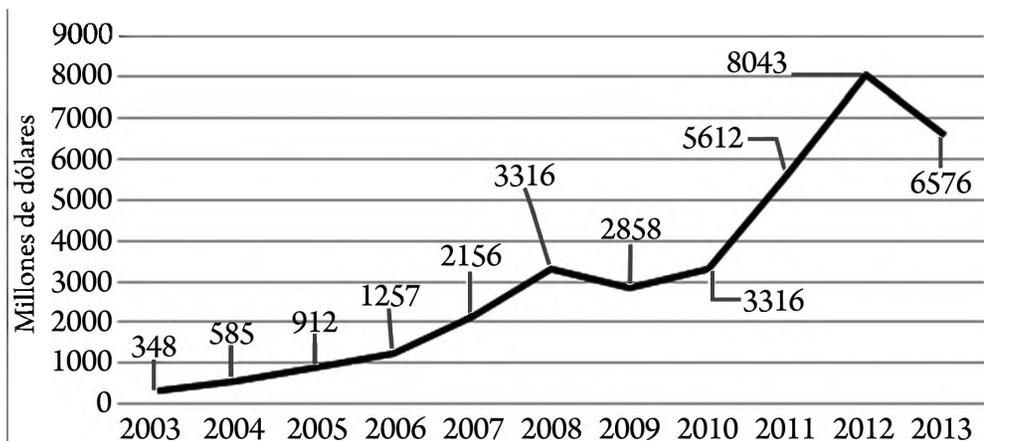
¹⁴ Más un 0.5% para la extracción de oro, plata y platino.

¹⁵ Este derecho se aplica a la resta de los ingresos totales según la base impositiva del Impuesto sobre la Renta (ISR) menos los gastos totales deducibles de la renta gravable para efectos del ISR, sin limitarse a las actividades de extracción.

actividad minera (Silva, 2010, p. 223). Los estudios son realizados por las propias mineras mediante una consultora especializada en el tema, que comúnmente tiende a hacer evaluaciones a favor de quien la contrata.

Las políticas gubernamentales en México permitieron que las corporaciones mineras se subieran a la ola extractivista de la primera década del siglo XXI. En efecto, la cantidad de inversiones para minería creció de forma importante desde hace una década, como se puede apreciar en el Gráfico 3:

Gráfico 3
Inversión en la industria minera en México



Fuente: SGM (2014).

El aumento de la actividad extractiva hizo que desde el año 2010 nuestro país se convirtiera en el principal receptor de inversión foránea en minería para América Latina y, en el 2012, resultó ser el cuarto a nivel mundial para esta actividad.¹⁶ Cabe resaltar la importancia que tiene el capital minero de Canadá, pues es el que ha estado invirtiendo con mayor amplitud e intensidad en nuestro país, al concentrar el 69% de la inversión extranjera directa en el ramo extractivo (SGM, 2014).

¹⁶ Después de Canadá, Australia y Estados Unidos (SGM, 2014).

En términos de producción, también podemos observar los efectos de las políticas gubernamentales. En el 2013, México ocupaba los primeros lugares a nivel global en la producción de varios metales: plata, 1er productor mundial; bismuto, el 2º; plomo, el 4º; cadmio, también el 4º; molibdeno, el 5º; zinc, el 6º; y oro, el 8º (SGM, 2014, p. 139).

El dinamismo en la extracción y producción de los últimos años se enfocó a los metales preciosos, especialmente al oro y plata, aunque también hay incrementos importantes en otros minerales metálicos.

Tabla 1
Volumen de producción de los principales metales

Mineral	2001	2013	Incremento (%)
Oro	22.9 Ton	97.967 Ton	327.8
Plata	2 712 Ton	4 860.9 Ton	79.2
Cobre	345 100 Ton	409 200 Ton	18.6
Plomo	135 100 Ton	200 400 Ton	48.3
Manganeso	101 200 Ton	211 500 Ton	109.0

Fuente: SGM (2014).

Ello se refleja en que en el país existan 1 160 proyectos mineros, la mayoría en fase de exploración, de éstos, 870 son proyectos de empresas extranjeras, las cuales tienen la siguiente composición:

Tabla 2
Proyectos mineros de capital extranjero

Etapas	No. de Proyectos	%
Exploración	636	73.1
Producción	94	10.8
Suspensión	104	12.0
Desarrollo	36	4.1

Fuente: SGM (2014, p. 623).

Como se puede observar, gran parte de los proyectos tanto de capital mexicano como de las empresas extranjeras está en fase de exploración, lo que implica que deben de negociar con los dueños de la tierra sobre las cuales están las concesiones (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios), para gestionar los permisos y poder hacer las pruebas sobre la calidad de minerales y ubicación de los yacimientos.

Con estos referentes, se puede resaltar que en los últimos 15 años se ha dado un fuerte incremento de las actividades de exploración y explotación minera. Lo que repercute en el despojo y apropiación de territorios de poblaciones campesinas e indígenas, además de la destrucción del entorno comunitario debido a los métodos extractivos actuales, sobre todo por la preminencia de la técnica de tajo abierto que destruye el hábitat, modifica cuencas y transforma el paisaje y la geografía de los lugares. Y está la contaminación de los mantos freáticos producto de los sistemas de lixiviación (en los que se utilizan cianuro y ácido sulfúrico), y del uso de distintos químicos y explosivos. La concentración de contaminantes en el ambiente provoca daños a la salud de los trabajadores y habitantes de las zonas mineras.

Cada vez más, en la medida que se expanden las concesiones de exploración y explotación en los territorios campesinos e indígenas del país, hay mayores muestras de rechazo a las actividades mineras. Son expresiones de resistencia comunitaria en la que defienden sus tierras frente a los intentos de apropiación y destrucción de las mineras. Una fuente que nos muestra este rechazo es el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), el cual tiene en el 2015 información de 36 conflictos de comunidades afectadas por la minería en México (que es el país con mayor número de conflictos en la base de OCMAL). De estos conflictos, rescatamos trece experiencias de resistencia campesina e indígena en comunidades del sureste de México, en los estados de Guerrero, Puebla, Oaxaca y Chiapas,¹⁷ referidos a tres tipos de luchas:

¹⁷ Junto con los casos reseñados en la OCMAL, incluimos algunas de las experiencias del número 67 de *La Jornada del Campo* "Tierra arrasada", así como los procesos de lucha

a) Resistencia comunitaria que confronta directamente a las empresas para expulsarlas de sus terrenos y evitar que continúen los daños hacia la población. Esta lucha incluye acciones colectivas que logran expulsar a las empresas, también, resistencias campesinas que aun si no logran detener la explotación minera —sea porque las empresas tenían tiempo instaladas o porque lograron cooptar a sus líderes y representantes comunitarios y pudieron instalarse—, mantienen la exigencia de salida de los proyectos extractivos. Son los casos siguientes:

-San José del Progreso, Oaxaca, donde la canadiense Fortuna Silver, con una explotación subterránea de oro y plata, enfrenta la resistencia de la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán.

-Calpulalpam de Méndez, Oaxaca, con una mina subterránea explotada por la canadiense Continuum Resources, es enfrentada por los comuneros y autoridades locales de Calpulalpam.

-Chicomuselo, Chiapas, en la que la canadiense Blackfire explotaba yacimientos de barita y antimonio, hasta ser expulsados por los ejidatarios de Grecia.

-Motozintla, Chiapas, donde la canadiense Linear Gold, que pretende sacar oro, es confrontada por pobladores del ejido Carrizal y de la Unión de Comunidades por la Defensa de Nuestro Patrimonio, el Agua y el Medio Ambiente.

b) Hay comunidades que se han organizado para anticiparse a los intentos de las mineras de instalarse en sus territorios y explotar el subsuelo. Ello se relaciona con el hecho de que la gran mayoría de los proyectos mineros están en fase de exploración y las empresas tienen que acercarse a los ejidos y comunidades para solicitar los permisos de exploración. Son los casos de:

-Región de la Costa–Montaña, Guerrero, en la que se quieren instalar tres proyectos mineros: por la inglesa Hochschild Mining y la canadiense Vedome Resources, los que fueron impedidos por el Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias.

expuestos en el Encuentro de Pueblos en Resistencia Contra el Modelo Extractivo, realizado en Tlamanca, del 14 al 16 de marzo del 2014.

-Tlamanca, Puebla, donde la empresa china JDC Minerales fue expulsada por pobladores de Tlamanca y de 32 comunidades del municipio de Zautla.

-Ixtacamaxtitlán, Puebla, la canadiense Almaden Minerals fue enfrentada por el Comité de Defensa del Territorio de Ixtacamaxtitlán y la Unión de Comunidades y Ejidos en Defensa de la Tierra y el Agua “Atcolhua”.

-Tlatlauquitepec, Puebla, donde la minera Autlán de capital mexicano es rechazada por el Movimiento por Tlatlauquitepec.

-Tetela de Ocampo, Puebla, con un proyecto del Grupo Frisco que enfrenta la oposición de la asociación civil Tetela Hacia el Futuro.

-Santa María Zaniza, Oaxaca, en la que Altos Hornos de México tiene yacimientos de hierro, y que es objetada por la Unión de Ayuntamientos de la Sierra del Sur y el municipio de Santa María Zaniza.

-Magdalena Teitipac, Oaxaca, donde la canadiense Primero Mining, que tiene una concesión de oro y plata, fue expulsada por el Comité por la Defensa de la Integridad Territorial y Cultural de Magdalena Teitipac.

c) Acciones colectivas encaminadas a establecer condiciones para la redistribución de parte de los ingresos producto de la explotación de los recursos minerales extraídos por las empresas, ya sea por un mayor pago de las renta por las tierras ocupadas o por mayores recursos para obras o actividades comunitarias.

-Mezcala, Guerrero, la canadiense Goldcorp con minas de oro y plata tiene convenios con la comunidad agraria de Mezcala, así como el ejido Carrizalillo.

-En Cocula, Guerrero, la canadiense Torex Gold Resources con minas de oro, plata, plomo y cobre, acuerda incrementar el pago de rentas con la Coalición de Ejidos El Limón.

Minería y políticas gubernamentales en Guatemala

Guatemala es el país centroamericano con mayor cantidad de reservas minerales, en su territorio se encuentran yacimientos de oro, plata, níquel, cobre, cromo, cobalto, zinc, plomo, antimonio, hierro y titanio (Garay, 2014). Esos minerales son bienes del Estado

(Artículo 121),¹⁸ que pueden ser explotados por particulares a los cuales el gobierno central les otorga una licencia.

La mayor parte de los yacimientos en tierras guatemaltecas son de baja ley, por ejemplo, en el caso del oro, la concentración puede variar de 1 a 0.14 gramos de oro por cada tonelada de suelo (Yagenova, 2012). Ello explica por qué las regiones guatemaltecas se mantuvieron al margen de la explotación minera durante tanto tiempo y sólo fue cuando se conjuntaron varias condiciones, como el mejoramiento de las técnicas extractivas, reducción de los costos de producción, el aumento de los precios en la primera década del siglo XXI, lo que hizo que las empresas mineras se interesaran por esos yacimientos.

Al analizar los rubros sobre modificación del marco legal, la simplificación de trámites administrativos y bajas tasas tributarias, vemos que la acción gubernamental en Guatemala sigue las mismas pautas de una política que privilegia la extracción de minerales, al tiempo que despoja y destruye a las comunidades rurales. Veamos algunas de las características de la política gubernamental guatemalteca:

i) Modificación del marco legal. Los cambios al marco jurídico que propiciaron la entrada de capitales en la actividad minera, tienen como referente las reformas a la Ley de Minería (Decreto 48-97) realizadas en 1997, durante el gobierno de Álvaro Arzú Iriyoyen (1996-2000). Hay que señalar que un año antes se habían firmado los acuerdos de paz entre la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el gobierno nacional, poniendo fin a la larga guerra civil que asoló al país. A partir de estas condiciones de gobernabilidad, el gobierno de Arzú se propuso promover la inversión extranjera en Guatemala. En este sentido, uno de los elementos que caracterizan a la Ley de Minería son las condiciones que favorecen a los capitales transnacionales, lo cual se refleja en lo siguiente:

¹⁸ De la Constitución de la República de Guatemala.

a) El Estado guatemalteco garantiza a los titulares de las licencias otorgadas (de reconocimiento, exploración y explotación) que gozarán de todas las condiciones de igualdad para proteger sus capitales e inversiones para el desarrollo de su actividad económica (Morales *et al.*, 2014).

b) Facilidades para el inversionista extranjero, al eliminar la diferencia entre nacional y extranjero en materia de inversión, ya que una persona física o sociedad extranjera puede poseer la totalidad de acciones y derechos de una empresa establecida en Guatemala (Solano, 2005).

c) Se amplía la gama de actividades mineras con el concepto de licencias de reconocimiento, como fase previa a la exploración, lo que le permite al titular del derecho minero poder abarcar más territorio y pedir más de una licencia de explotación.

En este sentido, los tipos y características de licencias incluidas en la Ley de Minería son las siguientes:

-Reconocimiento Minero, para localizar e identificar áreas para exploración minera, con un periodo de seis meses, prorrogable a otros seis, en superficies de 500 a 5 000 km².

-Exploración Minera, para localizar y evaluar un yacimiento, con un periodo inicial de tres años, prorrogable por dos periodos más de tres años cada uno, en superficies que no excedan los 100 km².

-Explotación Minera, para la extracción de minerales por un periodo de 25 años, prorrogable a un período igual de 25 años y en concesiones limitadas a 20 km².

Con este marco favorable a la actividad extractiva, se puede observar que se habían expedido hasta el 2013 un total de 359 licencias, de las cuales 280 son de explotación, 65 de exploración y 14 de reconocimiento, además, hay unas 600 licencias en trámite (Garay, 2014).

ii) Simplificación de trámites administrativos. Para acelerar y favorecer la inversión minera en Guatemala, se han implementado una serie de medidas que facilitan la instalación de empresas en los distintos distritos mineros. La entidad responsable para

otorgar (o en su caso retirar) las licencias es el Ministerio de Energía y Minas. En este sentido, se ha declarado a la minería como un área de interés especial, lo que implica otorgarle una serie de beneficios administrativos y procedimentales, por ejemplo (Morales *et al.*, 2014):

-La Ley de Minería elimina el requisito de tener los permisos por escrito de los propietarios de los terrenos sobre los que se ubican las licencias de exploración y/o explotación, de manera que las empresas pueden realizar sus actividades sin obstáculos. Esta situación ha dado pie a una serie de conflictos sociales y de violación a los derechos de los dueños (campesinos y pequeños productores) que son obligados a vender sus tierras.

-Se acortan los plazos y se simplifican los procedimientos para resolver los distintos trámites, así como para otorgar las diferentes licencias por parte de la Dirección General de Minería.

-La Ley de Minería omite los mecanismos de participación y consulta a las comunidades afectadas, en contradicción con la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado por Guatemala en 1995.

-En el caso de la Ley de Protección al Medio Ambiente (Decreto 68-89), aunque se establece la obligación de realizar estudios de evaluación ambiental para poder extender las licencias de aprovechamiento minero, la Dirección General de Minería opera con discrecionalidad, mediante el otorgamiento de licencias, incluso sin tener esos estudios.

iii) Bajas tasas tributarias. Otra característica que incluyeron las medidas de política gubernamental para el apoyo de las empresas mineras fue la reducción de las regalías que las compañías debían pagar al Estado guatemalteco. El argumento es el mismo que en otros países latinoamericanos: se pretende promover la actividad económica, generar empleos e incentivar las inversiones.

Por ello, las leyes impositivas que regulan la minería disminuyeron el porcentaje de las regalías que cobra el Estado, pasando del 6% a un 1% de los ingresos. De ese 1%, la mitad le corresponde a

la municipalidad y la otra mitad al gobierno central. A pesar de los reducidos impuestos que pagan las empresas, la inversión que hacen en materia de protección ambiental, mitigación de daños y promoción del desarrollo de las comunidades es mínima (Solano, 2005).

Adicional a la reducción de regalías, las empresas mineras tienen la oportunidad de beneficiarse de una serie de exenciones y reducciones en las tasas impositivas, sobre todo las concernientes a la renta y al impuesto al valor agregado. Asimismo están los contratos de estabilidad tributaria otorgados a empresas, con los cuales se dan privilegios tributarios derivados de apoyos a la inversión extranjera, como la eliminación de aranceles a importaciones y exportaciones; constitución de zonas francas con régimen tributario especial; adscripción al régimen de maquila, etcétera, gracias a la adscripción de las mineras en la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Morales *et al.*, 2014).

Las políticas de promoción de la minería incluyeron una estructuración de las instancias responsables de dirigir la política del sector, concentrándose en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) la responsabilidad de la búsqueda de inversiones y del otorgamiento de concesiones y permisos. Las principales funciones operativas quedaron en manos de la Dirección General de Minería,¹⁹ que se volvió la entidad responsable de otorgar las licencias, de permitir las prórrogas o de hacer las cesiones. Además, la Dirección tiene una Unidad de Control Ambiental, que se coordina con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN) para la aprobación de los estudios de Impacto Ambiental.

Por su parte, la institucionalidad ambiental es dispersa, débil y poco efectiva (Yagenova, 2012), que para efectos de la actividad minera resulta sumamente provechosa, pues las empresas carecen de control, evaluación y seguimiento por parte de las instituciones del Estado, lo que les ha permitido a las mineras contaminar y destruir el entorno sin muchas repercusiones legales, políticas o

¹⁹ Esta dirección cuenta con cinco departamentos: Derechos Mineros, Desarrollo Minero, Control Minero, Financiero y Administración legal.

administrativas.²⁰ A esto se le debe añadir que existe una falta de coordinación entre el MEM y el MARN, lo que ha generado contradicciones en sus acciones y políticas, que son utilizadas por las empresas para su provecho.

Las permisivas leyes y las facilidades institucionales fomentaron un incremento espectacular en inversiones y en la producción, sobre todo en la extracción de metales preciosos (oro y plata), como se puede ver en la Tabla 3:

Tabla 3
Valor de la producción minera en Guatemala (millones de dólares)

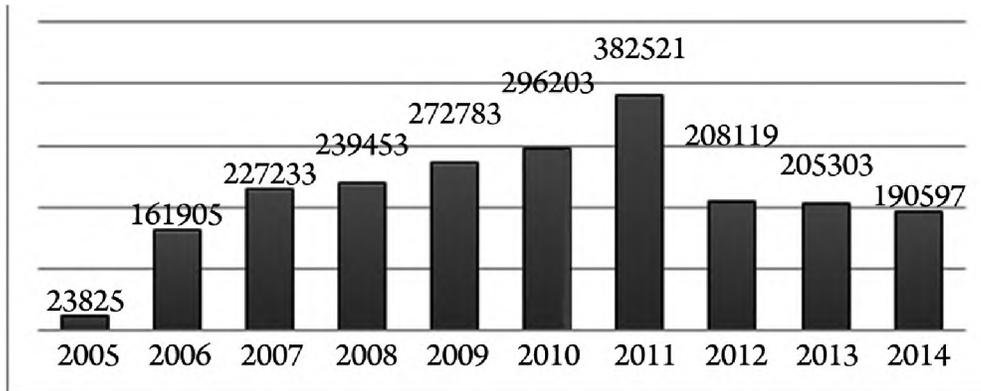
Año	Producción total	No metálicos	Metálicos
2005	18.06	4.76	13.30
2006	138.61	21.68	116.92
2007	232.05	25.03	207.03
2008	289.74	38.69	251.06
2009	384.83	32.46	352.37
2010	543.97	21.45	522.52
2011	948.39	24.04	924.34
2012	605.29	31.73	573.56
2013	536.45	26.01	510.43
2014	774.33	26.61	747.72

Fuente: DGM (2015).

El crecimiento de la producción de metales preciosos fue sorprendente, como en el caso del oro que pasó de ser una extracción marginal, a principios de este siglo, a llegar a un máximo histórico en el 2011:

²⁰ Como en el caso de la Mina Marlin propiedad de Montana Exploradora de Guatemala, una subsidiaria de Goldcorp, que ante la inacción del gobierno nacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pidió suspender las operaciones de la mina por los daños ambientales y a la salud en dieciocho comunidades indígenas.

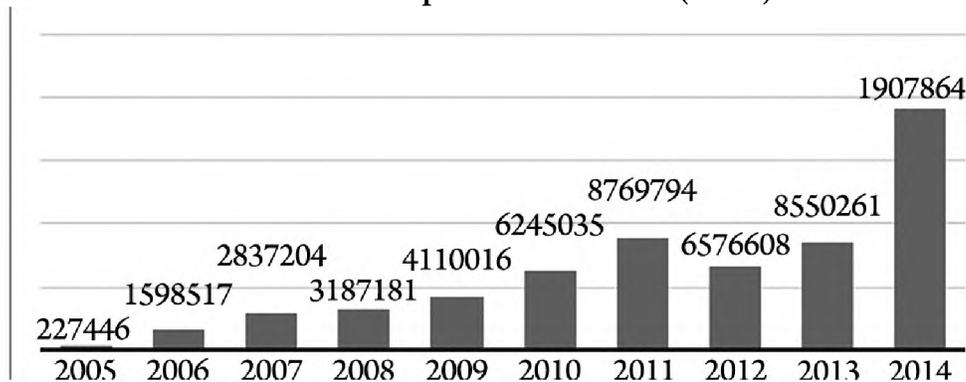
Gráfico 4
Producción de oro en Guatemala (onzas)



Fuente: DGM (2015).

En el caso de la producción de plata, el proceso fue más impresionante, pues la extracción creció casi 8 300% en una década, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 5
Producción de plata en Guatemala (onzas)



Fuente: DGM (2015).

Este aumento fue impulsado por las inversiones que realizaron las mineras extranjeras, principalmente canadienses, como Goldcorp en los proyectos mineros de Marlin y Cerro Blanco, y Tahoe Resources que tiene el proyecto Escobal,²¹ empresas que concentran la producción de metales preciosos de Guatemala.

²¹ Es la tercera mina más grande de plata en el mundo.

La impronta de la inversión minera se ha ampliado, las 359 licencias vigentes se distribuyen en ocho departamentos (de 22 que tiene Guatemala): en el oeste los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Quetzaltenango; en el centro Baja Verapaz y El Progreso; y en la región noreste los departamentos de Alta Verapaz, Izabal y Zacapa.

Las principales empresas que acaparan las licencias son Minera San Rafael (filial de la canadiense Tahoe Resources), Montana Exploradora y Entremares (ambas de Goldcorp). También hay empresas *junior* como las canadienses Radius Gold y Firecreek Resources que gestionan licencias, sobre todo en la fase de exploración (Garay, 2014).

Ante la agresividad del capital minero y las facilidades dadas por el Estado guatemalteco, la respuesta social no se ha hecho esperar. En la actualidad hay seis conflictos mineros en activo,²² aunque para fines comparativos con el caso mexicano, retomaremos cinco casos de minería metálica (excluyendo la lucha contra Cementos Progreso en San Juan Sacatepéquez):

Tabla 4
Conflictos mineros en Guatemala

Lugar, proyecto y empresa	Comunidades y actores	Descripción
Proyecto Minero Marlin de la Goldcorp, en San Miguel Ixtahuacán. Extracción de oro y plata	18 localidades de habla mam de la municipalidad de San Miguel de Ixtahuacán y el pueblo de Sipacapa. Están integradas al Consejo de Pueblos de Occidente (CPO)	Fase de explotación desde finales de 2005, tanto a tajo abierto como subterráneo. En el 2012 se produjeron 210 000 onzas. Contaminación del entorno y fuentes de agua, daños a la agricultura de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa. La población hace consultas comunitarias en las que se pronuncian en contra de la minería. Las consultas fueron invalidadas por la Corte de Constitucionalidad

²² Para las expresiones de resistencia frente a la minería se revisó el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) que tiene una base de datos de 6 conflictos de comunidades afectadas por la minería en Guatemala (el mayor número por país, para el conjunto de naciones centroamericanas).

Lugar, proyecto y empresa	Comunidades y actores	Descripción
Proyecto Cerro Blanco, de la Goldcorp (Entremares) en Asunción Mita. Extracción de oro y plata	Asunción Mita y Jutiapa (pueblos mestizos), apoyadas por el Colectivo Madre Tierra	Ante la contaminación del río Lempa, varias organizaciones civiles y comunitarias de Guatemala y El Salvador se manifestaron y exigieron el cierre de la mina. En el 2014 se cierra el proyecto
Mina El Tambor, de la canadiense Radius Gold, en los municipios de San José del Golfo y San Pedro Ayampuc. Extracción de oro y plata	San José del Golfo y San Pedro Ayampuc de población kaqchiquel	Los comunitarios de “La Puya”, desde marzo de 2012, mantienen un bloqueo a la mina, a pesar de la represión policiaca que provoca varias personas intoxicadas por gas lacrimógeno, tres presos políticos y una larga lista de violaciones a los derechos humanos
Proyecto Fénix Compañía Guatemalteca de Níquel, de la canadiense HudBay Minerals, en El Estor, departamento de Izabal. Extracción de níquel, cromo y cobalto	Cahabón, Senahú y Panzós (Alta Verapaz), El Estor (Izabal) con población q’eqchi’	Continuos desalojos y represiones de la Policía Nacional Civil en el 2006, 2007, 2009 y 2012 contra las comunidades q’eqchi’, que incluyen el asesinato de Adolfo Ich Chamán y ocho personas heridas. Acuerdo de la empresa de dar el 1% del níquel comercializado en regalías a las municipalidades
El Escobal, de la canadiense Tahoe Resources, en los departamentos de Santa Rosa y Jalapa. Extracción de oro, plata, níquel y cobalto	San Rafael Las Flores, Santa Rosa de Lima, Nueva Santa Rosa y Casillas, (Santa Rosa). San Carlos, Alzatate y Mataquescuintla, (Jalapa). Son pueblos mestizos y xinka, apoyados por el Colectivo Madre Selva y el Centro de Acción Legal, Ambiental y Social	Contaminación ambiental, devastación del entorno y daños a la salud, por lo cual se intensificaron las movilizaciones y protestas pacíficas para impedir que la minera iniciara sus operaciones. Se realizaron consultas comunitarias en los municipios de Nueva Santa Rosa, Santa Rosa de Lima y Casillas, en las que se rechazó el proyecto minero

Elaboración propia a partir de OCMAL y Gómez (2013).

Conclusiones

El desarrollo extractivo minero que se impulsó en México y Guatemala desde hace 20 años fue potenciado por una apuesta económica de los gobiernos de ambos países, que promovieron una serie de políticas que favorecieron la instalación de mineras en sus territorios. En efecto, los gobiernos nacionales (independientemente de su filiación política) siguieron un mismo guión sobre reformas legales, facilidades administrativas y reducción de impuestos que favorecieron el incremento de las inversiones tanto de capitales transnacionales (sobre todo de Canadá), como de empresas locales, con el consecuente crecimiento en la extracción de minerales.

Ello se puede observar por la similitud de las políticas implementadas por ambos países para favorecer al capital minero en dos aspectos relevantes: el primero, respecto a la prioridad que se le da a la actividad extractiva sobre cualquier otro uso del territorio, lo que implica que los dueños de los terrenos superficiales están obligados a vender o rentar sus tierras, un aspecto particularmente agresivo en México donde predomina la propiedad campesina, ya sea ejidal o comunal. Un segundo aspecto son los bajos gravámenes a los que está sometida la actividad extractiva, pues en México (hasta el 2014) los derechos que pagaban eran mínimos y en Guatemala apenas llegan al 1% de los ingresos.

En el marco de las concesiones hay diferencias, pues mientras en Guatemala se optó por un sistema de licencias por etapa (reconocimiento, exploración y explotación) lo que permite que se vaya delimitando con mayor precisión el tamaño de los yacimientos, lo que implica licencias de explotación en superficies acotadas. En cambio, el sistema de concesiones en México es mucho más flexible y laxo, lo que permite adquirir grandes extensiones de subsuelos y que, además, se puede hacer la conversión del tipo de concesión de exploración para explotación. Ello ha provocado que el 20% del territorio nacional esté concesionado a empresas mineras.

Con lo que respecta al volumen de la extracción minera, en ambos países el crecimiento de la producción minera fue espectacular: México se convirtió en el principal país receptor de inversión minera en América Latina, posicionándose como uno de los principales productores de minerales como plata, plomo, cadmio y oro. En tanto, la producción de oro y plata que en Guatemala era marginal a finales del siglo pasado se incrementó exponencialmente. Es similar también la importancia en Mesoamérica que tienen las corporaciones canadienses para la producción de oro y plata, en concordancia con la relevancia que tienen las mineras de Canadá en el mundo.

Pero este agresivo proceso de apropiación y despojo territorial, así como la destrucción y contaminación que caracterizan al desarrollo extractivo minero, han provocado una fuerte respuesta de las poblaciones rurales en México (sobre todo en el sureste del país) y Guatemala. En México, los procesos de defensa comunitaria frente a la minería han colocado a nuestro país como la nación que más conflictos tiene a nivel de América Latina. De forma similar, la acción social en Guatemala lo convierte en el país de Centroamérica con más disputas sociales contra las mineras.

De esta manera, los procesos de resistencia social al estilo de desarrollo extractivo minero, así como la baja de los precios de los minerales que se viene sucediendo desde el 2012, hacen prever que habrá una reconfiguración de las explotaciones mineras, disminuyendo no sólo los nuevos proyectos sino también la intensidad de extracción, así como los cierres y expulsiones de empresas de territorios indígenas y campesinos, como en los casos de Tlamanca, en Puebla, Chicomuselo, en Chiapas, o la mina Marlin, en Guatemala.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto (2012) “Extractivismo y neoextractivismo. Dos caras de la misma maldición” en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.) *Más allá del desarrollo*. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo. México: Fundación Rosa Luxemburgo.
- BARTRA, Armando (2008) *El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital*. México: Itaca, UACM y UAM-X.
- CABRERO, Enrique (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DGM, Dirección General de Minas (2015) *Anuario Estadístico Minero 2014*. Guatemala: Departamento de Desarrollo Minero.
- CDPIM, Comisión Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (2014) *Estudio de la minería en México. Un análisis comparado con Canadá*. México: CDPIM.
- COLL Hurtado, Atlántida y Teresa Sánchez Salazar (1999) “México: globalización y espacios mineros” en *Baetica, Estudios de Arte, Geografía e Historia*, No. 21. España: Universidad de Málaga.
- ESTRADA, Adriana (2001) “Impactos de la inversión minera canadiense en México: Una primera aproximación”. México: Fundar.
- GARAY Zarraga, Ane (2014) *La minería transnacional en Centroamérica: lógicas regionales e impactos transfronterizos. El caso de la mina Cerro Blanco*. Guatemala: Paz con Dignidad y OMAL.
- GARIBAY, Claudio (2010) “Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual” en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. México: CIICH-UNAM.
- GARIBAY, Claudio (2012) “La nueva geografía minera en México” en *Boletín UNAM Morelia*, N° 39, julio/agosto del 2012.
- GÓMEZ Grijalva, Francisca (2013) “Un repaso a los principales proyectos mineros en Guatemala: política gubernamental y conflictividad social” en *El Observador*, Vol. 8 N° 40-41. Industrias extractivas: despojo y destrucción. Mayo–septiembre de 2013. Guatemala.

- LÓPEZ Bárcenas, Francisco y Mayra Eslava (2011) *El mineral o la vida. La legislación minera en México*. México: Coapi.
- MARCH, James y Johan Olsen (1993) “El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta*, N° 63-64, 1993. España.
- MORALES, Henry; Rafael Gallegos, Dolores Marroquín, Sandra Morán y José Luis Siguil (2014) *Extractivismo y derechos en Guatemala. Legislación, Fiscalidad, Organización y Género*. Guatemala: Asociación Servicios a Programas de Desarrollo e Investigación y CORDAID.
- NAVARRO, Mina Lorena (2015) *Luchas por lo común. Antagonismo social contra el despojo capitalista de los bienes naturales en México*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Bajo Tierra.
- NORTH, Douglass (2002) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- RODRÍGUEZ, Carlos (2008) “Políticas públicas, acción ciudadana y derechos de las mujeres: el caso de Cunduacán, Tabasco” en *Gestión y Política Pública*. Vol. XVII, N° 3, Segundo semestre del 2008. México: CIDE.
- ROUX, Rhina (2005) *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*. México: Era.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2014) *Guía de Procedimientos Mineros 2014*. México: Coordinación General de Minería.
- SILVA, Letizia (2010) “Implicaciones sociales en la legislación ambiental: el proceso de evaluación de impacto ambiental de Minera San Xavier” en Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.), *Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la mega minería*. México: CIICH-UNAM.
- SOLANO, Luis (2005) *Guatemala: petróleo y minería en las entrañas del poder*. Guatemala: Inforpress Centroamericana.
- SVAMPA, Maristella (2013) “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad*, N° 244, marzo-abril del 2013, Argentina.

- SVAMPA, Maristella, Lorena Bottaro y Marian Sola (2009) “La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo territorio y discurso dominante” en Maristella Svampa y Mirta Antonelli (eds.) *Minería trasnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Argentina: Biblio.
- THOENIG, Jean Claude (1997) “Política pública y acción pública” en *Gestión y Política Pública*. Vol VII, N° 1, primer semestre 1997. México: CIDE.
- YAGENOVA, Simona Violetta (2012) *La industria extractiva en Guatemala: políticas públicas, derechos humanos y procesos de resistencia popular en el período 2003 – 2011*. Guatemala: FLACSO.

Leyes:

LEY Minera, México.

LEY de Inversión Extranjera, México.

LEY de Minería Decreto 48-97, Guatemala.

LEY de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Guatemala.

LEY de Protección al Medio Ambiente (Decreto 68-89), Guatemala.

Parques eólicos vs comunidades indígenas en el Istmo de Tehuantepec: extraviando o recuperando sus usos y costumbres en el hacer política pública

Roberto S. Diego Quintana¹

Introducción

La preocupación mundial por el calentamiento global, en gran parte producto de la liberación de dióxido de carbono (CO_2) a la atmósfera, culminó en 1997 con el Protocolo de Kioto, en el cual los países firmantes se comprometieron a reducir estas emisiones. Entre las acciones encaminadas a este propósito se encuentra transitar del uso de combustibles fósiles hacia formas más limpias de generar energía eléctrica, como la hidráulica, la geotérmica, la solar y la eólica. Los representantes de México firmaron este acuerdo. En consecuencia, se estima incrementar la generación de electricidad por medio del viento, de prácticamente cero megawatts (Mw) a 12 mil Mw para el año 2020 (Sener, 2012, p. 80). Cabe mencionar que la implantación de los parques eólicos en el Istmo ha crecido a un ritmo impresionante en una década, al pasar de apenas dos Mw en 2004 a 2 351 Mw

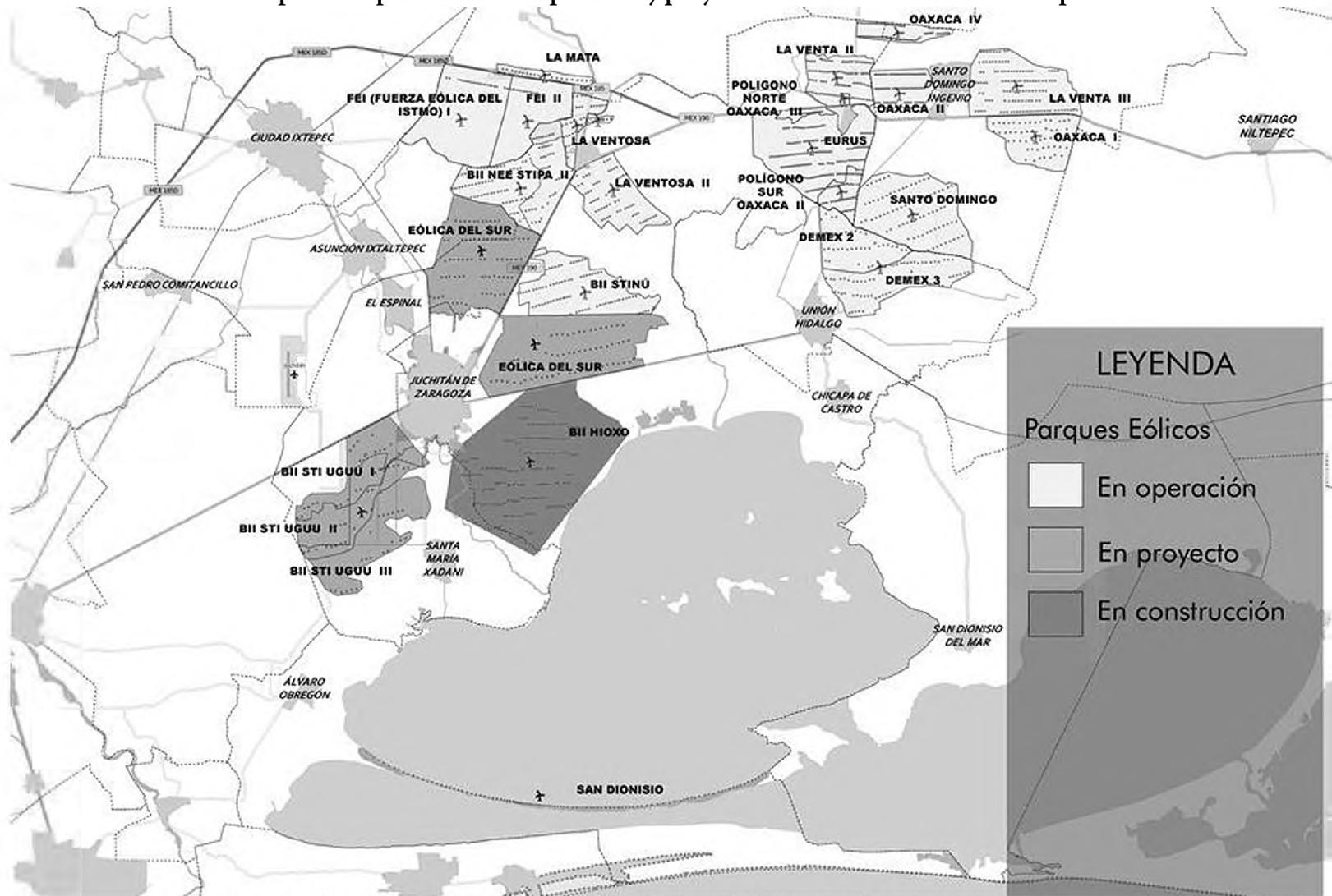
¹ Profesor Investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco.

en el 2014. Por la región de La Ventosa del Istmo de Tehuantepec suele correr el viento a más de 100 km por hora, y es ahí donde el gobierno ha fomentado la implantación de parques eólicos que en cosa de 10 años han llegado a 25 de ellos, con cerca de 1 500 aerogeneradores, mismos que han cambiado el uso del suelo a cerca de 30 000 has, que anteriormente eran cultivadas por los pobladores o estaban cubiertas por vegetación nativa (ver mapa 1).² Visto desde los compromisos del Protocolo esta implantación pareciera ser todo un éxito, sin embargo, ésta ha sido puesta por el Estado en manos de corporaciones transnacionales, excluyendo a las comunidades originarias, que han sido desposeídas de su territorialidad por medio de contratos de arrendamiento amañados, generando descontento y movilización social en su contra.

Este trabajo elabora sobre esta implantación y sus efectos políticos y sociales. El trabajo inicia relatando la resistencia de la comunidad de Álvaro Obregón frente a los intentos por implantar un parque eólico: “Mareña Renovables”, en la parte de su territorio de la Barra de Santa Teresa, compartida con San Dionisio del Mar. Esta lucha derivó en la recuperación de las autoridades tradicionales elegidas por usos y costumbres, y en la producción de instituciones y espacios como las asambleas y la policía comunitaria. Este proceso de redignificación de la vida comunitaria es contrastado con el proceso de desvanecimiento de autoridades tradicionales y la cooptación política instrumentada en la cabecera municipal de Juchitán de Zaragoza; procesos que han venido a debilitar la capacidad para confrontar implantaciones como los parques eólicos en esta población, como lo es el caso reciente del parque “Eólica del Sur”, y de la consulta llevada a cabo sobre este parque. En el apartado final, el trabajo reflexiona sobre los procesos sociales detonados en estas comunidades a partir de la intención de implantar estos parques en sus territorios, con relación a los conceptos de gobernanza, devolución y autonomía.

² Ver la página web: www.thewindpower.net.

Mapa 1. Parques eólicos en operación y proyectados en el Istmo de Tehuantepec



Fuente: Retrabajado de <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/mapas/>.

Este trabajo es producto de varias estancias de campo en el Istmo de Tehuantepec a lo largo de tres años. Aunado a lo anterior, como integrante del grupo asesor de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) y de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ) he tenido la oportunidad de platicar con varios de los líderes sobre la situación derivada de la implantación de los parques eólicos en el Istmo. A lo largo del trabajo se citan, donde se consideró pertinente, situaciones y relatos publicados en la prensa y en los comunicados de la APIIDTT. Cabe mencionar que esta información fue cotejada con los testimonios de los informantes citados en el trabajo.

Día de fiesta

Una mujer madura, “frondosa”, con huipil y rabona multicolor sonrío y luego comenta algo a su pariente de al lado, mientras una ‘parvada’ de escuincles revolotea a su alrededor. Más allá, un hombre cojo apoyado en sus muletas va llegando al evento ‘investido’ con unos lentes ‘mosca’, de espejo, que reflejan a toda la concurrencia; hay alrededor de mil personas presentes. Este día, domingo 1 de febrero de 2015, los habitantes de Álvaro Obregón celebran dos años de haber repelido el intento de la empresa Mareña Renovables, apoyada por la policía municipal y la estatal, y grupos de choque controlados por la presidencia municipal de Juchitán, por introducir maquinaria a la Barra de Santa Teresa, para iniciar la construcción de un parque eólico en sus tierras y en las de San Dionisio del Mar. En el evento hay gente de San Dionisio, de Unión Hidalgo, de Santa María Xadani, y de Juchitán, entre otras comunidades; todas ellas en resistencia contra lo que consideran una invasión a sus territorios y un neocolonialismo llevado a cabo, en su caso, por empresas españolas.³ Además participan, entre otros,

³ Esta opinión es compartida por actores tan relevantes como James Anaya, que en su reporte: “Observaciones del profesor s. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto energía eólica del sur en Juchitán de Zaragoza”, del 23 de Febrero de

invitados especiales de la Universidad Autónoma Metropolitana, de la Escuela Nacional de Antropología, el abogado que lleva su caso, la lideresa de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT), un líder de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ), y las autoridades tradicionales de la comunidad, legítimas pero ilegales de acuerdo a la ley electoral, al haber sido elegidas por usos y costumbres sin que se haya autorizado aún el cambio en el procedimiento para elegir a sus autoridades.⁴

Pérdida y recuperación de la gobernanza local

La historia de Álvaro Obregón, cuyo nombre en zapoteco es Gui'Xhi'Ro', es *sui generis* en la región: cabe preguntarse qué tiene que ver este general sonoreense con los binizaá; con el Istmo de Tehuantepec. Todo fue producto del general Heliodoro Charis Castro, un zapoteco que peleó en las huestes del general Obregón y que por medio de esta relación, en la posrevolución, logró en 1921 la creación de la Colonia Agrícola Militar Álvaro Obregón, repartiendo tierras a los hombres que pelearon a su favor, logrando con ello afianzarse políticamente en la región hasta los años sesenta, cuando fue desplazado del poder político por el aparato priista.⁵

De cierto es que en la lucha de esta comunidad por defender su territorialidad,⁶ ante las corporaciones transnacionales eólicas, el

2015, plantea: “Sin empresas más comprometidas con los derechos humanos y sensibles a la situación de los pueblos indígenas en México, no me sorprende que algunos sectores del pueblo Zapoteco vean a la industria eólica y sus molinos de viento como ‘Nuevos Conquistadores.’”

⁴ Un relato de la fiesta en el 2013 es el de Rosa Rojas (2013a).

⁵ Del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁶ En este trabajo, se entiende por territorio como un espacio valorizado como zona de refugio, medio de subsistencia, fuente de productos, recursos económicos, pero también como espacio geopolíticamente estratégico, circunscripción político administrativa, espacio adjetivado, resignificado y resimbolizado, de inscripción de un pasado histórico, de

recuerdo del general Charis ha venido a representar un baluarte, habiendo la población resignificado las ruinas de su casa como un lugar de reunión, de reencuentro, y de toma de decisión. La historicidad y la subjetividad constituyente (Zemelman, 1987; 1996) de esta comunidad han venido a dar un sentido identitario a su lucha por defender su territorio y sus usos y costumbres.

La resistencia de la comunidad de Álvaro Obregón, por evitar el supuesto destino manifiesto de ser invadidos por los aerogeneradores, detonó entre los pobladores un proceso de reflexión sobre las pérdidas que fueron sufriendo a lo largo de su historia, debidas entre otras causas a su sometimiento a la política electoral clientelar del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y posteriormente a los gobiernos municipales de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), mismos que los fueron desposeyendo de sus instituciones de gobernanza tradicionales, de sus prácticas políticas para elegir a sus autoridades y de sus formas de toma de decisión.⁷

Así, cuando la amenaza a su territorialidad fue inminente, tuvieron que desempolvar los repertorios políticos y sociales de antaño con el fin de revitalizarse. Una de las cuestiones centrales que reivindicaron fue la elección de sus autoridades por usos y costumbres, sin que mediaran en ello los partidos políticos y sus candidatos; ambos considerados en gran parte culpables del debilitamiento político de su comunidad. De esta forma, el 10 de agosto de 2013 eligieron a mano alzada al Consejo de Ancianos y a la Asamblea General Comunitaria de Álvaro Obregón (AGCAO), tomando como lugar de sesiones lo que quedaba en pie del casco de la ex Hacienda del General Heliodoro Charis Castro. El artículo publicado por Natalia Antezana, el 11 de julio del 2013, es por demás elocuente:

una memoria colectiva, de una identidad socio-territorial (Pellegriño *et al.*, 1981, p. 99; Delaleu, 1981, p. 139, tomado de Giménez, 1996, p. 11).

⁷ Raymundo Regalado Jiménez, Líder de la APPJ, 14 de agosto de 2015.

PARQUES EÓLICOS VS COMUNIDADES INDÍGENAS
EN EL ISTMO DE TEHUANTEPEC

Las comunidades indígenas en Oaxaca, en el Istmo de Tehuantepec, hoy en día están despertando”, dijo un indígena oaxaqueño de la comunidad Álvaro Obregón, donde se sabotearon las elecciones locales el pasado 7 de julio.

A través de un comunicado el Colectivo Solidario con el Pueblo de Álvaro Obregón informó que dicha comunidad está en un camino firme y directo a la autonomía, para regirse bajo el sistema de usos y costumbres, como es el caso de 417 municipios en todo el estado.

“Muchos políticos y partidos han sido aliados de esas empresas transnacionales que nos han venido a golpear con policías, con sicarios, pero que sepan que en Álvaro Obregón está rugiendo la dignidad del pueblo binnizá, del pueblo, sobre todo porque las empresas transnacionales nos quieren despojar de nuestro territorio indígena del Istmo”, se dijo en la asamblea comunitaria.

El 18 de marzo de 2013, la Asamblea General del pueblo y el Consejo de Ancianos, decidió en una asamblea conjunta que se abandonaría el sistema de partidos para la elección de representantes, lo cual fue ratificado ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Uno de los motivos para tal decisión fue la división que han provocado los partidos políticos dentro de la misma comunidad. Otra razón fue la constante resistencia de los pueblos del Istmo de Tehuantepec a que empresas transnacionales construyan parques eólicos en sus comunidades.⁸

Para dar legalidad a este proceso de elección, se formalizó la correspondiente solicitud al Instituto Estatal Electoral, previo a las elecciones de julio de 2012. Sin embargo, ya han pasado dos elecciones más del agente municipal y el Instituto no ha aprobado formalmente esta modificación, no obstante de reconocer el derecho de los

⁸Roselia Orozco (2013), hace un recuento pormenorizado de los conflictos electorales en el Istmo, mencionando entre otros los de las comunidades y municipios citados en este trabajo: Álvaro Obregón, San Dionisio del Mar, San Mateo del Mar. Éstos también fueron relatados por Marcelino Nolasco, Profesor del BAI y Coordinador del Centro de Derechos Humanos Guadalupe Tepeyac.

pueblos originarios, como es el caso de Álvaro Obregón, a regirse de acuerdo a sus prácticas consuetudinarias (APIIDTF, 2014b). Mientras, ellos siguen eligiendo a sus autoridades en asamblea, a mano alzada, no dejando que las urnas electorales se instalen en su comunidad, no permitiendo que la presidencia municipal les imponga un candidato, ni la forma de elegir, con candidatos inscritos en los partidos políticos.⁹

Otro aprendizaje de esta enajenación política y social por ese “ogro filantrópico”¹⁰ del Estado mexicano fue el generar su propia policía comunitaria: la “Binni Guia’pa’ Guidxi”, tan ilegal como su forma de elegir a sus autoridades, tan legítima como esta última. Desarmados, con garrotes, medio uniformados, hoy en día es esta policía comunitaria la que les da seguridad, la que los protege, la que les refuerza su identidad, su gobernanza y con su presencia cotidiana les muestra que hay otras formas de decidir, de organizarse, de gobernarse, de producir sus instituciones (Rojas, 2013a).¹¹

Sobre el parque eólico, los pobladores de Álvaro Obregón hace tiempo que decidieron rechazarlo. De acuerdo con sus usos y costumbres recuperados, ellos decidieron por autodeterminación rechazar todo tipo de implantación similar en su territorio. Es por ello que hoy rechazan “la consulta” planteada en el Convenio 169 de la OIT, no por no querer ser tomados en cuenta, sino porque ellos ya decidieron, por medio de sus usos y costumbres, y con base en la información recabada, que ellos consideraron adecuada. Es en este sentido que ellos consideran que la consulta ya se hizo, y que no hay necesidad de otra.¹²

⁹ Bettina Cruz y Rodrigo Peñaloza, Juchitán, 1 de febrero de 2015.

¹⁰ Octavio Paz acuñó este término para referirse al Estado Mexicano como causa y expresión de los males que aquejan a los mexicanos.

¹¹ Tuve la oportunidad de observar a la policía comunitaria cumpliendo sus funciones en Álvaro Obregón en 2012 y 2015, los habitantes valoran tener su propia policía para resolver conflictos intracomunitarios y para darles protección en caso de agresiones de parte de la Presidencia Municipal, a pesar de que no estén armados.

¹² Bettina Cruz y Rodrigo Peñaloza, Juchitán, 1 de febrero de 2015.

No por ello se niegan a la lucha jurídica, los pobladores y sus autoridades en Álvaro Obregón tienen claro que parte de la lucha por mantener el control de su territorio pasa también por los juzgados. Es por ello que llevan tiempo trabajando con varios abogados con el fin de interponer demandas y amparos que logren desincentivar a los capitalistas del viento, de la pretensión de implantar un parque eólico en las tierras de su comunidad y en las de San Dionisio del Mar.¹³

La Barra de Santa Teresa, territorio y conflicto de varias comunidades

La Barra de Santa Teresa es una larga lengua de arena que parte de las cercanías de Álvaro Obregón hasta casi tocar tierra del otro lado por las cercanías del poblado de San Dionisio del Mar. Frente a ella, a lo largo del mar, corre otra lengua más ancha poblada por varias comunidades Ikot: Huazantlán del Río, Colonia Juárez, Colonia Cuauhtémoc, Costa Rica, San Pablo, San Mateo del Mar y Santa María del Mar.¹⁴

Sobre esta barra se planeó implantar un proyecto eólico que consideraba 132 aerogeneradores, 6 puertos de atraque, 3 subestaciones eléctricas, dos plantas de concreto y obras relacionadas; mismo que vino a confrontar a estas comunidades (ver mapa 1). Los de Santa María del Mar firmaron un contrato de arrendamiento con la

¹³ El 1 de febrero del 2015 entre los asistentes a la celebración mencionada asistió el abogado que está llevando el caso para asistir a una reunión con las autoridades relacionada a esta estrategia jurídica.

¹⁴ La primera vez que visité San Mateo del Mar, con relación a este parque, Benito Canales y Marcelino Nolasco, maestros del Bachillerato Asunción Ixaltepec (BAI) me llevaron a ver la Barra de Santa Teresa desde la orilla de la laguna inferior. Benito todavía iba cojeando por un balazo que le metieron en un enfrentamiento intercomunitario por tierras entre la gente de San Mateo del Mar y San Pedro Huilotepec el 9 de diciembre de 2009.

empresa española Preneal por cerca de 2 000 hectáreas, las cuales estaban en entredicho legal con San Mateo del Mar.¹⁵

Desde el 2009, estas dos comunidades han estado confrontadas por este litigio agrario que se vino a agudizar por la anuencia de Santa María al parque eólico, rechazado por San Mateo, San Dionisio, San Francisco y Álvaro Obregón. Esta confrontación derivó en el bloqueo carretero de San Mateo del Mar a los habitantes de Santa María del Mar que desde hace cerca de cinco años sólo tienen acceso a tierra firme por el mar, situación que se ha agudizado para ellos desde noviembre de 2014 que es cuando los de San Mateo del Mar decidieron cortarles el suministro de energía eléctrica.¹⁶

Por su parte, los de San Mateo del Mar han tenido que enfrentar un retén en la comunidad de Huazantlán, habiendo sido varios de sus líderes encarcelados por varios días en esta comunidad por el único delito de tratar de llegar a Salina Cruz.¹⁷ Este conflicto muy probablemente se verá acrecentado por el reciente fallo del Tribunal Unitario Agrario número 22 de Tuxtepec que ordena al municipio de San Mateo del Mar regresar a los de Santa María del Mar las 1,369 hectáreas que los de San Mateo del Mar consideran ancestralmente suyas, y que sin embargo el gobierno de Miguel de la Madrid le otorgara en una resolución presidencial de 1984 a Santa María del Mar (Chaca, 2015). Esta resolución del Tribunal Agrario podría reactivar el contrato que Santa María del Mar firmó en su momento con Preneal¹⁸ para instalar en esas tierras 30 aerogeneradores con

¹⁵ No obstante de ser comunidades vecinas. Santa María del Mar es agencia municipal de Juchitán de Zaragoza, mientras que San Mateo del Mar es cabecera municipal del municipio del mismo nombre.

¹⁶ Marcelino Nolasco, San Mateo del Mar, diciembre de 2012, y Juchitán, enero de 2015. Sobre este hecho ver Manzo y López (2015).

¹⁷ La periodista Rosa Rojas de la Jornada estuvo detenida varias horas en este retén el 21 de marzo de 2012 (Vélez y Pérez, 2013); personalmente he pasado varias veces este retén donde he sido cuestionado cuando informo que voy a San Mateo del Mar.

¹⁸ En 2011 Preneal vendió ambos proyectos en “89 millones de dólares (63 millones 200 mil euros) a Mareña Renovables, consorcio integrado por el grupo

90 megavatios de capacidad instalada, que formaban parte del megaproyecto de toda la Barra incluidas las tierras de San Dionisio del Mar y de Álvaro Obregón (Rojas, 2013); situación que vendría a escalar el serio conflicto intercomunitario.¹⁹

Los habitantes de Álvaro Obregón, que es agencia municipal de Juchitán de Zaragoza, han sido objeto de hostigamiento y violencia física de parte de los policías municipales y de los grupos de choque bajo las órdenes de la presidencia municipal. La agresión recordada en la fiesta relatada al inicio de este trabajo se refiere al intento de la empresa Mareña Renovables por introducir su maquinaria a la Barra de Santa Teresa apoyados por la policía municipal y estatal, siendo finalmente repelidos por la población. Cabe abrir una ventana al relato de estos hechos:

En la mañana del 2 de noviembre de 2012, mientras las comunidades celebraran el día de muertos, campesinos de Álvaro Obregón fueron golpeados por la policía estatal de Oaxaca para abrir paso a empleados de Mareña Renovables, arrestando a 9 compañeros y golpeando a hombres y mujeres.

Ante estos hechos la comunidad retuvo 2 vehículos de Mareña Renovables, y junto con otros pueblos en resistencia iniciaron un campamento para vigilar la entrada a la Barra Santa Teresa por Álvaro Obregón, esta barricada de la resistencia se vivió en un ambiente de unidad, organización y hermandad entre ikojts, binniza, mixes, mixtecos y organizaciones solidarias.²⁰

empresarial mexicano Fomento Económico Mexicano (FEMSA Coca-Cola), el Fondo de Infraestructura Macquarie México (FIMM) y la sociedad Macquarie Capital” (Rojas, 2013).

¹⁹ Sobre este conflicto agrario la lucha jurídica sigue. De acuerdo a Benito Canales, actual Comisariado de Bienes Comunes de San Mateo del Mar, ellos no van a dejar de luchar por la tierra que consideran suya desde tiempos ancestrales.

²⁰ Relato publicado por Pueblos en Resistencia contra el Proyecto Eólico en San Dionisio del Mar, Oaxaca, el 28 de noviembre de 2012. Esta información es confirmada por Vélez y Rojas (2012), y por Marcelino Nolasco y habitantes de Álvaro Obregón en entrevistas en el mes de diciembre de 2012, cuando además denunciaron el reparto de dinero a muchos comuneros el día anterior, para que no se opusieran a la entrada de Mareña Renovables a la Barra.

Posterior a este evento y al desistimiento de Mareña Renovables por construir este parque eólico en la Barra de Santa Teresa (Rojas 2013), la comunidad de Álvaro Obregón ha sido continuamente asediada por la policía municipal y por grupos de choque. A partir del 2014 la estrategia gubernamental se ha enfocado a tratar de imponer autoridades locales afines a los megaproyectos, Cabe mencionar que el día 17 de agosto de 2014 trataron de instalar casillas electorales para elegir autoridades afines a sus intereses, mas esta elección, dadas sus irregularidades, y por no respetar las prácticas consuetudinarias de Álvaro Obregón, fue desconocida por el Instituto Estatal Electoral (APIIDT, 2014).²¹ Recientemente, el 7 de junio de 2015, se presentó un grupo de choque en esta comunidad emprendiéndola a balazos contra la asamblea permanente:

El grupo liderado por Jorge Alonso quién a su vez recibe órdenes directas de su presidente Saúl Vicente Vásquez quién surgió de la COCEI-PRD y ahora mal gobierna el municipio de Juchitán, nos atacaron a balazos a los que nos encontrábamos reunidos en el parque de la comunidad, como pudimos nos defendimos de la agresión del grupo armado. Hasta el momento se reportan seis heridos, tres de gravedad, por parte de

²¹ El 31 de agosto del 2014 la sala Xalapa del Tribunal Federal Electoral determinó la revocación de la resolución dictaminada en el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO). Otro acuerdo importante en esta resolución es que: “considera que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece que los Ayuntamientos son los órganos facultados para emitir la convocatoria para la elección de agentes municipales y de policía —por ende el presidente municipal— Sin embargo, también informa que: “dicha prerrogativa está su-peditada a las prácticas consuetudinarias de cada comunidad indígena” (APIIDT, 2014; Bettina Cruz y Rodrigo Peñaloza, Álvaro Obregón, primero de febrero del 2015).

El Tribunal abunda en este sentido al declarar que, de acuerdo al artículo 2º apartado A de la Constitución, si la comunidad de Álvaro Obregón se auto-reconoce como indígena, entonces “tiene derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, con apego a los derechos fundamentales, y por tanto, a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”. No obstante, este tribunal no le ha reconocido formalmente a la comunidad de Álvaro Obregón el que la elección de sus autoridades se lleve a cabo por usos y costumbres.

la Asamblea Comunitaria de Álvaro Obregón quiénes continuamos en Asamblea permanente en el centro de nuestra población (Kaos, 2015).²²

Los de San Dionisio del Mar también han sufrido amenazas y agresiones de parte de estos grupos de choque y de los policías municipales y estatales (Rojas, 2012a; 2012b). Esta comunidad logró interponer un amparo contra del parque eólico de Mareña Renovables en el juzgado séptimo.

Entre dimes y directes, amenazas, intentos por invadir la barra, corromper a autoridades y pobladores, presionar a autoridades municipales, estatales y federales, finalmente los directivos de Mareña Renovables decidieron cancelar el proyecto en la Barra de Santa Teresa, en lo que fue en parte un triunfo para la comunidad de San Dionisio y la de Álvaro Obregón (Rojas, 2013b). Este logro, en gran parte se derivó de la capacidad de estas comunidades de retomar sus usos y costumbres, sus formas comunitarias de toma de decisión y sus autoridades tradicionales, fortaleciendo así sus formas de gobernarse con cierta autonomía, resignificando y defendiendo su territorialidad, y tejiendo redes con otras comunidades, así como produciendo organizaciones regionales como la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT), y ensamblando a su lucha a abogados por medio de los cuales han logrado meter amparos, así como también a otros actores nacionales como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), y la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA); como parte de esta red cabe mencionar a académicos de la UNAM, de la UAM, del Colegio de Postgraduados, y las redes de apoyo internacionales de estos actores. En San Dionisio del Mar las agresiones se intensificaron

²² Estos hechos me fueron también relatados por Bettina Cruz y Rodrigo Flores de la APIIDTT, el primero de febrero de 2015.

desde el 2014, debido al intento de los gobiernos de los diferentes niveles por retomar el control político electoral en la región e imponer candidatos afines a la implantación de los parques eólicos. Así, en el comunicado de la APIIDTT del 13 de diciembre del 2014 se denuncia que:

El pasado viernes 5 de diciembre, se reunieron el Consejo Municipal electoral en Unión Hidalgo para desde allí instalar el consejo, la asamblea General nos manifestamos pacíficamente, no obstante fuimos agredidos por un grupo de priístas quienes armados con piedras, palos y armas de fuego, resultando heridas diez y seis personas, entre ellas una mujer embarazada, un compañero herido de bala y muchos descalabrados por piedras...

Y en el del 14 de diciembre del mismo año se agrega que:

El pasado 13 de diciembre la Asamblea General del Pueblo de San Dionisio decidió instalarse en asamblea permanente debido a las amenazas recibidas, de que el Instituto Nacional Electoral acudiría a la fuerza pública, para garantizar la realización de las elecciones extraordinarias programadas para el domingo 14, sin importar el rechazo de la comunidad a tales elecciones. Durante el día se fue recibiendo información que indicaba que varias camionetas de la Policía Estatal y de la Ministerial, se dirigían a San Dionisio del Mar para resguardar las elecciones.

Quince minutos antes de las 12:00 de la noche, 57 camionetas de la Policía Estatal irrumpieron en la comunidad, derribando la barricada colocada a la entrada del pueblo por la Asamblea General y agrediendo a quienes se encontraban en ella con gases lacrimógenos y balas de goma probando contusiones en varios compañeros, aunque ningún herido grave. La barricada se replegó para evitar un enfrentamiento, y se concentraron en el Casino Municipal, las fuerzas policiales tienen tomada esta barricada, controlando así la entrada al pueblo.²³

²³Estos hechos fueron corroborados por Marcelino Nolasco, Coordinador del Centro de Derechos Humanos Guadalupe Tepeyac, el primero de febrero de 2015.

Reaparece el mismo proyecto ahora en Juchitán de Zaragoza

No pasó mucho tiempo para que apareciera un nuevo proyecto de parque eólico, ahora en tierras de Juchitán, bautizado como: “Eólica del Sur”. Poco a poco, atando cabos, y con la información que se fue obteniendo de las páginas de Internet de las financiadoras y de la Secretaría de Energía (Sener), las organizaciones en contra de la forma y la densidad en que se han implantado los parques eólicos, así como el grupo asesor de académicos de la UNAM, UAM, y del Colegio de Postgraduados,²⁴ y miembros de organizaciones civiles (Fundar, Cemda) se fueron dando cuenta que este aparentemente nuevo parque correspondía a la misma licitación y el mismo préstamo que el del parque de Maréña Renovables. En esencia tan sólo se trataba de una reubicación de la misma concesión por 396 Mw.

Esta reaparición del mismo proyecto, si bien se da en un corto plazo: menor a un año, viene a presentarse en un escenario muy distinto al de San Dionisio del Mar y Álvaro Obregón, incluyendo cambios sustanciales en las atribuciones de las instituciones gubernamentales. Para empezar, San Dionisio del Mar y Álvaro Obregón son dos pequeños pueblos de pescadores de apenas 3 140 y 3 558 habitantes, respectivamente; por el contrario, Juchitán es una pequeña ciudad con 74 825 habitantes, la tercera más poblada de todo el estado de Oaxaca.²⁵ De entre sus habitantes apenas el 20 por ciento se relaciona parcialmente con la agricultura, la mayor parte de ellos se dedican al comercio y a los servicios; por lo que muchos de los habitantes de las comunidades cercanas suelen acudir a esta población para abastecerse de viandas y aperos, recurrir a los servicios médicos, y realizar trámites ante las instituciones públicas. Para el caso que nos compete, es importante señalar que hoy en día gran parte de la población tiene poca relación o dependencia de la tierra y

²⁴ El Grupo Asesor se constituyó a iniciativa de la APIIDTI y la APPJ, para apoyar la lucha de las comunidades del Istmo de Tehuantepec que requirieran de nuestro apoyo en la defensa de su autonomía y territorialidad. Este apoyo ha considerado posteriormente a las organizaciones de la sociedad civil con las que se ha tejido una red.

²⁵ Datos del Censo de Población 2010 (INEGI).

sólo cerca del 20 por ciento de sus habitantes mantiene derechos como posesionarios sobre los bienes comunales, parcelas ejidales o propiedades privadas, todas ellas entreveradas, ya que la situación legal agraria de las tierras alrededor de Juchitán quedó en entredicho, al no haber finalizado el cambio de tipo de tenencia agraria en 1962, cuando se construyó el Distrito de Riego Núm. 19 a partir de la presa Benito Juárez,²⁶ y debido a la venta ‘irregular’ de parcelas en principio inalienables, imprescriptibles e inembargables, cual si fueran propiedad privada, formalizadas por medio de la intervención de notarios públicos con pocos escrúpulos. Es sobre este *collage* agrario, similar al existente en otros dos parques eólicos ya construidos en las tierras de Juchitán, que se planteó llevar a cabo esta transferencia espacial del mismo proyecto eólico.

Con relación al escenario político, la presidencia municipal de Juchitán, salvo en dos periodos, lleva desde 1980 en manos de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo de Tehuantepec (COCEI). Esta organización tuvo sus orígenes en los años setenta. En ese entonces sus miembros y líderes se enfrascaron en una lucha con el gobierno que dejó sembrados en el camino varios asesinatos, y un sinnúmero de detenidos y de fugados que hoy serían referidos como migrantes producto de la criminalización de la protesta social (Campbell y Tappan, 1989). Mas los tiempos cambian y hoy en día esta organización, otrora de oposición, es la que ha dado los permisos de cambio de uso de suelo a favor de los parques eólicos.

En la producción de la política pública local el tamaño sí importa

Conviene recapitular hasta aquí y considerar que Juchitán no es San Dionisio del Mar, o San Mateo del Mar o Santa María Xadani, o Álvaro Obregón, que se caracterizan por ser pequeñas comunidades dedicadas a la pesca y a la agricultura, en las que a partir de la amenaza de los parques eólicos sobre su territorialidad y sus bienes

²⁶ Sobre la Presa Benito Juárez, el Distrito de Riego 19 y la situación agraria en la región ver: Yanga Villagomez, (2006; 2012).

naturales, han recuperado sus usos y costumbres y sus autoridades tradicionales como el Consejo de Ancianos y la Asamblea de la Comunidad, y han rechazado estos proyectos exitosamente hasta el momento. En contraste, Juchitán es una pequeña ciudad, la segunda en importancia en la región después de Salina Cruz. La mayor parte de su población no tiene relación directa con el trabajo de la tierra o la pesca y se dedican al comercio y a los servicios; aunque con relación a la pérdida de territorialidad e impacto ambiental todos saldrían afectados.

Los directamente interesados en la tierra son los poseionarios, muchos de los cuales también se dedican mayormente a actividades extra-prediales y pueden ver con buenos ojos obtener un ingreso extra del arrendamiento de su parcela a Eólica del Sur. Aunado a todo esto, y contrario a la postura de las autoridades actuales de San Dionisio, San Mateo, Álvaro Obregón y Santa María Xadani, por mencionar algunas, las autoridades municipales de Juchitán están a favor de estas iniciativas empresariales e incluso tienen a la policía municipal y a varios grupos de choque al servicio de estas empresas.

Cooptando espacios ciudadanos en el hacer de lo público

Para inclinar aún más la balanza a favor de estas empresas, la Sener y la Segob crearon recientemente la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto y Consulta y la Subdirección de Atención a Defensores de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, respectivamente. Estas oficinas son hoy encargadas de controlar el derecho de los pueblos indígenas de ser consultados cuando haya interés de actores privados o públicos por llevar a cabo alguna acción en sus territorios, lo anterior con objeto de ‘cumplir’ cuando menos nominalmente con el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que tal vez, sin pensar mucho en sus consecuencias, firmó el entonces presidente Salinas de Gortari, incorporando de esta forma al mencionado convenio como parte de la legislación que rige los actos en la República Mexicana. Es cierto que este Convenio ha venido a obstaculizar la política

gubernamental²⁷ vertical y autoritaria seguida por el gobierno en México, con relación a las implantaciones de proyectos de corporaciones transnacionales y del mismo gobierno, ya que establece la obligatoriedad de llevar a cabo una consulta “con consentimiento libre, previo e informado”.

Cabe mencionar que hasta que estas oficinas fueron creadas, prácticamente todas las concesiones y explotaciones mineras, hidráulicas, eólicas, turísticas, y la lista sigue, tanto para corporaciones privadas como estatales, se habían hecho sin consultar formalmente a los usufructuarios o poseedores de las tierras. Para el caso de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, después de que ya se habían concesionado 23 parques sobre tierras de los pueblos originarios que habitan en la región, el gobierno federal instauró el proceso de “consulta” en la comunidad de Juchitán con relación al parque eólico denominado “Eólica del Sur”, esperando que éste se convirtiera en un modelo para los futuros procesos de consulta controlados por estas instituciones gubernamentales.

El proceso de consulta sobre Eólica del Sur: los malabares de la política gubernamental para imponer un megaproyecto

Varios de los integrantes de lo que posteriormente vendría a formalizarse como el “grupo asesor” estábamos trabajando en Juchitán sobre varios documentos, para “contradecir”²⁸ los dichos sobre las bondades del proyecto Eólico “Eólica del Sur”, cuando para nuestra sorpresa nos enteramos que ya estaba programada la siguiente

²⁷ Conviene diferenciar los conceptos “política gubernamental” de “política pública”, la primera suele ser vertical, impuesta, sin participación social, la segunda debe ser concertada con los diferentes actores sociales, y participativa.

²⁸ El contradecir en la lucha agraria de México tiene un profundo significado, ya que eso era lo que hacían los pueblos originarios durante el Porfiriato en el siglo XIX cuando iban a los juzgados a defender sus tierras contra los dichos y documentos presentados por las compañías deslindadoras y los hacendados; en general sin mucha suerte, perdiendo sus tierras, para recuperarlas después de la Revolución de 1910-17. De cierta manera, esto es lo que están haciendo varias organizaciones de la región (la APIIDTI, la APPJ, la USIZONI), apoyadas por su red de actores, ir a “contradecir” los dichos de las empresas eólicas y las instituciones gubernamentales.

asamblea en la comunidad de Juchitán como parte de “la consulta” sobre este parque. Nos enteramos de ello visitando la página de la Sener; ahí estaba publicada la convocatoria, pero en Juchitán no se había difundido por ningún medio esta asamblea. Usualmente, el municipio difunde este tipo de eventos de interés general por medio de posters, de las estaciones de radio local, del perifoneo, este último es el medio de difusión tradicional entre la población para informar de eventos sociales, nacimientos, quince años, bodas, fallecimientos, programas de gobierno, campañas de vacunación y similares; mas sobre la consulta de este parque, que se llevaría a cabo en la Casa de la Cultura no había nada por ningún lado. Será cosa de la ironía; el único anuncio que había en la barda de esta casa era una lona que difundía un evento de unos payasos; financiado por “Eólica del Sur”. Esta falta de información a nivel local y el no utilizar los medios usuales de información de la población local, culturalmente apropiados, en sí mismos descalificaban el proceso de consulta.

Conversando con algunos informantes clave nos vinimos a enterar que, como parte de los invitados, venía James Anaya, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, financiado por las instituciones gubernamentales federales. Quienes estábamos trabajando en los documentos arriba mencionados, nos sorprendimos, ya que este personaje había apoyado previamente con su presencia y argumentos la lucha de varios pueblos indígenas en América Latina contra la implantación de mineras a cielo abierto, y era de extrañar que ahora viniera aparentemente del lado del gobierno que había mostrado un interés explícito en apoyar este tipo de implantaciones.²⁹

Ciertamente James Anaya asistió a la asamblea de la consulta. A Ella también se presentaron los posesionarios interesados en rentar

²⁹ <http://unsr.jamesanaya.org/statements/declaracion-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-al-concluir-su-visita-al-peru> (consultada el 3 de agosto del 2015). http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/docs/GuatemalaIP16th_AUV.pdf (consultada el 3 de agosto de 2015).

las tierras bajo su usufructo, los materialistas³⁰ que trabajan con los parques eólicos, y los grupos de choque controlados por la presidencia municipal entre los que destacan los taxistas agremiados a la CTM que también habían sido utilizados en el bloqueo a la Comunidad de San Dionisio del Mar (Rojas, 2012b), así como para tratar de romper las barricadas que evitaban que Mareña Renovables metiera su maquinaria para iniciar la construcción del parque eólico en la Barra de Santa Teresa. Además de ellos, asistieron representantes de instituciones estatales y federales, así como del municipio, y varios habitantes contrarios a esta implantación, así como líderes de las organizaciones en resistencia que trataron de hacer oír su voz ante cuando menos James Anaya, ya que los demás actores sabían de sus argumentos en contra del parque, y cada vez que los opositores tomaban la palabra eran recibidos con insultos, burlas y amenazas.³¹

Las asambleas de las consultas posteriores, correspondientes a la fase informativa, prácticamente siguieron este mismo tono: nula difusión local y/o citorio a la comunidad a la asamblea, una asistencia mayoritaria de poseionarios a favor del parque, así como de materialistas y grupos cooptados por las empresas y el gobierno municipal, y una participación reducida de las organizaciones opositoras, prácticamente unos cuantos miembros y sus líderes que trataban de hacerse oír y hacer valer sus argumentos.

En reuniones entre el Grupo Asesor con la Directora General adjunta de Evaluación de Impacto y Consulta de la Sener y el Subdirector de Atención a Defensores de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Segob, en la Ciudad de México. Con relación a la falta de información y a lo sesgado de la convocatoria hacia los actores a favor del parque, se nos planteó que para ellos la

³⁰ Así se conoce a las personas que mueven materiales de construcción, tierra y desechos de obras en camiones de volteo, y que se han visto beneficiados por la alta demanda de sus servicios en la construcción de los parques eólicos.

³¹ Comentarios de Bettina Cruz y Rodrigo Flores sobre el ambiente en las reuniones de la consulta. Para observar el ambiente y los debates de las asambleas de la consulta, se pueden ver los videos en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com>

autoridad representativa de los habitantes de Juchitán era el presidente municipal, que esta autoridad era quien debería informar y convocar a la población a la asamblea de la consulta, que si no lo había hecho era su responsabilidad y que ellos como autoridades federales poco o nada podían hacer al respecto. Lo anterior evidencia que las autoridades federales pecan por omisión, así como la sesgada actitud y acción del presidente municipal; poniendo en entredicho a la misma consulta. Esta versión también fue proporcionada a James Anaya previo a su asistencia a la asamblea de la consulta:

Fui informado que, contrariamente a otros escenarios, en Juchitán de Zaragoza no existen, formal o materialmente, autoridades indígenas distintas a las autoridades civiles municipales, estatales o federales. En mayor o menor medida la comunidad indígena de Juchitán tiene representación en los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano; las autoridades indígenas tradicionales no existen como autoridades distintas y las organizaciones políticas representan a una comunidad Zapoteca políticamente activa pero visiblemente dividida. Lo anterior dificulta el proceso y establece una situación extraordinaria en cuanto a la aplicación de la obligación internacional de implementar la consulta.

Ciertamente, las autoridades tradicionales y las formas de toma de decisión comunitarias se fueron erosionando en Juchitán debido entre otras causas a: (i) la modificación inconclusa del cambio en el tipo de tenencia de la tierra, así como de las formas asociativas y las autoridades derivadas de ella; (ii) la partidización de la política electoral local; y (iii) el desvanecimiento de las autoridades tradicionales debido a la política corporativa de la COCEI. Este desvanecimiento, sin embargo, no implica que el presidente municipal y su cabildo concentren la toma de decisión en asuntos que van a afectar la vida de todos los habitantes de Juchitán por varias generaciones. De cierto es que ante este tipo de proyectos, estas autoridades debieran haber convocado a un cabildo abierto, y es en este cabildo que se debiera llevar a cabo la consulta, tal y como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Se entiende que para los casi 75 000 habitantes,

estas asambleas debieran llevarse cuando menos en cada barrio con el fin de facilitar la participación de la población; esto pudo hacerse, incluso, tal y como se llega a hacer en Canadá, por medio de visitas domiciliarias,³² mas nada de esto se hizo, poniendo una vez más a esta consulta en entredicho.

El 21 de marzo del 2015, el Grupo Asesor,³³ ya debidamente constituido y con representatividad legal, presentó ante el Comité Técnico de la Consulta Previa, integrado por representantes de instituciones federales, estatales y municipales, la solicitud formal de información requerida para emitir una evaluación fundamentada sobre el impacto social, económico y ambiental en la región del Istmo por los parques eólicos ya en operación, y en particular por estos posibles impactos, en caso de construirse, del parque eólico “Eólica del Sur”. En total se solicitaron 36 documentos y reportes, entre ellos:

- La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) completa con todos sus Anexos y estudios técnicos complementarios previos y posteriores a la MIA.

- Resumen unificado detallado de medidas de mitigación ambiental y social y de participación comunitaria de los beneficios financieros o ganancias (*benefit sharing*).

- Manifestación de Impacto Social y Cultural.

- Manifestación de Impacto Arqueológico y autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

- Medidas para garantizar los derechos humanos (al trabajo, alimentario, libre tránsito, entre otros) ante el cambio de uso de suelo de agrícola a industrial.

- Contratos firmados entre poseionarios y el promovente.

³² Respuesta de Victoria Cole, funcionaria de la Manitoba Hydro International, a pregunta expresa de mi parte en el evento: “Seminario sobre Consulta a Comunidades y Pueblos Indígenas para el Desarrollo de Proyectos del Sector Energético”, convocado por la Sener, 24 de noviembre de 2015.

³³ Integrado por: Alejandro Castaneira Yee Ben (ENAH), Fernando Córdova Tapia (Instituto de Biología, UNAM), Roberto Serafín Diego Quintana (Departamento de Economía, UAM-X), Karen Levy (Instituto de Biología, UNAM), Scott S. Robinson (UCCS), Alfredo Saynes (Colegio de Posgraduados), Margarito Tapia García (UAM-I).

-Plan de desarrollo territorial y urbano de los Municipios de Juchitán de Zaragoza y Espinal.

-Carpeta agraria de los ejidos y bienes comunales involucrados en los municipios de Juchitán de Zaragoza y Espinal.

-Documentación del Registro Agrario Nacional correspondiente al polígono.

-Informes de monitoreo de flora y fauna relocalizada en los parques en operación, y visita para observar los procedimientos de relocalización.

-Protocolos aplicados y la escala administrativa de estos procedimientos y reportes estadísticos de colisiones, mortalidad y remociones de fauna y flora.

Esta solicitud se hizo el 17 de marzo de 2015, no obteniendo respuesta formal sino hasta pasados dos meses, el 22 de mayo del 2015, en reunión con el pleno del Comité Técnico de la Consulta Previa, en donde se nos notificó verbalmente que gran parte de la información solicitada podía bajarse de las páginas de Internet de las dependencias gubernamentales (ya habíamos intentado hacer esto sin resultados), y de que el disco compacto (CD) que se nos entregaba sólo incluía la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). En el intercambio, el Grupo Asesor se inconformó con los representantes de las instituciones presentes, ya que sin esta información era difícil que pudiéramos evaluar los impactos mencionados, tanto regionales como locales, en el caso específico del parque Eólica del Sur.

El día 9 de junio de 2015, en Juchitán, en la asamblea de la consulta, con asistencia similar a las ya mencionadas, se decidió pasar a la fase deliberativa,³⁴ sin que al Grupo Asesor se le hubiera entregado la información mínima requerida para poder evaluar el impacto de este parque, así como el impacto regional de todos los parques ya en operación, y poder informar de esto a los asistentes a las asambleas; es decir, la consulta no cumplió con el principio fundamental del “consentimiento libre, previo e informado”, ya que la casi totalidad de la información

³⁴La consulta regida por el Convenio 169 de la OIT considera varias fases: de acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva, y de ejecución y seguimiento.

proporcionada a los asistentes a las asambleas provino de la propia empresa interesada en construir el parque y de las instituciones gubernamentales que apoyaban esta implantación. Esta situación vino a desacreditar más esta consulta, que las instituciones federales de la Segob y Sener querían presentar como un modelo a seguir a nivel nacional.

Ante los retrasos en dar la información requerida y el interés empresarial y gubernamental por dar por terminada la consulta, el Grupo Asesor decidió ir a campo para evaluar *in situ* lo reportado en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto de Eólica del Sur, elaborando el “Informe del grupo asesor de las organizaciones de la sociedad civil en la consulta indígena en Juchitán de Zaragoza para la instalación de un parque eólico para la generación de 396 Mw de energía eléctrica”. En este detallado informe, entre otras cuestiones, se reporta lo siguiente:

Conflicto de interés

De acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), el responsable de este estudio es la empresa Especialistas Ambientales, SA. de CV. (I.3.1). De acuerdo con el Acta Constitutiva de dicha empresa, fue posible determinar que el socio fundador es el Ing. Rodolfo Lacy Tamaño, actual Subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Con base en lo anterior externamos nuestra preocupación con respecto a la independencia y objetividad tanto en la elaboración de la MIA como en su aprobación. El fundamento central y la única forma de asegurar que exista un procedimiento de evaluación de impacto ambiental correcto es asegurando la objetividad en cada paso del proceso. La falta de independencia puede llevar a cometer pésimas decisiones en materia ambiental al presentar una MIA a modo con el objetivo de ser aprobada y no con el de evaluar los posibles impactos de un proyecto.

Afectación de la Selva Baja Espinosa

La superficie total que requieren las instalaciones permanentes del proyecto es de 1 317 554.7186 m²... El promovente desglosa y clasifica la

superficie total requerida por el proyecto y presenta una tabla con el uso de suelo y la vegetación para cada uno de los componentes... Con base en esta información es posible determinar que el proyecto tiene planeado derribar toda la selva baja espinosa presente en ambos polígonos.

Para el caso de la vegetación que será afectada por la instalación de los aerogeneradores en el polígono de Juchitán [con relación a la MIA] se encontró una diferencia del 30% en la selva baja espinosa. También se realizó la misma comparación para las líneas de transmisión y subestaciones para el polígono de Juchitán [...]. En este caso, la diferencia entre la MIA y el análisis del grupo asesor fue de 11.76%. Considerando ambos casos, el grupo asesor detectó mayor presencia de selva baja espinosa en un 41.7% que la que se reporta en la MIA.

Como se puede comprender, la MIA fue llevada a cabo por un despacho cuya cabeza es un alto funcionario de la Semarnat, esto es un claro ejemplo del nepotismo imperante en este tipo de estudios, donde parte del equipo del funcionario trabaja en despachos por fuera de la institución y 'gana' las licitaciones para hacer estudios a modo; además de incrementar los ingresos extra- institucionales del funcionario. Este hecho en sí mismo, por el claro conflicto de intereses descalifica a la MIA y exige que se reponga esta evaluación que debiera ser elaborada por conocedores del tema imparciales y en total autonomía de los interesados. Por otra parte, las inconsistencias de la MIA llevada a cabo por Especialistas Ambientales, SA de CV, evidenciadas con base en el estudio en campo llevado a cabo por miembros del Grupo Asesor, son de tal magnitud que en sí mismas debieran frenar el proceso tendiente a la aprobación y futura construcción de este parque. Estas inconsistencias fueron formalmente comunicadas en un escrito al Comité Técnico de la Consulta Previa, obteniendo como respuesta que sus integrantes apresuraran la aprobación del parque en el proceso de consulta.

En la sesión del primero de agosto de 2015 de la consulta, quienes fueron convocados a ella, fundamentalmente actores locales a

favor del parque, aprobaron esta implantación a pesar de que: (i) la información generada por el grupo asesor no llegó a ser mostrada en las asambleas de la consulta, y, por lo tanto, quienes participaban en ella, no la consideraron en su toma de decisión; (ii) no se difundió este proceso entre toda la población y se restringió esta difusión a los actores que estaban a favor del parque; (iii) se acarreó a las sesiones de la consulta a grupos de choque controlados por la presidencia municipal; y (iv) la consulta ni fue previa, ni tomó en cuenta la información ya disponible como la generada por el Grupo Asesor, ni fue con consentimiento de una población, que ni siquiera fue ampliamente convocada a participar por los medios de difusión culturalmente apropiados como son la radio y el perifoneo, entre otras cuestiones. Y más aún, todo el tiempo estuvo controlada, por los representantes de la Sener y Segob y por el presidente municipal, sin que fuera la sociedad civil, debidamente organizada quien tomara este proceso en sus manos. La dificultad de lograr la participación de cerca de 75 000 habitantes, por compleja que parezca, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT era una premisa fundamental para legitimar este proceso.

Así las cosas, y habiendo sido aprobada la implantación del parque eólico Eólica del Sur en tierras de la comunidad de Juchitán, en un proceso de consulta muy irregular, y con base en una MIA elaborada por un despacho que presenta serios conflictos de interés, y cuyos resultados adolecen de veracidad, mismos que derivan en un sesgo tendiente a ocultar la magnitud del impacto ecológico y social de este parque, a las organizaciones de la APIIDT y la APPJ no les quedó otro camino que recurrir a los tribunales nacionales para tratar de parar esta implantación; evidencia dura y suficiente existe, falta ver la respuesta que den estas instancias jurisdiccionales.

Este recuento de hechos, invita a reflexionar sobre qué actores, en qué instancias y de qué manera, se está o no se está produciendo una gobernanza y una política pública en las comunidades y municipios en el Istmo de Tehuantepec, en algunos casos muy a pesar y en contra de los discursos e intereses de las autoridades gubernamentales municipales, estatales y federales.

Reflexiones sobre el devenir de los usos y costumbres, la gobernanza, los actores involucrados y sus estrategias

Las experiencias relatadas en este trabajo permiten derivar reflexiones con relación al control territorial, a las formas de toma de decisión y de gobernanza, y a las posibilidades de generar una política pública en las comunidades y en los gobiernos locales.

El caso de la agencia municipal de Álvaro Obregón es similar a los municipios de San Mateo del Mar, San Dionisio del Mar y Santa María Xadani;³⁵ en todos ellos sus pobladores han retomado o reforzado la toma de decisión por usos y costumbres en asambleas comunitarias, han rescatado del desván a los consejos de ancianos, y han elegido a sus autoridades en asambleas, excluyendo de este proceso a los partidos políticos. Esta forma de elegir a sus autoridades, para las comunidades del Istmo mencionadas, es legítima, aunque no sea legal ante el Consejo Estatal Electoral debido a la negativa (en los hechos) de esta institución a otorgar este derecho, salvaguardado en la Constitución del estado de Oaxaca. Esta forma de elegir a sus autoridades les está permitiendo mantener control de su vida política por medio de la autodeterminación.

Ciertamente, los procesos de cambio político y de gobernanza de estas comunidades reclaman una respuesta, una negociación concertada con los gobiernos municipales, estatales y federales. Estas instancias de gobierno, sin embargo, sólo parecieran estar interesadas en promover y apoyar la implantación de megaproyectos de corporaciones transnacionales, entre ellos los parques eólicos, y es en este sentido que se acercan y tratan de convencer, coaccionar, corromper a los pobladores y a las autoridades de comunidades como las aquí presentadas. Así las cosas, más allá de las agencias municipales y en contados casos los mismos municipios como los casos de San Dionisio del Mar, San Mateo del Mar y Santa María Xadani, no puede darse una gobernanza con niveles superiores de gobierno, que por definición debe ser participativa y concertada. Aquí cabe retomar la

³⁵ Por problemas de espacio estas experiencias no se tratan en este trabajo.

definición que sobre gobernanza da Ricardo Jiménez (2015), que evidencia en sí misma tanto las fortalezas de los casos arriba mencionados como las carencias que se manifiestan en la forma de manejar la política local de parte de las autoridades en el municipio de Juchitán de Zaragoza, del gobierno del estado de Oaxaca y de las instituciones federales que han intervenido en el devenir de la implantación de la energía eólica en el Istmo:

Gobernanza —desde un enfoque normativo— es el esquema sociopolítico en el que distintos actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, en las diversas arenas locales discuten y deciden en conjunto sobre los asuntos públicos (no agotados en el ámbito gubernamental), y donde los derechos ciudadanos, la transparencia y la rendición de cuentas resultan centrales para lograr un esquema consensuado hacia el bien común (pág. 12).

Lo que sí se está dando en comunidades como Álvaro Obregón, y en los municipios de San Dionisio del Mar, San Mateo del Mar y Santa María Xadani, es un proceso de dignificación de la vida comunitaria y municipal, en el que los pobladores y sus autoridades, por autodeterminación, han ido retomando sus prácticas y acciones de gobernanza en sus propias manos, produciendo y reconfigurando espacios de debate y de toma de decisión; eligiendo a sus autoridades por usos y costumbres derivados del desván de la historia, y generando instituciones y prácticas sociales cotidianas que les permitan regular, normar y proteger su devenir comunitario.

Lo anterior se asemeja al concepto inglés de “devolution”, que en español sería como regresar funciones en términos de decisión y ejecución que históricamente fueron usurpadas por los gobiernos federales, estatales y municipales, según el caso; incluso en los casos en que nunca las hayan podido ejercer (Kettl, 2000). Este enfoque considera dejar que muchos asuntos barriales, comunitarios, municipales y regionales sean manejados de forma autónoma por las autoridades, asambleas y actores sociales de esos niveles. La devolución significa el estado más avanzado de asumir una

gobernanza en donde la decisión, acción y el pensamiento; la creatividad, recaigan en el pueblo. Esto conlleva a la autonomía, entendida ésta como el derecho a la libre determinación que tienen las comunidades y grupos sociales para ejercer su capacidad de decisión sobre sus formas de gobierno, así como definir las maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Asimismo, el ejercicio de la autonomía se expresaría territorialmente, ya que es en el espacio físico donde se realiza la toma de decisiones, la ejecución de acciones, la administración de recursos y la recreación de identidades (Borja, 2003). Eso es lo que han estado haciendo comunidades como Álvaro Obregón, San Dionisio del Mar, Santa María Xadani, San Mateo del Mar.

Contrario a estas experiencias, en el caso de la cabecera municipal de Juchitán de Zaragoza, antes de la COCEI existía la figura del Xuana de barrio, al ganar esta organización la presidencia municipal por la vía electoral en 1980, esta autoridad tradicional fue sustituida por comités del barrio, mismos que fueron absorbidos como parte de la estructura de control político de la población de la COCEI, dejando de cumplir funciones de conciliación, concertación, organización y acción ciudadana. Así, paradójicamente, los cargos y los usos y costumbres que cumplían las funciones anteriormente señaladas, fueron suplantados por otros, en principio más participativos, más colectivos, que sin embargo fueron pervirtiéndose, acomodándose paulatinamente a los intereses de control político de la COCEI, que en un principio tenía entre sus banderas de lucha la defensa de esos mismos usos y costumbres (Raymundo Regalado Jiménez, líder de la APPJ, 14 de agosto de 2015).

Este debilitamiento de las instancias tradicionales de regulación y de toma de decisión social en manos de la sociedad civil, vino a derivar en una vulnerabilidad social ante implantaciones como las que se han estado dando con los parques eólicos, debido a que las autoridades, instituciones y espacios de toma de decisión de antaño, en lugar de fortalecerse en el devenir, fueron obliteradas por los intereses políticos de quienes se encumbraron en el poder local, por medio del arrastre político de una organización considerada por muchos en sus inicios como

una alternativa más participativa, democrática e ideológicamente de izquierda. Son, sin embargo, los dirigentes de esta organización, devenidos en políticos: presidentes municipales, síndicos, agentes municipales, diputados locales y federales, entre otros, quienes se han puesto del lado de las corporaciones transnacionales que están implantando los parques eólicos, desposeyendo en los hechos de la territorialidad y de la autonomía a los pobladores de la región.

La experiencia de los gobiernos municipales de la COCEI en Juchitán de Zaragoza pudiera considerarse como una gobernabilidad relativamente exitosa, debido a que como camarilla política han demostrado capacidad de gobernar, de mantenerse en el poder, de haber ido enajenando, desposeyendo de las instituciones, de los usos y costumbres que permitían cierta autonomía en la toma de decisión a los pobladores de la cabecera municipal y, por medio de ello, de mantener un control político y electoral por medio del clientelismo político, de los dones³⁶ y de la reciprocidad negativa,³⁷ de la cooptación del voto, en esencia, de mantener el poder político por medio de unas relaciones de dominación hacia los habitantes matizadas por favores, dádivas, dones hacia quienes logran enrolar en su red clientelar, por violencia simbólica³⁸ hacia toda la población, dejando en claro los posibles riesgos y el escaso espacio para maniobrar de quienes se confronten con

³⁶ En esencia, “el don” o regalo es una propuesta de Marcel Mauss (1923-24) que trata de explicar las relaciones que se dan entre distintos actores en las que el intercambio de bienes y servicios forma parte de una mediación con el fin de establecer alianzas. En este intercambio se resignifican y resimbolizan códigos de reciprocidad, dónde recibir un regalo, un servicio, un apoyo, coloca al recipiente en una deuda moral, y al otorgante en una superioridad moral.

³⁷ Claudio Lomnitz (2005) plantea siguiendo a la propuesta de Marshall Sahlins (1963), que la reciprocidad, cuando es equitativa, implica la intención de dar algo esperando algo similar en retorno; tal es el caso de las celebraciones: bautizos, quince años, bodas, sepelios en el Istmo de Tehuantepec. Mas cuando es negativa, como es el caso de los parques eólicos, cuando menos uno de los actores tiene la intención de tomar algo impunemente, dando nada o muy poco a cambio, en una relación asimétrica, sumamente inequitativa.

³⁸ Para Pierre Bourdieu (1997) la violencia simbólica se ejerce cuando los discursos, prácticas, conocimientos y capacidades, alianzas, coerción, represión, y violencia explícita son empleadas para establecer una relación de dominación; misma que suele presentarse al sometido y ante la opinión pública como un “don”, como una reciprocidad generalizada.

ellos y, en casos extremos, por violencia física, donde la vida misma de quienes se oponen a ellos está en riesgo.³⁹

Ciertamente, la élite política coceista en Juchitán no actúa sola o aislada, sino que está ensamblada a toda una red de actores que se ha estado conformando a favor de los parques eólicos. En esta red están enroladas las mismas empresas eólicas, sus financieras, las fábricas de los aerogeneradores, los materialistas que mueven materiales de construcción, tierra y cascajo, los interesados en arrendar su tierra, las autoridades del gobierno del estado y el mismo gobernador que es presionado a su vez por los funcionarios de las instancias federales y por el mismo presidente de la República a apoyar a estas empresas, incluso, en contra de los intereses de las comunidades y de sus pobladores campesinos e indígenas; considerados por muchos de ellos como atrasados, atávicos y hasta dispensables.

La red es amplia, parte desde lo local, muy local, hasta funcionarios de corporaciones transnacionales, instituciones financieras supranacionales y gobiernos de países metrópoli interesados en apoyar las estrategias económicas y políticas de las corporaciones transnacionales, cuyas matrices están enraizadas en sus territorios. Toda esta red es la que enrola:⁴⁰ seduce, involucra, hace cómplice y en ocasiones colude y corrompe a otros actores ensamblados a la red.

³⁹ Un ejemplo es el reporte de Leticia Díaz (2012) sobre las amenazas de muerte que recibiera Bettina Cruz de la APIIDTI, mismas que la obligaron a salir de la región por un tiempo.

⁴⁰ Michel Serres (1987) plantea una propuesta comunicativa que se fundamenta en procesos de traducción, enrolamiento y desplazamiento. La traducción se refiere a las estrategias por medio de las cuales los actores tratan de hacerse indispensables por medio de la comprensión del escenario así como de sus prácticas y su comportamiento, así como los de los otros actores con los que interactúan; “volverse sobre lo uno para conocer lo otro y viceversa”. Lo central en la traducción es lograr imponer su voluntad sobre otros; cuestión relacionada con las relaciones de poder y dominación; donde el poder es concebido como un proceso multilateral producido mediante la agregación de numerosas voluntades: es en esencia una consecuencia y no una causa de la acción colectiva. El “enrolamiento” se refiere a las prácticas y estrategias mediante las cuales un actor trata de influir en otros para hacerlos adeptos a sus discursos e intereses. El “desplazamiento” es el proceso mediante el cual un actor en la red logra que otros actores intervengan a su favor.

El proceso de consulta sobre el parque de Eólica del Sur en tierras de Juchitán de Zaragoza, coordinado por la Sener y Segob, y controlado localmente por la presidencia municipal, es un buen ejemplo de la eficacia de estas redes de cooptación y clientelismo político de las autoridades de los distintos niveles político-administrativos, enrolando a favor de los intereses de las corporaciones transnacionales a una multiplicidad de actores locales, al tiempo que se excluye, deslegitima, criminaliza y persigue a los actores contrarios a estos intereses. Un proceso de consulta que debiera ser con información previa a los involucrados, aportada tanto por la empresa interesada en invertir, como por las instituciones gubernamentales y, cabe enfatizar, por organizaciones de la sociedad civil (OSC) como Cemda, Fundar y el grupo de asesores ya mencionado, se pervierte, dados los intereses de estas empresas y de las instituciones gubernamentales excluyendo a estas OSC, no otorgándoles la información solicitada y no abriéndoles espacios para aportar su información y nutrir con ella el debate y la toma de decisión.

Más aun, la evaluación sobre la MIA del parque de Eólica del Sur, elaborada por el grupo asesor, no fue tomada en cuenta ni en la consulta ni por las autoridades competentes, cuando que en ella se denuncia, con documentos probatorios, el conflicto de intereses debido a que el despacho que llevó a cabo esta MIA tiene por cabeza al actual subsecretario de Semarnat y, más aún, cuando con datos duros se demuestra que esa MIA presenta información tergiversada para favorecer a este proyecto, y que el impacto ambiental propuesto y explícito en ella es realmente de tierra arrasada, no dejando un árbol en pie.

Todo lo anterior pareciera sugerir que la estrategia de comunidades como las aquí mencionadas no debiera transitar por el camino controlado por las instituciones gubernamentales como lo es el proceso de consulta como el llevado a cabo en Juchitán de Zaragoza, y que es mejor transitar hacia el rescate y fortalecimiento de instituciones de gobernanza local como lo son el consejo de ancianos, la policía comunitaria y las autoridades locales elegidas en asamblea, y no a través de la mediación de los partidos políticos.

Bibliografía

- ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO (APIIDTT), 2013, “Triunfo de la Dignidad Indígena de los Pueblos del Istmo frente a la Violencia y Corrupción suscitadas por Mareña Renovables y Gabino Cué”, 8 de febrero.
- _____, (2014a), “Mediante el hostigamiento a la comunidad de Álvaro Obregón, Saúl Vicente Vázquez intenta nuevamente imponer autoridad”, Comunicado de Prensa, 18 de agosto.
- _____, (2014b), “Desconoce nuevamente tribunal electoral a autoridad impuesta en Álvaro Obregón”, Comunicado de Prensa, 4 de septiembre.
- _____, (2014c), “Acción urgente: San Dionisio del Mar refuerza su decisión de luchar hacia la autonomía”, Comunicado de Prensa, 13 diciembre.
- _____, (2014d), “Irrumpen elementos de la policía estatal y ministerial en San Dionisio del Mar”, Comunicado de Prensa, 15 de diciembre.
- ANTEZANA Bosque, Natalia, (2013), “Boicotean elecciones en Álvaro Obregón, Istmo de Tehuantepec: caminan hacia la autonomía”, *Revolución Tres Punto Cero*, 11 julio. <http://revoluciontrespuntocero.com/boicotean-elecciones-en-alvaro-obregon-istmo-de-tehuantepec-caminan-hacia-la-autonomia/> (consultado el 20 de septiembre de 2013).
- BORJA, Jordi, (2003), “Desafíos de la democracia. Ciudadanía y participación”, México, Cesem.
- BOURDIEU, Pierre, (1997), *Razones Prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- CAMPBELL, Howard y M. Tappan, (1989), “La COCEI cultura y etnicidad politizadas en el Istmo de Tehuantepec”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 2, pp. 247-263.
- CERVANTES, Jesusa, (2013), “Parques eólicos: La resistencia comunitaria”, 26 de abril, *Proceso*, México, DF.

- CHACA Roselia, (2015), “Gana Santa María del Mar pleito agrario a San Mateo del Mar. Tribunal Agrario ordena a San Mateo la entrega de 3 mil 369 hectáreas a sus vecinos”, *Noticiasnet.com*, 5 de julio. <http://www.noticiasnet.mx/portal/istmo/general/agropecuarias/278040-gana-santa-maria-del-mar-pleito-agrario-san-mateo-del-mar> (consultado el 10 de octubre de 2015).
- CÓRDOVA, Fernando, *et al.*, (2015), “Análisis de la Manifestación de Impacto Ambiental y del Resolutivo del Proyecto ‘Eólica del Sur’ MIA-200A2013E0071”, mimeo.
- DELALEU, Didier, (1981), “Les avatars de la région et la identité collective”, en Michel Bassand (ed.), *L’Identité régionale*, Saint-Saphorin, Suiza, Éditions Georgi.
- DÍAZ, Gloria Leticia, (2012), “Bettina Cruz: pese a amenazas de muerte, seguiré lucha contra proyectos eólicos”, 27 de febrero, *El Nacional*, México, DF.
- GIMÉNEZ, Gilberto, (1996), “Territorio y cultura”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, año/vol. II, N° 4, pp. 9-30.
- JIMÉNEZ, Ricardo, (2015), “Actores sociales y producción de Gobernanza en la escena local mexicana: El caso de Amatlán de los Reyes, Veracruz, 2000-2013”, Tesis de Doctorado, Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco, México.
- KAOS, (2015), “México: Atacan a balazos a la comunidad Gui’xhi’ro’-Álvaro Obregón, Juchitán, Oaxaca”, *Kaos en lared*, 7 de junio. <http://kaosenlared.net/mexico-atacan-a-balazos-a-la-comunidad-guixhiro-alvaro-obregon-juchitan-oaxaca/> (consultado el 10 de junio de 2015).
- KETTL, Donald F., (2000), “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government”, *Public Administration Review*, Vol. 60, N° 6, pp. 488-497.
- LOMNITZ, Claudio, (2005), “Sobre la reciprocidad negativa”, *Revista de Antropología Social*, N° 14, pp. 311-339.
- MANZO, Diana, (2014), “Asamblea general comunitaria no valida resultados de elección de Álvaro Obregón”, *Pagina3.mx*, 3 de marzo. <http://old.pagina3.mx/principal/13698-asamblea-general-comunitaria-no-valida-resultados-de>

- eleccion-de-alvaro-obregon.html (consultado el 3 de mayo de 2014).
- MANZO, Diana y René Alberto López, (2015), “Santa María del Mar cumple un año sin electricidad por conflicto agrario”, *La Jornada*, 4 de diciembre.
- MAUSS, Marcel, (1923-1924), “Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques”, *L'Année Sociologique*, t. I, segunda serie.
- OROZCO, Roselia, (2013), “Los puntos rojos en el Istmo de Tehuantepec en esta contienda electoral”, 15 de abril, *El Sur*. http://www.elsurdiario.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=17102:los-puntos-rojos-en-el-istmo-de-tehuantepec-en-esta-contienda-electoral&catid=46:region&Itemid=95 (consultado el 5 de junio de 2013).
- _____, (2014), “Álvaro Obregón, su nuevo cabildo y su policía comunitaria”, 20 de enero, *El Sur*. http://elsurdiario.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=22843:alvaro-obregon-su-nuevo-cabildo-y-su-policia-comunitaria-&catid=46:region&Itemid=95 (consultada el 30 de octubre de 2015).
- PAZ, Octavio, (1979), *El ogro filantrópico*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- PELLEGRINO, P., *et al.*, (1981), “Espace, représentations du territoire et identités regionales”, en Michel Bassand (ed.), *L'Identité régionale*, Saint-Saphorin, Suiza, Éditions Georgi.
- PUEBLOS EN RESISTENCIA CONTRA EL PROYECTO EÓLICO EN SAN DIONISIO DEL MAR, Oaxaca, (2012), “Fuera Mareña Renovables, no más imposición y despojo en el Istmo de Tehuantepec !Ni un parque eólico más! 28 de noviembre. <http://resistenciacontraeolicos.blogspot.mx/2012/11/imagen-de-la-barrasanta-teresa-los.html>.
- ROJAS Rosa, (2012a), “Asamblea de San Dionisio del Mar obligó al municipio a romper documento firmado El 29 de enero decidirán con el comisariado de bienes comunales rumbo del proyecto eólico”, *La Jornada*, 24 de enero.

- _____, (2012b), “Prevén ataque a opositores a parque eólico,” *La Jornada*, 17 de octubre.
- _____, (2013a), “Con gran fiesta, celebran en Oaxaca un año de ‘digna resistencia’ contra parque eólico,” *La Jornada*, 3 de febrero.
- _____, (2013b), “No instalará Mareña Renovables parque eólico en Dionisio del Mar,” *La Jornada*, 18 de febrero.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, (2012), *Prospectiva de Energías Renovables 2012-2026*, México, Secretaría de Energía.
- SERRES, Michel, 1987, *Hermès III, La traduction*, París, Les Éditions de Minuit.
- _____, (1991) [1990], *El contrato natural*, Valencia, Pre-Textos. Sahlins, Marshall, (1977), *Economía de la edad de piedra*, Madrid, Akal.
- VÉLEZ, Octavio y Rosa Rojas, (2012), “Desalojan a opositores a parque eólico,” *La Jornada*, 2 de noviembre.
- VÉLEZ, Octavio y Jorge A. Pérez Alfonso, (2013), “Liberan a reportera y fotógrafo de ‘La Jornada’; fueron retenidos en el Istmo,” *La Jornada*, 21 de marzo.
- VILLAGÓMEZ, Yanga, (2002). “Gestión social del agua y cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec,” *Estudios Agrarios*, N° 20, México, Procuraduría Agraria.
- _____, (2006), *Política Hidroagrícola y Cambio Agrario en Tehuantepec, Oaxaca*. México, El Colegio de Michoacán, AC.
- ZEMELMAN, Hugo, (1987), *Conocimiento y sujetos sociales: contribución al estudio del presente*, México, El Colegio de México.
- _____, (1996), *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*, México, El Colegio de México.

Empresas sociales y organizaciones civiles con las energías renovables, solar fotovoltaica de autoconsumo y eólica en el sector rural de México

Roxana Muñoz Hernández

Introducción

Las empresas sociales, las organizaciones civiles (OC) y las empresas privadas comprometidas con las energías renovables, solar fotovoltaica (FV) y eólica enfrentan dos escenarios diferentes en México. Por un lado, aunque la situación geográfica de México es favorable para el desarrollo de la energía solar FV no existe un aprovechamiento alto de este recurso en la producción de energía eléctrica. Sin embargo, la instalación de paneles solares FV para el autoconsumo eléctrico es una alternativa económica para las viviendas y escuelas rurales que no han tenido acceso a la electricidad (seis millones de personas, Asociación Nacional de Energía Solar). El campo organizacional de la energía solar FV es heterogéneo: están participando microempresas, empresas sociales, OC, empresas privadas nacionales, transnacionales de España y los proveedores de la República Popular China, entre otros. Por su parte, el campo organizacional de energía eólica para producir electricidad en México es más homogéneo: se encuentra concentrado principalmente en los proyectos de las empresas transnacionales de España, Australia, Estados Unidos y Japón, administrados por las OC que las representan en México. Las

empresas internacionales trabajan en México sobre todo en el sureste mexicano en el sector rural, en Oaxaca y en la península de Yucatán, que tienen un fuerte potencial eólico.

En el campo organizacional de energía solar FV, las empresas sociales y las organizaciones civiles están trabajando en espacios abandonados de las políticas públicas y sociales del gobierno mexicano en el sector rural como la electrificación. Estas organizaciones orientan sus programas a la atención de comunidades que no han tenido electricidad en sus viviendas y en sus escuelas, con tecnología solar mexicana de bajo costo y con programas de microcréditos. Consideramos esta alternativa más apropiada para enfrentar el cambio climático, con la descentralización no sólo de la energía eléctrica sino también del poder político y de la riqueza con la participación de organizaciones civiles, empresas sociales y microempresas (Klein, 2015). En el campo organizacional de la energía eólica participan principalmente las empresas transnacionales y algunas empresas nacionales con megaproyectos con frecuencia impuestos a los territorios indígenas y campesinos amparados con la reforma energética. Los programas de responsabilidad social en este campo toman la forma de fideicomisos, y de la subvención a los recibos de la luz de los afectados, sin tomar en cuenta al desarrollo de las comunidades rurales. Las comunidades rurales han sido afectadas fundamentalmente en dos derechos básicos: el derecho a la libre determinación y el derecho al territorio. En el primero se reconoce su libertad para decidir los caminos que les permitan desarrollar su proyecto histórico de vida. El segundo se refiere a la relación con la tierra que ocupan, en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Las preguntas de investigación de este artículo son:

¿Cuáles son las estrategias de responsabilidad social que han desarrollado las empresas sociales en la instalación de paneles solares FV para el autoconsumo eléctrico en las viviendas y escuelas del sector rural?

¿Por qué es importante que los programas de responsabilidad social relacionados con la energía solar FV de autoconsumo en el sector rural incorporen la educación financiera?

¿Cuáles son las estrategias de responsabilidad social que las empresas transnacionales eólicas han desarrollado en las comunidades rurales afectadas por los parques eólicos?

¿Cuáles son las características de la administración que realizan las OC que representan a las empresas transnacionales eólicas en las comunidades rurales?

En un primer apartado vamos a tratar de aproximarnos a la discusión teórica sobre la responsabilidad social organizacional (RSO). Un segundo apartado describe la situación de la energía solar FV y eólica en México enfatizando el escaso desarrollo de las energías renovables en México dentro del contexto del cambio climático. Un tercer apartado está dedicado a analizar las estrategias de responsabilidad social de las empresas sociales en relación con la energía solar FV de autoconsumo en el sector rural. En este apartado también agregamos una descripción de la responsabilidad social de las empresas transnacionales eólicas y de la administración de las OC que las representan en México. Finalmente presentamos las conclusiones y la bibliografía.

En la investigación que dio origen a este texto se aplicó la metodología cualitativa. Se refiere “en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Taylor y Bogdan, 1987, p. 31). La información que aparece en este artículo se recopiló mediante entrevistas grabadas y notas de campo. Se aplicaron entrevistas en dos organizaciones. La primera es una empresa social que tiene también la razón social de una organización civil. En esta empresa se entrevistó al encargado de mercadotecnia. La segunda es una organización civil que representa los intereses de algunas empresas transnacionales eólicas en el sureste mexicano. En este caso las entrevistas estuvieron dirigidas al gerente responsable de esta organización civil. Las dos organizaciones tienen sus oficinas centrales en la Ciudad de México, lugar donde se realizaron las entrevistas por mis estudiantes de la licenciatura en Administración¹ del módulo quinto de la UAM Xochimilco durante los años de 2014-2015.

¹ Contreras, Juan Manuel; Lecona, Gloria; Ortega, Ernesto; Rivera, Leonardo; Vega, Claudia; Jiménez, Daniela; Morales, Miriam; Miranda, Berenice; Trejo, Cristian; Cortez, Adolfo; García, Michelle; González, Daniela; Magaña, Néstor; Sánchez, Ilse.

1. La Responsabilidad Social Organizacional (RSO)

Existen diferentes teorías que están tratando de explicar el nuevo rasgo de las empresas sobre la responsabilidad social. (Montaño, 2014). Nuestra reflexión sobre la responsabilidad social se acerca a la corriente analítica del institucionalismo sociológico (Powell y DiMaggio, 1999, p. 106). Para los autores mencionados la homogeneidad de las formas y prácticas organizacionales, como la responsabilidad social, surge de la estructuración de los campos organizacionales. El cambio organizacional ocurre, nos dicen, como resultado de procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes. En su artículo clásico de la Jaula de Hierro, los autores desarrollan la unidad analítica de los campos organizacionales que se refiere a “aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares”. El proceso de institucionalización de un campo consiste en cuatro etapas: “un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo, el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos, un incremento de la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo, y el desarrollo de la conciencia de los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común”. Identifican tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo, a saber: “el isomorfismo coercitivo, que se debe a influencias políticas y al problema de la legitimidad; el isomorfismo mimético, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre, y el isomorfismo normativo, asociado a la profesionalización”.

Otra corriente analítica que nos aproxima a la complejidad de la responsabilidad social en las empresas son las redes de gobernanza (Luna, 2008, p. 343), “que se crean para atender problemas o áreas de política que, dada la complejidad o nivel de conflictualidad, no pueden ser procesados por los canales institucionalizados de coordinación social y de toma de decisiones”.

Las redes de gobernanza con frecuencia son promovidas por los gobiernos y cuentan con la participación de expertos en la materia. “La literatura se refiere a los miembros como ‘participantes’ que tienen un interés en el problema en cuestión (stake-holders) y a los que tienen conocimiento sobre el problema (knowledge-holders), para distinguirlos de los representantes en el sentido estricto del término (right-holders)”.

Un aspecto poco explorado en el análisis de la RSO es que con frecuencia estas prácticas se llevan a cabo con la acción conjunta de empresas, gobierno y organizaciones civiles. Los tres actores mencionados participan conjuntamente en la toma de decisiones sobre la RSO en algunos campos como el de la reforestación en México (Muñoz, 2015). Establecen entre ellos diversos tipos de relaciones que van desde las relaciones de alianza, clientelares hasta la coalición de intereses.

La RSO se refiere en su sentido más amplio a un conjunto de prácticas de las organizaciones, basadas en valores éticos y en el respeto hacia los empleados, las comunidades y el medio ambiente. La RSO se puede analizar con relación a las prácticas éticas con los empleados, con los productos y los servicios que ofrecen, y también en lo que respecta a las prácticas de las organizaciones como el desarrollo social de las comunidades y con el medio ambiente. En este artículo sólo se analizará la aplicación de las prácticas de desarrollo social de las empresas y las organizaciones civiles en el campo de la energía solar FV de autoconsumo y eólica en las comunidades rurales en México.

Más tarde las organizaciones empezaron a considerar que los programas de RSO les daban rentabilidad financiera y legitimidad para fortalecer su posición de mercado frente a sus competidores. También mejoraron su imagen ante sus clientes y proveedores. Así fue como la RSO se convirtió en un valor de marca para las grandes y medianas organizaciones que alcanzaron los estándares de las diversas certificaciones.

Paralelamente a las prácticas de RSO se elaboraron diversos indicadores para evaluarla, como el ISO 26000 y los 120 indicadores que desarrolló en México el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) en cuatro áreas: cuidado y preservación del medio ambiente, ética empresarial, calidad de vida en la empresa y vinculación con la comunidad. Cemefi entrega cada año la certificación de “Empresa Socialmente

Responsable” a las organizaciones que alcanzan los estándares establecidos en las áreas mencionadas. Sin embargo, en el medio académico se ha cuestionado la validez de los indicadores que se aplican indistintamente sin considerar las diferencias entre las organizaciones. A continuación presentamos en el Cuadro 1 el número de empresas socialmente responsables certificadas por Cemefi.

Cuadro 1
Certificación de ESR® por el Cemefi

Año	Número de empresas
2001	17
2006	124
2014	180

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos [<http://cemefi.org/>].

La participación de las organizaciones en las prácticas de la RSO en México es mínima. Ha sido adoptada por las grandes empresas nacionales como Grupo Bimbo y Telmex, entre otras, y por algunas medianas como Ilumexico, Nutresa, Grupo Editorial, Todo de Cartón, Grupo Mundo, entre otras, y por empresas transnacionales que trabajan en México como Bancomer, Dow Chemical, Grupo Modelo y el Grupo Coca Cola.

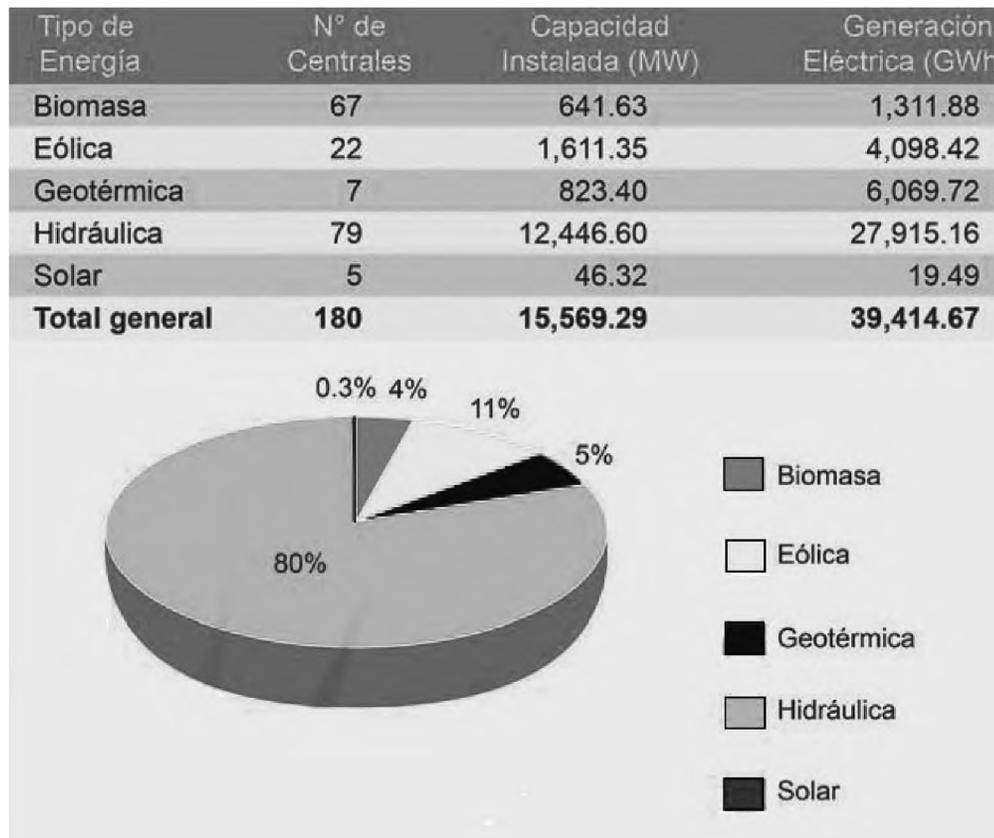
El prestigio que confiere la certificación que otorga el Cemefi constituye un plus en la competencia para determinados mercados. Con la idea de que la certificación tenga un valor de mercado, se plantea ir bajando en la pirámide de las empresas, hasta lograr que las pequeñas y medianas empresas (Pymes) tramiten su obtención (Gordon, 2008, p. 74).

La baja participación de las organizaciones en las estrategias de RSO en México y los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, puede deberse a que, “por un lado, se piensa que la RSO aumenta los costos de operación de las empresas, haciéndolas perder competitividad frente a sus competidores internos y externos. Por el otro, no se alcanza a percibir la contribución que la RSO puede hacer a la rentabilidad de las empresas y, mucho menos, el posible efecto de protección frente a la competencia desleal en los mercados globales” (Solís, 2008, p. 228).

2. La energía solar fotovoltaica

En nuestro país, la falta de información, de incentivos fiscales y de marco regulatorio adecuado ha provocado que el aprovechamiento de la energía renovable ha estado casi restringido a la generación hidroeléctrica y que el uso de otras fuentes de energía renovable (solar FV, eólica, geotérmica y biocombustible) representen menos del cuatro por ciento. Agregamos a continuación la tabla referida al número de centrales en México de generación eléctrica de energías renovables en 2013, donde podemos apreciar el predominio de la energía hidráulica sobre la eólica y la solar.

Cuadro 2
Número de centrales, capacidad instalada y generación eléctrica mediante energías renovables en México



Fuente: Inventario Nacional de Energías Renovables (2014).
Comisión Federal de Electricidad, p. 25.

La energía solar es la energía que se produce en el sol debido a la continua reacción termonuclear que en su interior se lleva a cabo a temperaturas de varios millones de grados. El sol es el principal precursor de los procesos naturales como la fotosíntesis de las plantas, la formación de las nubes, las lluvias entre otros y el origen de otras fuentes de energía renovable, como el viento, las olas o la biomasa (web, Secretaría de Energía).

La energía solar puede ser aprovechada por medio de dos formas de tecnologías de conversión: fotovoltaicas y foto térmicas. La energía solar FV es la que se aprovecha de la energía del sol para generar electricidad con base al fenómeno fotoeléctrico, a través del cual los dispositivos (celda fotovoltaica) fabricados con semiconductores son capaces de convertir la luz del sol en electricidad.

2.1. Sistemas aislados de autoconsumo de energía solar FV

Los sistemas aislados de autoconsumo difieren de los sistemas de conexión a red en que la energía generada es consumida en el mismo punto de generación por el receptor. Los sistemas aislados son una alternativa para disponer de energía eléctrica en lugares donde no hay redes de transmisión eléctrica o bien la calidad del suministro es deficiente. Estas instalaciones se conectan directamente al punto de consumo y la energía generada es por tanto directamente consumida.

La autogeneración es cada vez más una alternativa económica a los elevados costes que presenta la energía eléctrica en el mercado. Permite disponer de suministro eléctrico de los paneles solares a un precio menor que el del mercado y evita la dependencia de un suministrador de energía (Información recuperada en <http://iberosolar.com/>). En este artículo sólo nos referiremos a la energía solar FV de autoconsumo.

3. La energía eólica

La energía eólica se obtiene a partir de la energía cinética del viento generada por el movimiento de las corrientes de aire ocasionadas

por el calentamiento no uniforme de la Tierra (web, Secretaría de Energía).

Desde hace siglos, el ser humano ha aprovechado la energía eólica para diferentes usos, molinos, transporte marítimo mediante barcos de vela, entre otros, pero es en la actualidad cuando su uso es casi exclusivo para la obtención de electricidad.

Las turbinas eólicas o aerogeneradores son los dispositivos que transforman la energía cinética del viento en energía mecánica para impulsar un generador eléctrico. En México están funcionando 31 parques eólicos en toda la República, 26 de ellos en Oaxaca. Este último se mantiene como el estado con más parques eólicos pero hay nuevas áreas con potencial en Yucatán, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Sonora con excelente viento y con buenos factores de planta. En seguida se presenta la tabla sobre el potencial eólico por estado en México en 2013, donde se aprecia el potencial del estado de Oaxaca.

Cuadro 3
Potencial eólico aprobado por estado

Estado	Nº de Sitios	Capacidad instalada (mw)	Potencial de generación (gwh/a)
Baja California	3	528.80	1621.85
Chiapas	1	10.00	27.00
Coahuila	3	550.60	1933.90
Nuevo León	2	378.00	990.00
Oaxaca	9	1175.45	4387.48
Puebla	1	66.00	243.69
San Luis Potosí	1	200.00	620.00
Sonora	1	1.80	6.70
Tamaulipas	8	499.70	1664.20
Veracruz	1	40.00	126.00
Total general	30	3450.35	11,620.82

Fuente: Inventario Nacional de Energías Renovables (2014).
Comisión Federal de Electricidad, página 44.

En esta parte vamos a destacar las estrategias de responsabilidad social de una empresa social con el apoyo de las entrevistas realizadas en la Ciudad de México en 2014. Así como las actividades de la OC que representa a las empresas transnacionales eólicas en el sureste mexicano.

4. Energía solar fotovoltaica de autoconsumo en el sector rural

4.1 Gobierno

En México existen algunos programas gubernamentales que han permitido instalar sistemas fotovoltaicos en zonas rurales del país. Desafortunadamente, estos esfuerzos aislados o programas como el de Firco-Sagarpa desde 1994 fomentados por instituciones externas como el Banco Mundial, no han originado una política nacional que fomente el uso de sistemas solares fotovoltaicos (web, Asociación Nacional de Energía Solar). Agregamos a continuación las centrales FV en México, donde podemos apreciar que predomina el sector privado (concentrado en La Paz, Baja California Sur) en la producción de energía solar FV en 2013.

Cuadro 4
Centrales fotovoltaicas en operación en el país

Nombre	Municipio	Estado	Inicio de operaciones	Productor	Capacidad instalada (MW)
Santa Rosalía	Mulegé	Baja California Sur	12/10/2012	CFE	1.00
Cerro Prieto	Mexicali	Baja California	30/01/2013	CFE	5.00
Autoabastecimiento renovable	Aguascalientes	Aguascalientes	17/03/2011	Privado	1.00
Servicios Comerciales de Energía	La Paz	Baja California Sur	01/11/2013	Privado	38.75
Celulosa y Papel del Bajío	León	Guanajuato	01/12/2013	Privado	0.57

Fuente: Inventario Nacional de Energías Renovables (2014).
Comisión Federal de Electricidad, p. 26.

4.2 Empresa social y Organización de la sociedad civil

En el campo organizacional de la energía solar FV en México están participando: microempresas, empresas sociales, organizaciones civiles, empresas transnacionales españolas, proveedores de la República Popular China, la Secretaría de Energía, la Asociación Nacional de Energía Solar, Cemefi y la red ambiental, entre otros. Es de destacar que las empresas transnacionales españolas dedicadas a la energía solar, que trabajan en México, tienen establecidos en sus países de origen programas de responsabilidad social que no aplican en nuestro país. En los países desarrollados la RSO se ha institucionalizado, en normas de observancia obligatoria (isomorfismo coercitivo), como resultado de la presión social y la movilización de las organizaciones de la sociedad civil en defensa del medio ambiente y de los derechos humanos.

Las empresas sociales, las organizaciones civiles y el gobierno construyen redes de gobernanza para aplicar los programas de responsabilidad social. Así vemos que los gobiernos de los estados de Oaxaca, Guerrero, Campeche y Quintana Roo, Chiapas y Veracruz, así como la Secretaría de Energía participan en la toma de decisiones con las empresas sociales y organizaciones civiles en sus programas de responsabilidad social. Especialmente en lo que respecta a la instalación de paneles solares con tecnología solar de bajo costo y con microcréditos a las comunidades rurales alejadas, que no han recibido los servicios de la Comisión Federal de Electricidad.

A continuación describiremos las diferentes estrategias de RSO que han desplegado en el sector rural para instalar la energía solar FV para el autoconsumo eléctrico en las viviendas y escuelas del sector rural.

4.2.1 *Ilumexico: empresa social y organización civil*

Ilumexico tiene dos razones sociales, es una empresa social y es también una OC. Se fundó en 2009, por siete jóvenes ingenieros recién egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y uno de la Universidad Iberoamericana (UIA), para apoyar a las comunidades rurales sin energía eléctrica y desarrollar tecnología mexicana.

Teníamos que llevar nuestro programa a las comunidades rurales... para que fueran baratos, tuvimos que desarrollar nosotros los sistemas y nosotros ser parte de la situación, es la idea de formar una empresa social. No nada más quedarnos con la asociación civil de donativos, donativos, donativos... sí los utilizamos para los proyectos, pero también (queremos) seguir generando ingresos. Pero una empresa social lo que busca es generar ingresos con una utilidad como empresa, pero no perdiendo de vista que se apoya a la sociedad dando un bien y servicio en pro de lo social...

Misión y Visión

La misión de Ilumexico es combatir la pobreza a partir de la energía eléctrica. La visión es la de ser la empresa social mexicana que ofrezca productos y servicios de energías renovables a comunidades tanto urbanas como rurales en México y que funcione como plataforma para el desarrollo social, implementando modelos innovadores tanto de distribución y producción de tecnología mexicana.

Valores

El primero es el compromiso, el segundo es la innovación, el tercero es equidad y trabajo en equipo, y el último es la diversidad e inclusión.

El objetivo principal es crecer como empresa social que está ofreciendo un servicio de energía para la gente en general. Después, es el de ser una empresa mexicana que apoye el desarrollo social con los programas que está generando, ya sea programas ambientales, de electrificación, programas sociales, etc. Ser la empresa mexicana de mayor presencia en cuanto a electrificación solar a nivel nacional y de Latinoamérica, “queremos seguir creciendo como empresa, queremos seguir ofreciendo productos que puedan ser no nada más para aplicaciones rurales sino también para aplicaciones urbanas pero siempre mantener la visión social, nunca perder la parte social que nos ha caracterizado”.

En Ilumexico trabajan 35 personas. En las oficinas centrales de la Ciudad de México trabajan únicamente 13 personas. La mayoría son jóvenes, el más grande cumplió treinta años y la más joven tiene 27 años. Aunque la mayoría son hombres, las mujeres ocupan puestos directivos. La organización tiene una cultura de jóvenes comprometidos con la energía solar.

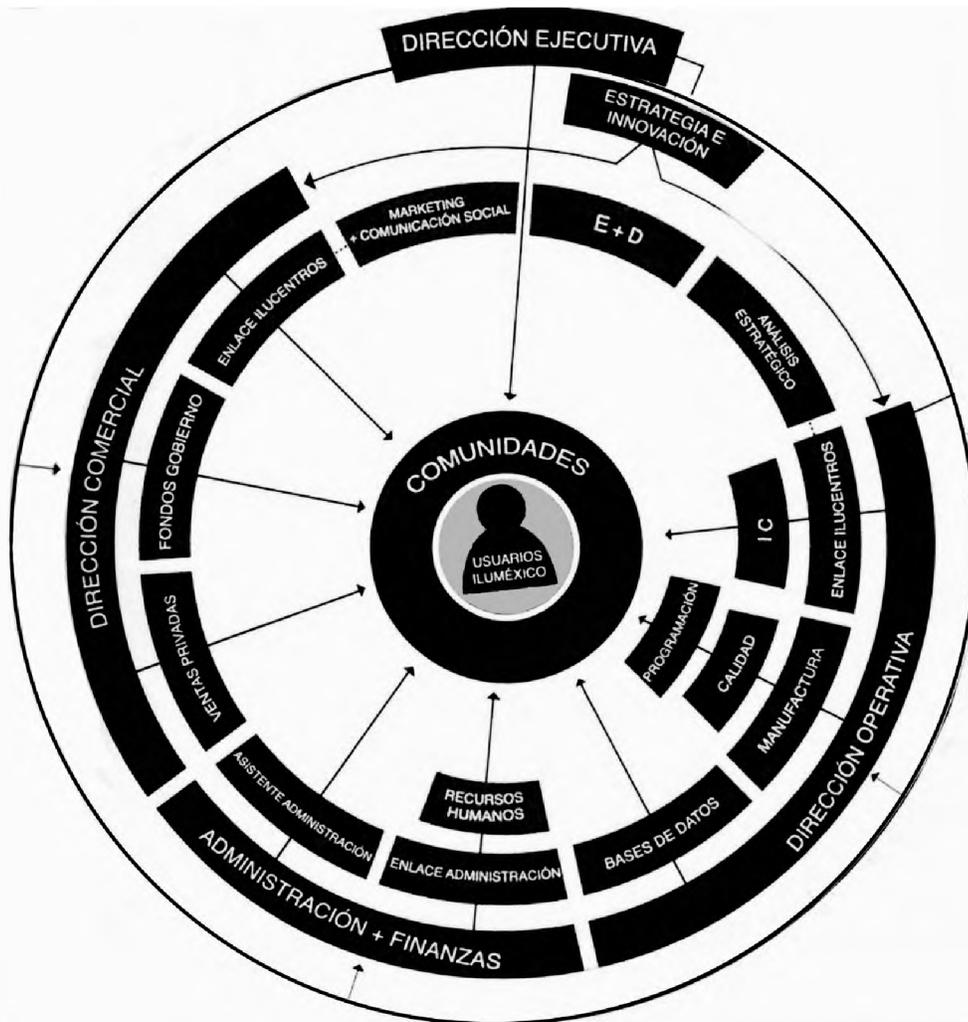
Beneficiarios

“Se les ha brindado este sistema a 3 500 viviendas rurales en México, beneficiando a 20000 personas en once estados y a 30 IluEscuelas y centros comunitarios” (<http://ilumexico.org.mx>).

Organigrama circular

En este organigrama la comunidad está ubicada en la parte central para indicar que es la parte más importante de la organización... “buscamos que la estructura no sea piramidal, como todo ‘yo jefe’ sino toda la información está distribuida, las tres áreas principales son: operativas, comercial y administrativa-finanzas...”

Figura 1. Organigrama de Ilumexico



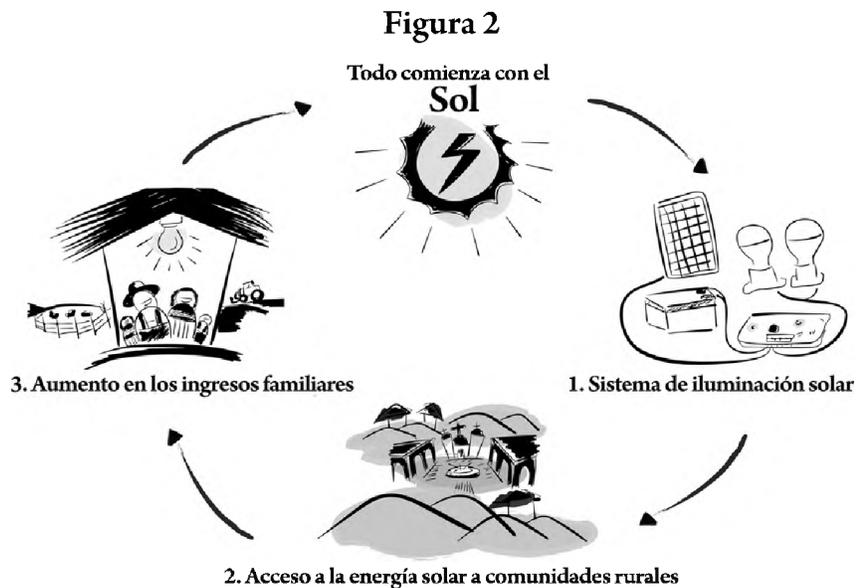
Fuente: Ilumexico (documento recogido en las entrevistas).

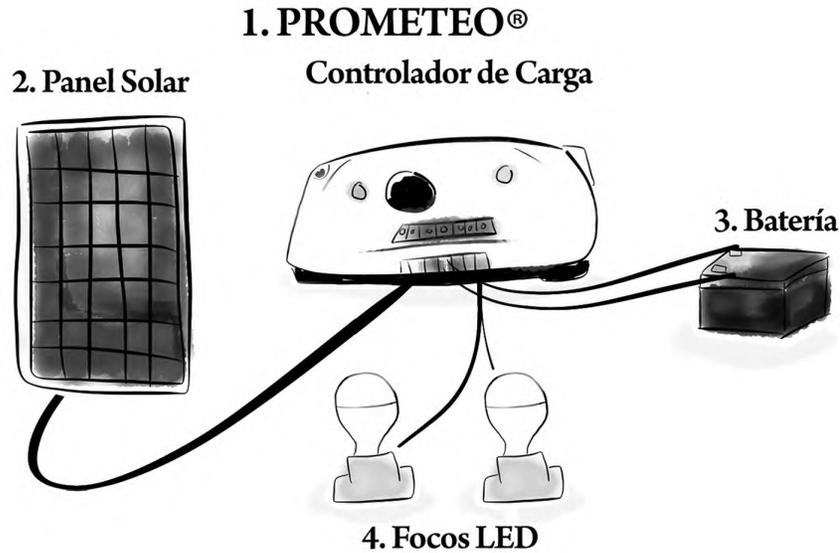
A continuación describimos las cuatro estrategias de RSO que tiene esta organización para trabajar en las viviendas y escuelas de las comunidades rurales con el apoyo de las entrevistas realizada en 2014. Las estrategias de la RSO para instalar paneles solares FV de autoconsumo en las viviendas y escuelas rurales son:

a) Tecnología solar mexicana de bajo costo

Ilumexico trabaja con las comunidades rurales introduciendo sistemas solares de iluminación y electrificación en las viviendas y en las escuelas desde 2009. En este sistema lo más importante es el controlador de carga que ellos mismos desarrollaron y patentaron con el nombre de “Prometeo” (ver figura 2) . Prometeo regula la cantidad de energía eléctrica que está produciendo el panel solar para administrarla en una batería. Por medio del interruptor, el usuario puede elegir la intensidad de la luz que puede ser baja, media o alta.

Creamos un controlador de carga que se llama “Prometeo”, es una patente mexicana ... a partir de ahí generamos “sistemas muestra”, es un programa comunitario...que quiere decir que trabajamos con la comunidad, se platica con ellos, se tiene acceso a esa comunidad, a esas viviendas ... y si nos dicen sí o si nos dicen no, no los obligamos... tienen que estar unidos como comunidad y después ya aplicamos el servicio.





Fuente: <http://ilumexico.mx/inicio/como-lo-hacemos/>.

Antes de aplicar el sistema a las comunidades rurales, hicieron un proyecto piloto en Veracruz para optimizar su modelo con programas de acompañamiento social y de capacitación a los miembros de las familias.

Fue en Veracruz en una comunidad, consistió en armar el controlador, fue casero, todo el material lo compramos aquí y se adaptó para que fuera utilizado en paneles solares. Este piloto se hizo gracias al premio Santander, consistía en armar sistemas de iluminación y fuimos a las comunidades de Veracruz, se le entregó a la gente en ese momento, no cobramos, solamente se les dio y teníamos que hacer un programa de desarrollo social de acompañamiento, de capacitaciones.

... este piloto nos sirvió para ver cómo es que se iba a utilizar la energía, y ahí nos dimos cuenta que si la regalábamos, no sirve y necesitamos hacer capacitaciones de utilización tecnológica para las familias y programas de acompañamiento social para que realmente funcione el trabajo comunitario.

La tecnología solar es de bajo costo y sencilla de implementar con focos LED.

Nuestros sistemas básicos son chiquitos y no costosos así es que la gente que vive en casas pequeñas con dos focos (LED) es más que suficiente, si tienen más espacio o si la cocina está cruzando el pasillo se les proporcionan los focos y les han funcionado...

b) Educación financiera

Al inicio regalaban el sistema en las comunidades rurales pero no funcionó. Después de un estudio que hicieron sobre lo que gastaban en iluminación en las viviendas rurales con velas y diésel, les propusieron un plan accesible de microcréditos para que pudieran adquirir un sistema. También dieron capacitación a las madres y niños que son los que están más tiempo en casa.

Es un sistema que no regalamos, al inicio sí... se les daban los sistemas a la gente para un mes o dos, pero cuando íbamos ya estaban dañados, o desconectados, otros los usaban de mesa o lo cambiaban por otras cosas...

La educación financiera permite desarrollar conceptos de finanzas personales que, al final, resultan en beneficios a largo plazo para las familias, pues son ellos quienes aprenderán a manejar conceptos como inversión y ahorro que se convertirán en mejoramiento de su calidad de vida (web, Ilumexico).

En el plan de microcréditos los pagos sólo se realizan durante un año y equivalen a lo mismo que las familias gastan mensualmente en diésel y velas.

Lo que hicimos fue un estudio de lo que estaban gastando en iluminación, en fuentes para iluminar su noche y normalmente utilizan diésel, candiles, velas, diferentes tipos de productos, es un gasto mensual, entonces dijimos por qué no generamos sistemas accesibles para la comunidad... para que ellos mismos los puedan pagar con el sistema de microcréditos donde ellos van a dar un anticipo de 400 a 600 pesos, después van a pagar mensualmente 150 a 200 pesos al mes (durante un año), después de este pago el sistema es de ellos, se les entrega y se capacita a toda la familia en especial a madres y niños que son los que

siempre están en casa para que sepan perfectamente qué es la tecnología, para saber qué hacer si se desconecta, si algo está fallando y sepan cómo funciona el sistema, después nosotros damos mantenimiento...

c) Los ingenieros comunitarios y los IluCentros

El trabajo de los ingenieros comunitarios, que conocen las lenguas indígenas y pertenecen al sector rural donde se aplican los paneles solares, es central para el mantenimiento del sistema.

Se les llama ingenieros comunitarios, son personas que colaboran en equipo, en comunidades rurales... son de las zonas de las comunidades que atienden IluCentros, que son centros regionales de servicio. Serían los gerentes de sucursal en las comunidades... no es requisito (tener licenciatura), la cuestión es que tengan las habilidades para realizar lo necesario como es el trabajo comunitario sobre energía solar o eléctrica en alguna forma, que sea desenvuelto con la gente y que hable normalmente diferentes lenguas. Puede tener título o no, siempre y cuando cumpla con esas habilidades. Se valoran más las actitudes y aptitudes que puedan tener los profesionales para integrarse al modelo empresarial. Sí deben saber utilizar computadoras y programas como Word y Excel...

Cuando una familia necesita ayuda en la instalación o mantenimiento de sus sistemas, los ingenieros comunitarios los asesoran y tratan de resolver la situación que se presente. Los IluCentros fomentan el empleo en las comunidades al contratar gente de la región que conoce las lenguas indígenas, algunos de los usuarios no hablan español, ni saben leer.

El mantenimiento lo damos en IluCentros, que son centros de atención regional, es como una división de Iluméxico, pero en cada una de las zonas más grandes que trabajamos, tenemos cinco ahorita, en Veracruz, Oaxaca, Campeche y Chiapas. Estos centros lo que hacen es dar mantenimiento a cada una de las familias que tienen nuestro sistema, ellos ven si tienen algún problema, se les puede explicar nuestro controlador que está diseñado de forma que la gente sepa cómo utilizarlo porque es muy

visual, tiene dos foquitos LED que indican (verde, todo está normal, si parpadean los dos es que está mal conectado, rojo que se está quedando sin pila) eso se le explica a la gente cómo debe leerlo, muchos no hablan español, no saben leer, entonces con dibujos o iconos es más fácil. En estos centros incentivamos el empleo regional porque contratamos gente de la misma región que pueden ser estudiantes o pueden ser profesionales no importa el chiste es que quieran unirse a Ilumexico, que conozcan la región, que hablen los idiomas y que sean creativos ya que harán promoción, dando servicio al mismo tiempo deben ver que la gente esté bien con sus pagos, lo que nos dimos cuenta es que están gastando lo mismo, pero la gente no tiene una cultura del ahorro, entonces tuvimos que hacer un programa de educación financiera, además de llevar programas de acompañamiento que es otro de los pilares...

d) Trabajo voluntario

Las estrategias están acompañadas por el trabajo voluntario que Ilumexico ha incorporado en el sector rural, organizado en forma de brigadas que ellos mismos capacitan para cubrir cada una de las viviendas y escuelas desde 2012.

Anteriormente el voluntariado era lo primordial para poder cumplir con las metas que nos poníamos, realizábamos brigadas de una o dos semanas para cubrir todas las viviendas.

...nosotros los capacitamos, se les hace una entrevista, para mandarlos a brigadas se les informa dónde van a ir y cómo está el ambiente. Ellos no reciben ningún sueldo pero sí un apoyo no fijo, cuando es voluntariado en campo sí se les apoya por necesidad de la logística...

La plataforma del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) les informa sobre las personas que quieren hacer trabajo voluntario.

Como estamos dados de alta en la plataforma del voluntariado (de Cemefi), ésta sube a sus empresas, ahí hay gente como tú, que te das de alta en la plataforma y das tu perfil y buscas cuál empresa te gusta y mandas tu currículum para ser voluntario en ella...

Ilumexico se ha vinculado con el gobierno federal a través de la Secretaría de Energía, del que han obtenido fondos para electrificar viviendas en comunidades rurales de Guerrero, Campeche y Quintana Roo. También han obtenido apoyos y subsidios de los gobiernos locales y municipales especialmente de Oaxaca.

Hemos recibido un premio “Premio Santander Innovación Empresarial” fue el que nos dio el primer monto, en el 2010, por quinientos mil pesos, lo invertimos en la empresa ... y a partir de ahí se hicieron más alianzas con el gobierno y con distintos gobiernos municipales. En 2011 concursamos con la Iniciativa México y ganamos el cuarto lugar... el premio fue el que nos permitió crecer tanto administrativamente como en el proyecto para poder seguir replicándolo y de ahí hicimos alianza con Sener (Secretaría de Energía) sobre aprovechamiento con energía sustentable, y nos evaluó el “Prometeo”... Sener nos dio fondos para llegar a cinco estados, entrando así a Guerrero, Campeche, Quintana Roo... y pues fuimos a electrificar casas. Lo del gobierno de Oaxaca ahí el gobierno nos dio subsidios para los sistemas e Ilumexico pone la otra parte y a la gente le costará más barato porque el gobierno está subsidiando parte del costo y también nos pone fondos para el centro.

Con el sector privado han hecho alianzas con empresas como Energizer y Schneider Electric, entre otras, para conseguir fondos para sus proyectos. En el convenio con Energizer se hace una carrera nocturna cada año y los fondos recabados los donan en horas luz para las comunidades rurales.

Tenemos un convenio con Energizer que se llama “Carrera Energizer”, todos los que concursan en esta carrera nocturna y lo que pagas para inscribirte se dona en horas de luz, entonces de lo que se junta nosotros llevamos luz a las comunidades, entonces todos los años es como todo mundo se prepara para la carrera...

Están organizados en redes con otras organizaciones como la Red ambiental y la plataforma de Cemefi.

Estamos en la red ambiental desde 2011, más o menos... nos unimos por parte de Cemefi para empezar. ...nos han dado cursos, asesorías, hemos podido generar foros de discusión con diferentes actores ambientales que nos han permitido como asociaciones que estamos dentro de la red exponer nuestras inquietudes y las problemáticas, y a partir de eso se trabaja y vemos que podemos hacer en conjunto con las organizaciones...

5. Organizaciones civiles y empresas transnacionales eólicas

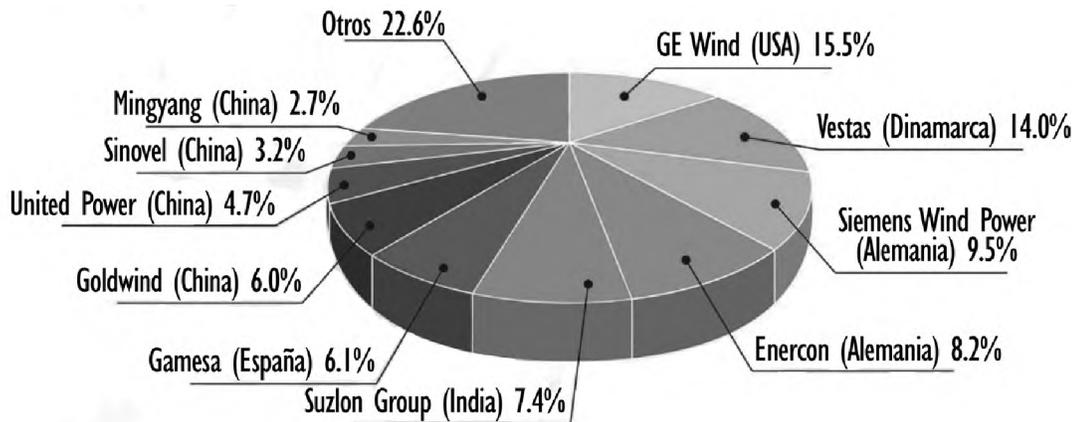
En el campo organizacional de la energía eólica están participando las empresas transnacionales de diversos países, las organizaciones civiles que las representan, los proveedores de la República Popular China y la Secretaría de Energía, entre otros. En este campo las empresas transnacionales tienen programas de responsabilidad social en sus países de origen. Sin embargo, cuando llegan a México al no existir una regulación sobre la RSO aplican programas dispersos y ajenos a las necesidades de las comunidades indígenas y campesinas afectadas por la instalación de los parques eólicos en sus territorios. En algunos países de la Unión Europea, como España, la RSO “resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (Powell y DiMaggio, 1999, p. 109).

En este campo también están presentes las redes de gobernanza. En los megaproyectos eólicos de las empresas transnacionales, los gobiernos de los estados (en los que se establecen los parques eólicos) y la Secretaría de Energía participan en forma conjunta con la OC en la toma de decisiones sobre la ubicación de estos parques.

Las OC que participan en el campo de la energía eólica son representantes en México de las empresas transnacionales eólicas. Realizan diversas actividades con el objetivo de desarrollar los parques eólicos en las comunidades rurales. Estas actividades van desde la regularización de los terrenos ejidales hasta programas de radio en la lengua indígena zapoteca para promocionar la energía eólica y combatir las

“leyendas negativas” sobre la energía eólica. A continuación presentamos la figura que nos presenta la distribución de las empresas transnacionales productoras de energía eólica en el mundo en 2013, donde podemos apreciar el predominio de las empresas de los Estados Unidos, Dinamarca y China.

Figura 3
Distribución de las empresas productoras de energía eólica

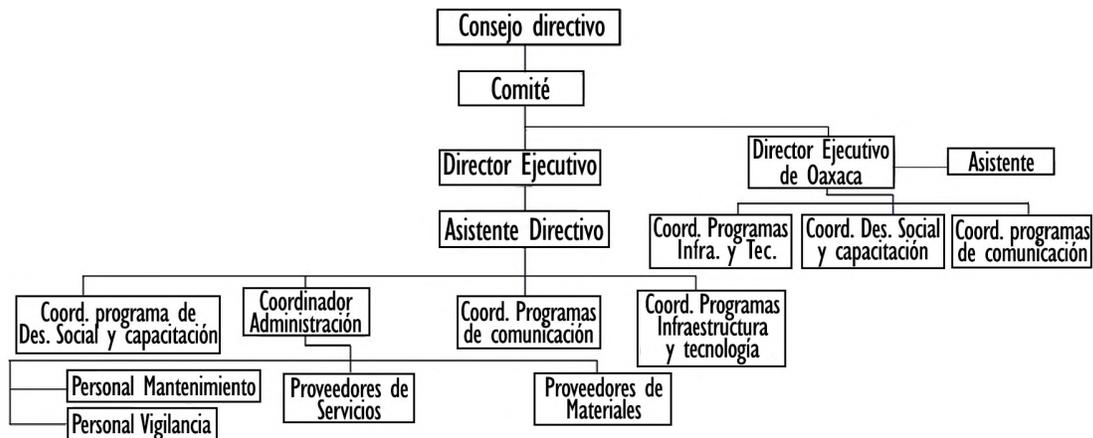


Fuente: Inventario Nacional de Energías Renovables, (2014).
Comisión Federal de Electricidad, p. 22.

5.1 Asociación Mexicana de Energía Eólica AC (AMDEE)

La AMDEE es una OC que representa a empresas transnacionales para la construcción y operación de proyectos de generación de energía eólica, especialmente en el estado de Oaxaca. Tiene como objetivo promover el desarrollo y crecimiento de la industria eólica en México a través de la construcción, instalación, operación y mantenimiento de parques eólicos desde 2005. Actualmente representa a 37 desarrolladores de parques eólicos, 20 fabricantes de equipos y componentes de los aerogeneradores y 17 proveedores de servicios. En su organigrama se destaca la importancia del trabajo que realiza en el estado de Oaxaca sobre la regularización de los terrenos ejidales.

Figura 4. Organigrama



Fuente: Asociación Mexicana de Energía Eólica (documento obtenido en las entrevistas).

El flujo de comunicación es de persona a persona esto debido a que somos pocas personas en esta oficina pues sólo hay cuatro áreas, éstas son: investigación, desarrollo, administración y dirección ejecutiva...

Los programas de responsabilidad social de las empresas transnacionales eólicas son administrados por la OC. Consisten en la subvención de tarifas eléctricas y en la creación de fideicomisos. Son proyectos fragmentados y desconectados de las necesidades de las comunidades rurales.

Las empresas internacionales son de compañías socialmente responsables, en ciertas inversiones aportan un monto o un capital para desarrollar un apoyo a la comunidad cercana donde está el parque eólico, que puede ser en especie o aporta a las comunidades con aparatos o subvención de las tarifas eléctricas... estamos creando la agencia sureña de desarrollo sustentable que, a través de un fideicomiso, de la oportunidad de recibir donaciones, tanto de miembros de AMDEE, como del gobierno federal y estatal y sobre todo de las organizaciones no gubernamentales...

...ahorita ya tenemos el primer proyecto en Oaxaca... es poner un rastro sustentable, aparte del flete, van a generar más empleos, pero el concepto es hacer un ecosistema y empezar a enseñar a los ganaderos a ser más profesionales... el segundo proyecto es un centro de reciclado donde puedan separar el vidrio, el PET, los orgánicos e inorgánicos...

A continuación se describen las características de la administración de la OC que representa a las empresas transnacionales eólicas en Oaxaca. Las tareas que realiza están encaminadas a promover y facilitar la inversión de las empresas que representa. Estas tareas son diversas y se realizan tanto en el espacio urbano como en el rural. Se refieren a diversas actividades como son la de regularizar los terrenos en la ciudad de Oaxaca, la renta de las tierras, contratar los operadores que trabajan en los parques eólicos, hacer programas de radio en zapoteca y diseñar comics. Es importante destacar la larga duración de los contratos con las comunidades que llegan a ser de treinta años con un pago de mil pesos mensuales por metro cuadrado.

La oficina que tienen en Oaxaca se encarga principalmente de la regularización de los terrenos ejidales en vinculación con el gobierno estatal.

La oficina que tenemos en Oaxaca va de la mano con el gobierno estatal y se dedica única y exclusivamente a la regularización de los terrenos... en Oaxaca son ejidales por lo que son muy grandes... para instalar 1 MW necesitas alrededor de 10 hectáreas, entonces, el parque en promedio que manejamos son de 100 MW... no compramos las tierras, las rentamos, el esquema es la renta y para hacer un contrato en usufructo como dicen los abogados, es decir, un contrato de renta, tiene que haber un dueño de la tierra, entonces esos terrenos ejidales se tienen que regularizar ante las autoridades estatales...

La renta de los terrenos ejidales es de mil pesos el metro cuadrado, con un contrato de treinta años. Un polígono de terreno puede tener de 30 a 150 propietarios ejidales.

Dentro de la negociación de terrenos se dice: “te voy a pagar 1000 pesos por metro cuadrado”. Pero uno nos dice: “sabes qué, págame menos pero cércame mi terreno”. O sea hablas de 30 y a veces hasta 150 propietarios en un solo polígono. Pero dicen: “oye yo tengo vaquitas o chivitos y la cerca ya dio, oye me la pones a cuenta de la renta...”

La organización civil considera “socios preferentes” a los ejidatarios por la renta de sus tierras.

A ellos les pagamos renta mensual y de hecho hasta les llamamos socios preferentes, porque si no hay viento yo no genero; entonces, ellos haya viento, se incendie el parque, son los primeros que reciben el pago, entonces, no ponen inversión, te ponen sus tierras obviamente...

En los parques eólicos la afectación del terreno es del 5%, donde instalan la torre y las líneas de operación con los aerogeneradores.

Ahí la verdad es que son zonas muy marginales, se paga muy buena renta y no tienen que hacer nada... Supongamos que éste es mi polígono, realmente le llama la Semarnat afectación de terreno, nosotros necesitamos sólo 5%, que es donde está la torre... los caminos y donde está la línea de operación, todo lo demás, si tienes vacas, si tienes maíz, si tienes sorgo, si tienes una actividad puedes tranquilamente seguir...

Los parques eólicos necesitan de la presencia de los operadores para regular la operación de los aerogeneradores.

No puede operar un parque sin los operadores, son muy autómatas, casi todo es automático pero tiene que haber un operador que esté al pendiente de la regulación, que esté todo trabajando, que las aspas estén alineadas etcétera.

La publicidad la realizan por medio de cómics traducidos al zapoteca para contrarrestar las “leyendas negativas” sobre la energía eólica.

El primero (comic) es de una señora que le han dicho que los españoles y que los daneses y todos los inversionistas le van a quitar la tierra y viene una nubecita y le dice: “Yo soy el viento, siempre he estado trabajando con los humanos” y le explica: “tienes un contrato, si después de los treinta años ya no lo quieres pues nos tenemos que salir, agarramos nuestros fierros y nos vamos a otro lado.

La publicidad en el radio la editan en zapoteco, ya que cerca del 40% de la población que habita en el Istmo habla zapoteco. Un ejemplo de la publicidad que traducen al zapoteco aparece en el siguiente párrafo:

¿Sabías que los parques eólicos generan energía limpia? Porque los ventiladores que en realidad se llaman aerogeneradores producen electricidad aprovechando la fuerza del viento, y el viento es una fuente de energía que nunca se va a acabar y que no contamina... los vientos que corren a través de la zona del Istmo generan bienestar, desarrollo y energía eléctrica que no contamina...

Los efectos negativos de los aerogeneradores, como los relativos al ruido y la afectación de las aves migratorias los relativizan en forma de leyendas.

No sé si han escuchado esas leyendas que dicen que donde hay aerogeneradores las vacas salen volando, que las mujeres embarazadas se quedan estériles, que no puedes cultivar, que si están cerca de la laguna o el mar, los peces se mueren...

Si estás debajo de un aerogenerador el ruido es... un nivel de 40 decibeles, ni te quedas sordo y puedes platicar tranquilamente... hay gente que cree que te quedas sordo por el efecto electromagnético.

La OC realiza actividades con los gobiernos federales y locales. Se relaciona con la Semarnat para lograr la Manifestación de Impacto Ambiental de los parques eólicos.

Cada parque eólico necesita una MIA... es una manifestación de impacto ambiental que te pide Semarnat, cada parque tiene que hacer una manifestación de que... ¿Dónde te vas a colocar?... algo que nos pega es que somos asesinos de aves y murciélagos, y sí es cierto, a veces si un pajarito pasa por... el gorrión pecho amarillo viene desde Canadá, pasa por los Estados Unidos y por ahí pasan para ir al sur, entonces nos dicen si podemos poner en estas coordenadas un parque eólico o lo tengo que mover porque por lo general pasan por ahí...

Conclusiones

Como conclusiones trataremos de responder a las preguntas que redactamos en el inicio del artículo. El desarrollo de energías renovables como la solar FV y la eólica es importante para combatir el cambio climático en México. Dentro de un contexto neoliberal y globalizado, la reforma energética ha propiciado la participación de las empresas y de las organizaciones civiles en ambos campos. En el campo organizacional de la energía solar FV en México llama la atención la diversa participación de las empresas con características diferentes. Van desde la esperada participación de las empresas transnacionales españolas hasta la de las medianas y pequeñas empresas. Aunada a esta diversidad se observa también la participación en el campo de las empresas sociales y organizaciones civiles en la solar FV de autoconsumo.

En este artículo hemos privilegiado la participación de las dos últimas. Las empresas sociales han propiciado el desarrollo social de las comunidades rurales carentes de electricidad. Son comunidades con dificultades de acceso para la instalación de las torres de electricidad de la CFE. En las empresas sociales las estrategias de RSO están orientadas a combatir la pobreza en las comunidades rurales por medio de la energía eléctrica. Las estrategias son: tecnología solar FV de bajo costo, educación financiera, acompañamiento social, trabajo voluntario, capacitación y empleo a los ingenieros comunitarios que hablan las lenguas indígenas de la zona. Entre éstas destaca la educación financiera que les permite a los miembros de las comunidades rurales acceder a los microcréditos para comprar los paneles solares y el controlador de carga. Las viviendas y las escuelas rurales sin electricidad han sido los principales beneficiados de estos proyectos. En este campo observamos la convivencia de dos formas de organización: son empresas sociales pero también a la vez organizaciones civiles.

Es de destacar la configuración de los dos organigramas que presentamos en el artículo. Ambos representan la especificidad de las organizaciones entrevistadas en diferentes campos de acción. La empresa social tiene un organigrama circular, que tiene como centro de

sus actividades a las comunidades que atiende. Alrededor de la cual se despliegan las funciones de la gestión necesarias para apoyar a las comunidades (ver Figura 1). El organigrama de la organización civil (ver Figura 4) representa la forma tradicional vertical y jerárquica de la administración.

En contraste, el campo organizacional de la energía eólica tiene poca diversidad, predomina la participación de las empresas transnacionales españolas y las organizaciones civiles que las representan en México. Las estrategias de RSO consisten en el desarrollo de fideicomisos para dar apoyos dispersos y limitados a las comunidades afectadas por la instalación de los parques eólicos como la subvención a las tarifas eléctricas de las comunidades afectadas. “Los proyectos eólicos del sureste impulsados por empresas transnacionales y OC, apoyados por el gobierno, no están destinados a resolver las necesidades de las comunidades, sino a extender una industrialización con energía eólica que desplaza los proyectos culturales de vida de las comunidades rurales” (Concha, *La Jornada*, mayo de 2015).

En el sector eólico, las OC representan a las empresas transnacionales de diversos países a los que consideran sus socios. Estas organizaciones realizan diversas tareas administrativas encaminadas a facilitar las inversiones de las empresas que representan. Éstas consisten en regularizar los terrenos ejidales, contratar los operadores de los parques eólicos, tramitar la Manifestación de Impacto Ambiental, rentar las tierras ejidales, y elaborar programas de radio para promover la instalación de los parques eólicos y combatir las “leyendas negativas” de la energía eólica con programas de radio en zapoteco.

Los parques eólicos de las empresas transnacionales han afectado los derechos humanos de las comunidades rurales, en particular, su derecho al territorio y su derecho a la libre determinación. Se presentan en un contexto de conflictualidad con las comunidades rurales porque les quieren imponer megaproyectos eólicos en sus territorios con el apoyo del gobierno. Así vemos que el proyecto de la empresa Energía Eólica del Sur, de generación de energía eólica para abastecer de electricidad a la Cervecería Cuauhtémoc y al Fondo Económico Mexicano S.A. ha sido rechazado en 2015 por Los Pueblos Indígenas

del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio y por la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco. Argumentan que la comunidad agraria de Juchitán, que tiene 8 mil hectáreas, se defenderá de las eólicas, “el arribo de las empresas eólicas ha representado el aumento de las violaciones a los derechos humanos, agresiones y amenazas en contra de los luchadores sociales y de los ejidatarios que exigen respeto a sus derechos” (*La Jornada*, 21 de agosto de 2015).

Bibliografía

- GORDON Rapport, Sara (2008). “Eficacia, confianza y legitimidad en el Cemefi”, en Puga, Cristina y Luna, Matilde, *Acción colectiva y organización*. Estudios sobre el desempeño asociativo. UNAM, IIS, México.
- KLEIN, Naomi (2015). *Esto lo cambia todo*. Editorial Paidós, México.
- LUNA, Matilde (2008). “Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: entre la deliberación y la negociación”, en Puga, Cristina y Luna, Matilde, *Acción colectiva y organización*. Estudios sobre el desempeño asociativo. UNAM, IIS, México.
- MONTAÑO Hirose, Luis (2014). “La responsabilidad social corporativa, gobernanza e instituciones. Armandando el rompecabezas”, en *Revista Internacional de Organizaciones*, N° 13, diciembre, pp. 9-38.
- MUÑOZ Hernández, Roxana (2015). “Responsabilidad Social Organizacional en la Reforestación de los Bosques de México”, en Corona, Juan Manuel, *Desarrollo Sustentable. Enfoques, políticas, gestión y desafíos*. UAM, Departamento de Producción Económica, México.
- POWEL, W y DiMaggio, P. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económico, México.

- SECRETARÍA DE ENERGÍA (2014). *Recursos Renovables para la producción de electricidad en México*. México (www.inere.energia.gob.mx).
- _____ (2014). *Inventario Nacional de Energías Renovables*. México (www.inere.energia.gob.mx).
- SOLÍS González, José Luis (2008). “Responsabilidad social empresarial: un enfoque alternativo”, en *Análisis Económico*, N° 53, Vol. XXIII, segundo cuatrimestre de 2008, pp. 227-252.
- S. J., Taylor y R., Bogdan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Editorial Paidós, España.

PÁGINAS en Internet:

WWW.ILUMEXICO.ORG.MX

WWW.LAJORNADA.ORG.MX

WWW.IBEROSOLAR.COM

Más allá de la lucha de clases. El movimiento jornalero del Valle de San Quintín

Gisela Espinosa Damián¹

Introducción

La espectacular y beligerante movilización de jornaleros y jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Baja California, que irrumpió en la escena política el 17 de marzo de 2015, es texto y pretexto de la reflexión que aquí se expone.

Hace unas cuantas décadas, el Valle de San Quintín era un lugar casi despoblado, incomunicado y carente de atractivo para inversionistas y trabajadores;² hoy se estima que hay 10 mil hectáreas de hortalizas y frutas irrigadas con agua del subsuelo, 122 agronegocios y alrededor de 100 mil habitantes. Hace dos décadas, las primeras protestas y demandas de jornaleros y jornaleras fueron noticia secundaria; en 2015, su movilización ocupó los titulares de los principales noticieros y de la

¹ Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco. Agradezco los comentarios de Juan Manuel Aurrecoechea durante la elaboración de este texto, así como su apoyo en la búsqueda de material hemerográfico.

² A mediados de los años treinta del siglo pasado, llegaron ocho familias de Estados Unidos a explotar cuatro ranchos expropiados a colonos ingleses luego de la Revolución. Sólo uno fue habitado. Hasta los años sesenta la región se mantuvo igual, casi sin gente y con escasa actividad productiva (Espinosa, 2013, p. 29).

prensa escrita nacional alcanzando difusión internacional. Hasta hace poco tiempo, entre los movimientos sociales no parecían existir las y los jornaleros, hoy, San Quintín es un referente indiscutible. Y también hasta hace poco, el gobierno era sordo a las demandas jornaleras, en marzo de 2015, los tres niveles de gobierno tuvieron que sentarse a negociar con los portavoces del movimiento.

Actores y procesos sociales que hace cuatro décadas parecían distantes se entrelazan en esa región, donde el empobrecido Sur indígena-campesino del país y el exitoso Norte empresarial y agroexportador se juntan hasta crear un apretado nudo de relaciones, complementarias y conflictivas. En el Norte, la vida campesina indígena de quienes llegaron del Sur se eclipsa aunque no desaparezca del todo, ante la importancia del jornaleo como actividad económica y relación laboral, como fuente de ingreso y como eje organizador del tiempo y de la vida cotidiana. La posición de las y los asalariados agrícolas no es homogénea: las diferencias étnicas, generacionales, de género, por lugar de origen, situación migratoria y grado de arraigo, se han convertido en factores de segmentación del mercado laboral, de segregación habitacional, de marginación social y política, y de trato discriminatorio o inhumano para éstos o aquellos grupos de jornaleros que comparten una o varias diferencias.

La prosperidad de las empresas agroexportadoras y el poblamiento popular del Valle de San Quintín, supuso la quiebra de la economía campesina y el abrupto cambio de la relación, injusta pero incluyente, en tiempos del Estado social. La desarticulación de la economía campesina del Sur y la rearticulación de una parte de sus integrantes en el Norte, está marcada por el giro neoliberal de la economía y de las políticas gubernamentales.

La centralidad de la relación trabajo asalariado rural-capital agroindustrial que observamos en San Quintín invita a retomar la desterrada *perspectiva de clase*, pero el “retorno de la clase social” luego del profundo cuestionamiento a lecturas que concibieron mecánicamente la relación entre estructura económica y clases sociales, lucha de clases y cambio histórico; el “retorno de la clase social” luego de que, precisamente contra estas lecturas, otros enfoques y conceptos (actor social,

sujeto social, movimientos sociales), pusieron el acento en los procesos subjetivos, de identificación y gestación de voluntades colectivas, la pérdida de centralidad del movimiento obrero y la emergencia de otros conflictos y motivos de la acción social; el “retorno de la clase social” luego del desplome del bloque socialista y de tanta tinta e historia, parece una herejía y obliga a reflexionar en el cómo, desde dónde y con qué sentido se propone recuperar la perspectiva de clase.

Para aproximarnos a ese mundo sanquintinense unido y en conflicto, retomo la noción *de clase* de E. P. Thompson, las *condiciones de producción* de O’Connor, el concepto *territorio* de Vladimir Zambrano, la visión de Norbert Elías sobre *establecidos y marginados*, y las miradas de Fanon y de Ajari sobre la inhumanidad y la *bestialización* en un contexto colonizado. Con ese aparato crítico trato de abordar de manera unitaria la relación entre la agricultura de exportación y sus trabajadores, así como la dificultosa pero esperanzadora producción de *lo común* y de nuevos órdenes societales. Iré trenzando la reflexión conceptual con el material empírico, tratando de expresar y esclarecer el diálogo interno que sostengo entre mi percepción del movimiento jornalero y los enfoques y conceptos que iluminan su comprensión.

Como el presente texto es resultado de un proceso de investigación en curso y de un movimiento vivo, constituye una primera aproximación, una problematización, un punto de partida para un estudio más profundo. Mis fuentes han sido los pocos pero valiosos estudios sobre San Quintín, así como el material testimonial y las reflexiones hechas con el equipo de ex jornaleras con las que he venido interactuando desde 2011: *Naxihi na xinxe na xihi*, Mujeres en Defensa de la Mujer.³

Inicio con una crónica del movimiento y una primera reflexión sobre la pertinencia de la perspectiva de clase para el análisis del proceso. Desde el aquí y el ahora indago la construcción social del territorio y la relación que tejen los empresarios agroexportadores

³ Entre 2011 y 2013, sistematicé la experiencia de las *Mujeres en defensa de la mujer*, en la difusión y defensa de derechos laborales, reproductivos y por una vida libre de violencia para las mujeres de San Quintín, cuyos resultados pueden consultarse en Espinosa (2013).

y sus trabajadores en el marco de una dinámica modernización tecnológica y de apertura comercial, tocando a la vez la posición de la población indígena, de las mujeres, las y los jóvenes y los adultos mayores, pues sus diferencias étnicas, de género y edad, se expresan en peores condiciones de explotación y de vida. Expongo la disputa de la población inmigrante por la pertenencia y el arraigo y algunas ideas sobre la construcción de la comunidad en ese contexto pluricultural y multiétnico. Al final sintetizo mis puntos de llegada en este ejercicio, aún provisionales.

El movimiento

La mañana del 17 de marzo de 2015, en un valle agrícola ubicado al norte de la península de Baja California, muy cerca de Estados Unidos y muy lejos del centro de un país tan centralizado como es México, 20 mil jornaleros y jornaleras⁴ se fueron al paro en tiempos de cosecha y bloquearon la carretera Transpeninsular, estrangulando así la exportación y el flujo de ganancias de un poderoso grupo trasnacional de horticultores articulados al mercado estadounidense y, por esa vía, al mercado mundial.

Aunque el gobierno intentó achacar el movimiento a “provocadores” y “anarquistas”, en unas cuantas horas circularon imágenes irrefutables que obligaron a reconocer la composición proletaria del movimiento y la razón de sus causas: grupos de jornaleros y jornaleras con modesta vestimenta y la gorra típica que usan en el campo, con rostros y manos quemadas por el sol y endurecidas, “empoderados” y exaltados o reflexivos y expectantes; mítines sobre la carretera Transpeninsular; desorden y violencia: jóvenes,

⁴Las primeras notas periodísticas hablaron de 20 mil paristas, el *Semanario Zeta* estimó una participación de 30 o 35 mil jornaleros y jornaleras en el paro (Domínguez, 18 de marzo de 2015), mientras la Secretaría del Trabajo, tratando de minimizar la movilización calculó en 2 mil a los paristas (Domínguez, 27 de abril del 2015). La Alianza de Organizaciones Nacional, Estatal y Municipal por la Justicia Social, convocante del paro, dice representar a 80 mil jornaleros.

hombres y mujeres saqueando víveres o aparatos eléctricos; la fuerza pública rebasada o macaneando y deteniendo gente. Se dislocó el orden social, la “paz” de San Quintín.

Meses atrás, la Alianza de Organizaciones Nacional, Estatal y Municipal por la Justicia Social (la Alianza), que encabezó el movimiento, había presentado su pliego petitorio al gobernador del estado, pero a las mesas para negociarlo (el 15 de octubre de 2014 y el 22 de enero de 2015) llegaron funcionarios menores sin capacidad de decisión y sin presencia de empresarios.⁵ Los jornaleros sospechaban que el gobernador ni siquiera había leído el pliego. También meses atrás se calentó el ambiente con movilizaciones populares para exigir agua potable, pues los campos agrícolas estaban irrigados pero las familias de sus trabajadores no tenían agua ni para sus necesidades vitales.⁶ Luego del 17 de marzo, abundaron notas sobre la virtual esclavitud, el hacinamiento de los campamentos, el trabajo infantil, el miserable jornal y las largas jornadas de trabajo... también circularon imágenes de los ultramodernos campos agrícolas, datos del costo pírrico de su fuerza de trabajo y del alto valor dolarizado de sus cosechas. La desigualdad y la injusticia social eran inocultables.

La Alianza dio a conocer sus demandas centrales: aumento del jornal de 115 pesos a 300 pesos;⁷ registro de las y los trabajadores

⁵ Domínguez, 23 de marzo del 2015.

⁶ Ruiz Gerson, 3 de junio del 2014.

⁷ Los 115 pesos por jornal son una estimación promedio, pues en San Quintín se paga a destajo (por número de cajas, jarras o cubetas), por tarea fija (número de surcos por día) o por tiempo (jornadas de 8 o más horas). Los 300 pesos demandados parecían un aumento exorbitante, sin embargo, el alto costo de la vida en una zona casi fronteriza y el hecho de que cruzando la frontera, en California, Estados Unidos, en una hora de trabajo ganan el jornal que en San Quintín les consume un día, justificaban ampliamente su demanda. Otras voces confirmaban la viabilidad de la petición: el propietario del Rancho “El Molino”, un pequeño agricultor, pagaba el jornal a 200 pesos y se solidarizó con el movimiento. “El dueño de ese rancho —declararía un dirigente de la Alianza— habló claro y concreto frente a los funcionarios de gobierno y los representantes de las empresas agrícolas quienes escucharon de viva voz que sí es posible sostener ese pago e incluso un poco más” (Domínguez, 28 de marzo de 2015).

en el Seguro Social; cese al acoso sexual a las mujeres; respeto al derecho de antigüedad; pago de vacaciones, séptimo día, incapacidad por maternidad, días festivos y horas extras; revocación del contrato colectivo firmado con la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)⁸ y respeto al derecho de libre sindicalización.⁹ Derechos y prestaciones que supuestamente la ley amparaba. La Alianza diría reiteradamente que su causa tenía más de 20 años y que, a excepción del cese al hostigamiento sexual (demanda nunca antes planteada), sus peticiones eran prácticamente las mismas que levantó la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) en los años ochenta del siglo pasado.¹⁰

La fuerza del movimiento y la presión social obligaron a los tres niveles de gobierno a negociar con ese actor social históricamente ignorado. Luego de inexplicables evasivas institucionales,

⁸ El registro de la representación sindical de la CTM y la CROM tuvo como objeto controlar los movimientos jornaleros de San Quintín (en los años 80 y 90), y desconocer la representación y legalidad a sus líderes legítimos. Desde el primer momento la CTM y la CROM operaron como *sindicatos de protección* de los intereses de las empresas (Velasco, Zolninski y Coubés, 2014). A la población jornalera se le descuenta la cuota sindical pero ni siquiera conocen a sus representantes.

⁹ Domínguez, Alejandro, “El conflicto jornalero de San Quintín en 7 puntos”, en Política, Milenio.com, http://www.milenio.com/politica/conflicto_jornalero-San_Quintin-jornaleros_San_Quintin-fresa_San_Quintin_0_488951390.html, consultado el 20 de agosto de 2015; y Talamantes, Viridian, “Inicia proceso a detenidos por conflicto en San Quintín”, en Zeta, 19 de marzo de 2015. www.zetatijuana.com, consultado el 8 de agosto de 2015.

¹⁰ En los años ochenta estallaron los primeros movimientos jornaleros en el Valle de San Quintín, encabezados por profesores del Valle de Maneadero que luego se vincularon con la CIOAC. Los movimientos continuaron en los años noventa, pero Maclovio Rojas, el líder jornalero con mayor arraigo y compromiso con los trabajadores fue “atropellado” y muerto, mientras Benito García, otro de sus líderes, era expulsado de la CIOAC por pactar con las empresas. Estas experiencias forman parte de la memoria histórica de las y los jornaleros, quienes también recuerdan que en sus luchas constantemente mezclaron exigencias para mejorar sus salarios y condiciones de trabajo, con demandas por obtener o mejorar la vivienda, y que las repuestas de las instituciones y de los empresarios combinaron amenazas y represiones, con cooptación y clientelismo (Véase a Velasco, Zolninski y Coubés, 2015).

de lentos avances y de actos represivos y detenciones arbitrarias,¹¹ contando con una gran fuerza regional y con solidaridad nacional e internacional,¹² el 14 de mayo la Alianza de Organizaciones por la Justicia Social y las autoridades federales y estatales llegaron a 13 acuerdos, incluyendo dos de sus principales demandas: aumento salarial y registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹³

¹¹ El 17 de marzo hubo represión y detuvieron a 200 personas, al final quedaron 14 detenidos que fueron liberados el 17 de septiembre. La Alianza acusó a la CTM y la CROM de los actos de provocación y violencia, denunciando además que los policías no sólo se llevaron a saqueadores sino que se metieron a las colonias deteniendo gente indiscriminadamente (Domínguez, 19 de marzo de 2015). El 8 de mayo, luego de que el subsecretario de Gobernación, Luis Enrique Miranda Nava, no llegara a la mesa de negociaciones con la Alianza, supuestamente porque no había transporte (notas periodísticas decían que “prefirió no asistir” porque no había logrado acuerdos con los empresarios sobre el aumento de salarios), se desataron airadas protestas y volvió a estallar la violencia en el Valle. La policía dijo que un grupo de jornaleros intentaba incendiar el campo “Rancho Seco” y “tuvo que intervenir”. Se habló de disparos con arma de fuego, de muertos, heridos y detenidos. El reporte policiaco final: seis jornaleros heridos, cuatro policías lesionados, daños al equipo antimotines por ocho millones de pesos y muchos detenidos (Ramírez, 11 de mayo de 2015).

¹² El movimiento recibió la solidaridad del Frente Indígena Binacional de Oaxaca, de organizaciones estadounidenses de trabajadores agrícolas y de comercio justo que amenazaron con boicotear productos del Valle en las cadenas Wal-Mart y Costco. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, quien meses atrás trató de colocar el aumento salarial (salario digno) en la agenda nacional, publicó una carta de apoyo al movimiento; el padre Solalinde, reconocido por su solidaridad con la población migrante, viajó a San Quintín para apoyar a las y los jornaleros (Navarro, 13 de abril del 2015; Llamas, 4 de junio del 2015).

¹³ El 14 de mayo de 2015, tras quince horas de negociación, la Alianza y el subsecretario de Gobernación, Luis Enrique Miranda Nava, acordaron trece puntos: 1) Afiliación de todas y todos los trabajadores al IMSS. 2) Prohibición de retención o condicionamiento de salarios y pago puntual en el lugar de trabajo, transparentando los conceptos del mismo. 3) Atención de las necesidades de vivienda, alimentación e higiene de los trabajadores. 4) Garantía de respeto a los derechos laborales contenidos en la Ley Federal del Trabajo y a los derechos humanos integrales particularmente de las mujeres trabajadoras y sus familiares, con inspecciones. 5) Compromiso de las empresas para certificarse como libres de trabajo infantil. 6) Creación de un fideicomiso de inversión con aportaciones de los gobiernos federal, estatal y las empresas para el desarrollo de la zona. 7) Revisión de los programas sociales para que los jornaleros no pierdan su carácter de beneficiarios como consecuencia de los desplazamientos de sus lugares de origen a los campos agrícolas. 8) Registro sindical a la Alianza de Organizaciones Nacionales Estatal y Municipal

Sin duda, el tema salarial era el centro, pero los acuerdos no sólo incluían salarios y condiciones de trabajo, sino “atención de las necesidades de vivienda, alimentación e higiene de los trabajadores” y “revisión de los programas sociales para que los jornaleros no pierdan su carácter de beneficiarios como consecuencia de los desplazamientos de sus lugares de origen a los campos agrícolas”, así como la inédita exigencia de cese al hostigamiento sexual (que desapareció de negociaciones y acuerdos). Asuntos asociados a la percepción de que las clases trabajadoras no sólo ponen en la mira el jornal ni las relaciones obrero-patronales, sino, como diría O’Connor (1997), las “condiciones de producción”, es decir, del espacio en que se habita, las “condiciones comunales” cuyo costo ha sido externalizado por el capital y exige la participación y regulación del Estado.¹⁴

El 4 de junio se realizaría una nueva mesa de diálogo para dar respuesta definitiva al compromiso del Gobierno Federal de elevar a 200 pesos el jornal. Y se empezó a escuchar la voz de los empresarios a través del Consejo Agrícola de Baja California: que los “manifestantes” no eran trabajadores de las empresas y que no iban a negociar

por la Justicia Social. 9) Garantía de la autoridad al respeto de la libertad y autonomía sindicales de los trabajadores en la zona. 10) Compromiso del gobernador del Estado para tratar las problemáticas locales planteadas por la Alianza, antes de que concluyera mayo. 11) Procuración de mecanismos para que los detenidos obtuvieran su libertad. 12) Compromiso de las partes al absoluto respeto a la ley y a los derechos de terceros, absteniéndose de cualquier tipo de represalia. 13) Los gobiernos estatal y federal y los senadores se comprometieron a gestionar que los empresarios agrícolas otorgaran un incremento lo más cercano posible a la propuesta de la Alianza (200 pesos) retroactivo al 24 de mayo. El gobierno federal aportaría el diferencial (si algunas empresas no pudieran pagar este jornal) para alcanzar la propuesta de la Alianza. Finalmente se acordó que el 4 de junio se realizaría una nueva mesa de diálogo donde se daría la respuesta definitiva al salario exigido y comprometido por el Gobierno Federal para completar los 200 pesos. Información tomada de: Domínguez, Juan Carlos, “Gobernación en San Quintín: Más largas. Encerrados y con un gran contingente de seguridad alrededor, se reunió el subsecretario Luis Enrique Miranda Nava con líderes del movimiento”, en *Zeta*, 26 de abril del 2015. www.zetatijuana.com, consultado el 8 de agosto de 2015.

¹⁴ Las condiciones de producción “incluyen la materialidad y la socialidad mercantilizada o capitalizada y excluyen ellas mismas la producción, la distribución y el intercambio de mercancías (estrictamente definidas)” (O’Connor, 1997, p. 162).

con quien “no representa a los trabajadores ni respeta las vías legales”, aludiendo a la Alianza e invocando a la CTM y la CROM. Un vocero del Consejo declaró que podía ser peligroso un “no” rotundo a los 200 pesos por jornada, pero que era difícil cumplirlo, y advirtió que el acuerdo fue entre jornaleros y gobierno de manera que la solución: “corresponde a la autoridad federal”.¹⁵

En la reunión del 4 de junio se dio a conocer un acuerdo que fijaba tres categorías salariales: 180 pesos para las empresas categoría “A”, 165 para las categoría “B” y 150 para las categoría “C”. Las empresas se catalogarían de acuerdo a su capacidad económica, tamaño, extensión territorial, tecnología, número de empleados, esquema de negocios y competencia. El acuerdo produjo fracturas entre los dirigentes de la Alianza: uno de ellos, Justino Herrera, se negó a firmar el acuerdo porque se trataba de un salario “integrado”, “inflado” con el pago de días festivos, séptimo día, horas extra, antigüedad y vacaciones, que ya se había ganado en el acuerdo anterior. Herrera dijo estar decepcionado de los cinco voceros a quienes habían “chamaqueado”, y afirmó estar dispuesto a continuar la lucha solo hasta levantar a los “70 mil jornaleros del Valle”. Días después éstos dijeron haber firmado por “descuido” la minuta donde se había agregado “salario mínimo integrado”. El 1 de julio, en conferencia de prensa con sus compañeros, Herrera pidió perdón a los firmantes y declaró que la Alianza estaba más unida que nunca y que exigiría que se eliminara la palabra “integrado” del acuerdo. Además del tema salarial, el 4 de junio se acordó el registro de un sindicato nacional y un fideicomiso de 100 millones de pesos para infraestructura en San Quintín.¹⁶ Las diferencias internas de aquel momento se convertirían en profundas grietas entre la dirigencia, precisamente en torno al registro del sindicato de jornaleros. Pero no adelantemos vísperas.

Fue hasta el 11 de agosto que el secretario del Trabajo, Alfonso Navarrete Prida, informó que había concluido la categorización de las empresas para establecer “pagos decorosos de salario *integrado* según

¹⁵ Domínguez, 25 de mayo de 2015.

¹⁶ Domínguez, 20 de junio de 2015.

el tipo de campo”, resultando 19 centros agrícolas en el nivel “A”, 39 en el “B” y 64 en el “C”. Aclaró que en esos 122 centros agrícolas “trabajaban de manera permanente 1 800 jornaleros y que los otros 30 mil se contrataban de manera distinta, que su situación estaba en vías de regularización”, y que el acuerdo sólo era para los trabajadores de las 122 empresas del Valle de San Quintín y para ninguna otra.¹⁷

Días después, 40 empresarios del Valle acordaron formar un frente común contra la Secretaría del Trabajo para ir en bloque contra la categorización, argumentando que el nivel de las empresas se había establecido de modo arbitrario, ilegal y anticonstitucionalmente.¹⁸

El 26 de agosto, el diario *La Jornada* informó:

los jornaleros del Valle de San Quintín denunciaron que no se ha cumplido uno solo de los 13 acuerdos que pactaron con las autoridades federales y estatales [...] El vocero de la organización, Fidel Sánchez, denunció que las empresas agrícolas de la región no han aplicado los incrementos salariales y en cambio están despidiendo jornaleros identificados con la lucha. Añadió que los empresarios mantienen las listas negras para que nadie contrate a los que se han movilizado [...] Hizo ver que la Alianza no fue tomada en cuenta por la STPS en la supuesta categorización de las empresas [...] rechaza que sólo mil 800 jornaleros [sean] asalariados [permanentes] pues los 80 mil campesinos de la zona merecen ser beneficiados por los acuerdos y recibir los incrementos [...] Sánchez refirió que tampoco se ha realizado ninguna inspección a las empresas con la participación de jornaleros, como se acordó. Y finalmente denunció “una campaña de la CTM, la CROC y la CROM para intimidar a los jornaleros, pues los obligan a afiliarse con ellos con la amenaza de que serán despedidos”.¹⁹

El informe del Secretario del Trabajo, la denuncia del incumplimiento de acuerdos, de los despidos y de las listas negras, así como la

¹⁷ *El informador*, 11 de agosto de 2015.

¹⁸ Domínguez, 25 de agosto de 2015.

¹⁹ Muñoz Ríos, 26 de agosto de 2015.

intimidación de las centrales corporativas, no tuvieron la misma difusión que la “primavera jornalera”, pero un Norte casi desconocido se colocó en el centro del debate y fue quedando claro que para las familias jornaleras, los derechos laborales, sociales o humanos no constituyen un referente, ni siquiera “incumplido”, pues sus testimonios y denuncias permiten pensar, más que en derechos, en el despojo de la condición humana.

Pese a la indignación social y la solidaridad que despertó el movimiento, seis meses después²⁰ las y los jornaleros decían que los acuerdos “se quedaron en el papel”, que “donde subió el salario añadieron surcos por jornada, o sea, no hubo aumento”; o bien, que el reglamento para impedir el trabajo infantil, elaborado sin consulta alguna, en lugar de proteger afecta negativamente a cientos de adolescentes que jornaleaban el fin de semana para cursar la secundaria o la preparatoria: “Ahora piden acta de nacimiento y 18 años ¿Cómo vamos a estudiar?”. Además, el conteo de potenciales derechohabientes del IMSS incluye a un irrisorio 6% del total estimado en el Valle; hay hostigamiento laboral contra quienes participaron activamente en el paro, despidos de mayordomos que simpatizaron con el movimiento y, para colmo, varios agroexportadores dicen no estar de acuerdo con los acuerdos que firmaron las autoridades y la Alianza.²¹

Para apaciguar al movimiento, el gobierno de Baja California se vio obligado a poner un parche a su plan sexenal incorporando el *Programa para la Atención de la Región de San Quintín 2015-2019*, con un soporte presupuestal de 2 mil 720 millones de pesos para impulsar seis “ejes temáticos”.²² Aunque el Programa incluye recursos y

²⁰ En septiembre de 2015 realicé varias entrevistas a jornaleras, jornaleros y jóvenes de San Quintín, los entrecomillados y datos que vienen en este párrafo provienen de esas fuentes.

²¹ Entrevista a estudiantes-jornaleros y a Amalia Margarita Cruz Cruz, integrante de Mujeres en Defensa de la Mujer, 2015; *El Informador*, 25 de agosto de 2015.

²² El programa incluye los siguientes aspectos: 1. Social (infraestructura social básica, estancias infantiles, red de agua potable, centro de desarrollo comunitario); 2. Económico (capacitación empresarial y entrenamiento agroindustrial, créditos para mipymes, desarrollo agropecuario, infraestructura y retención de agua, electrificación de pozos,

proyectos sociales, de educación, salud y desarrollo urbano; también destina cuantiosos recursos a los agroexportadores y empresarios pesqueros y turísticos que tradicionalmente han sido favorecidos por políticas gubernamentales; y otorga recursos para “Seguridad Pública”, más orientada a controlar la movilización social que a garantizar la seguridad de las personas. Brillan por su ausencia los 13 acuerdos que incluían aumento salarial e inscripción al Seguro Social y quedó sin respuesta el tema del hostigamiento sexual. El Programa responde con algunos programas sociales y de “seguridad” a un movimiento que puso en el centro el tema salarial, las prestaciones laborales, el sexismo, las condiciones de vida y la relación económica y política entre trabajadores, empresas y Estado. Meses después de la insurrección de marzo, parecía cundir el desaliento jornalero pero las aguas no estaban quietas.

Al tiempo en que los agroexportadores y gobernantes le apostaron al nuevo Programa, a la pedagogía del castigo y al desgaste del movimiento, muy lejos de San Quintín, en el Distrito Federal, donde el jefe de gobierno había declarado su apoyo al movimiento, el 4 de noviembre de 2015 se otorgaba el registro al Sindicato Nacional Independiente de Jornaleros Agrícolas y Similares (SNIDJAS), encabezado por Justino Herrera.²³ Dos meses después, el 8 de enero de 2016, en Ensenada, Baja California, se registraba el Sindicato Independiente Nacional Democrático de Jornaleros Agrícolas (SINDJA), encabezado

apoyos para adquirir maquinaria, contratar asistencia técnica, esquemas de financiamiento competitivo, infraestructura y equipamiento en beneficio de 21 empresas pesqueras, construcción de atracadero, parque acuícola, motores fuera de borda y GPS, financiamiento; promoción de turismo); 3. Salud, 8 unidades móviles y mejoramiento de la infraestructura de salud; 4. Educación (instalar tres escuelas en polígonos de alta incidencia delictiva, construir una delegación, equipar escuelas y bibliotecas; impulsar el deporte y el desarrollo de la cultura. 5. Desarrollo urbano (instalar una planta desaladora y un sistema para captar, tratar y distribuir agua, construir accesos carreteros, red de drenaje, ampliar sistema de agua potable, pavimentar algunas calles y apoyar la construcción de 50 viviendas rurales). 6. Seguridad pública (construir comandancia y subcentro C4 en San Quintín) (Gobierno del Estado, Baja California, 2015, *Programa para la Atención de la Región de San Quintín, 2015-2019*).

²³ Romero, 2015.

por Fidel Sánchez Gabriel.²⁴ Justino Herrera y Fidel Sánchez eran dos de los líderes de la Alianza con más reconocimiento público, cuyas diferencias empezaron a mostrarse cuando la firma del “salario integrado”.²⁵

A un año de la insurrección jornalera, la división se profundiza y amplía: el SNIDJAS tiene dos fracciones, una, encabezada por Justino Herrera y Lucila Hernández (única voz femenina que destacó durante el movimiento), llama a la inmovilidad hasta no tener una auténtica organización de base, aunque no parece estarla impulsando; otra, encabezada por Enrique Alatorre y Fermín Salazar, parece adoptar una política oficialista que canjea sumisión a cambio de recursos o programas para sus agremiados. El SINDJA, encabezado por varios de los dirigentes de la Alianza, como Fidel Sánchez, Bonifacio Martínez, Juan Hernández, Gloria Gracida y el joven jornalero Lorenzo Rodríguez, secretario general de este sindicato, conmemoró el 17 de marzo de 2016 llamando a seguir organizándose, realizar un boicot contra Driscoll (la distribuidora de fresa y otros productos más grande de Estados Unidos), una marcha a Tijuana y un encuentro de jornaleros de las dos Californias. A un año de su aparición, el movimiento jornalero se ha debilitado y la gente que un año antes estaba animada y en lucha, ahora está desconcertada y con la sensación de que casi no logró nada.²⁶

El registro sindical creó la expectativa de mejores instrumentos para defender los derechos laborales y las condiciones de vida de la población jornalera. No ha sido así, a un año de haberse dislocado la “paz” del Valle parece restaurarse el injusto y moderno orden económico y

²⁴ Cruz Aguirre, 2016.

²⁵ Vale la pena advertir algunos contrastes: en el Distrito Federal la toma de nota del Sindicato Nacional Independiente de Jornaleros Agrícolas y Similares, se hizo con 28 integrantes (23 jornaleros de San Quintín y 5 de Xochimilco) (Romero, 2015). En enero de 2016, Fidel Sánchez se preciaba de que el Sindicato Independiente Nacional Democrático de Jornaleros Agrícolas, era el “único y legítimo”, y que en la directiva todos son jornaleros y jornaleras (Cruz Aguirre, 2016).

²⁶ Entre el 13 y el 18 de marzo de 2016 realicé un periodo de trabajo de campo en San Quintín y pude escuchar de manera directa las propuestas y posturas de cada una de las fracciones a que hago referencia, así como percibir el desconcierto de las personas.

político del agronegocio y del Estado neoliberal. La experiencia de 2015 está viva entre la población jornalera pero su elaboración subjetiva no se expresa en una sola posición o estrategia de lucha. Hay procesos organizativos en curso, pero la fuerza social capaz de modificar ese injusto orden se tendrá que construir en medio del disenso. El proceso va para largo. Pese a todo, los doce intensos meses que sucedieron al 17 de marzo dejan ver una red de relaciones, percepciones comunes, procesos de identificación, construcción de voluntades y emprendimiento de acciones colectivas gestadas en un tiempo más largo y en distintos puntos cardinales.

Pensando desde el movimiento

Para desenredar los hilos que se anudan en San Quintín, para abordar unitariamente el proceso y colocar en el centro la relación conflictiva del pueblo jornalero con el capital agroexportador y las instituciones públicas en los campos agrícolas y en los espacios de la vida cotidiana, revisito la perspectiva de clase de E. P. Thompson (1977, p. 7):

Por clase entiendo un fenómeno histórico unificador de un cierto número de acontecimientos dispares y aparentemente desconectados, tanto por las respectivas condiciones materiales de existencia y experiencia como por su consciencia [...] se trata de un fenómeno histórico [...] no veo a la clase como una estructura y menos aún como una categoría, sino como algo que acontece de hecho (y puede demostrarse que ha acontecido) en las relaciones humanas.

Me aproximo entonces, más que a identificar clases sociales como objetos o entidades definidos por su lugar en la producción, a analizar la *formación* de éstas en su tensa *relación* e interacción, pues, como dice Thompson: “La clase aparece cuando algunos hombres [y mujeres, añado yo], como resultado de experiencias comunes sienten y articulan la identidad de sus intereses entre ellos y contra otros hombres [y mujeres], cuyos intereses son diferentes y corrientemente

opuestos a los suyos” (*Ibidem*, p. 8). La experiencia de clase, dice el autor, está ampliamente asociada a las relaciones productivas, pero la forma en que las experiencias se traducen a la cultura, se convierten en valores, ideas, tradiciones e instituciones, implica un proceso de subjetivación, discontinuo, incierto y abierto que consume largos tiempos. La consciencia de clase no está determinada ni se identifica de manera inmediata con la posición de un grupo en la estructura de relaciones económicas.

Si las clases sociales se van formando en su acción, en su relación y en la forma particular en que subjetivan sus experiencias y gestan voluntades colectivas, si no son una cosa, una estructura o un reflejo de ésta, entonces, más que ser, están siendo y haciéndose en su hacer, son un acontecimiento, no preexisten a su elaboración subjetiva ni a su lucha.

Desde esta noción, la “lucha de clases en San Quintín” formaría parte de “un fenómeno histórico unificador de un cierto número de acontecimientos dispares y aparentemente desconectados” que ocurre en el tiempo largo de la confrontación entre explotados y explotadores, no sólo en torno a sus salarios y condiciones de trabajo, sino también en defensa de sus condiciones de vida: “más allá” de la lucha de clases. En última instancia, expresa la confrontación entre la lógica de la vida y la lógica desalmada del capital, la del valor de uso y el bienestar contra la del valor de cambio y la ganancia. Esta lectura radiográfica está mediada por cultura, subjetividades, circunstancias, coyunturas, grupos sociales, relaciones de poder, personas concretas. No es de manera inmediata la explicación que exige un caso particular.

San Quintín 2015 representa un fragmento y un momento de esa larga, amplia y diversa lucha de clases que desborda las relaciones laborales, momento en que la comunidad, más allá de la clase trabajadora, politiza las injusticias en un sentido amplio, identificándose, como un “nosotros” frente a los “otros”, agroexportadores y Estado, frente a ellos disputan el derecho a intervenir en la generación de otro orden económico, político y social y cuestionan las relaciones de poder, no sólo las de explotación sino otros mecanismos de exclusión o discriminación.

El amplio y beligerante movimiento jornalero, que irrumpe el 17 de marzo, no produce un camino lineal ni ascendente, en lo inmediato. Como puede verse, las diferencias internas fracturan la unidad y plantean retos políticos y organizativos para lograr sus justas reivindicaciones ante adversarios que también se unen y actúan contra ellos. No estamos hablando de estructuras, de sujetos históricos o de destinos predeterminados, sino de dinámicos procesos que ahora se expresan en organización y fuerza de la comunidad y de la clase, ahora se dividen y debilitan.

La producción social del territorio

Si la perspectiva de clase privilegia el análisis de los procesos en el tiempo, el tiempo social existe en un espacio y puede abordarse desde un enfoque territorial ajeno a una noción cartesiana, pues el *territorio* no es una superficie llana ni un escenario o un telón de fondo, sino la producción territorializada de órdenes sociales y políticos que resultan de la pugna por el control (hegemónico y con consensos o autoritario y violento) entre actores sociales con distintas lógicas, identidades e intereses. *Territorios plurales*, dice Zambrano (2002), donde se superponen y tensan múltiples espacios producidos por actores sociales en tensión o conflicto. Si bien la producción social del territorio implica pertenencia, arraigo, identidad y subjetividad, y contiene varias dimensiones (cultural, económica, social y política), sus fronteras, tan inestables como es la pugna por el control territorial, están marcadas por el poder político —no necesariamente institucional— del que depende la jurisdicción o el dominio sobre un territorio y donde surgen luchas por la soberanía. Todo territorio se construye en el tiempo.

Ambas perspectivas —territorial y de clase— tienen la virtud de integrar en tiempo y espacio a actores sociales que se relacionan y confrontan. La visión unitaria, el conflicto, el reconocimiento de antagonismos entre actores y de sus tensiones internas; las disputas redistributivas, territoriales y políticas; el papel de la acción y de la lucha en la formación de clases y territorios, las hacen, desde mi punto de vista, complementarias.

El Valle de San Quintín que conocemos ahora no es un municipio, sino un territorio producido a partir de procesos íntimamente vinculados: uno, la explotación intensa —desde fines de los años setenta— de ricos mantos freáticos que posibilitaron la agricultura de riego; dos, la construcción de la carretera Transpeninsular —concluida en 1973— que facilitó el tránsito de personas y mercancías y “acercó” aún más el mercado estadounidense ubicado a sólo 300 kilómetros; tres, la quiebra de la agricultura indígena campesina del sur del país, que buscó paliar los estragos del “ajuste estructural” con migración laboral; y cuatro, las inversiones y modernas tecnologías que trajo el capital. De la confluencia de estas circunstancias surgiría uno de los enclaves agroexportadores más modernos del país en una larga franja peninsular que abarca cuatro delegaciones del municipio de Ensenada: Punta Colonet, Camalú, Vicente Guerrero y San Quintín.

Desde el principio, las grandes ganancias de la agroexportación se fincaron en la explotación extrema del agua y de seres humanos que llegaron en busca de una vida mejor. Desde el principio, la actuación de las instituciones públicas se orientó a fortalecer el *agrobusiness* en lugar de garantizar los derechos de la población jornalera o de regular el uso del agua del subsuelo. Desde el principio, San Quintín fue la *tierra prometida* para el capital y, como dirían las jornaleras: “un infierno para nosotros”.

El capital, las y los jornaleros y las instituciones del Estado han sido desde entonces actores centrales del drama que se teje en la península bajacaliforniana. Su red de relaciones productivas, sociales y políticas, su relación con la tierra, el agua y el paisaje, construyen *territorio*. En la producción de éste confluyen ejidatarios locales, capital nacional, inversión extranjera, tecnologías de punta. Las empresas más importantes del Valle son trasnacionales y la producción hortofrutícola de San Quintín se destina casi totalmente al mercado estadounidense, donde corporativos agroalimentarios la distribuyen a mercados más amplios. La circulación de capitales y de mercancías está facilitada por procesos globales y acuerdos de libre comercio como el TLCAN.

Una parte significativa de las y los jornaleros migrantes se ha quedado a vivir en el Valle, otra sigue su camino hacia Estados Unidos

en un circuito migratorio que conecta territorios nacionales e internacionales, y una parte más llega de otros países al Valle a asesorar el uso de modernas tecnologías. La emigración a Estados Unidos está restringida por el TLCAN y por políticas de Estados Unidos que impiden el libre tránsito de personas de México hacia ese país, pese a ello, la migración indocumentada continúa. Además, las familias, comunidades y organizaciones de trabajadores han creado redes sociales que los vinculan con organizaciones binacionales, con sindicatos estadounidenses y con sus propios pueblos de origen, produciendo así un movimiento globalizador desde abajo.

Todo ello permite hablar de un *territorio global* en el que el espacio físico relativamente delimitado del Valle de San Quintín interactúa, interviene y está intervenido por procesos globales que lo exceden, territorio cuya reproducción sólo puede explicarse en esta red de vínculos económicos, tecnológicos, comerciales, sociales, culturales y políticos.

Ni el agua ni la carretera Transpeninsular ni las inversiones, las modernas tecnologías o la cercanía de la frontera habrían generado un centavo, si no es porque, desde los años setenta, pero sobre todo en los ochenta, los agroempresarios enviaron “enganchadores” a Sinaloa, donde ya llegaban jornaleros en tiempos de cosechas. Y luego, ante el auge agrícola de San Quintín, hasta los lugares de origen, sobre todo a las regiones indígenas de Oaxaca y de Guerrero, de donde trajeron a miles de jornaleros y jornaleras para realizar las tareas de cultivo y las delicadas labores de cosecha y empaque de percederos. Así se produjo una migración temporal pendular: Oaxaca-San Quintín-Oaxaca; y temporal circular vinculada al circuito jornalero del Pacífico: Sinaloa-San Quintín-Mexicali-Estados Unidos. Hoy, entre los residentes de San Quintín predomina la población originaria de Oaxaca y de Guerrero, pero se estima que trabaja población originaria de todos los pueblos indígenas y entidades de México.

Desde que arribaron las y los primeros jornaleros y casi hasta el final de los años noventa, los *campamentos* fueron el lugar de la vivienda, temporal o, en algunos casos, permanente. A mediados de los años ochenta, llegaron a registrarse 40 campamentos (Velasco, Zolniski y Coubès, 2015), en cada uno había varios galerones con

alrededor de 20 cuartos cada uno, y en cada cuarto, integrantes de dos o tres familias. En algunos campamentos llegó a haber 5 mil personas.²⁷ Los campamentos, hoy casi desaparecidos —las *Mujeres en defensa de la mujer* estiman que hay cuatro o cinco, uno de ellos en “Los Pinos”, la más grande y moderna empresa del Valle—, fueron espacios de aislamiento y segregación residencial, pero también de control total y dependencia de las y los trabajadores con respecto a sus patronos, así como de vulnerabilidad ante los atropellos flagrantes de los “agricultores” (como las jornaleras llaman a los empresarios agrícolas).

Los pies de barro de la moderna horticultura de San Quintín estuvieron en las empobrecidas comunidades rurales del Sur, desde donde miles de personas iniciaron una larga marcha hacia el Norte prometedor. Al tiempo en que prosperaban los “agricultores” de San Quintín, el Sur vivía el desgarramiento físico, emocional, social, cultural, político, económico... de familias y pueblos enteros cuyos habitantes hallaron en la migración temporal y en la semiproletarización un complemento a sus precarios ingresos. Complementariedad perversa con un origen compartido, pues los profundos cambios que ocurrían en el

²⁷ Con base en estudios de Niño, 2006; Garduño, García y Morán, 1989; y mis propias entrevistas (2012 y 2015) reconstruyo una imagen de los campamentos: largas galeras de lámina, divididas en cuartos de 5 x 5 metros con un corredor para comunicar a todos los cuartos. Las letrinas, donde había, eran incómodos e inútiles espacios hechos con madera de deshecho, cuya pequeñez impedía cualquier movimiento. Los baños eran cuartuchos con varas y plásticos de sacos de agroquímicos, pero había que transportar agua en cubetas desde la toma común o del aguaje contaminado. Entre las cuatro y las seis de la tarde, entrar a los cuartos del campamento era como ingresar a una cámara de gas, en cada cuarto había un fogón para hacer la comida, los fogones generaban tanto humo que la visión y la respiración se dificultaban. La leña se recolectaba en lugares distantes. Las cubetas invertidas que servían para coleccionar jitomate hacían de sillas. Con cartones o costales de agroquímicos hacían “petates”, o se improvisaban camas con cajas de empaque de jitomate. A veces, del techo colgaba una hamaca hecha con costales de agroquímicos para acostar al bebé. Niños y niñas con voluminosos vientres andaban descalzos, jugaban en los charcos, entre montones de leña y tendedores de ropa. La mayoría de las familias se abastecía en las tiendas de los campamentos, más caras que en la ciudad; la carne era inaccesible para el presupuesto familiar y lo más probable era que la familia sólo consumiera sopa de pasta, frijoles y tortillas. En tiempo de calor, la temperatura del campamento se elevaba a grados insoportables; en tiempo de aguas “llovía” en el interior debido a las goteras; y en invierno se volvían gélidas pues las láminas no son material térmico.

Norte (la pujanza de las empresas trasnacionales) y en el Sur (la ruina de la agricultura campesina) estaban estrechamente relacionados con una política que favoreció a la empresa agroexportadora y desahució al minifundio. Desarticula y rearticula a la fuerza de trabajo en función del capitalismo en su fase neoliberal.²⁸

La complementariedad y polarización social no sólo se dio entre el Sur y el Norte, sino en el Norte mismo, donde se trenzaron riquezas, modernísimas tecnologías y formas de reproducción del capital con enganchamiento, “acasillamiento” y grados de explotación que parecían superados: trabajo cautivo, míseros salarios, jornadas exhaustivas, pésimas condiciones de vida.²⁹

²⁸ El crecimiento económico y demográfico de San Quintín (entre 1994 y 1999 sus exportaciones crecieron 230% y la población se multiplicó por diez de los años ochenta al 2015) no sólo se explica por procesos de globalización, sino por acciones y omisiones del Estado, por políticas de ajuste neoliberal que han arruinado la economía campesina e indígena, propiciando su empobrecimiento y un intenso proceso migratorio: en 2005, el 65% de los municipios rurales estaban despoblados (Mojarro y Benítez, 2010), y entre 2000 y 2010 la intensidad migratoria aumentó en 36% en los municipios rurales (Bada y Fox, 2014). La contraparte de esta política campesinizada es la apuesta por la empresa agroexportadora con alta concentración de capital a la que se destina la mayor parte de apoyos y subvenciones públicas: el 42% de los productores que tienen 20 has. o más reciben apoyos de Proagro (antes Procampo), mientras, sólo el 7% de los productores con menos de 1 ha. y el 19% de quienes poseen de 1 a 2 has. recibe este subsidio; además, los productores con tierras irrigadas reciben dos subsidios anuales y los programas de comercialización e inversiones productivas privilegian a los estados del norte (Fox y Haight, 2010). Las agroempresas del Valle de San Quintín cumplen todas las cualidades que son favorecidas con mayores subsidios, mientras, las comunidades campesinas indígenas y mestizas del Sur concentran los rasgos asociados a la marginación o exclusión de tales apoyos.

²⁹ “Miseria y desolación fue lo primero que se me vino a la mente al ingresar al campamento (...) a la entrada se encuentra una iglesia (...), al fondo las bañeras, los lavaderos y las letrinas de un metro cuadrado. Más adelante se ubica la escuela primaria bilingüe (de mixteco-español), una guardería en construcción, así como una pequeña tienda de abarrotes. Al lado derecho se disponen las galeras de lámina con decenas de cuartos pequeños sin ventilación, tras algunas puertas abiertas se ve la falta de muebles. La gente come en el piso de tierra. Las galeras forman cuadras y entre ellas hay calles angostas de tierra (...) la gente recién regresaba de los campos de hortalizas (...) había quienes cargaban leña para su casa (...) un grupo de hombres conversaba en lengua indígena (...) esa tarde del mes de octubre (hacía frío) y los niños pequeños andaban descalzos y con camiseta de algodón...” (Niño, 2006, pp. 183-184).

Inhumanidad y bestialización

A más de un siglo de la dictadura porfiriana, San Quintín está lejos de los derechos laborales y sociales alcanzados con la Revolución, pero en un mundo unipolar que no requiere el ropaje del Estado benefactor para contrarrestar la seducción del socialismo, el capital global y los gobiernos neoliberales reducen ingresos salariales y golpean la protesta social sin pudor. En este marco, las luchas laborales parecen anacrónicas, pese a que la situación de las clases trabajadoras retorna al Siglo XIX y con ésta, de algún modo, “retorna” la lucha de clases y desborda el tema salarial.

Tomar como referencia los derechos sociales y laborales supone la existencia de una noción de ciudadanía, pero cuando una se aproxima a la breve historia de la población de San Quintín se esfuma la posibilidad de un referente común para nativos y recién llegados. Los relatos de los y las jornaleras no sólo hablan de jornadas exhaustivas, salarios de hambre, malas condiciones laborales y de vida, o del trabajo precarizado y flexible característico de las agroindustrias (Lara, 1998), hablan de discriminación y aluden a un trato deshumanizado y bestial ajeno al sistema de derechos que supuestamente rige. Trato que reproduce, en plenos siglos XX y XXI, una relación colonial porque se finca no sólo en la existencia de trabajadores “libres” y de capital que demanda fuerza de trabajo, sino en jerarquías que inferiorizan a indígenas y campesinos del sur frente a blancos y mestizos del norte. Recordando los años ochenta y noventa una jornalera cuenta:

Nos trataban mal. Creían que en nuestros pueblos dormíamos en el piso de tierra ¡No era cierto! Allí dijeron que los patrones nos iban a dar un cuarto. ¡Tampoco era cierto! En cada cuarto había de varias familias. A mí me tocó compartir con una pareja, dijeron: “esa pareja que viva con ustedes”. Entonces en la noche la pareja ahí, y mi papá por allá y yo por acá ¡Así no vivíamos en el pueblo! Yo vivía una pobreza, una miseria en el pueblo, pero también aquí [...] la pobreza me siguió. Era mucho sufrimiento. Me tocó vivir eso, ahí están los campamentos, cuando paso por ahí recuerdo y digo ¡Allá viví un infierno yo! (Espinosa, 2013, p. 42).

En San Quintín hay una frontera clasista y racializada, una línea divisoria entre dos poblaciones y dos tipos de ciudadanía, dos tipos de vidas que el derecho valora de modo muy distinto y que se expresa en posiciones sociales y políticas y en posibilidades de inserción socioeconómica jerarquizadas, semejantes a las que Césaire (citado por Ajari, 2011) analiza en las sociedades colonizadas: “la acción colonial, la empresa colonial, la conquista colonial, fundada sobre el desprecio del hombre indígena y justificada por aquel desprecio, tiende inevitablemente a modificar a aquel que la emprende; [...] el colonizador, quien, para tranquilizar su conciencia, se acostumbra a ver en el otro a la bestia, se entrena en tratarle como bestia, tiende objetivamente a transformarse él mismo en bestia” (Ajari, 2011, p. 54).

En el próspero y moderno Valle de San Quintín predominó un lenguaje de pura violencia³⁰ para sus trabajadores, hombres, mujeres e infantes. No había para ellos una noción de derechos ni de humanidad. Las reflexiones de Frantz Fanon (1965) y de Ajari (2011) sobre la inhumanización iluminan la situación de la población jornalera en San Quintín. Ambos dan pistas para articular la colonialidad de la relación entre trabajadores y empresarios, pues los modernos colonizadores de San Quintín, con ropaje neoliberal, global y agroexportador —como los antiguos colonizadores—, desarticulan comunidades rurales y modos de vida para rearticularlas en los espacios de máxima valorización del capital, reproduciendo, en distintos tiempos y territorios, la condición inhumana del colonizado, naturalizando la existencia de seres subhumanos, y bestializando así al propio colonizador.

Durante décadas, la escasa presencia y parcialidad de la actuación institucional, más que garantizar respeto a la ley o regular la acción de las empresas, ha permitido una especie de *zonas liberadas* para

³⁰ Ajari (2011, p. 55) dice que la economía capitalista y la división internacional del trabajo producen bestias de carga (una de las acepciones de la bestialización), y que la alienación económica es, al mismo tiempo, el abono de la inferiorización social e individual de los indígenas. Esta estructura —dice Ajari— es aquello que Fanon llama el *lenguaje de pura violencia*.

la explotación extrema de la fuerza de trabajo y de bienes naturales como el agua. El exitoso modelo agroexportador se finca en estas “condiciones de producción” (O’Connor, 1997) que no son mercancías en sí, sino vida mercantilizada y valorizada, convertida en valores de cambio y fuente de ganancias por el capital.

Modernización y sedentarización

En la década de los noventa, la rentabilidad y las perspectivas favorables de las empresas agroexportadoras, así como la necesidad de racionalizar el uso de agua,³¹ dieron lugar a una reestructuración productiva y a una nueva fase de modernización tecnológica: riego por aspersión y por goteo, agricultura de invernadero (que fue desplazando a la agricultura a cielo abierto), viveros, plasticultura, plantas esquejes, semillas mejoradas y transgénicas, malla sombra, fertirrigación, transportes refrigerados, modernos empaques. También se diversificaron los cultivos: al jitomate de los años ochenta se sumó la siembra de cebollín, pepino, apio, brócoli, fresa y mora. Y se multiplicaron y diversificaron las labores agrícolas a lo largo del año: trabajo especializado para los invernaderos, regadores, choferes, técnicos, aplicadores de agroquímicos, empacadores, recolectores de cosechas; con ello se creó la posibilidad de más empleos permanentes, hasta entonces poco significativos. Así cobraron fuerza dos procesos: sedentarización y proletarización de una parte importante de las y los jornaleros temporales (Velasco, Zolninski y Coubès). El paisaje rural y del Valle empezó a cambiar al aparecer manchones urbanos cada vez más grandes mientras disminuía la migración temporal del Sur a San Quintín, aunque hasta hoy continúa

³¹ El auge agrícola de esta región tiene en su base la irrigación: entre 1977 y 1985 el área irrigada creció a una tasa de 15.4% anual; pero de 1982 a 1985 fue al 19%, tan rápido se multiplicó la perforación de pozos que la extracción superó la capacidad de recarga de los mantos freáticos (Garduño, García y Morán, 1989; Clark, 2008); desequilibrio que, junto con el desgaste de la tierra por la intensidad de los cultivos, hace insustentable e insostenible este tipo de agricultura en el mediano plazo.

en menor escala. La restructuración productiva de los noventa permitió la sedentarización y proletarización de un amplio segmento de la población, pero también contó el deseo jornalero de salir de los campamentos.³²

A fines de los años noventa, se extendió un enorme asentamiento humano a la vera de la carretera Transpeninsular y de los campos agrícolas que se hallan a sus costados. Un asentamiento urbano popular de más de 130 kilómetros de largo en el que ahora habitan alrededor de 100 mil personas: migrantes del siglo pasado y sus descendientes que ya nacieron en San Quintín, migrantes temporales o de paso que ya no llegan a campamentos sino a viviendas de familiares o a *cuarterías* (construcciones con cuartos que comparten sanitarios y regaderas).

En el Siglo XXI, poco más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) del Valle se dedica al jornaleo. Va surgiendo una clase media dedicada a tareas agrícolas especializadas, al sector servicios (comercio y restaurantes), o al servicio público en algunas instituciones con sede en la región. Se observa un proceso de diferenciación social y de diversificación laboral, pero el corazón de San Quintín es el *agrobusiness* y sus trabajadores, pues el comercio, los servicios y las instituciones públicas, giran alrededor de este binomio fundamental.

Desde los años setenta hubo inmigración, pero hasta fines de los años noventa los espacios de residencia temporal y permanente de la población jornalera fueron los campamentos, hoy son las colonias populares.³³ Predomina la población de origen mixteco, zapoteco y

³² La demanda y oferta de fuerza de trabajo no son proporcionales en el ciclo anual: la cosecha primavera-verano demanda más fuerza de trabajo (siguen llegando jornaleros temporales); mientras en el periodo invernal hay más jornaleros que trabajo, de modo que una porción importante sale a Sinaloa o a Estados Unidos para lograr un ingreso.

³³ El espectacular crecimiento demográfico da una idea de los cambios ocurridos en ese territorio: la población de San Quintín se quintuplicó entre 1979 y 1990 (de 8,559 personas a 38,151 respectivamente); y se volvió a duplicar entre 1990 y 2010, para llegar a la cifra de 92,177. En los años ochenta se crearon 13 colonias nuevas, en los años noventa los asentamientos humanos aumentaron en 20 colonias más (Velasco, Zolniski y Coubès).

triqui de Oaxaca, también viven ahí nahuas de Guerrero y Veracruz, purépechas de Michoacán, así como población mestiza que proviene de distintos estados. “En estos valles no hay nativos –dicen las jornaleras–, todos venimos de fuera, los nativos son nuestros hijos y nietos”.

Pese a la precariedad de los nuevos asentamientos humanos,³⁴ la colonización popular significó romper el control y la dependencia total que la población jornalera vivía en los campamentos, y empezar a experimentar autonomía y libertad en distintos grados y aspectos de la vida. La vivienda propia, dicen las jornaleras, les permitió privacidad e intimidad; espacio para que sus niñas y niños jueguen; libertad hasta para dejar de jornalear si están embarazadas o con hijos e hijas pequeñas (Entrevista a Patricia Sierra, 2015; Velasco, Zloliniski y Coubès, 2014). Tranquilidad. Si en los campamentos la venta de su fuerza de trabajo implicó prácticamente el “secuestro” o el trabajo forzado de las personas, la vivienda independiente permitió libertad para vender o no y a quién, su fuerza de trabajo.

Etnia, género y generación: diferencias y desigualdades

La segmentación del mercado de trabajo con base en criterios étnicos, de género y generacionales sostiene un sistema de relaciones laborales desigual para la población jornalera, en especial para la población de origen indígena, para las mujeres y para grupos cuya corta o larga edad les dificulta el acceso al mercado de trabajo.

³⁴ En las colonias populares, las viviendas son de tabicón o de materiales frágiles, aunque también hay casas grandes “estilo californiano”, gracias a las remesas. En estas colonias la infraestructura y servicios públicos (tomas de agua potable, alumbrado público, pavimentación, electricidad, mercados y tiendas de abasto, escuelas y servicios de salud, transporte urbano) son deficientes. En el paisaje urbano predomina el gris del tabicón y el polvo. Sólo algunas calles cuentan con un débil alumbrado público, por lo que las noches cubren de oscuridad al Valle, sólo el borde de la Transpeninsular se ilumina en algunos tramos.

Como se observa en el siguiente cuadro, predomina el trabajo indígena y el trabajo femenino en las actividades peor pagadas que son precisamente las agrícolas, es decir, el jornaleo es sobre todo para indígenas y para mujeres. En cambio predomina el trabajo no indígena femenino y masculino en las actividades mejor pagadas. Lo cual no significa que estos otros trabajadores vivan en jauja.

**Población Económicamente Activa agrícola,
por sectores, por pertenencia étnica y diferencia sexual**

	Trabajo agrícola	Servicios a la agricultura	Sector secundario	Sector Terciario
Salario medio mensual	\$ 2 932	\$ 5 500	\$	\$ 3 739-6 500+
PEA indígena	76%	1.3%	5.1%	19%
PEA no indígena	43%	5.6%	12.6%	45%
PEA femenina	55.3%	1.1%	4.5%	39.6%
PEA masculina	49.2%	6.3%	14.1%	30.3%

Elaboración propia con base en datos de Velasco, Zlolniski y Coubès.

En el Valle de San Quintín, las diferencias étnicas y de género no se reconocen para compensar deudas sociales históricas con indígenas y mujeres, sino para reforzar su marginación, o, como denuncian las jornaleras, para que mayordomos, capataces, técnicos y hasta sus propios compañeros de trabajo y vecinos las hostiguen sexualmente.³⁵

Ser mujer indígena en el Valle de San Quintín significa ocupar el último escalón en la distribución del ingreso, hecho que se agrava si consideramos que ha crecido el número de mujeres solas o

³⁵ Algunos testimonios de las Mujeres en Defensa de la Mujer ilustran el por qué no es fácil denunciar el acoso y hostigamiento sexual: “Lo primero que pasa por la mente de una mujer antes de denunciar a su superior es que se va a quedar sin trabajo: ‘¡Me van a boletinar y después no voy a encontrar trabajo!’. Por eso se va callando y se va callando y se va aguantando. Es una cosa que el patrón utiliza, el miedo, la amenaza de que si dice algo la corre y la boletina” (Espinosa, 2013).

abandonadas (por migración temporal o definitiva de sus parejas), de madres solteras y de jefas de familia que deben arreglárselas con un precario ingreso para sostener a su familias (Velasco, Zlolninski y Coubès). Y como el trabajo del hogar y de cuidados sigue asignándose socialmente a las mujeres, la doble jornada, realizada con escasos servicios, equipo doméstico e infraestructura urbana, amplía e intensifica el trabajo femenino. Las y los hijos de las jornaleras también padecen la falta de recursos y el agotamiento y pobreza de tiempo de sus madres, así como la ausencia o el abandono de sus madres y padres. Hay crisis en la economía del cuidado y crecen las adicciones y otros problemas entre la juventud.

Pero las mujeres no sólo realizan los trabajos más precarizados y flexibles, sino que han sido “descubiertas” como personas responsables, honestas y dispuestas a todo sacrificio por el bienestar de sus seres queridos y comunidades. La generosidad de las mujeres, el haber sido educadas como “ser para otros”, las ubica como interlocutoras, ejecutoras, trabajadoras y vigilantes de programas oficiales como Prospera, o de proyectos sociales que impulsan organismos civiles y religiosos. Más que dobles, son triples o cuádruples jornadas femeninas en aras del bienestar familiar y comunitario, a costa de su salud, de su tranquilidad y descanso, de su energía o de sus años de vida. Ciertamente en medio de tanto trabajo, ellas van encontrando espacios para adquirir conocimientos, habilidades y tener mayor presencia social y pública, como muestra la experiencia de las Mujeres en Defensa de la Mujer.

Los y las adolescentes jornaleros comparten con las mujeres las peores condiciones de trabajo, no porque sus salarios sean menores, sino porque dedican al jornaleo un tiempo que podrían destinar al desarrollo de sus potencialidades. Pero esto sólo sería posible si sus padres y madres ganaran lo suficiente para que ellos estudien, hagan deporte, jueguen y descubran sus inclinaciones. En la situación actual, parece peor impedir el trabajo adolescente que regularlo.

Otro de los grupos que, por su edad, se halla en una situación vulnerable es el de las y los jornaleros que tienen más de 50 años, no importa que no hayan llegado oficialmente a la “tercera edad”,

pues varias décadas de jornaleo producen un gran desgaste físico y agotamiento, pero ahora no tienen acceso fácil al trabajo, ni jornal ni pensión o servicio médico que les permita una mínima calidad de vida. Lejos de sus lugares de origen y en un contexto donde hay la movilidad de sus familiares no se garantizan redes de cuidado; las y los jóvenes abuelos se hallan en una difícil situación. También para ellos hay crisis de la economía del cuidado.

Como se observa, la población indígena, las mujeres, las y los jóvenes y los adultos mayores, muestran que las diferencias se trasladan en desigualdades, en mayores grados de explotación o en exclusión inhumana.

Haciendo comunidad

El que la población indígena, las mujeres, los jóvenes y las y los adultos mayores vivan mayores grados de desigualdad; el que en San Quintín haya gente con tan diversas raíces culturales; el que surjan distintas posturas políticas al interior del movimiento; permite ver que lo popular no es homogéneo y que la *comunidad* se va produciendo en medio de disensos y diferencias.

Novedosas vivencias empezaron a gestar *lo común* en tierra ajena, algunas dolorosas como el racismo, la vida en los campamentos, el jornaleo, el trauma del desgarramiento que produjo la migración, el impacto físico y emocional al hallar un infierno en lugar de la tierra prometida... procesos de identificación desde una posición subalternizada y colonizada, dolores que se comparten a través de distintos lenguajes. Otras experiencias, como la gestión de terrenos, de apoyo para vivienda, servicios urbanos, infraestructura y servicios educativos y de salud, parques públicos, hospitales y mercados; o la organización de fiestas y eventos cívicos o religiosos, la elección de representantes por colonia, la colonización y las luchas laborales... generan procesos de identificación desde la rebeldía, la capacidad de agencia y lucha, la politización de necesidades y malestares. El sujeto social que se va construyendo y construye comunidad se nutre de

jirones de culturas sureñas y de nuevos elementos y subjetividades asociadas a otras vivencias.

En San Quintín, los referentes culturales, lingüísticos, alimentarios, musicales, religiosos, políticos tienen raíces diversas. La creación de *comunidad* une *historias fragmentarias*, pero no puede pensarse lo comunitario como una reproducción del pasado, como la “comunidad hija”, sino como una creación que combina raíces dispersas con *experiencias compartidas*, intersubjetividades, sentimientos de injusticia y propuestas de acción común en dos espacios: la vida laboral y la vida familiar en las colonias populares. Al movimiento de 2015 y sus reivindicaciones subyace esta creación comunitaria. En San Quintín se transita de la fragmentación del arribo a la comunidad en lucha, tránsito que ha consumido años y que crea, sin querer queriendo, una nueva comunidad, multiétnica y pluricultural, con mestizajes de sangre, lenguas y culturas, que por momentos luce su identidad faceta insurrecta.

La *comunidad* se nutre de pretéritos, de presentes y de sueños de futuro; de apropiación territorial y sentido de arraigo; experiencia común y gestación de una identidad jornalera y cachanilla,³⁶ procesos que sintetizan tiempos y espacios del Sur y del Norte, experiencias campesinas, migración y colonización popular.³⁷

Establecidos y marginados

La comunidad jornalera se crea en medio de tensiones, conflictos y resistencias de quienes se consideran originarios y con derecho a decidir las normas de convivencia y los lugares que ocupa cada grupo

³⁶ Gentilicio popular con el que se identifican los nativos de Baja California.

³⁷ Quizá las identidades de las y los descendientes de migrantes que se han asentado —con más acceso a la educación y a otros empleos, con mayores expectativas de migrar a Estados Unidos que de volver al lugar de origen de sus padres— contengan nuevos elementos, lo cual torna más heterogéneo y complejo el proceso de identificación social, pero la experiencia jornalera y de vida en la colonia popular siguen teniendo centralidad.

social en ese Valle. En “La relación entre establecidos y marginados”, Norbert Elías (2012) da pistas para comprender lo que ocurre en San Quintín. Analizando el encuentro nativos-inmigrantes, Elías destaca la valoración jerárquica de la *pertenencia* y el *arraigo* de los *establecidos*. Pero en San Quintín los *establecidos* no sólo son nativos sino inmigrantes blancos y mestizos que lograron “arraigo” gracias a su capital y a su color de piel. Mientras los *marginados* son migrantes e inmigrantes de las comunidades del Sur, indígenas o mestizos inferiorizados por los *establecidos* desde un trucado concepto de arraigo y natividad. El estigma y la denigración de los marginados naturaliza y perpetúa jerarquías: superioridad/inferioridad, poder/sumisión afianzadas en imágenes, formas culturales, espacios y subjetividades.

Para los nativos, los indígenas son extraños: hablan una lengua “que no se entiende”, “se escucha rara”, “hablan como chinos”; “se visten diferentes”, “en verano las mujeres se ponen pantalón y falda encima ¡Con el calor que hace!”, “tienen costumbres extrañas”, “vienen de lugares desconocidos” [...] Al paso del tiempo la sociedad se ha ido acostumbrando a una presencia incómoda [...] caracterizada por la proliferación de mujeres indígenas... (Clark, 2008: 12-13).

Una jornalera expresa lo mismo:

Aquí se escuchaba mucho que el indígena siempre se la pasa peleando, que era parte de su naturaleza, que el indígena siempre le pega a su mujer, que el indígena no va al doctor porque se cura con hierbas. En el campamento no se oía tanto porque todos estábamos en la misma situación, pero ya en la comunidad [la colonia] sí se escuchaba eso de que el indígena es el sucio, es el ignorante, es el violento, que le pega a su mujer, que mira cómo se viste, que cómo habla. Las atenciones médicas se dan más a las personas que hablaban español, se miraba mucho el maltrato a las personas que hablaban lengua y a las pobres, humildes pues [...] nuestros papás nos dijeron: “el mixteco no les sirve, en vez de ayudarlos los va a perjudicar como a nosotros”. Y nosotros no volvimos a hablarlo (Espinosa, 2013, p. 43).

Las jerarquías y relaciones de poder en el campo agrícola o en el asentamiento humano se retroalimentan y refuerzan el lugar inferiorizado en los ámbitos laboral y social, y “justifican” que los establecidos discriminen a los inmigrantes. Sólo la cohesión y generación de subjetividades insumisas de las y los *marginados* permitirá empezar a cuestionar los valores, las relaciones de poder y las posiciones sociales en el espacio laboral y residencial. Reivindicar pertenencia, arraigo y derecho a participar en decisiones de lo público, implica una batalla simbólica y política por el reconocimiento, la inclusión y el trato humano a la población jornalera.

Reflexiones finales

El Valle de San Quintín, territorio polarizado al extremo, escenario donde coexisten verdes campos agrícolas con polvorientos y oscuros asentamientos humanos, donde se amalgama la más moderna producción agroexportadora y la miseria material de sus trabajadores, encarna el sueño de la globalización neoliberal. La irrupción del movimiento jornalero de San Quintín muestra los pies descalzos del proyecto agroexportador tan promovido y festejado por los gobernantes; descubre el fondo de explotación, inhumanidad y saqueo de recursos naturales. Deja ver la pesadilla que subyace al *agrobusiness*.

El enclave agroexportador del Valle de San Quintín tiene síntomas de agotamiento, sea porque el agua empieza a escasear o porque la población jornalera está poniendo un alto y se rebela. El movimiento resulta esperanzador, pues rompe la aparente resignación de las y los jornaleros, desnuda la explotación extrema y la inhumanización que esconde el éxito empresarial.

Las identidades jornaleras se expresan más allá de la “lucha de clases”, convencionalmente acotada por las relaciones trabajo-asalariado-capital, al abarcar luchas donde la población jornalera actúa ahora en torno a sus salarios y condiciones de trabajo, ahora en torno a sus condiciones de vida como residente de una colonia popular. El

sujeto es el mismo y las organizaciones desde donde actúa pueden también ser las mismas. La Alianza de Organizaciones Nacional, Estatal y Municipal por la Justicia Social no era un sindicato, sino una alianza de agrupaciones sociales. La unidad está dada por el sujeto que actúa y disputa, ahora, la distribución del ingreso en forma de salario y prestaciones laborales; ahora, el espacio de la vida cotidiana, en forma de servicios e infraestructura urbana y para la vivienda. En ambos planos la lucha es por la vida y por mejorar sus condiciones de vida; y, en ambos casos, la búsqueda de bienestar se confronta con la lógica de acumulación de capital y con políticas estatales que apuntalan al capital.

La clase social que se autorreconoce en las palabras “jornaleros” y “jornaleras” no sólo está construida por su experiencia en el proceso productivo —aunque este elemento sea central—, sino mediante procesos de identificación, subjetivación y elaboración de experiencias compartidas en los lugares de origen, durante el tránsito y en la colonización del Valle. La clase jornalera es su historia y la elaboración de su historia.

La centralidad del conflicto trabajo-capital permite repensar conceptos descartados por una parte de la academia, como *clase social* y *lucha de clases*, pues si “El regreso del actor” enfatizó la subjetividad, los procesos identitarios, la voluntad colectiva, la diversidad de actores sociales y de motivaciones de la acción colectiva, eclipsando en términos generales el análisis de las relaciones de explotación sobre las que giró la perspectiva de clase; “el retorno de la clase” exige valorar las críticas al estructuralismo y retomar las propuestas de estos enfoques, así como echar mano de otras lecturas de clase que, desde hace casi medio siglo se desmarcaron del estructuralismo afirmando el carácter procesual, incierto y constitutivo de la lucha de clases en la formación de éstas; la importancia del análisis histórico, de la subjetividad, la identidad y la cultura sin renunciar al análisis de las relaciones de explotación como fuente de conflicto, subjetivación, movilización y lucha.

E. P. Thompson ofrece una posibilidad, no es la única, pero quizá sea una de las que permiten tender puentes y diálogos entre “actores”,

“sujetos” y “clases” sociales, por su aproximación histórica, cultural y social a los procesos sociales sin desdeñar las relaciones laborales. Asumir su propuesta amplía la mirada: de las relaciones en la producción, a las condiciones de la producción, es decir, a los espacios de la vida cotidiana y la cultura donde se cocinan conflictos, identidades y acciones sociales. No por ello es una propuesta “redonda” o sin fisuras, hay áreas oscuras en la propuesta del autor, por ejemplo, no percibe diferencias importantes en el proceso de formación de la clase, como las de género y las generacionales. Muy lejos de la formación de la clase obrera inglesa, San Quintín implica también la comprensión de las diferencias étnicas y de arraigo en la conformación de lo comunitario y del conflicto, así como el reconocer la colonialidad del poder que marca las relaciones de clase en nuestro país y que se expresa de un modo inhumano y bestial en las más modernas agroempresas.

Pese a los límites y retos, la visión thompsoniana también puede resultar pertinente en un momento de gran fragmentación de movimientos sociales que enfatizan particularismos y políticas de identidad. Si las luchas emancipatorias son pensamiento y acción, buscar conceptos y perspectivas que no echen por la borda el derecho a la diferencia y la particularidad o la importancia de la subjetividad, al tiempo en que se autoconciben como fragmentos de una entidad mayor en construcción, cuya unidad se necesita para confrontar adversarios cada vez más crueles, puede abonar al regreso de la perspectiva de clase más allá de su acepción estructuralista y más convencional. Reconocerse como parte de las clases explotadas y de las luchas laborales y sociales podría contribuir a unir lo fragmentado.

Bibliografía

- AJARI, Norman, 2011, "Frantz Fanon; luchar contra la bestialización, demoler el biopoder", en *Estudios. Filosofía práctica e historia de las ideas*, Mendoza, Argentina, Incihusa-Conicet, Vol. 13/ISSN 1515-7180/Mendoza/Diciembre/ Dossier (pp. 53-60).
- BADA, X. y FOX, J., 2014, "Patrones migratorios en contextos de ruralidad y marginación en el campo mexicano, 2000-2010: Cambios y continuidades". *Revista ALASRU*, Núm. 10, octubre.
- CLARK Alfaro, Víctor, 2008, *Mixtecos en frontera. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- CONEVAL, 2012, *Anexo Estadístico de Pobreza en México*.
- CRUZ Aguirre, Javier, 2016, "Dan registro a sindicato de jornaleros de San Quintín", en *La Jornada de Baja California*, 9 de enero, <http://jornadabc.mx/tijuana/09-01-2016/dan-registro-sindicato-de-jornaleros-de-sq> (consultado el 8 de febrero de 2016).
- DOMÍNGUEZ, Juan Carlos, "Pedradas contra balazos en San Quintín", *Zeta*, 18 de marzo de 2015.
- _____, "Tregua en San Quintín", *Zeta*, 19 de marzo de 2015.
- _____, "La rebelión de San Quintín", *Zeta*, 23 de marzo de 2015.
- _____, "Mega evento... mega manifestación, en San Quintín", *Zeta*, 27 de abril de 2015.
- _____, "Jornaleros de San Quintín levantan el paro", *Zeta*, 28 de marzo de 2015.
- _____, "Más de 30 mil jornaleros se manifestarán en San Quintín", *Zeta*, 19 de abril de 2015.
- _____, "Gobernación en San Quintín: Más largas", *Zeta*, 26 de abril de 2015.
- _____, "Latente nuevo estallido en San Quintín", *Zeta*, 20 de Junio de 2015.
- _____, "San Quintín, todos se suben al ring", *Zeta*, 25 de mayo de 2015.

- _____, “Agricultores irán en bloque contra Secretaría del Trabajo”, *Zeta*, 25 de agosto de 2015.
- ELÍAS, Norbert, 2012, “La relación entre establecidos y marginados”, en Simmel, Georg, *El extranjero. Sociología del extrañamiento*, España, Sequitur.
- EL INFORMADOR, “Autoridades verificarán que se cumplan acuerdos en San Quintín”, 11 de agosto de 2015.
- _____, “Jornaleros de San Quintín denuncian incumplimiento de acuerdos”, 25 de agosto de 2015.
- ESPINOSA Damián, Gisela, 2013, *Naxihi na xinxe na xihí. Por una vida libre de violencia para las mujeres en el Valle de San Quintín, Baja California*, Núm. 1 de la Serie Vida y Milagros de Mujeres Indígenas, México, UAM-X, CDI, Naxihi na xinxe na xihí.
- FOX, Jonathan y Libby Haight, 2010, *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, CIDE, UC Santa Cruz.
- GARDUÑO, Everardo, García, Efraín y Morán, Patricia, 1989, *Mixtecos en Baja California, el caso de San Quintín*, México, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, BC.
- LARA, Sara, 1998, *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*, México, Procuraduría Agraria, Juan Pablos Editor.
- LLAMAS, Lorena, “Llega Solalinde a San Quintín”, *Zeta*, 4 de junio de 2015.
- MOJARRO, O. y Benítez, G., 2010, “El despoblamiento de los municipios rurales de México, 2000-2005”, *Conapo. Situación Demográfica de México* [en línea], Disponible en: <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2010/12.pdf> (Consultado en junio de 2015).
- MUÑOZ RÍOS, Patricia, “No se ha cumplido ninguno de los 13 acuerdos, denuncian jornaleros de BC”, *La Jornada*, 26 de agosto de 2015.
- NAVARRO, Fausto Francisco, “Mancera respalda a jornaleros de San Quintín”, *Zeta*, 13 de abril de 2015

- NIÑO, Lya, 2006, "Movilidad social en San Quintín: el caso de las trabajadoras agrícolas indígenas inmigrantes", *Clío*, Nueva época, Vol. 6, Núm. 36.
- O'CONNOR, James, 1997, "La segunda contradicción del capitalismo", en *Marx ahora. Revista Internacional*, Núm. 3, La Habana, Cuba.
- RAMÍREZ, Saúl Alejandro, "Cada que se coman una fresa", *Zeta*, 29 de marzo de 2015.
- _____, "PEP permanecerá en San Quintín hasta que se recupere la tranquilidad", *Zeta*, 11 de mayo de 2015.
- ROMERO Sánchez, Gabriela, 2015, "Otorgan en el DF registro sindical a jornaleros de San Quintín y Xochimilco", *La Jornada*, 5 de noviembre.
- RUIZ, Gerson, "Protestan por falta de agua en San Quintín", *Zeta*, 3 de junio de 2014.
- SUBSIDIOS AL CAMPO EN MÉXICO, 2015, *Agricultura Pequeña* [en línea], Disponible en: <http://subsidiocalcampo.org.mx/analiza/agricultura-pequena/> [Consultado en junio de 2015].
- THOMPSON, E. P., 1977, *La formación histórica de la clase obrera. Inglaterra: 1780-1832*, España, Editorial Laia.
- VELASCO, Laura, Zloliniski, Christina y Coubès, Marie-Laurie, 2015, *De jornaleros a colonos: Residencia, trabajo e identidad en el Valle de San Quintín*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- ZAMBRANO, Carlos Vladimir, 2002, "Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural", en *Territorio y cultura: territorios de conflicto y cambio sociocultural*, Manizales, Colombia, Universidad de Caldas, Departamento de Antropología y Sociología.

La internacionalización de las mipymes manufactureras: situación actual y desafíos

Margarita Pérez Barroso¹
Jorge O. Rouquette Alvarado²
Salvador García de León³

Introducción

El comercio exterior es uno de los principales motores de la economía. Desde una perspectiva macroeconómica, la expansión de las exportaciones permite ampliar la captación de divisas, el nivel de empleo, incrementar la productividad nacional y el crecimiento económico. Desde un enfoque de empresa, las exportaciones contribuyen, entre otros aspectos, a mejorar la utilización de su capacidad productiva, a un mayor desenvolvimiento de sus habilidades gerenciales y calificación de su personal, a la modernización de su tecnología, a una superior especialización productiva, a fortalecer su potencial innovador de productos, procesos, de mercadeo

¹Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la UAM Xochimilco.

²Profesor e investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco.

³Ex profesor del Departamento de Producción Económica de la UAM Xochimilco.

y organizacionales; al aumento de su competitividad y a consolidar sus resultados económicos.

En México, las exportaciones representan alrededor del 30% del PIB y uno de cada cinco empleos está vinculado con esta actividad. En el 2013, del total del valor de las mercancías exportadas el 1.2% correspondió a las no petroleras extractivas, el 3.0% a las agropecuarias, el 13.0% a las petroleras y el 82.8% a las de la industria manufacturera (Banco de México, 2013).

No obstante la predominante participación de la industria manufacturera en el comercio exterior de México, sin embargo, se presenta el problema de que la contribución de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) internacionalizadas es marginal dentro del conjunto del esfuerzo exportador manufacturero, con el agravante de haberse mantenido en los últimos años prácticamente estancada, sin cambios significativos.

Frente a la reciente caída de los precios internacionales del petróleo, la cual se espera que se mantendrá por varios años, y la consecuente disminución de los ingresos de divisas y de los recursos presupuestales del Estado derivados de la pérdida de valor de las exportaciones de este producto, se vuelve aún más apremiante el fortalecer las políticas de internacionalización del sector manufacturero, particularmente del estrato de las mipymes.

Con este trabajo primordialmente se pretende proporcionar una visión general del comportamiento exportador de las mipymes manufactureras, de los obstáculos que enfrenta su internacionalización y de las políticas implementadas por el Gobierno Federal para su fomento.

Para ello se ha dividido en cuatro partes: en la primera se desarrolla el marco teórico, en la segunda se incluye un análisis del comportamiento exportador de las mipymes manufactureras, en la tercera se hace mención a los factores que obstaculizan su internacionalización y en la cuarta parte se incorpora una reseña de uno de los factores distintivos que coadyuvan a su internacionalización.

Marco teórico

La internacionalización de la empresa es un fenómeno económico que desde diversas perspectivas ha sido abordado por un gran número de investigadores tanto desde la óptica de la Teoría del Comercio Internacional como de la Teoría de la Internacionalización de la Empresa, teniendo esta última como preguntas centrales de investigación las siguientes: ¿por qué se internacionaliza, cómo se internacionaliza y cuáles son los factores determinantes de su internacionalización?

El concepto de internacionalización se puede definir como el conjunto de operaciones que facilitan el establecimiento de vínculos más o menos estables entre la empresa y los mercados internacionales, a lo largo de un proceso de creciente implicación y proyección internacional (Trujillo *et al.*, 2006). O bien, como una estrategia corporativa de crecimiento por diversificación geográfica internacional, a través de un proceso evolutivo y dinámico de largo plazo que afecta gradualmente a las diferentes actividades de la cadena valor y a la estructura organizativa de la empresa, con un compromiso e implicación reciente de sus recursos y capacidades con el entorno internacional, y basado en un conocimiento acumulativo de aprendizaje (Villarreal, 2005).

Entre los enfoques sobresalientes que tratan de explicar el fenómeno de la internacionalización se encuentran la perspectiva económica, el enfoque de redes, la teoría de proceso y el caso de las empresas *Born Global*.

En lo referente a la perspectiva económica, las visiones más contemporáneas agrupan las teorías que describen el proceso de internacionalización desde una óptica esencialmente basada en los costos y en sus ventajas económicas. Ejemplos de estos enfoques son el de la ventaja monopolística, la teoría de la internalización, el paradigma ecléctico de Dunning y el enfoque macroeconómico.

Bajo el punto de vista de redes se congregan las teorías que explican el proceso de internacionalización como un desarrollo

lógico de las redes organizativas y sociales. Esto significa que las oportunidades que ofrecen los mercados externos llegan a las empresas locales a través de los miembros de sus redes de contacto como proveedores y clientes (Cardoso *et al.*, 2007).

Los modelos de la perspectiva de proceso están esencialmente relacionados con las decisiones de internacionalización que consideran que la empresa la lleva a cabo a través de un proceso a lo largo del cual va acumulando conocimiento experimental de los mercados externos. Aunque existe un buen número de propuestas desarrolladas bajo esta concepción las más significativas son la teoría del ciclo de vida del producto propuesta por Vernon, el enfoque de innovación y el modelo del proceso de internacionalización de Uppsala (Monreal, 2009). Más recientemente, a las perspectivas anteriores se ha sumado el enfoque de las empresas *Born Global* o de rápida internacionalización, ya sea que nazcan siendo internacionales o que, en un periodo muy cercano a su surgimiento, se introduzcan en el mercado externo.

De las anteriores perspectivas existen principalmente dos vertientes que tratan de explicar el actuar de las mipymes respecto a su proceso de internacionalización. El enfoque de Uppsala y el de las empresas *Born Global*. El modelo de Uppsala (desarrollado en la Universidad de Uppsala, Suecia) describe la internacionalización como un proceso en el cual la empresa incrementará de forma gradual los recursos comprometidos en un mercado del exterior a medida que va adquiriendo conocimiento y experiencia derivados de las actividades que realiza en dicho mercado.

Por consiguiente, la lógica que se encuentra detrás de este modelo es que el compromiso internacional de las empresas aumenta a medida que se acrecienta su comprensión y aprendizaje sobre los mercados extranjeros. O bien, que la falta de conocimiento sobre los mercados exteriores es un importante obstáculo para el desarrollo de las operaciones internacionales (Johanson y Weidersheim-Paul, 1975; Johanson y Vahlne, 1977; Johanson y Vahlne, 1990).

Asimismo, este enfoque establece que la empresa cuando pretende incursionar en un mercado extranjero determinado pasa por cuatro fases sucesivas (cadena de establecimiento), que representan en su desenvolvimiento un grado cada vez mayor de implicación de sus operaciones internacionales, de recursos que compromete. Estas fases son las siguientes: 1) Actividades esporádicas o no regulares de exportación; 2) exportaciones por medio de representantes independientes tales como comercializadoras internacionales; 3) establecimiento de una sucursal comercial en el país extranjero; y 4) apertura de unidades productivas en el país extranjero (Leyva y Parra, 2011).

Otro concepto incorporado por los autores del modelo es el de “distancia psicológica”, según el cual, el ingreso al mercado externo tendería a producirse vía el mercado psicológicamente más próximo al país de origen. El concepto de distancia psicológica se define como el conjunto de factores que imposibilitan o distorsionan los flujos de información entre la empresa y el mercado como las diferencias de idioma, culturales, políticas, jurídicas, sociales, prácticas de negocios, etc. Este concepto adquiere especial relevancia en la decisión de a qué mercados externos acceder en las primeras fases de internacionalización pues normalmente la empresa optará por aquéllos que tengan una distancia psicológica menor para posteriormente introducirse paulatinamente en mercados con una mayor distancia. Asimismo, una vez adquirida una mayor experiencia internacional la empresa basará sus decisiones en otros factores adicionales (Czinkota, 2002).

Con relación a los factores que pueden potenciar o ser un obstáculo al desarrollo del proceso de internacionalización de las mipymes existen diversos estudios cuyos resultados establecen como relevantes los siguientes grupos de factores: factores referidos a las características internas y competitividad de las empresas (disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, financieros, de información, organizacionales, de innovación y relacionales) y factores exógenos (económicos, administrativos y legales, culturales, de *marketing* y geográficos) (Jiménez, 2005; Jiménez, 2007; Ramírez y Ortega, 2008).

Comportamiento exportador de las mipymes manufactureras

La industria manufacturera se constituye por el conjunto de establecimientos dedicados principalmente a la transformación mecánica, física o química de materiales o sustancias con el fin de elaborar productos nuevos. También se considera como parte de las manufacturas el ensamble en serie de partes y componentes fabricados, la reconstrucción en serie de maquinaria y equipo de diversa índole y al acabado de productos manufacturados.

Según datos de los Censos Económicos 2014, el número de establecimientos⁴ de la industria manufacturera ascendía a poco más de 489 mil, cifra que representaba el 11.6% del total a nivel nacional los cuales absorbían el 23.5% del personal ocupado y aportaban el 48.4% de la producción bruta (INEGI, 2015a).

Por estratos de tamaño⁵ el 93.6% eran establecimientos micro, ocupaban el 20.8% del personal y proporcionaban el 2.7% de la producción bruta del sector. Por su parte, los pequeños representaban el 4.2% de los establecimientos, daban ocupación al 8.8% del personal y contribuían con el 4.9% de la producción bruta. El 1.5% de los establecimientos eran medianos, proporcionaban empleo al 16.8% del personal ocupado y generaban el 15.7% de la producción bruta. En cuanto a los grandes establecimientos solamente el 0.7% del total pertenecía a este estrato pero absorbían el 53.6% del total de trabajadores del sector y concentraban el 76.6% de la producción bruta. Por consiguiente, al subsector

⁴ En los Censos Económicos el concepto de establecimiento se define como la unidad económica que en una sola ubicación física, asentada de manera permanente y delimitada por construcciones o instalaciones fijas, combina acciones y recursos bajo la dirección de una sola entidad propietaria o controladora, para realizar actividades de producción de bienes o compra-venta de mercancías o prestación de servicios, sea con fines mercantiles o no (INEGI, 2013).

⁵ En la publicación “Censos Económicos 2014: Resultados definitivos. Julio de 2015” el criterio utilizado para estratificar por tamaño a los establecimientos del conjunto de sectores de actividad fue el siguiente: micro hasta 10 personas ocupadas, pequeño de 11 a 50, mediano de 51 a 250 y grande de 251 y más personas ocupadas.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES MANUFACTURERAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

de las mipymes manufactureras le correspondía el 99.3% de los establecimientos del sector, el 46.4% del empleo y el 23.3% de la producción bruta.

Dentro de este subsector destacan por su relevancia económica las empresas manufactureras de exportación cuyo esfuerzo exportador, no obstante los logros alcanzados, ha sido insuficiente ya que el número de empresas⁶ que participan ha sido sumamente bajo: un promedio de 6032 para el periodo 2007-2013, solamente superado en los años del 2008 al 2010. Lo cual implica que únicamente cerca del 3% del total de empresas manufactureras realiza actividades de exportación. Por otra parte, los valores de las exportaciones en el período 2007-2013 muestran una tendencia ascendente por encima del promedio debido fundamentalmente a los logros de la gran empresa (Cuadro 1).

Cuadro 1
Número de empresas manufactureras de exportación
y valor de las exportaciones, 2007-2013

Año	Número de empresas	Valor de las exportaciones (miles de dólares)
2007	5 993	199 222 772
2008	6 206	214 138 035
2009	6 163	169 492 474
2010	6 110	219 656 489
2011	5 973	244 854 675
2012	5 934	265 707 638
2013	5 844	281 903 839
Promedio anual	6 032	227 853 703

Fuente: INEGI, Perfil de las empresas manufactureras de Exportación, 2007-2010 y 2010-2013.

⁶ En las estadísticas económicas del INEGI el concepto de empresa no coincide con el de establecimiento. Lo anterior debido a que el término empresa se utiliza indistintamente para referirse a empresas conformadas por un solo establecimiento en una única ubicación física (empresas uniestablishment) y empresas constituidas por varios establecimientos emplazados en distintas ubicaciones físicas (empresas multiestablishment) (INEGI, 2015b).

A lo anterior habría que agregar la alta concentración del sector manufacturero de exportación, ya que en promedio el 24.8% de las grandes empresas genera el 80.7% del valor total de las exportaciones.

Por tamaño de las empresas destaca aún más el muy limitado número de las que participan en el esfuerzo exportador, particularmente en el caso de las micro y pequeñas con un promedio de sólo 290 y 1 151 empresas respectivamente, en el periodo 2007-2013 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Número de empresas manufactureras de exportación
por tamaño de los establecimientos,
2007-2013

Año	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
2007	277	1 128	2 437	2 151
2008	274	1 180	2 488	2 264
2009	311	1 273	2 521	2 058
2010	316	1 212	2 472	2 110
2011	293	1 119	2 420	2 141
2012	297	1 082	2 349	2 206
2013	265	1 068	2 284	2 227
Promedio anual	290	1 151	2 424	2 165

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Perfil de las empresas anufactureras de exportación, 2007-2010 y 2010-2013.

A tal situación habría que agregarle la baja aportación promedio anual de los estratos de las mipymes al valor de las exportaciones manufactureras: 0.2% las microempresas, 0.6% las pequeñas y 6.7% las medianas, lo cual sumado da 7.5% frente a un 92.5% de la gran empresa (Cuadro 3).

En cuanto a las mipymes en su conjunto, en el Cuadro 4 se puede apreciar que su número no ha tenido cambios significativos. En el periodo 2007-2013 el promedio anual de empresas manufactureras de exportación fue solamente de 3 870. En lo relativo al valor de las exportaciones su tasa promedio anual alcanzó únicamente un 2.6%.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES MANUFACTURERAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

Cuadro 3
Valor de las exportaciones de las empresas manufactureras por tamaño de los establecimientos (Miles de dólares), 2007-2013

Año	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
207	529 109	1 167 835	13 817 951	183,707 877
208	370 436	1 417 675	14 873 792	197 476 132
209	344 101	1 458 741	13 869 381	153 820 251
2010	367 391	1 424 937	14 936 189	202 927 972
2011	460 417	1 237 315	16 380 330	226 776 613
2012	340 068	1 355 588	16 239 487	247 772 495
2013	216 757	1 328 456	16 537 693	263 820 933
Promedio anual	375 468	1 341 507	15 236 403	210 900 325

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Perfil de las empresas manufactureras de exportación 2007-2010 y 2010-2013.

Cuadro 4
Número de mipymes manufactureras de exportación y valor de las exportaciones, 2007-2013

Año	Número de mipymes	Valor de las exportaciones (miles de dólares)
2007	3 842	15 514 485
2008	3 942	16 715 903
2009	4 105	15 672 223
2010	4 000	16 728 517
2011	3 832	18 078 062
2012	3 728	17 935 143
2013	3 617	18 082 906

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Perfil de las empresas manufactureras de exportación, 2007-2010 y 2010-2013.

En el 2013, cerca del 60% de las mipymes exportadoras se concentraba en siete subsectores de los 21 en que se agrupa la industria manufacturera. Por orden de importancia: en la fabricación de productos químicos, industrias del plástico y del hule, fabricación de prendas de vestir, fabricación de equipo de transporte, fabricación de maquinaria y equipo, industria alimentaria, e industria química.

Por el valor de las exportaciones el 72.2 por ciento correspondía a ocho subsectores de actividad económica en el siguiente orden de relevancia por su magnitud: industria química; fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; fabricación de equipo de transporte; industria alimentaria; industria del plástico y del hule; fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipos de generación de energía eléctrica; fabricación de productos metálicos; y fabricación de maquinaria y equipo (Cuadro 5).

Por estratos de tamaño y a nivel de subsector, resalta en mayor medida el escaso número de mipymes que exportan, particularmente de micros y pequeñas empresas. En el caso de las micro, su participación varía de un mínimo de 4 en industrias metálicas básicas y un máximo de 35 plantas exportadoras en la fabricación de productos metálicos con un promedio por subsector de alrededor de 13 empresas. En las pequeñas, su número fluctúa de un mínimo de 16 en la industria del papel a un máximo de 143 en la fabricación de productos metálicos con un promedio por subsector de cerca de 51 empresas.

En lo referente al destino de las exportaciones de las mipymes, destaca el limitado nivel de su diversificación geográfica. En el 2013, poco más del 68 por ciento de las empresas dirigía sus exportaciones al mercado norteamericano con un valor que representaba alrededor del 84% de la oferta total. El 16% restante se distribuyó entre los países de América Latina con un 6.9%, la Unión Europea con 4.9% y el 4.2% correspondió a Canadá, Asia y otros países (Cuadro 6).

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES MANUFACTURERAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

Cuadro 5
Número de Mipymes manufactureras de exportación por subsector de actividad económica y valor de las exportaciones, 2013

Subsector de actividad económica	Número de empresas	Valor de las exportaciones (miles de dólares)
Industria alimentaria	235	1 683 563
Industrias de las bebidas y del tabaco	65	697 659
Fabricación de insumos textiles y acabados de textiles	57	90 675
Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	59	108 904
Fabricación de prendas de vestir	277	735 003
Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	140	190 628
Industria de la madera	52	78 191
Industria del papel	84	201 794
Impresión e industrias conexas	86	163 697
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	13	104 341
Industria química	233	3 095 645
Industria del plástico y del hule	418	1 259 315
Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	147	308 549
Industrias metálicas básicas	125	685 003
Fabricación de productos metálicos	438	1 052 327
Fabricación de maquinaria y equipo	243	1 047 703
Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	167	2 120 457
Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipos de generación de energía eléctrica	141	1 095 232
Fabricación de equipo de transporte	253	1 696 747
Fabricación de muebles, colchones y persianas	142	343 087
Otras industrias manufactureras	215	972 096
TOTAL	3 617	18 082 906

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Perfil de las empresas manufactureras de exportación, 2010-2013.

Cuadro 6

Número de Mipymes manufactureras de exportación y valor de las exportaciones por países seleccionados y zonas geográficas de destino, 2013

Países y zonas geográficas	Número de empresas	Valor de las exportaciones (miles de dólares)
Canadá	60	193 714
Estados Unidos	2 472	15 142 174
América Central	329	433 672
Antillas	66	125 559
América del Sur	233	691 582
Unión Europea	134	881 326
Asia	82	292 822
Otros países	241	322 057
TOTAL	3 617	18 082 906

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Perfil de las empresas manufactureras de exportación, 2010-2013.

Factores que obstaculizan la internacionalización de las mipymes manufactureras

A continuación se presentan algunos de los principales factores con los que se pretende explicar las causas por las cuales las mipymes manufactureras en México han tenido el limitado comportamiento exportador analizado anteriormente. Tanto en lo relativo a la incorporación de nuevas empresas como al desarrollo de las que ya han logrado internacionalizarse. La descripción de estos factores se han agrupado en dos rubros: factores referidos a las características internas y competitividad de las empresas y factores exógenos (Instituto Nacional del Emprendedor, 2015; Abreu, 2013; Ramírez y Ortega, 2008; Jiménez, 2007).

Factores referidos a las características internas y competitividad

Recursos humanos: Insuficiente formación, conocimiento, experiencia y capacidades del personal directivo y de aquellos trabajadores cuyo perfil corresponde a las categorías de cargos que ejercen un mayor impacto en los procesos críticos de internacionalización.

Recursos de información: Desconocimiento de las oportunidades y facilidades que ofrece el mercado externo, de los tratados y acuerdos comerciales que tiene signados México con un gran número de naciones. Asimismo, de los mecanismos financieros para cubrir los riesgos inherentes a las exportaciones y a los mercados a los cuales se pretende llegar y una escasa noción de los apoyos institucionales disponibles, privados y gubernamentales, para la exportación. Además, el contar con reducidos activos referentes a las aplicaciones de las tecnologías de la información y comunicación a los procesos internos clave.

Recursos organizacionales: Insuficiente capacidad para movilizar y sustentar los procesos de cambio requeridos para la internacionalización; escasa cultura empresarial exportadora y poca capacidad de negociación derivado de la reducida escala a la que operan la mayoría de las mipymes y de los bajos niveles de asociación y cooperación interempresarial con fines de negocios. Además, empleo de modelos de gestión gerencial no actualizados.

Recursos tecnológicos: Insuficiente modernización tecnológica y dificultad para ajustar los productos a exportar a regulaciones y normas de los países de destino.

Recursos de innovación: Poco o nulo desarrollo de las capacidades de la empresa para implementar innovaciones en productos, procesos, *marketing* y organizacionales.

Recursos financieros: Activos financieros escasos para cubrir los elevados costos que implica la internacionalización de sus productos.

Recursos relacionales: Poco desarrollo de las relaciones con los grupos de interés vinculados con las actividades de exportación tales como canales de distribución, proveedores, aliados, competidores, inversores, instituciones de fomento y clientes potenciales.

Barreras exógenas

Barreras económicas:

Crédito institucional escaso y limitaciones para su acceso, principalmente con relación a las tasas de interés, montos, exigencias de garantías y plazos; elevado nivel de riesgo en las operaciones internacionales (riesgos de fluctuaciones de las divisas, contractuales, de transporte de las mercancías, por falta de pago de facturas, políticos, etc.) y altos costos de la logística internacional (transporte, seguros, almacenamiento, etc.). Igualmente, insuficientes programas de apoyo, estímulos y facilidades gubernamentales para el fomento de las exportaciones.

Barreras administrativas y legales:

Restricciones en el exterior, particularmente en cuanto a las barreras no arancelarias impuestas por los diversos países: precios mínimos y máximos, requisitos de calidad y seguridad, etiquetado de mercancías, envases, requerimientos sanitarios y fitosanitarios, regulaciones ecológicas, autorizaciones y licencias, etc. y exceso de trámites burocráticos y su costo elevado.

Barreras culturales:

Diferencias en idiomas, modales, costumbres, religión, forma de hacer negocios, lenguaje no verbal, valores, actitudes, etcétera.

Barreras de marketing:

No disponer de canales de distribución adecuados en el país de destino.

Desde luego, la relación anterior de factores que son un obstáculo para la internacionalización de las mipymes manufactureras son de carácter general y su mayor o menor importancia estratégica dependerá, entre otros aspectos, de las características particulares de cada empresa y de la fase del proceso de internacionalización en que se encuentre (realizando actividades esporádicas o no regulares de exportación; llevándolas a cabo por medio de representantes independientes tales como comercializadoras internacionales, etc.).

Políticas públicas que favorecen la internacionalización de las mipymes

Dentro de los factores distintivos que apoyan la internacionalización de las mipymes manufactureras se encuentran las políticas implementadas por el Poder Ejecutivo Federal a través del Sistema Nacional de Planeación las cuales ocupan un lugar especial por la diversidad de programas instrumentados. Con relación a éstas, a continuación se presenta una reseña de su marco institucional y de sus características más relevantes.

Plan Nacional de Desarrollo

En términos generales, las políticas públicas corresponden al conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Las políticas públicas están contenidas tanto en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales como en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas y decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

Si bien las políticas públicas incluyen espacios de acción tanto para los gobiernos como para los sectores privado y social, las distintas instancias gubernamentales cumplen una importante función en su generación. Una de las más importantes decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: su agenda. Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas y asuntos que los gobernantes han elegido y ordenado como objetos sobre los cuales han decidido actuar (Aguilar, 2003).

La formalización de la agenda de gobierno del Ejecutivo Federal actual, de sus propósitos de política, tienen como marco de integración el Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual se apoya en una estructura institucional que define, en sus distintos niveles de operación, las responsabilidades de cada uno de los participantes. Mediante

estas responsabilidades y funciones se generan diferentes documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, cobertura espacial y temporal, y por la tarea a cumplir dentro del Sistema. Entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Poder Ejecutivo Federal, 2013), instrumento normativo de mediano plazo que es el eje que articula el conjunto de políticas, programas y acciones del gobierno federal, orientadas al logro del gran objetivo de “Llevar a México a su Máximo Potencial” y, además, sirve de marco y da origen al Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 de la Secretaría de Economía y al Programa Institucional 2013-2018 del Banco Nacional de Comercio Exterior SNC, Banca de Desarrollo, que incluyen lineamientos relacionados con el fomento de las mipymes de exportación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se agrupan las políticas públicas del Ejecutivo Federal en cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México Con Responsabilidad Global. Asimismo, tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

Dentro de esta meta nacional de México Próspero y de la estrategia transversal Democratizar la Productividad se destacan los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción vinculadas directa e indirectamente con el fomento de las mipymes de exportación:

<i>Meta Nacional:</i> México Próspero.
<i>Objetivo:</i> Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
<i>Estrategias:</i> Ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros a través de la Banca de Desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, complementando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo.
<i>Líneas de acción:</i> Promover la participación de la banca comercial y otros intermediarios regulados, en el financiamiento de sectores estratégicos.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES MANUFACTURERAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

<i>Meta Nacional:</i> México Próspero.
<i>Objetivo:</i> Desarrollar los sectores estratégicos del país.
<i>Estrategias:</i> Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.
<i>Líneas de acción:</i> <ul style="list-style-type: none">-Apoyar la inserción exitosa de las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, con más potencial de crecimiento y generación de empleo, de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas del país.-Impulsar programas que desarrollen capacidades intensivas en tecnologías de la información y la comunicación, así como la innovación para promover la creación de ecosistemas de alto valor agregado de las micro, pequeñas y medianas empresas.-Apoyar el escalamiento empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas.-Incrementar la participación de micro, pequeñas y medianas empresas en encadenamientos productivos así como su capacidad exportadora.

<i>Meta Nacional:</i> México Próspero.
<i>Objetivo:</i> Enfoque transversal.
<i>Estrategias:</i> Democratizar la productividad.
<i>Líneas de acción:</i> <ul style="list-style-type: none">-Promover el desarrollo de productos financieros adecuados, modelos innovadores y uso de nuevas tecnologías para el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.-Fomentar el acceso a crédito y servicios financieros del sector privado, con énfasis en aquellos sectores con el mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad como el campo y las pequeñas y medianas empresas.

Programa de Desarrollo Innovador

El artículo 23 de la Ley de Planeación establece que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector. Por consiguiente, en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (Secretaría de Economía, 2013) se han establecido los objetivos, estrategias y líneas de acción alineadas con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Dentro de ellos se destaca el siguiente objetivo sectorial relativo al fomento de las mipymes y su correspondiente alineación con el Plan Nacional de Desarrollo:

<i>Meta Nacional:</i> México Próspero.
<i>Objetivo de la Meta Nacional:</i> Desarrollar los sectores estratégicos del país.
<i>Estrategia de la Meta Nacional:</i> Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.
<i>Objetivo del Programa de Desarrollo Innovador:</i> Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las mipymes y los organismos del sector social de la economía.

Para alcanzar este objetivo de impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las mipymes, el Gobierno de la República determinó la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) el cual es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacionales e internacionales para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial.

Tiene entre sus tareas el impulsar la cultura emprendedora; apoyar la creación y consolidación de más micro, pequeñas y medianas empresas; facilitar que más empresas crezcan de micro a pequeñas, de pequeñas a medianas y de medianas a grandes; y potenciar la inserción exitosa y competitiva de éstas en los mercados internacionales.

Cuenta con varias categorías de programas de fomento, entre ellos, el denominado “Programa para Mipymes”, relacionado con las mipymes de exportación. Este programa tiene como objetivo apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas a elevar sus capacidades empresariales a través de proyectos integrales de capacitación y consultoría para que aumenten su productividad y competitividad; favorecer la apertura de nuevos puntos de venta de franquicias; auxiliar a las mipymes a integrar su oferta de productos y/o servicios en consorcios de exportación o algún otro modelo de asociacionismo empresarial con fines de exportación, para impulsar y mejorar su posición competitiva en el mercado internacional o propiciar su internacionalización. Además, respaldar a las mipymes para desarrollar sus productos o servicios, para iniciar, consolidar o diversificar su presencia en los mercados internacionales.

Asimismo, este programa cuenta con varias modalidades de apoyos tales como la del “Desarrollo y Fortalecimiento de la Oferta Exportable” que tiene como objetivo el proporcionar financiamiento, entre otros, a las mipymes, gobiernos estatales y municipales, consorcios de exportación, organismos, asociaciones y cámaras empresariales para realizar proyectos de exportación que les permitan acilitar la venta de productos y/o servicios directamente al cliente en el mercado destino o por medio de intermediarios. Lo anterior, en el marco de las siguientes sub-modalidades:

-Exportación directa: Apoyar a las mipymes en el fortalecimiento de habilidades y desarrollo de la oferta exportable.

-Desarrollo de proveedores de empresas globales: Apoyar a las mipymes para su inserción en cadenas productivas de exportación.

-Cooperación empresarial para la exportación: Apoyar la constitución y consolidación de Consorcios de Exportación.

Los apoyos pueden ir dirigidos a rubros como capacitación, consultoría, análisis y estudios de sectores y mercado, plan de exportación, sistemas de información, asistencia legal, administrativa y/o contable, diseño de imagen del Consorcio de Exportación, diseño de imagen del producto, certificación y/o registro de marca y/o cumplimiento de normas para la exportación, diseño y elaboración de material promocional del producto y/o servicio, envío de muestras y productos y organización y/o participación en misiones de exportación, encuentros de negocios de exportación, así como de ferias promocionales de exportación.

Con relación a la información sobre los recursos asignados al Desarrollo y Fortalecimiento de la Oferta Exportable por el Inadem, cabe señalar que es sumamente limitada. Para este rubro, en el 2015 la asignación presupuestal ascendió solamente a 26 millones de pesos para distribuirse en partes iguales entre proyectos denominados grandes, medianos y pequeños pertenecientes a diferentes sectores de la economía y al conjunto de entidades del país. O sea, que en promedio a cada entidad federativa le corresponden alrededor de 840 mil pesos (Inadem, 2015).

Programa Institucional 2013-2018, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, Banca de Desarrollo

De acuerdo a los lineamientos de política del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el Programa Nacional de Financiamiento 2013-2018 (Pronafide) cuyo objetivo número 6 sirvió de base para formular los objetivos del Programa Institucional 2013-2018 del Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, Banca de Desarrollo (Bancomext, 2013), como se puede observar a continuación. En este caso, particularmente con los relacionados con el fomento de las exportaciones de las mipymes:

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MIPYMES MANUFACTURERAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

<i>Meta Nacional:</i> México Próspero.
<i>Objetivo de la Meta Nacional:</i> Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
<i>Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional:</i> Ampliar el acceso al crédito y a otros servicios financieros a través de la Banca de Desarrollo, a actores económicos en sectores estratégicos prioritarios con dificultades para disponer de los mismos, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas, además de la innovación y la creación de patentes, complementando mercados y fomentando la participación del sector privado sin desplazarlo.
<i>Objetivo del Plan Institucional de Bancomext:</i> Aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones impulsando el acceso de las empresas medianas y pequeñas al financiamiento.

Del anterior Objetivo del Plan Institucional de Bancomext se deriva la siguiente estrategia y sus líneas de acción para el fomento de las empresas medianas y pequeñas (Pymes) exportadoras:

Estrategia: Apoyar a un mayor número de Pymes para su integración a las cadenas de valor del comercio exterior.

Líneas de acción:

-Coadyuvar con los bancos para promover una oferta de productos y servicios para Pymes dirigidos a incrementar las cadenas de valor.

-Impulsar el acceso al crédito a Pymes mediante mecanismos como garantías a los intermediarios financieros y fondeo.

-Promover la capacitación a funcionarios de los estados sobre los programas y productos del Banco con el objetivo de canalizar necesidades de crédito a Bancomext.

-Desarrollar un Programa (piloto en el 2014) de Proveedores dirigido a integrar a proveedores nacionales a las cadenas de valor para aumentar el contenido nacional de las exportaciones.

-Trabajar con los intermediarios financieros en la identificación y segmentación de las empresas Pymes dentro de sus portafolios.

-Desarrollar un programa de asistencia técnica en materia financiera para ofrecerlo a las Pymes.

-Fortalecer los esquemas y programas de garantías para aumentar los préstamos a las Pymes y mejorar sus condiciones.

-Verificar, y en su caso, adecuar los programas crediticios con el objetivo de que promuevan el acceso al financiamiento a las Pymes.

-Apoyar a los empresarios mexicanos radicados en el exterior a fin de generar redes internacionales de producción y comercialización en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Bancomext.

Para la implementación de parte de las líneas de acción mencionadas, Bancomext ofrece entre sus productos y servicios los descritos a continuación:

-Crédito PyMEx para exportadores hasta por 3 millones de dólares. Mediante intermediarios financieros (Banamex, BBVA Bancomer, HSBC, Santander, BanBajío, Banca Mifel, etc.) se ofrece este apoyo a empresas y personas físicas con actividad empresarial exportadora.

-Cartas de crédito de exportación: es un instrumento de pago que recibe un exportador por medio de un banco que respalda el pago de las mercancías que está vendiendo, le da certeza sobre los términos y condiciones a cumplir para obtener el pago.

-Garantía comprador. Bancomext otorga su garantía para que los intermediarios financieros en el extranjero financien en sus países a compradores de productos y servicios a exportadores mexicanos. O sea, exportadores que requieren ofrecer a sus clientes en el extranjero opciones de financiamiento para la adquisición de sus productos y/o servicios.

-Factoraje internacional de exportación el cual es un programa diseñado para satisfacer las necesidades de liquidez a empresas mexicanas por medio de sus cuentas por cobrar, con una cobertura internacional y un financiamiento de hasta el 90% del valor facturado.

En el 2012 los recursos otorgados a pequeñas y medianas empresas exportadoras ascendieron a 12 859 millones de pesos y beneficiaron a 921 empresas; en el 2013 a 19 595 millones y 2 180 empresas beneficiadas y en el 2014 a 32 770 millones para 3 705 empresas. En este último año el 42% de los recursos se destinaron al otorgamiento de

créditos a través de los intermediarios bancarios y no bancarios, el 30% al programa de garantías, el 23% a cartas de crédito y el restante 5% a factoraje internacional (Bancomext, 2015).

ProMéxico

Desde el año 2007 ProMéxico sustituyó a Bancomext en las tareas de promoción de las exportaciones y atracción de inversión extranjera directa al país. Se trata de un fideicomiso público del gobierno federal encargado de coordinar las estrategias dirigidas al fortalecimiento de la participación de México en la economía internacional, apoyando el proceso exportador de las empresas establecidas en nuestro país y coordinando acciones encaminadas a la atracción de inversión extranjera. Los lineamientos que sustentan las bases generales para los Apoyos y Servicios que ProMéxico proporciona son los siguientes (ProMéxico, 2015):

- Apoyar la mejora de procesos empresariales, la promoción y la comercialización de los productos y servicios mexicanos en el exterior, así como la internacionalización de las empresas mexicanas, para fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera directa en México.

- Facilitar la mejora y certificación de procesos productivos, así como el incremento de la competitividad de productos y servicios mexicanos, con el objeto de satisfacer los requerimientos del mercado internacional.

- Estimular el posicionamiento de marcas mexicanas en los mercados internacionales a través de la instrumentación de esquemas de promoción de los productos y servicios mexicanos.

- Apoyar la presencia de productos y servicios mexicanos en ferias y misiones comerciales, así como en foros de negocios internacionales.

- Fomentar la adopción de mecanismos y prácticas de comercialización y logística de las empresas mexicanas en los mercados internacionales.

- Apoyar la atracción de inversión extranjera a través de ferias, seminarios, foros y otras formas de difusión y encuentros con inversionistas internacionales, tanto en México como en el exterior.

-Apoyar la capacitación y asistencia técnica a las empresas para mejorar sus condiciones de competencia en los mercados internacionales.

-Estimular el desarrollo de estudios e investigaciones sobre negocios internacionales así como la preparación de profesionistas que impulsen el desarrollo comercial de las empresas mexicanas en el exterior.

Los apoyos y servicios se proporcionan a través de una red de Instituciones de Apoyo como organismos empresariales, agrupaciones gubernamentales, instituciones educativas, centros de investigación, empresas de capacitación en negocios internacionales, así como dependencias, entidades y organismos federales, estatales y municipales.

Conclusiones y comentarios finales

Con base en los resultados del análisis del comportamiento exportador de las mipymes presentado anteriormente, sobresale el hecho de que en el período 2007-2013 su participación en el esfuerzo de internacionalización sigue siendo marginal, se encuentra prácticamente estancado y altamente concentrado en un país de destino: los Estados Unidos, desestimando las oportunidades de mercado que brindan las naciones de Centro y Sudamérica, la Unión Europea y Asia.

Por otra parte, tales resultados son un indicador del limitado alcance y poco éxito logrado con los programas arriba mencionados implementados por el gobierno federal para amortiguar los obstáculos a la internacionalización de las mipymes manufactureras.

Por consiguiente, se hace evidente la necesidad de diseñar una política económica que efectivamente coadyuve a superar los obstáculos que enfrentan las mipymes para acrecentar su internacionalización y para que ocupen un puesto realmente significativo en el sector exportador del país. Para ello, se propone una política que incorpore un nuevo instrumento: un Plan Integral de Desarrollo de las Mipymes de Exportación, formulado con una visión holística y con recursos suficientes para abocarse de manera concluyente a superar la problemática que enfrenta.

Por último, es importante mencionar que el número de investigaciones sobre la internacionalización de las mipymes manufactureras es muy limitado, tanto en lo referente a enfoques de carácter global como los específicos a nivel regional, de rama y empresa. En consecuencia, es indispensable que en las instituciones de investigación y universidades del país se promueva en mayor medida su estudio a través de trabajos que den respuestas a interrogantes como las siguientes: ¿Por qué se internacionalizan las mipymes manufactureras, cómo se internacionalizan y cuáles son los factores determinantes de su internacionalización?

Asimismo, son importantes los estudios que aborden cuestiones como la evaluación de la eficacia de las políticas públicas de apoyo a las mipymes manufactureras de exportación, estimación de su potencial exportador, grado de aprovechamiento de las preferencias arancelarias derivadas de los tratados y acuerdos comerciales, experiencias exitosas, oportunidades de mercado, marcos normativos de su operación, estudios prospectivos, asociación y cooperación interempresarial, y logística internacional. Además, impulsar la elaboración de diagnósticos de empresa enfocados a la identificación y análisis de las problemáticas internas y externas que enfrentan en sus procesos de internacionalización.

Bibliografía

- ABREU, R. (2013). "Identifican 10 limitantes para sumar a PyMEs mexicanas a cadenas globales". En: t21.com.mx (Consultado 14/09/2015).
- AGUILAR, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- BANCO DE MÉXICO (2013). "Balanza comercial de mercancías de México". En: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA176§or=1&locale=es> (Consultado 10/08/2015).

- BANCOMEXT (2013). *Programa Institucional de Bancomext 2013-2018*, Bancomext (2015). Informe Anual 2014, México.
- CARDOSO, P. P., Chavarro, A., Ramírez, C. A. (2007). “Teorías de internacionalización”, *Panorama*, Vol.1, No. 3, pp. 4-23.
- CZINKOTA, M. R. (2002). *Marketing internacional*, 6ª Ed., Prentice Hall, México.
- INADEM (2015). “Resultados de la convocatoria 4.4: Desarrollo y Fortalecimiento de la Oferta Exportable”. En www.inadem.gob.mx (Consultado 13/08/2015).
- INEGI (2013). “Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México”, SCIAN, México.
- ____ (2015a). *Censos Económicos 2014*. Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos, México.
- ____ (2015b). “Perfil de las empresas manufactureras de exportación 2015”. Síntesis metodológica, México.
- INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDEDOR (2015). “Exportación: Barreras a la entrada”. En: <http://www.contactopyme.gob.mx/guiasempresariales/guias.asp?s=10&g=5&sg=35> (Consultado 13/09/2015).
- JIMÉNEZ, I. (2005). “Factores determinantes del comportamiento exportador de las Pymes de Aguascalientes”, *Investigación y Ciencia*, Vol. 13, No. 32, pp. 23-28.
- ____ (2007). “Determinantes para la internacionalización de las Pymes mexicanas”, *Análisis Económico*, Vol. XXII, No. 49, pp. 112-131).
- JOHANSON, J., Vahlne, J. (1990). “The mechanism of internationalization”, *International Marketing Review*, Vol 7, No. 4, pp. 11-23.
- ____ (1977). “The internationalization process of the firm: A model for the decision making process affecting the pattern and face of the internationalization”, *Journal of International Business*, Vol.8, No.1, pp. 23-32.
- JOHANSON, J., Weidersheim-Paul (1975). “The internationalization of the firm: four Swedish cases”; *Journal of Management Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 305-322.

- LEYVA, S. E., Parra, A. P., Trujillo, N. (2011). “Análisis del proceso e internacionalización de la empresa colombiana Gutemberg contextualizado con el modelo Uppsala y características gerenciales de la toma de decisiones”, Programa de Administración de Negocios Internacionales de la Konrad Lorenz, Colombia.
- MONREAL, J. (2009). “Análisis del comportamiento exportador de la empresa española desde el enfoque de los recursos y capacidades”, Universidad de Murcia, España.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- PROMÉXICO (2015). “Lineamientos para la operación de los apoyos y servicios de ProMéxico”, México.
- RAMÍREZ, C., Ortega, E. (2008). “Las pequeñas y medianas empresas exportadoras mexicanas ante los mercados exteriores”, *Boletín Económico de ICE*, Núm. 2936, pp. 17-31.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2013). *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*, México.
- TRUJILLO, M. A., Rodríguez, D. F., Guzmán, A., Becerra, G. (2006). “Perspectivas teóricas sobre internacionalización de empresas”, Documento de Investigación No. 30, Universidad del Rosario, Bogotá D. C.

Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo en el sector salud

José Miguel Natera¹
Soledad Rojas-Rajs²
Marcela Suárez³

1. Introducción

América Latina es la región más desigual del planeta (Bárcena Ibarra, 2012). Si bien la exclusión no es únicamente un tema de desigualdad, sí existe una estrecha relación entre ambos fenómenos. Durante los últimos años, se ha observado además que esta relación desigualdad-inclusión ha sido también acompañada por procesos de crecimiento económico que, se esperaba, redundaran en un mayor bienestar (Sunkel & Infante, 2009).

¹ Catedrático Conacyt –Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco. Programa de Posgrado en Economía, Gestión y Políticas de la Innovación. Correo electrónico: josemiguelnatera@gmail.com

² Catedrática Conacyt –Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco. Programas de Maestría en Medicina Social y Doctorado en Ciencias en Salud Colectiva. Correo electrónico: srojasrajs@gmail.com

³ Catedrática Conacyt –Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco. Programa de Posgrado en Economía, Gestión y Políticas de la Innovación. Correo electrónico: marce.srz@gmail.com

En la región se ha observado el fracaso de la teoría del derrame económico, en la que los beneficios del proceso de crecimiento económico se traducen en desarrollo de manera automática, donde las fuerzas del mercado se encargan de distribuir linealmente los beneficios a la sociedad, a través de los salarios (forma directa) o a través de las ayudas específicas y acotadas de un Estado solvente (forma indirecta)⁴ (Aghion & Bolton, 1997). La confrontación con la realidad ha obligado a repensar el desarrollo y, en especial en los últimos años, en la capacidad que tiene este proceso de alcanzar a todos los sectores de la población.

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) se han considerado como uno de los principales motores que favorecen el proceso de desarrollo económico (Fagerberg, Srholec, & Verspagen, 2010), por lo que es necesario también repensarlas en términos de la inclusión, no sólo considerando el acceso a bienes materiales u oportunidades económicas, sino la posibilidad de tener condiciones de vida dignas (LALICS, 2014).

El estado de salud en las sociedades es un factor que condiciona el desarrollo económico y social (Sáenz, 2015). La salud y la enfermedad se distribuyen de forma diferenciada en los colectivos humanos, según condiciones de vida y socio-económicas, acceso a recursos sanitarios básicos y al sistema de salud. Estas desigualdades sanitarias producen inequidades en salud (OMS, 2009). Los colectivos en posiciones sociales menos privilegiadas enferman y mueren con más frecuencia o gravedad que quienes tienen mejores condiciones de vida y mayor acceso a satisfactores básicos de bienestar, como la educación, el trabajo, la vivienda, un medio físico saludable (por ejemplo, con agua potable), entre otros determinantes sociales de la salud.

⁴ Esa expectativa, a todas luces frustrada, se apoyó en un modelo de políticas neoliberal, en el que la intervención del Estado en la economía era considerada una fuente de ineficiencia: el mercado por sí sólo tenía el poder de solucionar los problemas sociales a través del uso eficiente de recursos; por tanto, la disminución de la participación del Estado era una ayuda en la promoción de las soluciones privadas a las demandas sociales. El modelo neoliberal implica, por ejemplo, una disminución del gasto social, la privatización de empresas estatales y la desregulación de las actividades económicas (Rodrik, 2003).

A pesar de la evidencia que muestra el gran impacto de las inequidades en salud y la existencia de un gradiente social en la salud (OMS, 2009), las políticas sanitarias están centradas en el tratamiento curativo de las enfermedades, en muchas ocasiones sin tomar en cuenta su carácter social (Laurell, 1995). La práctica médica está actualmente más centrada en la implementación de tecnologías diagnósticas y terapéuticas, que si bien pueden tener gran valor, también pueden ser inaccesibles para la mayoría de la población y los sistemas públicos de salud. La perspectiva del desarrollo inclusivo pensado en términos de salud, permite reconocer que esta última está socialmente determinada y que las acciones que buscan reducir las brechas de desigualdad entre los grupos humanos tienen efectos positivos en la salud. En este sentido, constituye un marco orientativo tanto para la producción de soluciones a problemas de salud, como para la implementación de políticas e intervenciones sanitarias, que además de actuar sobre las enfermedades, consideren las inequidades en salud.

Existe, entonces, una tensión entre desarrollo, CTI y salud, que requiere de respuestas teóricas para colaborar en la configuración del problema. Partiendo de la aproximación al desarrollo que plantea Sen (1999), una visión sistémica de la innovación (Lundvall, Johnson, Andersen & Dalum, 2002) y las consideraciones más relevantes para lograr la inclusión (Arocena & Sutz, 2012; Cozzens & Sutz, 2012; LALICS, 2014); este trabajo tiene como objetivo explorar dos marcos analíticos existentes para el estudio de la orientación de la CTI hacia el desarrollo inclusivo en el sector salud. La determinación de estos dos marcos analíticos se basa en una revisión de la literatura internacional, lo cual se hizo de acuerdo a los siguientes pasos: (i) tomando como punto de partida todos los documentos presentados en las conferencias de los últimos 10 años de la red Globelics⁵, se buscaron palabras clave en los títulos y en los resúmenes con el objetivo de identificar, a través

⁵La red Globelics (<http://www.globelics.org>) reúne al mayor número de científicos sociales interesados en la relación entre innovación y desarrollo. Es una red global y abierta, en la que participan investigadores de todos los continentes, permitiendo un espacio de discusión entre las visiones de países desarrollados y países en vías de desarrollo.

de los artículos, a los autores más enfocados en el estudio de la interacción entre salud y CTI; (ii) se hizo una revisión de los *Curricula Vitae* de estos investigadores para conocer las publicaciones más relevantes (usando como criterios el número de citas y la calidad del medio en el que se publicó); y (iii) se analizaron los documentos más importantes de los investigadores. Estos pasos permitieron localizar las dos propuestas que aquí se analizan, así como recoger la visión de la comunidad científica que estudia la relación entre innovación y desarrollo desde una perspectiva sistémica.

Durante la sección siguiente del documento se realizará una discusión de diferentes aproximaciones y retos presentes cuando se desea utilizar la CTI para solucionar problemas de inclusión. Posteriormente, se describirán las particularidades del sector salud, mostrando la complejidad que involucra la atención de las condiciones de vida de la población, tomando la diabetes en México como caso ilustrativo. Por último, se presentarán los dos marcos analíticos más influyentes para el estudio del uso de la CTI hacia el desarrollo inclusivo en salud, señalando las coincidencias y diferencias de ambos enfoques.

2. CTI y desarrollo: una visión sistémica

Resulta inexorable empezar la discusión de la relación entre desarrollo inclusivo y CTI con una revisión elemental de dos conceptos clave: desarrollo e innovación. Si bien el objetivo de este documento no es presentar una revisión exhaustiva de estos conceptos (los cuales están siempre abiertos a debate), sí es necesario establecer cuáles son las interpretaciones que de ellos se harán.

Una primera y básica distinción es la diferencia entre desarrollo y crecimiento económico. El fuerte empuje que tuvieron los ajustes estructurales para las economías menos avanzadas en la década de los noventa, especialmente en América Latina, hace imprescindible establecer esta diferenciación. El desarrollo no debe ser visto como un “problema”, un objeto o un proceso unidimensional en el que la asignación de recursos es el inconveniente que hay que resolver. El desarrollo, en

cambio, será un proceso dinámico, complejo, no lineal, en el que la interacción de distintas capacidades y recursos son requisitos para el logro de condiciones de vida favorables de la sociedad (Hirschman, 1958).

Afortunadamente con muchas críticas, el PIB per cápita, que en realidad expresa el nivel de crecimiento económico, ha sido comúnmente considerado como un buen indicador para evaluar el nivel de desarrollo de una sociedad. Este enfoque ha ido perdiendo aceptación debido a las deficiencias de medir el bienestar utilizando sólo indicadores materiales (Fioramonti, 2013). Más aún, esta excesiva vinculación entre el crecimiento de las variables económicas y los procesos de desarrollo puede ser perjudicial, pues permitiría justificar, por ejemplo, el incremento en la desigualdad o la degradación del medio ambiente (Daly, 1987; Ramos, 1997). Ahora bien, si enfáticamente se distingue el logro de mayores niveles de desarrollo de la posición o utilización de mayor cantidad de bienes materiales, no es necesario plantear que existe una relación antagónica entre crecimiento económico y desarrollo: existen sociedades que han logrado alcanzar altos niveles de bienestar y que exhiben también altos niveles de PIB per cápita (Kahneman, Krueger, Schkade, Schwarz, y Stone, 2004).

Una aproximación al desarrollo que es útil para observar esta distinción es la propuesta de Amartya Sen (1999): “desarrollo como libertad”. Sen piensa el desarrollo como la eliminación de falta de libertades, tanto a nivel individual como a nivel social. Para ello, argumenta que las personas deben contar con “capacidades”⁶, definidas como las diferentes oportunidades y la posibilidad de decidir lo que ellas (a nivel individual y/o social) quieren hacer: las capacidades son los facilitadores reales para conquistar diferentes tipos de libertades que constituyen el desarrollo (Sen, 1999). Esta visión ha contribuido a

⁶En inglés “*capabilities*”. Existen algunas diferencias semánticas en cuanto a la traducción al español del término “*capabilities*” como capacidades, pues en su concepción original incluye la posesión de cierto nivel de recursos (conocimientos, relaciones, materiales, etc.) con las habilidades necesarias para poder utilizarlos con un objetivo definido. Ahora bien, esta combinación entre recursos y habilidades también es debate de discusión, tal como indica Clark (2005): existen aún áreas grises para entender la participación de los bienes materiales en esta definición de bienestar.

disminuir el enfoque del utilitarismo y el razonamiento liberal hacia un análisis más profundo y cuidadoso de las condiciones de vida de las personas (Corbridge, 2002). Que las personas puedan construir capacidades para tomar decisiones sobre la vida que quieren vivir y lograrlo implica, sin embargo, una gran complejidad. En primer lugar, porque el desarrollo entonces debe ser *hecho por* la gente, en lugar de *hecho a* la gente: se requieren actores informados y conscientes en este proceso y la posibilidad de que tomen decisiones: el desarrollo debe considerar la capacidad de agencia. En segundo lugar, es difícil definir el equilibrio adecuado entre la libertad individual y la libertad colectiva, sus interacciones y su posible conflicto de intereses (Smith y Seward, 2009).

La visión de Sen requiere una aproximación sistémica al problema del desarrollo y es allí donde encuentra importantes paralelismos en la economía de la innovación. La definición más clásica de innovación está dada por el Manual de Oslo: “es la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas” (OCDE, 2005). Sin embargo, esta definición ha sido ampliamente debatida, en particular por los países en vías de desarrollo, donde la necesidad de incorporar el contexto como elemento definidor es crucial (Ricyt, Oea y Cytet, 2001). Más aun, la necesidad de considerar la solución de problemas como parte del concepto de innovación ha sido una propuesta que ha ganado terreno en la economía, como resultado del análisis de los procesos que se dan en los países del Sur y en la necesidad de buscar nuevas aproximaciones para lograr las metas pendientes del desarrollo (Arellano Hernández, 2011; Arocena y Sutz, 2003).

La economía evolucionista pone a los procesos de innovación en el centro del desarrollo económico, los caracteriza con interacciones complejas con la ciencia y la tecnología y los estudia desde una perspectiva relacional. Así, los sistemas de innovación (SI) son constructos desarrollados como herramientas de acción y marcos analíticos para entender cómo la CTI tiene lugar y cómo se relaciona con los procesos de desarrollo (Lundvall, 1992). Los SI están caracterizados principalmente por tres dimensiones:

-Los agentes y sus interacciones: Freeman (1995) define a los SI como “la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, modifican y difunden nuevas tecnologías”. Sin embargo, en una concepción más amplia del proceso, hay espacio para la inclusión de otros actores diferentes (Lundvall, 2008).

-El proceso de aprendizaje: Lundvall destaca la centralidad del “aprendizaje” como el proceso clave: es a través del aprendizaje que los agentes públicos y privados se relacionan para crear objetos nuevos y útiles o servicios (Lundvall & Johnson, 1994). Diferentes modos de aprendizaje (aprender haciendo, aprender mediante el uso y el aprendizaje mediante la interacción) tienen lugar en diferentes niveles, pero siempre residen en personas (Lundvall, 1996).

-El marco institucional: las llamadas “reglas del juego”, es uno de los principales determinantes de un SI (Nelson & Nelson, 2002). La manera en que las rutinas se organizan y evolucionan impulsarán o retrasarán el progreso económico de los países (Nelson, 2008).

Lundvall *et al.*, (2009) centran su atención en la contribución de los SI en la economía del desarrollo: en lugar de una receta única para el desarrollo, los SI sugieren una estrategia en la que se invierta en la construcción de capacidades, diferenciadas y con alto grado de endogeneidad, a través de un proceso de aprendizaje interactivo. Esta estrategia es a menudo llamado el fomento de *competencias*, o, en otras palabras, los procesos de aprendizaje y la renovación de las habilidades necesarias para innovar (Lundvall & Borrás, 1997). Esta es la razón por la que se puede sustentar el argumento de Lundvall cuando propone la relación directa que hay entre esta visión de la innovación y la propuesta por Sen para el desarrollo:

El enfoque de Sen es compatible con la aproximación de sistemas de innovación. Es importante destacar, sin embargo, que las capacidades de aprendizaje y de innovación en general, no parecen estar incluidas explícitamente en este enfoque de desarrollo basado en capacidades. Extender las capacidades puede ser el resultado de cambiar el entorno en el que opera el agente, pero, aún más importante en la economía del aprendizaje, es si el ajuste da acceso y estimula la renovación y mejora de las competencias de los agentes (Lundvall, 2007) [traducción de los autores].

Esta crítica que realiza Lundvall a la definición de desarrollo de Sen, deja entrever las posibilidades de complementariedades entre ambos campos de estudio: los SI pueden arrojar luz sobre el análisis de las complejas relaciones económicas que constituyen el desarrollo, incorporando los procesos de aprendizajes y de construcción de nuevas capacidades.

3. El “surgimiento” de la inclusión en los estudios de la CTI

Cuando Cozzen y Sutz (2012) señalan las sendas separadas que han seguido los estudios del desarrollo y los de la economía de la innovación,⁷ no niegan las interacciones que existen entre ellos. Sin embargo, como ellas mismas plantean, ambos campos de estudio han crecido de forma paralela y con un cierto grado de desvinculación. Los estudios económicos de la innovación han tenido un fuerte énfasis en el aumento de la competitividad empresarial y en el establecimiento de relaciones sistémicas entre los actores para este fin. Por su parte, los análisis del desarrollo han considerado el uso del conocimiento como una herramienta más para el logro de mejores condiciones de vida, sin dar un papel principal a la creación de nuevas capacidades, que son fundamentales para que este proceso se pueda llevar a cabo. Es por ello que el planteamiento de estas autoras se articula alrededor de la necesidad de reforzar los vínculos entre ambas corrientes, en un reconocimiento sincero de las limitaciones que surgen de esta división. Esta es una de las razones por las que, si bien es ampliamente estudiado el efecto positivo que tiene el avance de la CTI en el crecimiento económico (con certeza, al menos hay evidencia en las economías de la OCDE), la relación entre la CTI y los problemas de inclusión aún sigue siendo un territorio poco explorado (Soares y Podcameni, 2014). La red

⁷La escuela cepalina es una obvia excepción a este proceso. Sin embargo, en la CEPAL, la centralidad de la desigualdad es reciente, se enfatiza en el 2012 en el documento “Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo” (Bárcena Ibarra, 2012), mostrando también oportunidades de convergencia con otras visiones del desarrollo.

LALICS,⁸ en 2014, empezó un proyecto que vincula a un grupo de investigadores en América Latina para enfrentar el reto de incorporar la inclusión como el objetivo central de los procesos de desarrollo. Para ello, proponen varias caracterizaciones de los procesos de inclusión y exclusión (LALICS, 2014), como lo son: (i) la desigualdad y pobreza como fuentes de exclusión; (ii) la característica multifacética de la inclusión, que supera los problemas de distribución del ingreso; (iii) la inclusión como un “proceso situado” donde se establecen relaciones de poder; (iv) la relación entre inclusión y la garantía de derechos ciudadanos, así como entre inclusión y la participación en sistemas de producción con condiciones dignas de trabajo; (v) la diferencia entre inclusión e incorporación de poblaciones o formas de organización social y; (vi) el carácter normativo que implica la inclusión social y, por ende, la necesidad de apertura al involucramiento de distintos grupos sociales.

Si bien la definición que se ofrece de los SI ya implica articular distintos actores, el nivel de complejidad aumenta cuando se quiere orientar la CTI hacia la promoción de la inclusión: además de la diversa naturaleza de los actores, existen diferentes niveles de participación y poder; en especial, cuando se considera la desigual capacidad de agencia de los grupos que se encuentran en situación de marginación (Arocena y Sutz, 2012; Johnson y Andersen, 2012). Implica, además, reconsiderar esa definición clásica de innovación del Manual de Oslo e incorporar nuevos procesos, objetivos y mecanismos de validación de las actividades innovadoras; en particular, es importante considerar la solución de problemas sociales como un resultado válido del proceso de innovación (Cozzens y Sutz, 2012).

La CTI para el desarrollo inclusivo requiere también una necesaria articulación entre las distintas políticas públicas. La definición de objetivos claros de lo que se espera de la CTI en la creación de capacidades colectivas que logren empoderar a todos los actores, aumenta

⁸LALICS es la red latinoamericana que estudia los sistemas de aprendizaje, innovación y creación de competencias (<http://www.lalics.org>). Es el capítulo regional para América Latina de la red Globelics.

las posibilidades reales en los grupos excluidos para impulsar y lograr cambios (Bortagaray y Gras, 2013). En este sentido, Casas *et al.*, (2014) al estudiar el caso mexicano identifican una serie de retos para mejorar la gobernanza del Sistema Nacional de Innovación, pues simultáneamente se requiere: fortalecer los sistemas de CTI, entender la naturaleza y colaborar con la solución de problemas sociales y fortalecer la competitividad económica.

4. La relación entre salud e inclusión: consideraciones para la CTI

La salud es uno de los ejes de acción directos en los que hay espacio para mejorar las condiciones de vida de la población, aportando a la solución de problemas de inclusión. La importancia del desarrollo inclusivo como orientación para la CTI, se puede ejemplificar tomando como caso la diabetes en México.

La diabetes es una enfermedad de etiología compleja y el éxito de su tratamiento depende de múltiples factores. Que más del 80% de las muertes por diabetes del mundo ocurran en países de bajos o medios ingresos (OMS, 2015), indica las dificultades para afrontar esta enfermedad desde condiciones desventajosas. Las desventajas socioeconómicas implican un mayor consumo de alimentos de alta densidad energética, que son más económicos y fáciles de obtener, y menor acceso a servicios de salud y a actividades deportivas, fundamentales para la prevención o el control de la diabetes. En México, se ha demostrado que existe una asociación significativa entre descontrol metabólico y marginalidad en pacientes diabéticos (Medina Gómez y López Arellano, 2010, pp. 44–46), mientras que la relación entre pobreza y obesidad ha sido también estudiada, dado que es más frecuente en zonas con mayor nivel de marginación (Drewnowski y Specter, 2004; Jimenez-Cruz, Bacardi-Gascon y Spindler, 2003). En este sentido, la diabetes representa un problema de extrema gravedad en un país donde la mayor parte de la población es pobre, por lo que requiere soluciones que contemplen una visión inclusiva. Su impacto negativo en la sociedad incluye frenos para el desarrollo nacional,

generación de pobreza y efectos en la disminución de productividad (FCCYT, 2014). Los abordajes para la prevención y tratamiento de la diabetes no siempre reconocen la importancia de tener perspectivas inclusivas. Por ejemplo, se han implementado estrategias específicas para la atención de la diabetes, pero con resultados limitados, como es el caso del programa PrevenIMSS, que no mejoró notablemente ni la detección ni el control metabólico de pacientes. Medina y López (2010) señalan que en parte esto se debe a que se planean acciones de salud orientadas desde la noción de riesgo, cuyo foco es modificar o eliminar factores de riesgo a nivel individual, pero sin considerar la dimensión colectiva, desconociendo así las determinaciones sociales de la salud y los problemas de la exclusión en un país con las características de México. Este mismo problema se identifica cuando las intervenciones en salud están planteadas fundamentalmente desde el concepto de estilos de vida saludables (Rojas-Rajs y Soto, 2013) criticado por desconocer las dimensiones cultural y socioeconómica de los colectivos y por presuponer que se tiene amplia y homogénea capacidad de elegir la forma de vida. La dificultad para integrar la visión inclusiva en la producción de conocimiento en salud influye en los procesos de CTI.

En proximidad con el marco del desarrollo inclusivo, desde las corrientes más críticas de pensamiento social sobre la salud existe una fuerte tensión respecto al uso del conocimiento sobre salud: se plantea que debe tener un enfoque eminentemente social y no sólo biomédico, por la estrecha relación entre exclusión, desigualdad y mala salud (Medina Gómez y López Arellano, 2010), temas centrales para la medicina social y la salud colectiva latinoamericanas. En el caso de la diabetes, estos factores han mostrado ser determinantes para comprender la etiología y curso de la enfermedad (Pickett, *et al.*, 2005).

Por tanto, es necesario desarrollar distintos tipos de conocimiento para la atención del problema de la diabetes, puesto que el conocimiento que se valida como útil tiene un fuerte sesgo biomédico, que dificulta el reconocimiento del contexto social y cultural, al centrarse en los aspectos biológicos de la diabetes por encima de sus determinaciones sociales.

Adicionalmente, el combate de enfermedades como la diabetes implica soluciones coordinadas, donde interactúen los distintos actores sociales, por lo que, si se quiere incorporar al conocimiento como una herramienta para su solución, se debe considerar tanto a los actores del sistema de salud como a los del SI. Una tarea importante es fortalecer con CTI los sistemas de salud, cuya respuesta ante la diabetes ha sido insuficiente (Yach, Hawkes, Gould y Hofman, 2004). Distintos problemas han restado capacidad al sector salud (Arriagada *et al.*, 2005): la transición epidemiológica, inequidad e ineficiencia de los sistemas de salud, precariedad institucional de la salud pública, mayor costo de los servicios de salud, baja calidad de los servicios, débil y baja cobertura en la atención primaria, problemas en la sostenibilidad financiera. Muchos de ellos se asocian a la contracción del gasto social derivada de la primera y segunda generación de reformas a los sistemas de salud (Tetelboin, 2006). Adicionalmente, sucesivas crisis financieras han mermado el acceso real a los servicios de salud de gran parte de la población y han disparado la desigualdad y los procesos de exclusión en toda la región latinoamericana, incluido México. Esto, aunado a las condiciones sociales estructurales, genera un círculo vicioso donde se afecta la inclusión: los mayores niveles de pobreza y desigualdad impactan en la baja calidad de vida de la población y exacerbaban los problemas de salud.

Arriagada *et al.*, (2005) identifican también problemas en la política pública como la falta de coordinación y articulación entre los distintos proveedores de servicio, fragmentación del sistema de salud e ineficiencia en el uso de los recursos, insuficiente financiamiento asignado a la prevención de enfermedades, diversidad en la calidad de los servicios y débil determinación de orientaciones estratégicas y de diseño de políticas a mediano y largo plazo. Los problemas de coordinación entre actores son fallas importantes en la estructura de los sistemas, que también se harán presente cuando se quiera orientar las capacidades de los agentes para las soluciones de problemas basadas en conocimiento.

Esta situación, que afecta los posibles procesos de CTI, se puede ver en el sistema de salud mexicano, que se caracteriza por su

fragmentación (Laurell, 2013). Las instituciones de salud son heterogéneas entre sí, en términos de recursos, coberturas, servicios prestados y capacidades científico-tecnológicas, y aún son débiles las políticas que fomentan su vinculación con CTI. Si bien importantes instancias de investigación forman parte del sistema de salud (González Block, 2006), como es el caso de los Institutos Nacionales de Salud y los Hospitales de Alta Especialidad de la Secretaría de Salud; o la Coordinación de Investigación en Salud del IMSS; es posible identificar brechas entre la investigación que producen estas instituciones y la política pública en salud (González Block, 2006).

Este contexto plantea retos para la CTI. En primer lugar, resulta apropiado pensar en una definición de innovación que sea más amplia que la planteada por la OCDE (2005), en la que haya cabida para la incorporación de la solución de problemas: la complejidad de los problemas de salud requiere el uso del conocimiento más allá de la incorporación de productos y servicios en el mercado, donde sea posible pensar en soluciones colectivas que tengan otro tipo de valor como objetivo (Torres, Jasso y González, 2014). Además, si bien los SI son una herramienta útil para analizar cómo construir capacidades, se debe reorientar este constructo para que sea un marco analítico para abordar la orientación de la CTI en el sector salud. Para abordar ambos retos, una vía fundamental es incorporar en el análisis las especificidades del sector en el que se insertarán los procesos de innovación (Chataway, Hanlin, y Kaplinsky, 2014).

5. Dos aproximaciones para la orientación de la CTI hacia el logro del desarrollo inclusivo en el sector salud

Tal como muestra el caso de la diabetes en México, la complejidad del sector salud es un verdadero reto para la contribución de la CTI en el desarrollo inclusivo. De hecho, Johnson y Andersen (2012) identifican al sector salud como uno de los principales objetivos de investigación en este tema.

El uso de la CTI para lograr metas de inclusión en el sector salud ha sido estudiado en otros contextos de países en vías de desarrollo. Dentro de la literatura global se pueden identificar principalmente dos corrientes: una que parte desde el avance de la tecnología a nivel global y otra que considera el desarrollo de capacidades locales. A continuación se mostrarán cuáles son las propuestas de cada una de ellas.

5.1 Tecnologías sociales en salud a escala global

El primer enfoque para el uso de la CTI como estrategia para lograr un desarrollo inclusivo en los problemas de salud, se puede denominar “Tecnologías sociales en salud a escala global” (Chataway *et al.*, 2014). Esta corriente fue desarrollada al analizar las iniciativas en África para la generación de vacunas contra el SIDA y la malaria, las cuales son dos de los mayores problemas de salud que afecta a la población de la región (Sambo y WHO, 2014).

La principal propuesta es el uso del progreso de la CTI en áreas del mundo de mayor desarrollo para lograr adaptaciones de esas soluciones (productos y servicios) en regiones menos avanzadas. La consideración del contexto es fundamental, pues es necesario dialogar con las especificidades locales (sociales, culturales, geográficas) para lograr una inserción exitosa de los productos y servicios.

El proceso de innovación se describe como la interacción entre las tecnologías físicas y las tecnologías sociales (Nelson y Sampat, 2001; Nelson, 2008). Las tecnologías físicas son todos aquellos recursos materiales necesarios para la generación de un producto o servicio, por tanto, tienen un grado mayor de independencia del contexto en el que se encuentran. Si se toma como ejemplo la elaboración de un fármaco, las tecnologías físicas serían los componentes activos presentes en la medicina.

Las tecnologías sociales tienen otro nivel de complejidad: están constituidas por las formas de organización humanas necesarias para producir: la división del trabajo, asignación de responsabilidades e

incluso la manera en que los productos o servicios serán usufructuados. Continuando con el ejemplo del fármaco, las tecnologías sociales serían los procedimientos para elaborar, distribuir, recetar y administrar la medicina. Las tecnologías sociales y las tecnologías físicas no son dos espacios independientes: ambas interactúan y se modifican mutuamente en el tiempo, en una relación no-lineal. En el caso de la salud, hay dos relaciones con las tecnologías sociales que vale la pena destacar (Chataway *et al.*, 2010): a) el conocimiento incorporado que tienen las tecnologías físicas parece estar asociado a un modo de generación de conocimiento normalmente conocido como “Modo 2”, esto es, producción de conocimiento con una mayor orientación a la aplicación práctica, multidisciplinariedad, mayor diversidad de actores (Gibbons *et al.*, 1994), lo cual no deja de ser parte de una tecnología social; b) las tecnologías sociales implican la capacidad de agencia, la posibilidad de que los actores puedan reestructurar la forma en que se organizan y crear nuevas reglas de acción, lo que tiene un impacto en las soluciones que producen y utilizan.

¿Cómo lograr entonces que esas tecnologías físicas de la salud (generadas a escala global) puedan servir para solucionar problemas en grupos de personas en condición de exclusión? Una posibilidad es enfocarse en adaptaciones, principalmente en las tecnologías sociales, para que muchas de las tecnologías físicas (y el conocimiento que ellas tienen incorporado) puedan ser transferidas en contextos con problemas de inclusión.

La estrategia pasa por la formación de “Alianzas para el desarrollo de productos (PDP, por sus siglas en inglés)”, donde aquellos actores dueños de las tecnologías (empresas nacionales o extranjeras, sector público, sector académico) puedan relacionarse con los sectores en condición de exclusión y desarrollar conjuntamente soluciones acordes a sus necesidades (Chataway *et al.*, 2010).

Las PDP son las tecnologías sociales requeridas para la adopción, adaptación e intermediación entre los actores involucrados en los procesos de innovación. La capacidad que pueden tener las PDP para lograr la circulación del conocimiento y compartir información, es un

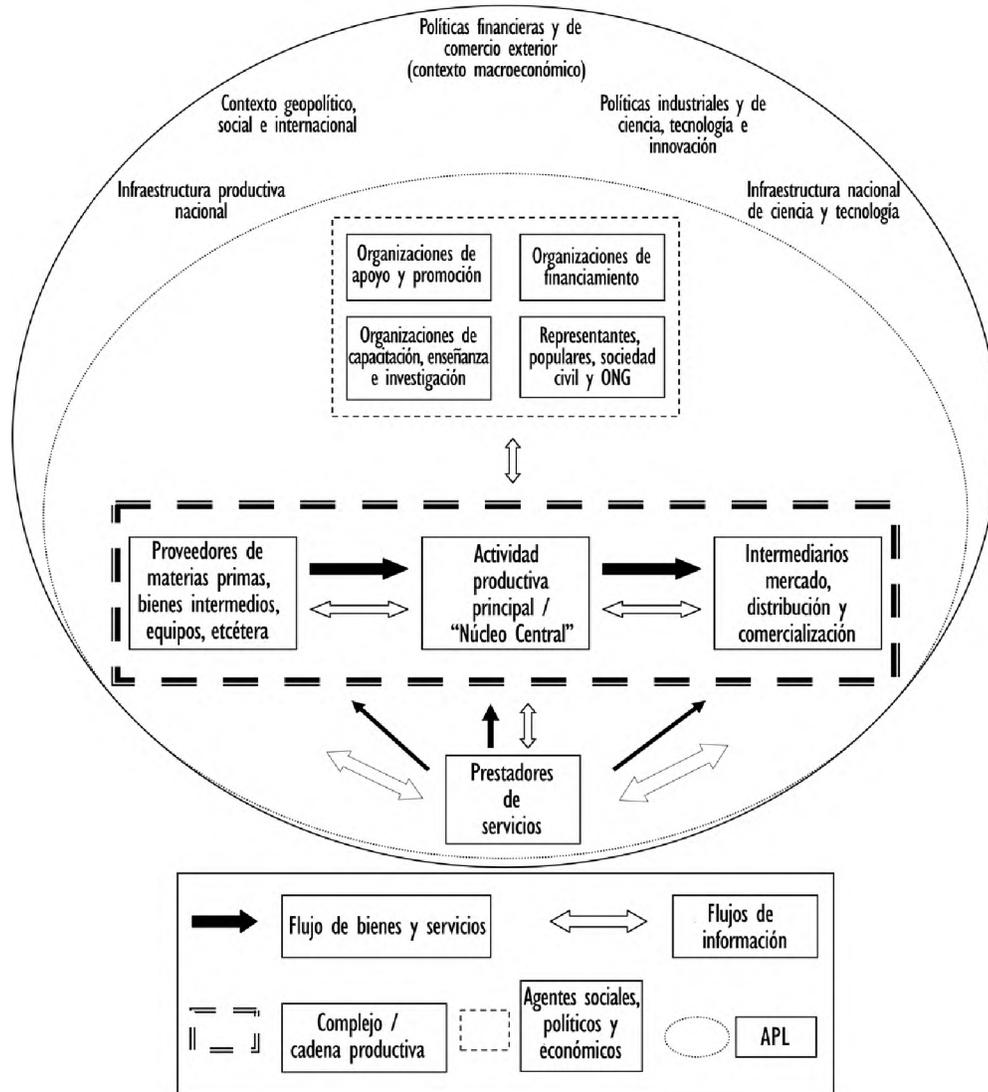
elemento clave para alinear los objetivos del uso de la CTI para lograr soluciones inclusivas en el sector salud. Además, las PDP pueden configurarse como alianzas públicas-privadas, en las que se concierten el sector productivo con el sector gubernamental para generar nuevas capacidades mientras se solucionan problemas de salud.

5.2 Arreglos productivos locales en el sector salud

Una segunda aproximación para orientar la CTI en el sector salud hacia el desarrollo inclusivo son los “Arreglos productivos locales en el sector salud” (Couto Soares y Cassiolato, 2013). Desde esta visión, el desarrollo de capacidades locales es el elemento crucial para generar las soluciones a los problemas de salud que puedan incluir a toda la sociedad. Uno de los esquemas fundamentales de análisis son los arreglos productivos locales (APL): analizan las redes de actores que existen alrededor de las actividades productivas, cómo se relacionan y cómo se articulan con el marco institucional (Cassiolato y Lastres, 2000).

Los APL se caracterizan por considerar la dimensión territorial; la diversidad de actores y actividades políticas, económicas y sociales; el conocimiento tácito; la interacción entre innovación y aprendizaje; las formas de organización (gobernanza) y el grado de capacidades propias de los procesos de producción. Como se observa en la Figura 1, los APL se enmarcan en un contexto institucional (nacional e internacional) y engloban a las actividades productivas y las organizaciones sociales, políticas y civiles. En el centro del modelo están las relaciones entre el sector productivo (proveedores, empresas y distribuidores) y los consumidores y usuarios finales, mostrando una estrecha relación con la definición de relaciones usuarios-productor que también se encuentra en los SI (Lundvall, 1992). Alrededor de esta relación se encuentran otras organizaciones que proveen servicios necesarios para las actividades productivas y otras organizaciones de soporte que también pueden generar capacidades necesarias para esas actividades.

Figura 1
Esquema conceptual de los Arreglos productivos locales



Fuente: Matos & Stallivieri (2009).

Este marco de análisis fue desarrollado en Brasil, reuniendo varias experiencias de innovación para la inclusión en el sector salud: las experiencias de Amapá mostraron cómo la fitoterapia es una solución a la que recurre un buen sector de la población, pues combina los recursos accesibles en su entorno, las tradiciones y rituales de su cultura y las relaciones sociales validadas por el colectivo (Couto Soares y Cassiolato, 2013).

El argumento central es, por tanto, que la innovación inclusiva en salud debe estar ligada a contextos culturales y locales concretos, pues tomar en cuenta las especificidades del contexto favorece el involucramiento de los actores en el proceso, la efectividad y la sostenibilidad de las soluciones en el tiempo. Además, la generación de capacidades que empoderen a los sectores excluidos para producir nuevas soluciones a sus problemas es lo que permite un proceso virtuoso en el largo plazo. La garantía de suministro y acceso a estas soluciones es, también, otra consecuencia positiva de un proceso inclusivo de esta naturaleza.

Para lograr la implementación de estas estrategias se requiere un alto grado de coordinación entre los actores y una aproximación distinta a los mecanismos de políticas públicas (Cassiolato y Lastres, 2007): superando la superficialidad y la generalidad en el diseño de los programas y la inmediatez de los resultados, identificando políticas públicas con perspectivas sistémicas (en las que se consideran las relaciones ya existentes entre los actores), generando las condiciones para lograr mayores niveles de integración entre los actores de los APL y el sistema institucional en el que se desenvuelven.

5.3 Relaciones y retos planteados por estas dos aproximaciones para la orientación de la CTI hacia el logro del desarrollo inclusivo en el sector salud

Los problemas de salud pueden concebirse como un problema complejo, en tanto es multidimensional y multifactorial. Además, la aparición, el control o el agravamiento de los problemas de salud están relacionados con determinaciones sociales, que junto con el plano individual conforman un tejido, es decir, una totalidad compleja (Samaja, 2004), donde el enfoque sistémico resulta muy pertinente: el caso de la diabetes en México ha ilustrado estas características.

Los SI son una plataforma útil para entender las relaciones entre las aproximaciones aquí analizadas. El énfasis en los actores locales como los agentes clave para lograr que la implementación de

las soluciones pueda ser efectiva y sostenible; en los procesos de aprendizaje y de construcción de capacidades (fundamentales para el desarrollo de innovaciones), y en la incorporación del entorno institucional, como el medio en el que es posible generar o coartar el proceso innovador, dan una referencia clara a los fundamentos sistémicos.

La estrategia de fomento a los procesos de aprendizaje (Lundvall *et al.*, 2009), que permanece al centro de la construcción de SI para el desarrollo económico, tiene una enorme validez en este contexto (Lundvall y Borrás, 1997). Sin embargo, es cierto que sólo muy recientemente, los SI muestran un énfasis fuerte en la participación de otros actores sociales distintos a los empresariales, académicos y hacedores de políticas públicas. Es por ello que la contribución de Cozzen y Sutz (2012), donde se resalta la importancia de los aspectos sociales, complementa la posibilidad de aplicación del enfoque de SI en contextos de países menos desarrollados. En particular, ellas abogan por un SI que fomente la inclusión social y contrarreste la desigualdad. Según la CEPAL (Bárcena, 2012), es posible combinar los objetivos de crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Con el fin de alcanzar estos objetivos, es necesario un enfoque multinivel en la toma de decisiones. Se deben combinar tres elementos esenciales para aumentar la eficiencia y la propiedad, que es crucial para la inclusión social: el conocimiento científico y tecnológico: la sabiduría y formas de organización con altos niveles de auto-determinación; y la participación.⁹

En las dos aproximaciones que se han planteado, donde la CTI se orienta a la mejora de condiciones de salud de la población, se observan estas propiedades de creación de capacidades, participación de distintos agentes y adecuación al contexto en el que las soluciones serán aplicadas.

⁹Aun cuando no es el objeto de este documento, sí es necesario señalar las implicaciones de esta mirada entusiasta por alcanzar todos los objetivos simultáneamente, sin reconocer los posibles conflictos que entre ellos pueden emerger. Una mirada crítica desde la coherencia de políticas públicas sería un análisis más realista de las verdaderas posibilidades del cumplimiento de estos objetivos (Millán, 2014).

De manera concreta, bajo el enfoque de los SI, se pueden identificar cuatro dimensiones comunes. En primer lugar, comparten un énfasis en el acceso a bienes y servicios que solucionen problemas de salud. Si bien el acceso no es el único condicionante en los procesos de desarrollo inclusivo (Arocena y Sutz, 2012; Cozzens y Sutz, 2012), sí es un elemento clave para la solución de problemas urgentes que afectan las condiciones de vida de la población. En segundo lugar, ambas aproximaciones requieren de la construcción de capacidades locales (producción propia) y de capacidad de absorción (apropiación externa). Aun cuando las “Tecnologías sociales en salud a escala global” tienen un enfoque más cercano a la incorporación de tecnología foránea, el proceso de adaptación que propone requiere la generación de capacidades locales que puedan traducir las necesidades de la población en términos armónicos con las tecnologías globales (Chataway *et al.*, 2014). En tercer lugar, está la determinación que impone el contexto: las soluciones son viables si y sólo si consideran cuáles son las condiciones específicas en las que se van a implementar y cómo interactúan con las culturas y tradiciones de la población que las adoptará. Finalmente, en ambas aproximaciones el papel del Estado es fundamental, en tres funciones muy claras: como mediador entre los distintos actores, como regulador y garante del respeto de los derechos de los actores (en especial de los sectores en condición de exclusión) y también como generador de capacidades.

Al mismo tiempo, la interacción de estas dos aproximaciones plantea nuevos retos para el análisis teórico. Por un lado, ambas corrientes no son mutuamente excluyentes: la generación de capacidades locales y la implementación de tecnologías globales pueden (y en algunos casos deben) ser parte de un proceso continuo, en el que los actores puedan potenciar sus capacidades de aprendizaje. El reto es entender cómo lograr esa interacción para alcanzar mayores niveles de efectividad en el largo plazo. Por otro lado, los tipos de agencia de los actores que participan en el proceso de inclusión, necesitan capacidades diferenciadas dependientes del contexto. En este caso el desafío está en entender cuáles son esas capacidades y cuáles son los posibles mecanismos para desarrollarlas. Por último, el rol del Estado también es

diferenciado dependiendo de la combinación de estas aproximaciones que se requiera para el diseño de políticas públicas: un desafío no menor es entender cuáles y cómo se pueden construir capacidades institucionales que colaboren con el uso de la CTI para un desarrollo inclusivo en el sector salud.

La solución de estas tensiones entre la utilización de tecnologías globales y el uso de capacidades locales tiene importantes repercusiones prácticas. Por ejemplo, existen mecanismos de dependencia tecnológica que pueden ser salvados si y sólo si las sociedades aprenden del conocimiento foráneo mientras desarrollan capacidades internas: la urgencia de los problemas de salud muchas veces pone una camisa de fuerza en la que es imposible negarse al uso inmediato de soluciones importadas (como aquéllas desarrolladas por las multinacionales farmacéuticas), pues el desarrollo de capacidades locales puede tomar décadas, tal como sucedió en el mercado de fármacos genéricos en Brasil (Aragão, Guimarães y Loureiro, 2016). El uso del conocimiento, si bien no es la única herramienta, es fundamental para generar soluciones mejor adaptadas a las realidades sociales y, a la vez, reconfigurar las relaciones de poder: quizás sin saberlo, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) reconoce esta dinámica cuando propone que frente a la necesidad de medicinas aún bajo patentes, las economías emergentes deberán seguir dependiendo de las producciones farmacéuticas de las economías dominantes (Quarch, 2011).

Finalmente, un pesado silencio es evidente al analizar estas aproximaciones: las posibles soluciones aún no responden a la intervención en los sistemas de salud o en la creación de bienes públicos que mejoren las condiciones de salud de las poblaciones en su conjunto. Esta falta de visión en la que los colectivos sociales puedan ser empoderados de forma conjunta, que sobrepase la atención que de forma individual (y hasta cierto punto aislada) se puede brindar, es un espacio abierto que debe ser discutido. El análisis del caso de la diabetes en México ha mostrado claramente cómo esta dimensión también tiene un efecto directo y estructural en la solución de problemas de salud.

6. Conclusiones

Abordar el uso de la CTI para favorecer el desarrollo inclusivo es un reto enorme, más aún si se considera en el área de la salud, que abarca una gran complejidad. Los problemas de exclusión en el sector salud comprometen directamente la vida de las personas que los padecen, con las obvias repercusiones que esto tiene en la sociedad: el caso de la diabetes en México es un claro ejemplo de estos efectos. Atenderlos, requiere un enfoque en el que el desarrollo no depende únicamente de las posesiones de bienes materiales y considere el logro de libertades individuales y colectivas como fin último. También, requiere considerar nuevas formas de utilización del conocimiento, donde los procesos de innovación no sólo logren la generación de nuevos productos y servicios, sino incluyan la generación de nuevas soluciones a problemas existentes.

En este trabajo se ha realizado un breve recorrido de las implicaciones que tiene la CTI para el desarrollo inclusivo, considerando la aproximación al desarrollo que plantea Sen (1999), una visión sistémica de la innovación (Lundvall *et al.*, 2002) y las consideraciones más relevantes para lograr la inclusión (Arocena y Sutz, 2012; Cozzens y Sutz, 2012; LALICS, 2014). Con este marco fue posible plantear dos visiones que han sido aplicadas en el sector salud: el uso de tecnologías sociales globales en salud, en la que a través de alianzas para el desarrollo de productos se pueda aprovechar el conocimiento producido en países avanzados para la generación de soluciones en localidades con problemas de exclusión (Chataway *et al.*, 2010); y la concepción de arreglos productivos locales, donde se analicen las actividades productivas que se dan en los contextos de exclusión y de ahí se favorezca la creación de capacidades para la solución de los problemas de salud (Soares Couto y Cassiolato, 2013).

Estas dos visiones de cómo incorporar la CTI para el desarrollo inclusivo en el sector salud tienen interacciones: se centran en el acceso a productos y servicios, requieren de la construcción de capacidades, consideran el contexto como un elemento crucial y destacan el papel del Estado. Al mismo tiempo, hay consideraciones importantes

de estas interacciones: las visiones no son mutuamente excluyentes, consideran distintos tipos de agencia y otorgan al Estado un papel diferenciado. Pensar en alternativas para combinar ambas aproximaciones abre la puerta a la solución sostenible de muchos problemas de salud: puede evitar los mecanismos de dependencia tecnológica al empoderar a las sociedades a través del uso del conocimiento. Si bien el cómo lograr esta combinación es un tema que debe permanecer abierto al debate, no hay duda de que la generación de alternativas híbridas encierra un amplio potencial para la mejora de las condiciones de vida de la población excluida.

Finalmente, el análisis del caso de la diabetes en México muestra, además de la complejidad de los problemas de salud, que en la literatura de la innovación no se ha considerado la incorporación de conocimiento en los sistemas sanitarios como una alternativa viable para la solución de problemas de salud: éste es un terreno fértil que llama a futuras investigaciones en el tema.

Bibliografía

- AGHION, P., Bolton, P. (1997). “A theory of trickle-down growth and development”, 64(2), pp. 151–172. doi:10.2307/2971707
- ARAGÃO, E., Guimarães, J. M., y Loureiro, S. (2016). “The Dissemination of Local Health Innovations: Political Economy Issues in Brazil”. En M. Mackintosh, G. Banda, W. Wamae, y P. Tibandebage (Eds.), *Making medicines in Africa: The Political Economy of Industrializing for Local Health* (pp. 166–182). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- ARELLANO Hernández, A. (2011). *Estudio Social de la Ciencia y la Tecnología*. (A. Arellano Hernández y P. Kreimer, Eds.). Bogotá: Siglo del Hombre Editores. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/becas/20120419024609/Lagestion.pdf>.

- AROCENA, R., y Sutz, J. (2003). “Inequality and innovation as seen from the South”. *Technology in Society*, 25(2), pp. 171–182. doi:10.1016/S0160-791X(03)00025-3
- _____. (2012). “Research and innovation policies for social inclusion: an opportunity for developing countries”. *Innovation and Development*, 2(1), pp. 147–158. doi:10.1080/2157930X.2012.663583.
- ARRIAGADA, I., Verónica, A., y Miranda, F. (2005). *Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas*. Santiago de Chile.
- BÁRCENA Ibarra, A. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. CEPAL.
- BORTAGARAY, I., y Gras, N. (2013). “Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo inclusivo: Tendencias cambiantes en América del Sur”. *Políticas de ciencia, tecnología e innovación y desarrollo para el desarrollo. La experiencia latinoamericana*. México, DF: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, FCCyT.
- CASAS, R., De Fuentes, C., Torres, A., y Vera-Cruz, A. O. (2014). “Estrategias y gobernanza del Sistema Nacional de Innovación Mexicano: Retos para un desarrollo incluyente”. En G. Dutrénit y J. Sutz (Eds.), *Sistemas de Innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latinoamericana* (1a ed., pp. 35– 64). México DF: FCCyT, LALICS. http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/sistema_de_innovacion.pdf.
- CASSIOLATO, J. E., y Lastres, H. (2007). “Innovation and innovation systems: relevance for the area of health”. *Electronic Journal of Communication, Information and Innovation in Health*, 1(1), pp. 151–160.
- _____. (2000). “Local systems of innovation in Mercosur Countries”. *Industry and Innovation*. doi:10.1080/713670250.
- CHATAWAY, J., Hanlin, R., y Kaplinsky, R. (2014). “Inclusive innovation: an architecture for policy development”. *Innovation and Development*. doi:10.1080/2157930X.2013.876800.
- CHATAWAY, J., Hanlin, R., Mugwagwa, J., y Muraguri, L. (2010). “Global health social technologies: Reflections on evolving theories and landscapes”. *Research Policy*, 39, pp. 1277–1288. doi:10.1016/j.respol.2010.07.006.

- CLARK, D. A. (2005). "Sen's capability approach and the many spaces of human well-being". *Journal of Development Studies*. doi:10.1080/00220380500186853.
- CORBRIDGE, S. (2002). "Development as freedom: the spaces of Amartya Sen". *Progress in Development Studies*, 2(3), pp. 183–217.
- COUTO Soares, M., y Cassiolato, J. E. (2013). "Innovation Systems and Inclusive Development: Some evidence based on empirical work". *International Workshop and Journal Special Issue on "New Models of Innovation for Development"* (pp. 1–21). Manchester.
- COZZENS, S., y Sutz, J. (2012). *Innovation in Informal Settings: A Research Agenda*. Ottawa: IDRC. <http://www.crdi.ca/EN/Lists/Publications/Attachments/1130/IID Framework July29.pdf>.
- DALY, H. E. (1987). "The economic growth debate: What some economists have learned but many have not". *Journal of Environmental Economics and Management*. doi:10.1016/0095-0696(87)90025-8.
- DREWNOWSKI, A., y Specter, S. E. (2004). "Poverty and obesity: the role of energy density and energy costs". *The American Journal of Clinical Nutrition*, 79(1), pp. 6–16.
- FAGERBERG, J., Srholec, M., y Verspagen, B. (2010). "Innovation and Economic Development" (Vol. 2, pp. 833–872). Elsevier. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0169721810020046>.
- FCCYT. (2014). "Iniciativa Estratégica - Obesidad y Diabetes tipo 2". http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/iniciativas_estrategicas/programas_iniciativas/enfermedades_emergentes_1.pdf
- FIORAMONTI, L. (2013). *Gross domestic problem: The politics behind the world's most powerful number*. Zed Books.
- FREEMAN, C. (1995). "The 'National System of Innovation' in historical perspective". *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), pp. 5–24. <http://cje.oxfordjournals.org/content/19/1/5>
- GIBBONS, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., y Trow, M. (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londres: Sage.

- GONZÁLEZ Block, M. A. (2006). “Mecanismos de vinculación entre investigadores y usuarios en la investigación en sistemas de salud”. En O. Muñoz Hernández y L. Durán Arenas (Eds.), *La traducción del conocimiento. Del resultado de la investigación a la aplicación en los servicios de salud* (pp. 217–229). México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- HIRSCHMAN, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. (null, Ed.) (Vol. null).
- JIMÉNEZ-CRUZ, A., Bacardi-Gascon, M., y Spindler, A. A. (2003). “Obesity and hunger among Mexican-Indian migrant children on the US–Mexico border”. *International Journal of Obesity*, 27(6), pp. 740–747.
- JOHNSON, B., y Andersen, A. D. (2012). *Learning, Innovation and Inclusive Development: New perspectives on economic development strategy and development aid*. Dinamarca: Aalborg Universitetsforlag.
- KAHNEMAN, D., Krueger, A. B., Schkade, D., Schwarz, N., y Stone, A. (2004). “Toward national well-being accounts”. *American Economic Review* (pp. 429–434). JSTOR.
- LALICS. (2014). *Aportes desde la Ciencia, la Tecnología y la Innovación a la Inclusión*. http://lalics.org/index.php?option=com_content&view=article&id=196&Itemid=207&lang=es.
- LAURELL, A. C. (2013). *Impacto del seguro popular en el sistema de salud mexicano*. Lundvall, B.-A. (1996). *The Social Dimension of The Learning Economy* (SSRN Scholarly Paper No. ID 66537). Rochester, Nueva York: Social Science Research Network.
- LUNDVALL, B.-Å. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- _____. (2007). “National innovation systems — analytical concept and development tool”. *Industry and Innovation*, 14(1), pp. 95–119. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13662710601130863>.
- _____. (2008). “Innovation system research: where it came from and where it might go”. <http://www.globelics.org/wp-content/uploads/2012/11/wpg0701.pdf>.

- LUNDVALL, B.-Å., y Borrás, S. (1997). “The globalising learning economy: Implications for innovation policy”. *Report from DG XII, Commission of the European Union*, pp. 34–39.
- LUNDVALL, B.-Å., y Johnson, B. (1994). “The Learning Economy”. *Journal of Industry Studies*, 1(2), pp. 23–42. doi:10.1080/13662719400000002.
- LUNDVALL, B.-Å., Johnson, B., Andersen, E. S., y Dalum, B. (2002). “National systems of production, innovation and competence building”. *Research Policy*, 31(2), pp. 213–231. doi:10.1016/S0048-7333(01)00137-8.
- LUNDVALL, B.-Å., Joseph, K. J., Chaminade, C., y Vang, J. (2009). *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*. Reino Unido, Estados Unidos: Edward Elgar Publishing. <http://books.google.es/books?id=AaRyLGPjkE0C>.
- MATOS, M., y Stallivieri, F. (2009). *Considerações sobre a metodologia de pesquisa implementada pela Redesist*. Rio de Janeiro, Brasil.
- MEDINA Gómez, O. S., y López Arellano, O. (2010). “Una aproximación a los determinantes sociales de la diabetes mellitus tipo 2 en México”. En M. del C. Chapela (Ed.), *En el debate: la diabetes en México* (pp. 25–52). México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-División de Ciencias Biológicas y de la Salud.
- MILLÁN, N. (2014). “Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo”. *Política y Sociedad*, 51(3), pp. 671–692.
- NELSON, R. R. (2008). “What enables rapid economic progress: What are the needed institutions?”. *Research Policy*, 37(1), pp. 1–11. doi:10.1016/j.respol.2007.10.008.
- NELSON, R. R., y Nelson, K. (2002). “Technology, institutions, and innovation systems”. *Research Policy*, 31(2), pp. 265–272. doi:10.1016/S0048-7333(01)00140-8.
- NELSON, R. R., y Sampat, B. N. (2001). “Making sense of institutions as a factor shaping economic performance”. *Journal of Economic*

- Behavior and Organization*, 44(1), pp. 31–54. doi:10.1016/S0167-2681(00)00152-9.
- OECD. (2005). “Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data”. *Oslo Manual, Third edit*, 162 pp. doi:10.1787/9789264013100-en.
- OMS. (2015). Temas de salud. Diabetes. http://www.who.int/topics/diabetes_mellitus/es/ (Consultado 17 de Agosto de 2015)
- PICKETT, K.E., Kelly, S., Brunner, E., Lobstein, T. y Wilkinson, R.G. (2005). “Wider income gaps, wider waistbands? An ecological study of obesity and income inequality”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59(8), pp. 670-674.
- QUARCH, T. (2011). “Emerging Market Economies and Intellectual Property Protection: A TRIPLE Balance between Access to Health, Individual Rent- Seeking, and Economic Growth”. Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law.
- RAMOS, J. (1997). “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”. *Revista de La Cepal*, 62. Chile.
- RICYT, OEA, y CYTED. (2001). *Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe*, Manual de Bogotá, p. 102.
- RODRIKC, D. (2003). “Growth Strategies” (Documento de trabajo N° 0317). Austria: Johannes Kepler University of Linz, <http://hdl.handle.net/10419/73289>.
- ROJAS-RAJS, S., y Soto, E. J. (2013). “Comunicación para la salud y estilos de vida saludables”. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 17(46), pp. 587–599. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832013000300008>.
- SAMAJA, J. (2004). *Epistemología de la salud, Reproducción social, subjetividad y transdisciplina* (1a ed.). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- SAMBO, L. G., y OMS. (2014). *The African Regional Health Report: The Health of the People*. <http://www.who.int/iris/handle/10665/137377#sthash.vyKhs1eA.dpuf>.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press. <http://books.google.es/books?id=Qm8HtpFHYecC>.

- SMITH, M. L., y Seward, C. (2009). “The relational ontology of Amartya Sen’s capability approach: incorporating social and individual causes”. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(2), pp. 213–235.
- SOARES Couto, M. C., y Cassiolato, J. E. (2013). “Innovation Systems and Inclusive Development: Some evidence based on empirical work”. *International Workshop and Journal Special issue on “New Models of Innovation for development”* (pp. 1–21).
- SOARES Couto, M. C., y Podcameni, M. G. (2014). Inequality, “Innovation System and Development: The Brazilian Experience”. En M. Couto Soares, M. Scerri, y R. Maharajh (Eds.), *Inequality and Development Challenges* (pp. 19–79). Nueva Delhi: Routledge.
- SUNKEL, O., e Infante, R. (2009). *Hacia un Desarrollo Inclusivo. El Caso de Chile*, Chile: CEPAL, OIT, Fundación Chile 21.
- TETELBOIN, C. (2006). “Políticas y Reformas a los sistemas de salud en América Latina”. En Jarillo, E. y Enrique Guinsberg (coords.), *La Salud Colectiva en México. Temas y Desafíos*, Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial.
- TORRES, A., Jasso, J., y González, G. (2014). “Capacidades Científicas e Innovación Inclusiva en el Sector Salud”. En *AEDEM* (pp. 478– 495).
- YACH, D., Hawkes, C., Gould, C. L., y Hofman, K. J. (2004). “The global burden of chronic diseases: overcoming impediments to prevention and control”. *Jama*, 291(21), pp. 2616–2622.
- VILLARREAL, O. (2005). “La internacionalización de la empresa y la empresa multinacional: una revisión conceptual contemporánea”, *Cuadernos de Gestión*, Vol. 5, No. 2, pp. 55-73.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas I,
editado por Bonilla Artigas Editores
y la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
se terminó de imprimir en enero de 2018
en los talleres de Impresora y encuadernadora “El Tintero”
Boris Godunov No. 529, Col. La Nopalera, C. P. 13220,
Tláhuac, Ciudad de México.

En su composición se utilizó el tipo Arno Pro.
Para los interiores se utilizó papel creambook
y para la portada papel couché de 300 gramos.

La edición consta de 700 ejemplares.

Pública social

***Los salarios y el compromiso
de los trabajadores (más dinero
= ¿mayor entrega?)***

Luis Fernando Arias Galicia
ISBN: 978 607 8450 07 7

***La integración excluyente
Experiencias, discursos y representaciones
de la pobreza urbana en México***

María Cristina Bayón
ISBN: 978 607 8348 88 6

***Experiencias de salvaguardia
del patrimonio cultural inmaterial
Nuevas miradas***

Cristina Amescua Chávez e
Hilario Topete Lara (coords.)
ISBN: 978 607 8348 86 2

***Inversión extranjera directa
en América Latina: una revisión
en los albores del siglo XXI***

María Esther Morales Fajardo
y Leobardo de Jesús Almonte (coords.)
ISBN: 978 607 8450 04 6

***Donde no hay nadie:
cultura, conocimiento y
conservadurismo en América Latina***

Marcos Cueva Perus
ISBN: 978 607 8450 26 8

***La vinculación sociocultural,
una estrategia de formación
del Ingeniero en Desarrollo Rural***

Óscar Alpuche Garcés, Ma. Guadalupe
Medina Márquez y Francisco García Matías
ISBN: 978 607 8450 21 3

***Territorios en movimiento.
Sistemas agroalimentarios localizados,
innovación y gobernanza***

Gerardo Torres Salcido (coordinador)
ISBN: 978 607 8450 53 4

***Biopolítica ambiental,
saber ambiental y sustentabilidad***

Francisco Sandoval Vázquez
ISBN: 978 607 8450 70 1

En las últimas décadas el tema del desarrollo social ha vuelto a la agenda de la investigación y las políticas públicas, despertando un intenso debate teórico y empírico en torno a su significado y al alcance de las políticas y mecanismos con los que se le busca impulsar. La concepción de desarrollo social se apoya en una mayor comprensión no sólo de la diversidad y complejidad de las necesidades de los seres humanos y de las sociedades que éstos construyen, sino también de la intrincada red de interacciones que mantienen con el entorno ambiental, y en una visión de futuro que refleja la evolución del psiquismo humano y el tipo de personas y sociedades que deseamos construir.

“Las políticas” son el instrumento más ampliamente utilizado, institucionalizado en la mayoría de las sociedades actuales, por medio de las cuales, los seres humanos buscan mantener, cambiar o transformar las sociedades en que viven. El Estado debería detonar, promover, planear y conducir el proceso de desarrollo haciendo un uso extensivo de las políticas públicas. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos modelos no cuestionan el postulado fundamental de ortodoxia económica, esto es, no ponen en duda la doctrina del mecanismo del mercado como la mejor manera de asignar eficientemente los recursos disponibles.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas es un libro colectivo, organizado en dos volúmenes, que aborda desde diversos enfoques y metodologías diferentes dimensiones del desarrollo social y las políticas públicas asociadas.



Publicaciones

