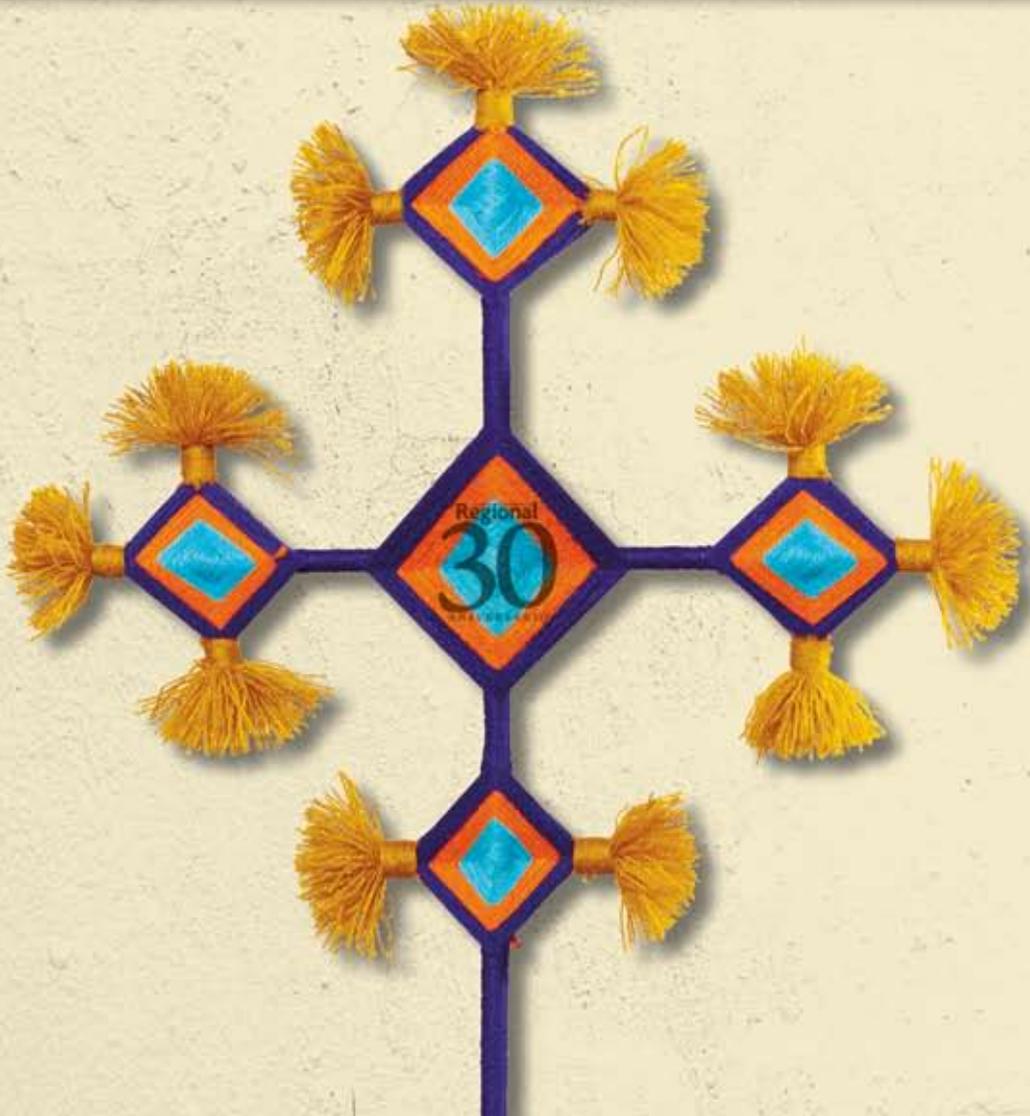


# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 30 | Núm 122 | Julio-diciembre 2018  
ISSN 0187-7674



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 30 | Núm. 122 | Julio-diciembre 2018



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

LOS ARTICULOS  
DE LA CARTA  
ECONÓMICA REGIONAL  
APARECEN LISTADOS  
O RESUMIDOS EN:

PAIS: Public Affairs Information Service  
GALE GROUP: Banco de Datos Hemerográficos Multidisciplinarios  
CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades  
LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para  
Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
LATAM-STUDIES: Estudios Latinoamericanos  
EBSCO: Information Services

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro  
*Rector General*

Dra. Carmen Enedina Rodríguez Armenta  
*Vicerrectora Ejecutiva*

Asmara González Rojas  
*Directora*

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS  
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

José Alberto Castellanos Gutiérrez  
*Rector*

*Comité Editorial*

Jesús Arroyo Alejandre  
*Director de la División de Economía y Sociedad*

Antonio Sánchez Bernal  
*Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser*

Olga Aikin Araluce (ITESO)  
María de la Luz Ayala Castellanos (U DEG)  
Rubén Antonio Chavarrín Rodríguez (U DEG)  
Norma Célina Gutiérrez de la Torre (U DEG)  
Pablo Mateos Rodríguez (CIESAS)  
Juan Carlos Ramírez Rodríguez (U DEG)

*Consejo Editorial:* Jesús Arroyo Alejandre (Universidad de Guadalajara, México), José Carlos Alba Vega (El Colegio de México, México), Catalina Banko (Universidad Central de Venezuela, Venezuela), Gerhard Braun (Universidad Libre de Berlín, Alemania), José Luis Calva (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Alejandro I. Canales (DER-Ineser, Universidad de Guadalajara, México), Rolando Cordera (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Enrique de la Garza Toledo (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México), Adrián de León Arias (Universidad de Guadalajara, México), Edith Y. Gutiérrez Vázquez (DER-Ineser, Universidad de Guadalajara, México), Boris Graizbord (El Colegio de México, México), Edith Jiménez Huerta (DER-Ineser, Universidad de Guadalajara, México), Pálné Kovács Ilona (Universidad de Pécs, Hungría), Reinhard Liehr (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Alejandro Macías (Universidad de Guadalajara, México), Stephen D. Morris (Middle Tennessee State University, Estados Unidos), Federico Novelo (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México), Gerardo Otero (Universidad de Simon Fraser, Canadá), James W. Scott (University of Eastern Finland, Finlandia), Alejandro Tortolero Villaseñor (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México), Kurt Unger (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), Ofelia Woo Morales (Universidad de Guadalajara, México).

*Publicación:* Octavio Covarrubias (asistente editorial), Avelino Sordo Vilchis (diseño), David Rodríguez Álvarez (corrector de estilo/español), Nicholas Barret (corrector de estilo/inglés).

-----  
*Carta Económica Regional* Año 30, número 122, julio-diciembre 2018 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Periférico Norte 799, módulo M, segundo nivel, Núcleo Los Belenes, apartado postal 2-43, Guadalajara, Jalisco. C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: (+52 33) 37703404, extensiones 25770 y 25249. Correo electrónico: revista.cartaeconomica@gmail.com. Dirección web: <http://cartaeconomica.cucea.udg.mx/>. Editora responsable: Asmara González Rojas. Reservas de Derecho al Uso Exclusivo número: 04-2013-080110203000-102. ISSN 0187-7674, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de título 3929, Certificado de licitud de contenido número 3224, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Permiso sepomex número 1M14-0075. Precio por ejemplar: 75 pesos. Impresa en Pandora Impresores, S. A. de C. V., Caña 3657, col. La Nogalera, Guadalajara, Jalisco. Este número se terminó de imprimir en junio de 2018. Tiraje: 200 ejemplares.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

# Índice

## CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN MÉXICO

### ◇ ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

Editorial 5

Conflicto y poder  
en las investigaciones socioambientales  
Un necesario contexto teórico 7

JORGE FEDERICO EUFRACIO JARAMILLO

Los conflictos por la minería en territorios indígenas:  
hacia una comprensión sociológica no sociocéntrica 31

MARÍA JULIETA LAMBERTI

Participación local y política ambiental.  
Imaginaris, expectativas y prácticas.  
La Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub> 57

INGREET JULIET CANO CASTELLANOS

Usos del régimen discursivo y práctico  
del desarrollo sustentable en la planeación  
de un proyecto ecoturístico en la Selva Lacandona 83

RODRIGO MEGCHÚN RIVERA

¿Por qué se canceló la villa rural sustentable?  
Clientelismo, neoliberalismo y desarrollo en Chiapas 111

MARTIN J. LARSSON

◇ ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

La segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos.  
Reto para ambos países 131  
SELENE GASPAS OLVERA  
ALFONSO VELÁZQUEZ SOLÓRZANO

Seguros de gastos médicos  
asociados al turismo médico en México:  
los sistemas de salud y la apertura comercial 171  
JULIETA GUZMÁN FLORES

◇ RESEÑA

*El Llano Grande.*  
*Un recorrido por el territorio rulfiano* 195  
PATRICIA ARIAS

## Editorial

El análisis de los conflictos en diversos territorios de México nos invita a repensar el modelo de desarrollo, las políticas públicas sociales y económicas, así como los discursos sobre la sustentabilidad en los que están inmersos los Estados y actores de la sociedad. El conflicto socioambiental nos conmina a reflexionar sobre las relaciones con el medio ambiente, incluyendo los saberes de los pueblos originarios.

Este segundo número conmemorativo del 30 aniversario de la *Carta Económica Regional* recoge investigaciones sobre conflictos socioambientales en México, relevantes por su impacto en las relaciones de poder que reconfiguran el territorio, los imaginarios y las prácticas sociales.

Los artículos presentados abordan diversas categorías de análisis y metodologías. No obstante, coinciden en incluir a los actores afectados o beneficiados de proyectos nacionales, internacionales y transaccionales, que modifican sus formas de vida por el despojo de sus tierras, el desplazamiento forzado y las problemáticas ambientales que cada conflicto ocasiona.

El número fue coordinado por Jorge Federico Eufracio Jaramillo y Martin J. Larsson con la idea de comprender la temática desde una perspectiva multidimensional del fenómeno, con una visión teórica crítica y tomando en cuenta las voces de los actores locales y comunitarios. Los artículos incluidos en este número nos transportan a distintos territorios de México: en el noreste con el caso de Wirikuta; en el sureste, en particular con el de Chiapas, donde se ha documentado, desde hace décadas, la puesta en marcha de megaproyectos para la explotación de los recursos naturales.

En la sección de artículos libres incluimos dos importantes temas relacionados con la migración, uno sobre las condiciones de vida de la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos y otro sobre el turismo médico en México, este último con la perspectiva de los sistemas de salud.

Cerramos con la reseña del libro *El Llano Grande: un recorrido por el territorio rulfiano*, donde se retrata la vida rural del sur de Jalisco. El territorio se reduce a la tierra de cada uno y el conflicto es tema de todos los días.

En nombre del equipo de la *Carta Económica Regional*, les invito a consultar y compartir esta publicación ◇

Asmara González Rojas

# Conflicto y poder en las investigaciones socioambientales Un necesario contexto teórico

*Jorge Federico Eufrazio Jaramillo\**

Recepción: 11 de septiembre de 2017 / Aceptación: 6 de febrero de 2018

**Resumen** El presente artículo tiene como objetivo la creación de un marco teórico, conceptual y epistemológico general para el estudio de conflictos socioambientales. En este sentido, se resalta el valor analítico de conceptos como conflicto, poder y territorio, que permiten entender las dimensiones sociales, políticas, económicas, espaciales, culturales y simbólicas de los mencionados fenómenos sociales. El texto no solo desea cumplir con las metas estrictamente académicas, sino denunciar las asimetrías, desigualdades, agravios y estructuras de poder que están detrás de los daños sistemáticos al medioambiente.

**PALABRAS CLAVE:** conflicto, medioambiente, poder, territorio, territorialidad.

## *Conflict and power in socio-environmental research A needed theoretical context*

**Abstract** The present article aims to provide a theoretical, conceptual and epistemological framework for the study of environmental conflicts. Here the analytical value of concepts such as conflict, power and territory is stressed, since these are what allow the social, political, economic, spatial, cultural and symbolic dimensions of this kind of social phenomenon to be understood. Finally, while following academic guidelines, the text also hopes to denounce, at least in a general sense, some of the asymmetries, inequalities, grievances and power structures that lie behind much of the damage to the environment.

**KEYWORDS:** conflict, environment, power, territory, territoriality.

.....

\* Profesor investigador de El Colegio de Jalisco, Jalisco, México. [jorge.eufrazio@coljal.edu.mx](mailto:jorge.eufrazio@coljal.edu.mx)

## Introducción

El presente artículo tiene como principal objetivo ofrecer un marco teórico conceptual de referencia, un necesario punto de partida que permita plantear y entender los fundamentos académicos centrales que hoy en día vinculan a los estudios sobre conflictos socioambientales. En concreto, se desea señalar los debates básicos que, en forma general, circunscriben la actualidad de dichas investigaciones, pero concentrándose de manera particular en aquellas reflexiones que ayuden a entender la actualidad de América Latina en la materia. Siguiendo tales avances reflexivos, se mostrarán, desde una perspectiva predominantemente sociológica, algunos de los principales rasgos históricos y estructurales comunes a los países latinoamericanos con la intención de explicitar la importancia de dichas acciones colectivas en favor del medioambiente. Lo anterior con el fin de reafirmar su trascendencia no solo científica sino también humana, en tanto que revelan la profundidad de las actuales externalidades y las posibles consecuencias del deterioro de la naturaleza por la mano del hombre.

Para cumplir con lo anterior, el texto partirá de una discusión acerca del concepto de conflicto: su significado, su importancia epistemológica para las ciencias sociales y su vigencia para entender procesos reales. Después se especificarán las principales capacidades analíticas que tiene el concepto cuando es aplicado al entendimiento de las actuales tribulaciones que sufre el medioambiente considerando como elemento central la intervención o confrontación de actores concretos. Al respecto, se ofrecerán algunos de los debates que circundan la definición de los conflictos socioambientales y, a su vez, las posibilidades brindadas, a partir de su uso, para entender que los actuales patrones de degradación intensiva de la naturaleza no solo responden a dinámicas y actores locales, sino también a tendencias estructurales/globales y a intereses transnacionales que son característicos del estado de profundización prevaleciente en el neoliberalismo. Proceso que se ha traducido, como se reflexionará en el cuerpo del texto, en nuevas o acentuadas formas de explotación del medio natural, así como de despojo de las comunidades.

Siguiendo tal argumento central, el presente artículo también establecerá, en uno de sus apartados, los necesarios puntos de contacto entre los conceptos de conflicto socioambiental, poder y territorio. Esto para demostrar que la variable económica no es la única que explica el origen, el desarrollo y las externalidades del deterioro del medioambiente, sino también las formas de dominación, las jerarquías actuantes a nivel global y la solidificación de las asimetrías en todos los niveles. Asimismo, que el territorio no debe verse como una simple porción de la superficie terrestre, sino también como una dimensión de lo social en la cual se producen y reproducen las relaciones políticas, las estructuras ideológicas y las

tramas simbólico-culturales que entrañan la vivencia ambiental cotidiana y sus sentidos atribuidos.

En diálogo con lo anterior, se desea revelar que el cúmulo de condiciones adversas y sus implicaciones han provocado diversas respuestas entre la población directamente afectada o entre aquellos grupos, asociaciones, movimientos o colectivos que se asumen apeladas debido, por un lado, a una conciencia global de que, en lo referente al medio ambiente, el deterioro o la sobreexplotación en cualquier sitio afecta a todos o, por otro lado, a un compromiso de participación política, de resistencia u oposición en contra de los tajantes aprovechamientos fomentados por la economía de libre mercado y la retracción o repliegue del Estado ante tales embates internacionales. En esta tesitura, se considera que el conflicto y su traducción en movilización social, tal como se argumenta en el texto, no debe ser visto, por lo menos no *a priori*, como un fenómeno social negativo, sino más bien como una fuerza que puede impulsar transformaciones positivas, en especial cuando la continuidad de la vida humana está en juego.

Para concluir con este apartado introductorio, vale la pena recalcar que es deseo de este escrito aportar concretamente a la ampliación de los debates teóricos y epistemológicos acerca de los conflictos socioambientales, ya que se considera que el fortalecimiento de dichas bases es elemental para construir análisis más profundos y más útiles para entender lo que estos fenómenos entrañan, sus diversas aristas y la complejidad de sus implicaciones sociales, simbólicas, económicas, políticas y territoriales. No obstante, también se pretende diseminar un enfoque ideológico comprometido con la lucha por una sociedad más justa, una perspectiva crítica hacia una realidad imperante e incluso una posición de denuncia ante los grandes efectos adversos provocados por las actuales formas, en su mayoría verticales, de apropiación, dominio, extracción, acaparamiento o explotación del medioambiente. Asimismo, la inclusión en un diálogo más abierto dentro de la academia, pues se espera que lo expresado en él promueva la formación de perspectivas críticas y mayor compromiso social ante lo que ocurre a nuestro alrededor.

El punto de partida: el conflicto

Según Chantal Mouffe una de las principales herencias del liberalismo, y más específicamente de la democracia liberal, es una estructura de pensamiento, aún muy común entre investigadores y teóricos sociales, que no permite la asimilación de la diferencia, el antagonismo y la confrontación en las relaciones sociales, toda vez que la principal aspiración humana, según esta corriente ideológica, es la superación de las pasiones mediante la razón (Mouffe, 1999: 11-12). De esta manera, el conflicto es solo una etapa pasajera que, a partir

del desarrollo del conocimiento científico y de las capacidades individuales, será trascendida y sustituida por un orden en donde las contradicciones no tendrán cabida. Sin embargo, esta postura, más allá de las buenas intenciones de tal escuela de pensamiento, traza un mundo irreal al negar una condición esencial de la vida en sociedad (Silva, 2008: 29) pues, tal como lo explica Mouffe, la dimensión de antagonismo, hostilidad o discrepancia existe en todas las relaciones humanas (Mouffe, 1999: 14-16).

Debido a lo anterior, el concepto de conflicto refiere, según estos argumentos, a un aspecto intrínseco de lo humano, una de las formas más activas de socialización (Stamm y Aliste, 2014: 69), una constante histórica e incluso un motor de los cambios sociales. En efecto, de acuerdo con la llamada teoría de los conflictos (Molina y Muñoz, 2004: 146) el mencionado concepto no representa *per se* una fase de anomalía o disfuncionalidad de las sociedades, ni tampoco, en forma generalizada, un momento peligroso (antesala de la violencia), malo o negativo (Silva, 2008: 29). Por el contrario, la mencionada teoría estipula que el conflicto, como modalidad de relación entre grupos o individuos (Stamm y Aliste, 2014: 69), puede ser un factor de regulación social, un facilitador de la cohesión, un refuerzo para la identidad de un grupo o un estímulo para la creatividad o la innovación (Stamm y Aliste, 2014: 69). Es así que el mencionado concepto se utiliza hoy, desde muy diversas perspectivas, para entender «las redes de relaciones, el papel de los valores y las ideas, las conductas y comportamientos, la distribución del poder y los mecanismos de cambio» (Molina y Muñoz, 2004: 146).

Todos los argumentos anteriores contienen serias implicaciones teóricas y metodológicas, pero primeramente epistemológicas. Esto porque las características del concepto de conflicto enunciadas entrañan una forma diferente de entender el desenvolvimiento del mundo social, el cual estaría dirigido no hacia la búsqueda de un orden supremo e inerte que revele, después de la abolición de todas las contradicciones, el advenimiento de una justicia absoluta (tal como lo sostiene la idea de progreso), sino hacia la naturalización del antagonismo como consustancial a lo social y por ello, en sus múltiples dimensiones empíricas, como evidencia irrefutable de su constante movimiento y tendencia al cambio. En otras palabras, la primera posición epistemológica entiende al equilibrio como una línea recta (estable o inmóvil) y al conflicto como su antítesis, mientras que el segundo concibe al equilibrio como una línea oscilante (dinámica o variable) y al conflicto como una de las energías que la impulsa.

La segunda de estas perspectivas epistemológicas es justo la que fundamenta a la mencionada teoría del conflicto y de la cual se han desprendido varios efectos positivos para la investigación social en general. Uno de los principales es que se ha revalorado la necesidad

y actualidad del concepto para estudiar diversos fenómenos, así como su potencial analítico para explicarlos como procesos multifacéticos, multivariados y complejos. Al respecto, dicha propuesta contempla como elemento central la posición relativa de los actores en disputa, ya que es la contraposición de sus intereses, valores, prácticas y formas de ver el mundo lo que brinda a cada situación de antagonismo sus específicos matices, pero también su profundidad sociológica. De tal forma que, bajo este enfoque de la teoría del conflicto, el concepto se ha convertido en una herramienta sumamente útil, incluso transdisciplinar, para plantear una vía diferente de análisis respecto a una de las grandes preocupaciones de las ciencias sociales: cómo explicar el cambio social. Esto considerando que el conflicto representa, en efecto, un proceso con naturales capacidades de transformación.

No obstante, dada la pluralidad y vasta aplicabilidad del concepto de conflicto, este ha sido definido desde muchas perspectivas, dependiendo del enfoque y los objetivos de cada investigación. Aun así es posible encontrar algunas características fundamentales que, en general, se conservan en la gran mayoría de las definiciones, a decir, la existencia de partes (actores), motivaciones (o intereses) y relaciones de poder (Guerrero, 1999: 38). Considerando tales elementos, se destaca la siguiente definición, ya que no solo los contempla, sino que los vincula resaltando su carácter relacional y público; un conjunto de propiedades que, como se verá más adelante, son esenciales para plantear la ramificación socioambiental del concepto:

Es una acción colectiva, es decir una situación que implica la contraposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades o lógicas. Es un hecho social objetivo que surge de discrepancias entre sujetos —individuos, clases o etnias— en torno a la percepción y la comprensión de la realidad por cada uno, en su manera de figurarla o reinventarla. Es producto de una concepción del mundo, de la naturaleza y de los hombres, de la forma en que estos últimos se relacionan, se organizan y entran en oposición (Fontaine, 2003a: 516).

Por supuesto que la anterior definición, aun cuando tiene claridad, establece una base muy general para plantear los elementos constitutivos de un conflicto; un necesario punto de partida, pero que no está elaborado para captar y evidenciar aquellos elementos más finos o específicos. Al respecto, el concepto de conflicto ha sido relacionado con una multiplicidad de apellidos para precisar su aplicación a un determinado campo de relaciones sociales. Así, han surgido, por un lado, nuevos conceptos como: conflicto cultural, conflicto histórico, conflicto de facciones, conflicto inducido o conflicto extremo que desean especificar la esencia del fenómeno estudiado. Y, por otro lado, un conjunto de oposiciones binarias como conflictos reales o instrumentales *versus* conflictos irreales o expresivos, conflictos latentes *versus* conflictos manifiestos, conflictos institucionalizados o no institucio-

nalizados, entre otros, con el fin de señalar la intensidad de la confrontación de intereses (Fontaine, 2003b: 27-28). Sin embargo, y más allá de la aplicabilidad de los mismos, lo que estos desean establecer es una diferenciación de los actores inmiscuidos, de los vínculos entre ellos, de las estructuras sociales actuantes, de los diferenciales de poder, de las identidades en juego y de los objetos de confrontación (Munévar, González y Henao, 2016: 166).

#### La dimensión (socio)ambiental del conflicto

Siguiendo el argumento anterior, es necesario especificar, en aras de cumplir con los objetivos planteados para este artículo, cuáles son aquellas cualidades o particularidades de los conflictos que ocurren en relación con el medioambiente. Por principio, el acuerdo general es que este tipo de conflictos tienen un claro origen en la intrínseca relación entre el hombre y la naturaleza. Sin embargo, dada la complejidad del tema y su heterogeneidad empírica, existen varios posicionamientos al respecto con sus respectivas propuestas teóricas. De entre ellas han surgido diferentes conceptos (por ejemplo, conflictos inducidos por el ambiente, ecológico-distributivos o de contenido ambiental)<sup>1</sup> y de los cuales se desprenden los debates acerca de dos diferencias teóricas importantes: entre conflictos o problemas socioambientales, y entre conflictos ambientales o socioambientales.

Con respecto a la primera de ellas, conflictos y problemas no son sinónimos y no siempre están interconectados entre sí. Al respecto, existen problemas ambientales, como la contaminación atmosférica o la erosión de los suelos, que no en todos los casos implican una interacción entre dos o más personas o, mejor dicho, un estado de confrontación entre actores. De esta manera, y de acuerdo con tales debates teóricos, estaremos frente a un conflicto ambiental cuando existe una conciencia del agravio y se actúa en consecuencia» (Paz y Risdell, 2014: 6).

Por otra parte, de acuerdo con la segunda discusión, los conflictos ambientales son aquellos que refieren a un daño ocurrido a los recursos naturales y que es interpelado por actores exógenos, como lo serían las organizaciones ambientalistas o activistas. Mientras que, por otro lado, los socioambientales refieren a aquellos casos en los cuales las comunidades directamente afectadas se involucran para defenderse de los diferentes impactos generados por un determinado proyecto (Walter, 2009: 1). Es evidente que, en este caso, la línea divisoria entre ambos conceptos es muy delgada, opaca e incluso superficial, por lo que ha recibido algunas críticas. La más importante es que no puede existir un conflicto

.....

<sup>1</sup> Para mayores referencias sobre tales conceptos, véase Munévar, González y Henao (2016).

ambiental sin dimensión social (Fontaine, 2003b: 21), por lo que no se entiende por qué los actores exógenos ocuparían una categoría diferente.

No obstante, más allá de dichas críticas, la divergencia analítica planteada por ambos conceptos indica la existencia de diferentes concepciones acerca de la complejidad de las relaciones hombre-naturaleza, pero también de lo que el medioambiente es. Por lo tanto, se considera de vital importancia, antes de analizar el campo de los conflictos socioambientales, brindar los elementos para definir tal concepto. El medioambiente remite, por principio, a un constructo histórico-social, es decir, a la naturaleza transformada por la acción humana a lo largo del tiempo, por lo que no solo incluye los sistemas bióticos y los ecosistemas, sino también las actividades del hombre. El medioambiente es, por lo tanto, «naturaleza humanizada, historizada, cargada de significados humanos» (Aguilar y Contreras, 2009: 268). Asimismo, «designa las relaciones de interdependencia que existen entre el hombre, las sociedades y los componentes físicos, químicos y bióticos del medio e integra también sus aspectos económicos, sociales y culturales» (Aguilar y Contreras, 2009: 268).

Partiendo de estas características, parecería innecesario poner el prefijo *socio* a ambiental, pues su consustancialidad es más que evidente. Sin embargo, siguiendo los argumentos de Darcy Tetreault, Heliodoro Ochoa y Eduardo Hernández (2012: 15), vale la pena sostener la redundancia para recalcar la «dimensión social de los problemas ambientales», la cual se distingue por sus diversas implicaciones económicas, políticas, culturales y simbólicas. De esta manera, reuniendo todos los elementos anteriores, los conflictos socioambientales pueden ser definidos como: procesos de disputa o antagonismo originados por la apreciación de un agravio surgido de la dimensión medioambiental. Dicho agravio se vincula a diversas prácticas o «lenguajes de valoración» (Paz, 2012: 39) que están vinculados no solo a la variable económica (como lo referente a la disponibilidad, explotación y acceso a los recursos naturales), sino también a las diferentes ramificaciones, igualmente importantes, del daño al ambiente como el deterioro de la salud (derivado de la polución y contaminación en todas sus formas), la destrucción del patrimonio cultural (la desaparición o menoscabo de infraestructuras, edificios, expresiones o lugares cargados de significados por efecto del aprovechamiento de algún recurso vital) o la afrenta a la dignidad e identidad de las personas cuando la cosificación del medioambiente, por parte de determinados actores, conlleva privación, discriminación, exclusión o la profundización de las desigualdades sociales. Por lo tanto, los conflictos socioambientales no son meras disputas por la propiedad de un recurso, ya que en ellos también se evidencia una oposición de cosmovisiones, discursos, prácticas, valoraciones y formas de entender el mundo.

Es necesario problematizar más el punto anterior debido a que el actual entorno de fuertes contrastes socioeconómicos y la lógica especializada de las ciencias, tanto sociales como naturales, han generado que los conflictos socioambientales hayan sido estudiados sistemáticamente desde la lógica económica, es decir, el medioambiente como conjunto de recursos naturales. Lo anterior ha provocado que en muchas ocasiones las variables socioambientales, políticas, simbólicas y culturales cobren relevancia solo en relación con lo monetario o subordinadas con respecto a la satisfacción de las necesidades materiales e inmediatas (Fountaine, 2003b: 28-29). Estos fundamentos teóricos han permitido el aumento de la influencia de las teorías de corte racionalista privilegiando con ello, entre otras cosas, un enfoque sobre las necesidades y los intereses de actores racionales (en el más estricto sentido del término) que desean acceder a recursos escasos o, como lo propone la llamada teoría de juegos, actores que tienen diferentes grados de probabilidad de participar en un juego (un conflicto socioambiental) dentro de un esquema simple de suma cero o ganador/ganador (Fountaine, 2003b: 29).

En otra vertiente, ese tipo de perspectivas teóricas han derivado en el surgimiento de lo que Tetrault *et al.* (2012: 15) llaman los optimistas tecnológicos, refiriéndose a aquellos especialistas que suponen que todos los problemas relacionados con el medio ambiente se pueden solucionar mediante nuevas técnicas o implementos tecnológicos, obviando por lo tanto el resto de implicaciones socioculturales y políticas.

Es claro que todas esas formas de entender y de ofrecer soluciones sobre los conflictos socioambientales han contribuido positivamente al estado actual del debate. Sin embargo, de todo lo dicho se desprende que este tipo de problemáticas deben ser analizadas y explicadas en consideración de su complejidad, por lo que es necesaria una visión multidisciplinaria o transdisciplinaria que intente comprenderlos de manera integral.

Lo histórico, lo estructural y lo global en los conflictos socioambientales

En ese sentido, es necesario iniciar por concebir a los actuales conflictos socioambientales como procesos originados por y en un determinado contexto histórico. Al respecto, teniendo un particular interés en la situación de América Latina, no se puede decir que los conflictos socioambientales, como fenómenos sociológicos, sean recientes;<sup>2</sup> sin embargo,

.....

<sup>2</sup> Tal como lo explica David Carruthers (2008: 5), existe una larga historia de movilizaciones sociales en los países latinoamericanos que en muchos casos han tenido que ver con la defensa del medio ambiente. En especial, el autor refiere a los conflictos relacionados con las luchas por la tenencia de la tierra, las prácticas agrícolas y la defensa de determinadas tradiciones en conexión con la variable indígena.

lo que sí se puede afirmar es que se han transformado debido al llamado proceso de globalización, que ha provocado, entre muchas cosas más, la profundización de las relaciones de dominio o dependencia que enfrentan los Estados latinoamericanos.

En efecto, hay una enorme convergencia entre investigadores de diferentes países que, respecto a los orígenes de los conflictos socioambientales, consideran el proceso de formación y desenvolvimiento de los Estados en América Latina como un elemento central. Al respecto, el pasado colonial de estos países los lleva a mantener una posición estructural subordinada a los centros dominantes, es decir, respecto a los países y zonas nucleares que acumulan o absorben un mayor porcentaje de los beneficios generados a nivel mundial (Composto y Navarro, 2014: 40), especialmente de aquellos producidos por las áreas periféricas. De esta manera, América Latina adquirió el rol histórico de exportadora de naturaleza en beneficio de los países industrializados y las grandes potencias emergentes (Svampa y Viale, 2014: 51). No obstante, un elemento importante que se debe recalcar es que las instituciones y los gobiernos latinoamericanos han aceptado, y muchas veces encomiado, esa posición subordinada que hoy en día va de la mano con una profundización de la mercantilización de la naturaleza (Svampa y Viale, 2014: 54). Así, no son pocos los casos en donde ha sido, y sigue siendo, justamente el Estado uno de los principales actores de dichos conflictos, precisamente porque ha optado por cooptar, hegemonizar, excluir y ordenar (Ortiz, 1999: 29).

Ahora bien, esta situación ha tomado un giro vertiginoso con lo que las ciencias sociales han comúnmente llamado el fin del Estado de bienestar, ya que la ideología de libre mercado y el reacomodo de las relaciones geopolíticas han ampliado, en el nivel macro, las asimetrías entre Estados y, a la vez, en el nivel micro, las desigualdades sociales y la brecha entre riqueza y pobreza. De esta manera, nuestros procesos históricos, a partir de los cuales existe un sinnúmero de analogías, muestran una serie de elementos estructurales caracterizados por la dependencia, la agudización del subdesarrollo, la marginación y el refuerzo de las condiciones de dominación (Guerrero, 1999: 44). Son justo estos escenarios los que vuelven factible la emergencia de conflictos de diversa índole, pero en especial aquellos que se relacionan con valores o recursos que son percibidos, en un sentido global, como esenciales.

Por supuesto que estas condiciones han afectado particularmente al medioambiente, ya que después de los procesos de industrialización de los países latinoamericanos, que dejaron evidencias claras de su deterioro, hoy se enfrentan condiciones mucho más profundas debido a la inserción de otros actores, especialmente empresariales y transnacionales, que están aprovechando la retracción del Estado (especialmente en Latinoamérica)

y, al respecto, las facilidades (producto de esas actuales condiciones de dominación simbólica entre Estados) y la relajación de la soberanía territorial, que han permitido, incluso en el sentido normativo, la legitimación del despojo. Este es un punto fundamental para entender lo que se está viviendo en la actualidad, pues las reglas se han acondicionado (o torcido) en aras de la «libertad del mercado» y el «acercamiento entre naciones», para que las transnacionales o diversas empresas exploten (o saqueen) legítimamente (es decir con aval de los Estados, e incluso ante la mirada complaciente de ciertas élites corporativas y políticas internacionales) los territorios sin importar el daño causado a las diferentes comunidades.

Para definir y explicar mejor este proceso sociológico, el estudio de los conflictos socioambientales en América Latina se ha apoyado en el concepto de acumulación por desposesión de David Harvey. Este refiere a una dinámica histórica, surgida con el arraigo y la profundización del capitalismo, la cual se caracteriza por el aumento de las desigualdades sociales como consecuencia de la liberalización mercantil (Harvey, 2004: 112). Respecto al medioambiente, existe un sinnúmero de elementos estructurales que ejemplifican lo mencionado, a decir: la privatización de la tierra y expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diferentes formas de propiedad común o colectiva en derechos de propiedad exclusiva, y los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, en especial los recursos naturales, que han provocado la proliferación de la degradación ambiental (Harvey, 2004: 113-114).

No obstante, este proceso de acumulación por desposesión arraigado históricamente y determinante para el desenvolvimiento de los países latinoamericanos (en especial durante el siglo xx) ha mostrado un agravamiento y una profundización con las crisis económicas globales y con lo que Composto y Navarro (2014: 49) definen como la «ruptura del equilibrio fordista entre el capital y el trabajo», ya que la consecuente ola privatizadora permitió la mercantilización de servicios públicos, bienes comunes y relaciones sociales (Composto y Navarro, 2014: 49). Según estas autoras, dicho proceso ha significado la ampliación del rol geopolítico de América Latina y, a su vez, la revaloración de sus territorios y bienes naturales. En tal sentido, aseguran que se ha iniciado una nueva ofensiva extractivista<sup>3</sup> o un modelo de desarrollo neoextractivista que profundiza el despojo y la depen-

.....

<sup>3</sup> Las autoras consideran el extractivismo como una modalidad de acumulación que, después de quinientos años, se ha diseminado de distintas formas por América Latina. Su característica principal es «la remoción de grandes volúmenes de bienes naturales no renovables para ser exportados al mercado internacional sin procesamientos previos significativos» (Composto y Navarro, 2014: 51).

dencia, en especial considerando los siguientes cuatro elementos: *a*) la aproximación hacia el umbral de agotamiento de bienes naturales no renovables; *b*) el desarrollo de técnicas de exploración y explotación más agresivas; *c*) la transformación de bienes naturales renovables en bienes naturales potencialmente no renovables, y *d*) la conversión de los bienes naturales en *commodities*, por lo que el lucro y la especulación han aumentado en forma exponencial (Composto y Navarro, 2014: 51).

Respecto del extractivismo y el neoextractivismo, es claro que existen diversas condiciones estructurales, históricas, económicas y sociopolíticas que son similares o compartidas por los países que integran América Latina.<sup>4</sup> Sin embargo, es importante establecer que lo anterior no significa que no existan contrastes importantes. Sobre tal punto, Composto y Navarro (2014) consideran que en la actualidad los gobiernos de los países latinoamericanos son representativos de tres proyectos ideológico-políticos diferentes: *a*) el socialismo del siglo XXI o socialismo comunitario; *b*) el neoliberalismo armado, y *c*) el neodesarrollismo. Obviamente todos están conectados de una u otra forma con la profundización del neoliberalismo, pero guardan algunas disimilitudes que vale la pena establecer por lo menos de manera breve.

El primero de ellos (en el cual se puede identificar a Bolivia, Venezuela y Ecuador) es un proyecto popular que se fundamenta en las luchas y movimientos históricos, así como en su institucionalización dentro de gobiernos de izquierda que buscan, en teoría, pasar de una matriz colonial de Estado a una con carácter plurinacional (Composto y Navarro, 2014: 53). El segundo (del cual son representativos México, Colombia y Perú) representa una continuidad y profundización del modelo neoliberal mediante una recolonización política, económica y territorial a partir de la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, así como de la mayor presencia de los correspondientes ejércitos con el fin de desactivar las resistencias e imponer el orden necesario para cumplir con los designios del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Composto y Navarro, 2014: 53). Por último, el tercero (cuyos exponentes son, por ejemplo, Brasil y Argentina) representa un modelo democrático de participación controlada que, en el papel, supuso un desmantelamiento de ciertas orientaciones neoliberales, pero que en la realidad no ha evitado su continuidad (a partir de, por ejemplo, la estructura productiva y la elección .....

<sup>4</sup> Comparten no solo la instalación de un modelo económico que se basa en la extracción intensiva de bienes naturales, sino también de un modelo ideológico y político que «refleja el poder del centro frente a las regiones» y el de la «inversión privada frente a las instituciones colectivas» (Composto y Navarro, 2014: 52).

de socios económicos), por lo que no se ha traducido en transformaciones sustanciales (Composto y Navarro, 2014: 53).<sup>5</sup>

Sin embargo, el punto importante que se debe destacar es que, a la par de esas tendencias, modelos y proyectos aparentemente globales (y con amplias consecuencias para América Latina), se han originado una serie de respuestas de diversa índole y desde diversas trincheras que desean no solo posicionarse en contra de esas tendencias nocivas, sino también denunciar los agravios ante la opinión pública, medios de comunicación y, en algunos casos, frente a la crítica internacional, con el fin de hacer partícipes, movilizar o informar al mayor número de personas acerca de lo que ocurre en determinados rincones del mundo. En otras palabras, contribuir, en forma paralela a los conflictos y a las correspondientes reivindicaciones, a la formación de una conciencia global que implica la aceptación de que lo ocurre en un determinado lugar del planeta, por más pequeño que sea, puede estar reproduciendo en otro sitio y que en lo concerniente al medioambiente sus efectos repercuten en todos.

En el caso específico de las movilizaciones en contra del deterioro del medioambiente provocado por la profundización del neoliberalismo y del neoextractivismo, su origen se dio a partir de los años setenta, década en que emerge una ideología contrahegemónica respecto al deterioro ambiental y sus implicaciones a nivel global. Fue paradigmático en Estados Unidos<sup>6</sup> y Europa, donde surgieron dichos movimientos como crítica no solo a los visibles daños al medioambiente por efectos de la sobreexplotación, sino también por la relación intrínseca entre estos y el reordenamiento de las políticas internacionales que, en

.....

<sup>5</sup> Sobre estos modelos vale la pena decir que no se encuentran en estado puro (aunque se considera a uno como el predominante en cada país) ya que, como lo mencionan las autoras de referencia, pueden existir interrelaciones importantes. Al respecto, las autoras consideran que Bolivia es un buen ejemplo de lo anterior, ya que si bien hacia el exterior mantiene una retórica de ecocomunitarismo y, a la vez, de denuncia sobre los efectos globales del cambio climático, hacia el interior muestra las contradicciones de los proyectos en América Latina al permitir la profundización de las actividades extractivas, en clara consonancia con el neodesarrollismo (Composto y Navarro, 2014: 56).

<sup>6</sup> Los movimientos sociales en favor de la conservación del medioambiente en América Latina cuentan con raíces históricas muy profundas y, por ello, contienen características propias que no pueden ser analizadas con las categorías creadas para explicar las movilizaciones en Estados Unidos o Europa. Sin embargo, la llamada *justicia ambiental* ha sido un modelo retomado de experiencias de Estados Unidos para entender lo que ocurre en muchos otros países, sin que esto signifique un trasplante simple de categorías (Carruthers, 2008: 13).

sus múltiples embates, cercenan los derechos de muchas comunidades en todo el planeta, pero en especial en aquellos países que han guardado un estado de dependencia.

Este nuevo enfoque respecto al deterioro del medioambiente ha permitido que las legislaciones nacionales e internacionales contengan un mayor reconocimiento de las contradicciones y de los derechos de las poblaciones afectadas (Fontaine, 2013a: 505), es decir, del medioambiente como un derecho humano irrenunciable y clave para el bienestar de todas las personas. Sin embargo, la realidad demuestra que en muchas ocasiones se ha vuelto parte de un discurso que no se traduce en reglas claras (igualitarias o que incluso valoren la posición estructural de los posibles afectados), pero especialmente en prácticas concretas que se encaminen a limitar el poder de determinados actores, como los propios Estados y, así, el medioambiente no sea visto como un objeto que puede ser cedido o adjudicado bajo presiones o estímulos económicos o políticos.

Siguiendo el argumento, es necesario decir que en estos procesos señalados y vividos en América Latina respecto al medio ambiente se evidencia una contradicción de fondo en la posición de los Estados, que sin lugar a dudas pone de manifiesto los actuales dilemas o paradojas de la globalización y respecto del actual ordenamiento de las relaciones geopolíticas. En efecto, por principio, el paradigma de libre mercado promovido por determinados países, empresas y élites políticas impulsa una ideología que pretende la apertura de la competencia económica como supuesto mecanismo de redistribución de la riqueza<sup>7</sup> cuando, por el contrario, ha aumentado la exclusión social y, en el caso del medio ambiente, la aceleración de su deterioro precisamente porque competir se ha traducido, en muchos casos, en sobreexplotar o despojar.

Sin embargo, a esta primera contradicción, por demás evidente, se le encadena una más bien latente, subyacente, que surge, en efecto, del actual estado de las relaciones de .....

<sup>7</sup> Proceso que, en teoría, requiere la retracción del Estado o el fin del Estado de bienestar debido a que este, cuando tomó medidas para proteger sus mercados internos y a sus productores nacionales, se convirtió en un obstáculo para la apertura comercial y la competencia. De ahí que el libre mercado o la corriente neoliberal privilegia una ideología en la que todos aquellos que desean competir lo pueden hacer mediante sus propias capacidades, lo cual no solo supone la simetría de fuerzas entre competidores (algo por demás irreal), sino también la menor necesidad de un Estado intervencionista. De ahí que se ha impulsado la idea de un Estado mediador, es decir, que solo tenga el papel de facilitador entre los competidores y la mano equilibrante y justa del mercado. Sin embargo, más allá de la lejanía de estos supuestos con respecto a la realidad, lo anterior ha permitido, colateralmente, el encubrimiento de la incapacidad de muchos Estados (como los latinoamericanos) para cumplir con sus tareas y responsabilidades primordiales.

fuerza entre Estados, que refiere a la creación e impulso de una agenda internacional sobre medioambiente y respecto de determinadas soluciones legítimas a su deterioro. En otras palabras, han sido varios de esos países (así como actores provenientes de esas mismas élites políticas y empresariales que, al día de hoy, se autoetiquetan como socialmente responsables), que han promovido de diversas formas la ideología de libre mercado, los que de igual manera han participado en la delimitación de los problemas medioambientales y las mejores estrategias para encararlos.

A este tipo de procesos sociopolíticos Joseph Gusfield (2014) los ha analizado a partir del concepto de propiedad de los problemas públicos. Este refiere a que en todo problema que adquiere la dimensión de público existe un determinado número de actores, grupos, élites, instituciones, empresas, etc., que tienen la capacidad y el poder de definirlo como problema, ofrecer las mejores soluciones y, por ende, de desestimar otras opciones; resumiendo en una frase, se apropian de los problemas públicos. Así, los problemas medioambientales han ido pasando por este mismo proceso; pero debido a su magnitud e impactos, que es a escala planetaria, su apropiación ha implicado la intervención de actores con capacidad de incidir en los escenarios globales (como sería el caso de algunos Estados de América del Norte y Europa Occidental).

Es justamente este proceso de apropiación el que plantea una paradoja muy importante, aunque poco visible ya que, respecto al medioambiente, los Estados latinoamericanos enfrentan doble presión. Por un lado, aquella que les exige abrirse al concierto del mercado global (muchas veces en detrimento de sus territorios y poblaciones) y, por otro, aquella que les pide instrumentar determinadas acciones o medidas para proteger el medio ambiente. Dos caras de una misma moneda, con un mismo origen y que refieren a mecanismos similares de incentivos y coerción: si creas las condiciones (económicas, políticas, territoriales, infraestructurales e incluso socioculturales) necesarias para la apertura comercial no solo aportarás al estrechamiento de vínculos con los Estados, élites y empresas que encabezan los procesos, sino también accederás a recursos internacionales, provenientes de esos mismos países, del FMI o el BM, para continuar con esas reformas estructurales. Similar escenario o esquema plantean las problemáticas medioambientales, lo que da como resultado un estrangulamiento de los Estados dependientes (como los latinoamericanos), ya que de no ajustarse a dichos preceptos no solo dejarían de acceder a los recursos económicos, sino también a los beneficios de ser parte de un sistema global creado por y para los «ganadores».

Lo anterior representa un camino estrecho, es decir, con un mínimo margen de maniobra, en el cual se les pide a los países que hermanen el cuidado del medioambiente con

la apertura comercial. Este ha sido justificado, habilitado y ampliamente socializado a partir de un discurso, a veces muy convincente, que pretende la imposición de determinadas categorías y conceptos (Liffman, 2009: 202). Al respecto, la mencionada brecha está representada, y fielmente depositada, en la idea de desarrollo sustentable, ya que en efecto es una frase muy utilizada para señalar el ideal de productividad económica y de conservación ambiental. Sin embargo, sin negar en absoluto los provechosos esfuerzos realizados por diversos activistas, profesionistas y académicos para desarrollar las estrategias o mecanismos que permitan la materialización del concepto, la realidad muestra que ha sido originado y utilizado, en muchas ocasiones, como una eventual táctica política operada a partir de todo un lenguaje construido para diseminar una ideología que, más allá de explicitar y exaltar las buenas intenciones, oculta un proceso de legitimación de las paradojas (y coacciones) globales y respecto de las dependencias y asimetrías en igual escala.

En efecto, las nociones de desarrollo sustentable y de economía verde se han convertido en partes integrantes de un discurso hegemónico que ha quedado legitimado en una parte del derecho ambiental y en las declaratorias internacionales (Svampa y Viale, 2014: 45-48). Respecto al desarrollo sustentable, el orden de los conceptos no es algo irrelevante, ya que el poner primero al desarrollo significa, en términos de ese discurso hegemónico, dar mayor importancia a la valoración económica de las cosas y de las relaciones y la búsqueda del crecimiento, en esos mismos términos, como finalidad última de los Estados. Así, «la sustentabilidad se supeditó al desarrollo y la protección de la naturaleza al fetiche del crecimiento económico infinito como solución y regulación de las sociedades humanas» (Svampa y Viale, 2014: 50).

No obstante, más allá de que estas presiones y condiciones externas son muy reales para los casos latinoamericanos (ya que existe un sinnúmero de ejemplos que pueden servir como verificación del proceso), es necesario decir que, sumado a ese clima internacional adverso, los Estados de nuestros países han guardado una posición pasiva (y a veces sumisa) ante tales coacciones, y no solo eso, pues también se han convertido en infinidad de casos en los principales implementadores o legitimadores de acciones contrarias al medioambiente y, a la vez, al bienestar o salvaguarda de sus comunidades conformantes. En otras palabras, el clima político-económico internacional y las crecientes asimetrías entre Estados en el escenario geopolítico global no explican (ni justifican) por completo lo que ha sucedido con respecto al deterioro del medioambiente en los países de América Latina. En efecto, es imposible negar la existencia de una serie de factores internos, como la inconsistente organización política e institucional, la opaca definición territorial y la consecuente tenencia de la tierra, la actual presión sobre las zonas rurales, la inserción de las

lógicas espaciales del narcotráfico y, en general, el desenvolvimiento histórico de la relación entre Estado y sociedad, que han incidido con mucha fuerza en el deterioro del medioambiente en cada país.

En este sentido, no es posible olvidar las cualidades autoritarias de los regímenes latinoamericanos que, bajo la aceptación y el total convencimiento de las pautas de desarrollo impulsadas, provocaron o permitieron la destrucción del medioambiente en diversos rincones. Asimismo, tampoco podemos dejar de lado, en estos mismos escenarios internos, la poca o nula tolerancia al disenso y la crítica, la falta de diálogo abierto respecto a los principales problemas que enfrenta cada país, la escasa participación de la población en la toma de decisiones (Quintana, 2008: 6) y los efectos nocivos de la corrupción, ya que en muchas ocasiones implican severos daños al medioambiente.

Es justo en la convergencia de todas estas condiciones internacionales, de los procesos históricos y de las diferentes tribulaciones internas de cada país latinoamericano que podemos comprender la complejidad de los conflictos socioambientales y su agudización en las últimas décadas. Asimismo, de la insuficiencia o tergiversación de las estructuras legales, administrativas e institucionales en general para lidiar con estos problemas, considerando que los agravios crecen y faltan las respuestas serias o coherentes. No obstante, el resultado más importante, en términos de análisis sociológico, de todo este panorama general y de la interconexión de variables que evidencia, es la posibilidad brindada para entender la magnitud del problema que enfrentan las reivindicaciones y los movimientos medioambientales.

En efecto, una perspectiva holística sobre los conflictos socioambientales permite reafirmar que su conformación y desarrollo no pueden ser reducidos a un esquema dicotómico (A contra B) impulsado exclusivamente por intereses materiales, ya que esto brinda una explicación muy sesgada de los trasfondos intervinientes. En esa tesitura, los conflictos socioambientales representan un escenario perfecto o ideal, sin dejar de ratificar el sentido sociológico de tales palabras, para observar las contradicciones y paradojas de un sistema en el cual quedan vinculados lo coyuntural o lo inmediato con lo estructural y lo histórico, para develar la profundidad de las implicaciones simbólicas<sup>8</sup> e ideológicas del enfrenta-

.....

<sup>8</sup> En el sentido expresado por Pierre Bourdieu (2009), es decir, simbólico en términos de aquel capital o poder que, en ocasiones mal definido como ineficaz e inútil, refiere al honor, prestigio o legitimidad de determinadas personas, colectivos o instituciones que lo acumulan para provocar efectos concretos y materiales. Respecto al problema que este artículo trata, lo simbólico refiere a la naturalización de las relaciones de poder asimétricas y de las desigualdades que han permitido la difusión y el enraizamiento

miento asimétrico y muchas veces coercitivo entre lo global y lo local. En otras palabras, son el reflejo fidedigno de las luchas emprendidas desde abajo para contrarrestar los deseos de dominación de unos cuantos y para demostrar que la verticalidad no puede ser total o que incluso es posible utilizar las propias herramientas de la globalización en contra de esas tendencias, es decir, lo global como ventana de oportunidad; un punto al cual se regresará un poco más adelante.

### Conflictos socioambientales, poder y territorio

Todos los argumentos y reflexiones anteriores nos llevan a afirmar que los conflictos socioambientales tienen una fuerte impronta política, pero también, y aún más importante, una clara estructuración a partir de relaciones de poder (todas ellas multiformes y a la vez caracterizadas por su movilidad entre escalas). Así, el concepto de poder representa un elemento central para entender la complejidad de este tipo de fenómenos, pues en él recaen diversos enfoques, escuelas, debates y bagajes provenientes de prácticamente todas las ramas de las ciencias sociales. Es decir, en la actualidad se utiliza como una herramienta heurística y transdisciplinar que permite una perspectiva analítica sumamente rica, en especial cuando lo que se pretende es evidenciar en una frase el origen, la magnitud, el trasfondo y las consecuencias de toda oposición entre actores respecto a un determinado hecho social.

Por lo dicho, se reafirma que hablar de poder significa no darle mayor peso *a priori* a una determinada variable estructural, sino que al enlazar una enorme heterogeneidad de procesos, variables, intereses, perspectivas, valoraciones y prácticas, cruza y enlaza diferentes campos desde el económico-político hasta el simbólico y cultural. Esto conlleva como ventaja para el estudio de los conflictos socioambientales la posibilidad de entender este tipo de fenómenos como un choque que va más allá de las racionalidades materialistas, ya que involucran formas contrapuestas de entender el mundo, y en especial al medioambiente si se considera su amplio espectro de conceptualizaciones, es decir, desde su definición básica como conjunto de recursos naturales hasta la de espacio de vida.

Debido a lo anterior, el poder es un concepto que se ha definido de muchas maneras y de acuerdo con diferentes objetos de estudio, lo cual lo ha llevado a una polisemia que ha sido objeto de muy diversos debates. Aun así, la gran mayoría de ellos coinciden en que

.....

de la definición del medioambiente como un conjunto de recursos naturales, es decir, como un objeto. Asimismo, la legitimación de un orden a escala global que ha hecho del dinero, de la acumulación a ultranza y de la competencia sus pilares ideológicos principales.

el poder es un «elemento omnipresente y constitutivo en todas las relaciones sociales» (Preciado, 2001: 175) o, dicho de otra manera, «cualquier construcción de la realidad es un instrumento de poder desde los orígenes del hombre» (Raffestin, 2013: 175), por lo que contiene un sinfín de expresiones y múltiples rostros. Asimismo, hay un acuerdo, más o menos generalizado, acerca de que el poder no es algo que se posee, sino más bien un conjunto de prácticas que «se despliegan estructurando el campo de acciones eventuales de los otros» (Di Giminiani, Aedo y Loera, 2016: 30). Finalmente, vale la pena decir, respecto al mencionado concepto, que puede representar una fuerza no solo destructiva o coercitiva, sino también creadora, crítica, revolucionaria y, por qué no, potencialmente transformadora de la realidad imperante.

Sin embargo, en consonancia con las metas de este artículo, es necesario delimitar de mejor manera el término con el fin de comprender sus aportes al campo de los conflictos socioambientales. Para cumplir tal objetivo es necesario vincular el poder con el territorio, pero comprendiendo a este último no como una simple porción de superficie, sino más bien como una dimensión de lo social, un espacio en el cual se entrelazan «trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder» (Raffestin, 2013: 173). Este punto desea hacer explícito que toda relación de poder conlleva una dimensión o expresión espacio territorial y, a su vez, todo vínculo entre sociedad y territorio representa una forma de poder. Claro está que en el caso de los conflictos socioambientales esto es aún más evidente, ya que poder y territorio son dos caras de una misma moneda.

Siguiendo el argumento, lo que los conflictos socioambientales revelan es el choque o la contraposición entre territorialidades incompatibles. Entendiendo la territorialidad como un reflejo de «la multidimensionalidad de la vivencia territorial por parte de los miembros de una colectividad y por las sociedades en general» (Raffestin, 2013: 189). Por lo tanto, el agravio que origina un conflicto socioambiental refiere a la oposición entre concepciones territoriales (o territorializadas) y, aún más importante, a la transgresión de determinados límites<sup>9</sup> que son percibidos como afrenta a un espacio vital. Además, es necesario recalcar que esta territorialidad se encuentra especialmente tensada en los actuales escenarios mundiales pues, como ya se mencionó, no se trata solo de sobreexplotación y

.....

<sup>9</sup> En este caso «límite» no indica —por lo menos no exclusivamente— el trazado de una línea imaginaria que queda formalmente contenida en un mapa (que referiría en todo caso a aquellos correspondientes al Estado), sino más concretamente a la delimitación de la vivencia territorial que, ante un agravio, se activa para señalar una transgresión. Por lo tanto, es un límite moral, histórico tradicional, ideológico y evocado.

de un nuevo modelo de competencia económico-comercial global, sino también de toda una ideología, con sus consecuentes prácticas hegemónicas que respecto al medioambiente tiende a la exclusión o al despojo de las comunidades y, por ello, es atentatorio de su sentido de identidad espacial (Raffestin, 2013: 192).

Esta relación intrínseca entre los conflictos socioambientales, el territorio y el poder ha sido estudiada por diversas ramas de las ciencias sociales, pues justamente se ha comprendido que este tipo de problemáticas evidencian una serie de condiciones estructurales que no pueden obviarse si se pretende comprender su profundidad y sus consecuencias. Es así que tanto la antropología política como la sociología política, pero especialmente la geografía política, la geografía del poder y la ecología política han ampliado los debates al respecto buscando, a partir del refinamiento teórico, conceptual, epistemológico y metodológico, mejores estructuras analíticas para explicar esa compleja realidad. Sin embargo, existe una coincidencia entre estos campos que va más allá de las metas estrictamente académicas, pues en la identificación de los actores inmiscuidos en un conflicto socioambiental, así como de la fuerza relativa de estos y de las relaciones estructurales de poder (Brenner y Hüttl, 2009: 325), existe un explícito reconocimiento y una denuncia de las asimetrías, desigualdades y agravios, por lo que también se cumple con una importante función político-ideológica en términos de la defensa de los derechos de las comunidades perjudicadas y de la necesidad de generar conciencia y nuevas prácticas respecto al cuidado del medioambiente.

Hablando especialmente del desarrollo de estos temas en América Latina, hay un sinnúmero de investigaciones que han señalado las contradicciones del sistema y sus severas implicaciones para el medioambiente. Al respecto, son muchos los trabajos que han analizado y documentado la presión que se ha ejercido sobre recursos tales como los yacimientos de minerales o de petróleo,<sup>10</sup> el agua, el gas natural y los bosques, selvas, así como las respuestas, luchas, estrategias y recursos de las comunidades o colectivos que se asumen como afectados y se organizan para resistir tales embates del neoliberalismo y la globalización.

.....

<sup>10</sup> Respecto a este punto, es necesario mencionar que, hablando de neoextractivismo, en América Latina la actividad más prolífera es la minería (Toledo, Garrido y Barrera, 2014: 119). Sobre tal punto, empresas de Inglaterra, Canadá, China, Japón y otros países han realizado inversiones millonarias en los nuestros con el fin de extraer diversos tipos de materiales. Algunos casos emblemáticos, y que han significado conflictos socioambientales importantes, pueden ser consultados en Toledo, Garrido y Barrera (2014) y en Arsel, Mena, Pellegrini y Radhuber (2014).

Sobre este último punto es relevante establecer que varias de tales movilizaciones u organizaciones han logrado globalizar sus luchas y, en ese sentido, construir nuevas formas de entender la acción social y su consecuente territorialidad. En concreto, han conseguido arropar sus reivindicaciones mediante la construcción de alianzas globales de afectados e interesados en los temas medioambientales. Redes que no solo actúen en defensa de una determinada reivindicación, sino también en favor de la creación de una conciencia general respecto al deterioro del medioambiente y, en igual sentido, de la ideología neoliberal que avala, impulsa y legitima tales daños en aras de la competencia, el libre mercado y la acumulación.

A la par de este proceso, es necesario entender esas reivindicaciones en sus prácticas y discursos como creadoras de nuevas territorialidades. En efecto, con la transnacionalización de sus luchas, las comunidades, grupos o colectivos en defensa del medioambiente se convierten en lo que Claude Raffestin llama «actores sintagmáticos» que están produciendo territorio (2013: 183); en este caso uno muy particular, por efecto de la socialización de una posición contrahegemónica, para ganar espacios de vinculación emocional, pero también político-ideológica con una problemática que ya no puede ser entendida como aislada, limitada y coyuntural, sino más bien con alcances más generales y fundamentada en condiciones estructurales e históricas arraigadas.

A esta dinámica se suma el uso de las redes virtuales, que han dislocado la anterior lógica de contigüidad o cercanía territorial como un elemento necesario para difundir una idea, demostrando con ello que el territorio, como construcción social, se ha vuelto mucho más flexible. En este sentido, los movimientos en defensa del medioambiente han logrado evidenciar la capacidad de los instrumentos de la globalización para actuar en ambos sentidos, es decir, no solo como diseminadores y legitimadores de asimetrías y jerarquías, sino también como herramientas para la resistencia y «la construcción de imaginarios geopolíticos alternativos» (Preciado, 2011: 175).

#### A manera de conclusión

No fue objeto de este artículo sugerir, ni implícita ni explícitamente, que no ha habido ningún esfuerzo destacable y redituable de parte de los Estados latinoamericanos por frenar o revertir los daños causados al medioambiente. Sin embargo, sí fue una meta importante señalar y describir una serie de condiciones (estructurales e históricas muchas de ellas) que han evitado que esos esfuerzos sean lo suficientemente significativos como para que hayan modificado en forma importante las asimetrías que han dado origen a los conflictos socioambientales de las últimas décadas. Sobre esa tarea aún falta mucho por hacer y, aun-

que el panorama no parece muy favorable, las crecientes movilizaciones y reivindicaciones en favor del medio ambiente exhiben algunas opciones para transformar los escenarios actuales.

Ahora bien, como se dijo al principio, el conflicto es un fenómeno consustancial a lo social, por lo que se necesita, bajo los argumentos vertidos en este artículo, crear cada vez mejores herramientas analíticas para comprenderlo y explicarlo en toda su significación sociológica. Sin embargo, es necesario apuntar dos aspectos. El primero es que, más allá de la naturalización de la consustancialidad del conflicto respecto a lo social, sus causas deben ser sujetas a mayores críticas, en especial si conllevan la aceptación o legitimación del crecimiento de las desigualdades sociales, las jerarquías y la dominación. En el caso del medioambiente no se deben normalizar la sobreexplotación, la exclusión y el despojo, ya que esto no solo atenta contra los derechos, sentidos y territorialidades de las comunidades afectadas, sino también de la salvaguarda de la vida humana si consideramos que lo que está en juego, visto desde una perspectiva radical mas no irreal, es la sobrevivencia de la especie.

El segundo refiere al potencial que tiene el conflicto para transformar la realidad imperante. En este sentido, las luchas en defensa del medioambiente han hecho del conflicto su motor de cambio, lo cual está ligado a la exposición pública de las contradicciones del sistema, así como a la socialización de una ideología contrahegemónica. Estos elementos no solo son fundamentales para darles continuidad a las movilizaciones a favor del medioambiente, sino también para la construcción de una conciencia global que realmente logre confrontar las tendencias internacionales y fomentar la disminución del deterioro. En este sentido, el conflicto, como productor de alternativas, revela la emergencia de nuevos actores que participan desde diversas trincheras en la construcción de un mundo diferente.

Finalmente, se desea recalcar que una de las principales metas de este documento es aportar, por lo menos desde una perspectiva general, a la diseminación, por un lado, de algunos de los principales debates y avances académicos respecto a los conflictos socioambientales; pero también, por otro lado, un posicionamiento frente al deterioro del medioambiente y de las estructuras de poder actantes. Esto último es considerado de vital importancia, ya que los progresos por la ciencias sociales no solo deben traducirse en la generación de nuevos conocimientos teóricos, conceptuales y metodológicos respecto a la realidad social, sino también en la colaboración activa, que para el caso de los conflictos socioambientales significa la participación directa en la conservación del medioambiente y en la construcción de sociedades más justas ◇

## Referencias

- Aguilar, M. y Contreras, C. (2009). La geografía ambiental. Orígenes, ámbito de estudio y alcances. En Chávez, M., González, O. y Ventura, M. (eds.), *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada* (pp. 261-296). Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Arsel, M., Mena, C., Pellegrini, L. y Radhuber, E. (2014). Property rights, nationalization and extractive industries in Bolivia and Ecuador. En Bavinck, M., Pellegrini, L. y Mostert, E. (eds.), *Conflicts over natural resources in the global South - conceptual approaches*. London: CRC Press.
- Bourdieu, P. (2009). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brenner, L. y Hüttl, H. (2009). Ecología política. Un análisis geográfico de conflictos en un «medio ambiente politizado». Presentado con base en el ejemplo de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, Quintana Roo. En Chávez, M., González, O. y Ventura, M. (eds.), *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada* (pp. 317-347). Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Carruthers, D. (2008). Introduction. Popular environmentalism and social justice in Latin America. En Carruthers, D. (ed.), *Environmental justice in Latin America. Problems, promise, and practice*. London: The MIT Press.
- Composto, C. y Navarro, M. (2014). Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina. En Composto, C. y Navarro, M. (comps.), *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. Ciudad de México: Bajo Tierra Ediciones.
- Di Giminianni, P., Aedo, A. y Loera, J. (2016). *Ecopolíticas globales. Medioambiente, bienestar y poder*. Santiago de Chile: Hueders.
- Fontaine, G. (2003a). Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales. En Cárdenas, M. y Rodríguez, M. (eds.), *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Fontaine, G. (2003b). *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica*. Quito: FLACSO sede Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Guerrero, P. (1999). Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. En Ortiz, P. (comp.), *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Ediciones UPS, ABYA-YALA.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión. *Socialist Register* 40, 99-129.
- Liffman, P. (2009). Territorialidad discursiva. Lenguaje, poder y geografía. En Chávez, M., Gon-

- zález, O. y Ventura, M. (eds.), *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Molina, B. y Muñoz, F. (2004). *Manual de paz y conflicto*. Granada: Eirene, Universidad de Granada.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Munévar, C., González, L. y Henao, A. (2016). Conflictos socioambientales: entre la legitimidad normativa y las legitimidades sociales. Caso mina La Colosa, Cajamarca (Tolima, Colombia). *Revista Luna Azul*, 44, 165-176.
- Ortiz, P. (1999). Apuntes teórico conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria. En Ortiz, P. (comp.), *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Ediciones UPS, ABYA-YALA.
- Paz, M. (2012). Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México. En Tetreault, D., Ochoa, H. y Hernández, E. (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Tlaquepaque: ITESO.
- Paz, M. y Risdell, N. (2014). *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes lecturas diversas*. Ciudad de México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Preciado, J. (2011). Geopolítica crítica francesa: contribuciones a la geografía del poder y a la geografía electoral. En Capron, G., Icazuriaga Montes, C., Levi, S., Ribera Carbó, E. y Thiébaud, V. (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus*. Zamora: El Colegio de Michoacán, CIESAS, Instituto Mora.
- Quintana, A. (2008). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. Diplomado plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Salitre.
- Raffestin, C. (2013). *Por una geografía del poder*. Zamora: El Colegio de Michoacán, Fideicomiso Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor.
- Silva, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XI (22), 29-43.
- Stamm, C. y Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socioambientales. *Faro Fractal*, 2(20), 66-78.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Tetreault, D., Ochoa, H. y Hernández, E. (2012). Introducción. En Tetreault, D., Ochoa, H. y Hernández, E. (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. Tlaquepaque: ITESO.

- Toledo, V., Garrido, D. y Barrera, N. (2014). Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México. *Ecología Política Cuadernos de debate Internacional*, 46(41), 115-124.
- Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín ECOS*, 6, 1-10.

# Los conflictos por la minería en territorios indígenas: hacia una comprensión sociológica no sociocéntrica

María Julieta Lamberti\*

Recepción: 11 de septiembre de 2017 / Aceptación: 6 de febrero de 2018

**Resumen** Partiendo del trabajo de campo realizado en Wirikuta entre 2010 y 2014, se analizan los conflictos socioambientales por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas como un producto del proceso de materialización, entendido como el ensamblaje de las dos acepciones de la palabra en inglés *matter*, materia e importancia. Esto significa que las realidades son producidas en un continuo proceso de hacerlas importantes. Presentamos una forma novedosa de investigar estos conflictos no presuponiendo variables explicativas sino dejando que los actores participantes nos muestren en sus relatos y acciones cómo se está produciendo el conflicto por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas. Ejemplificamos esta construcción a partir del relato y las acciones del colectivo gubernamental que participa en el conflicto por la territorialización de Wirikuta.

**PALABRAS CLAVE:** materialización, asuntos que importan, Wirikuta, conflictos mineros.

## *Conflicts over Mining in Indigenous Territories: Towards a Sociological rather than a society-centered understanding*

**Abstract** Based on fieldwork carried out in Wirikuta between 2010 and 2014, socio-environmental conflicts are analyzed as a product of the process of mattering, understood as a com-

.....  
\* Doctora en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México, Ciudad de México, México.

bination of the two meanings of the word matter, as in matters of concern and things that matter. This means, in effect, that realities are produced in the course of a continuous process that makes them important. We present a new approach to investigating conflicts of this kind, without presupposing explanatory variables but allowing the actors involved to show us in their stories and by their actions how the conflict takes place. We illustrate this with examples taken from the narrative and actions of a governmental collective that has participated in the conflict over the territorialization of Wirikuta.

KEY WORDS: mattering, matters of concern, Wirikuta, mining conflicts.

## Introducción<sup>1</sup>

Partiendo de los datos del trabajo de campo realizado en el sitio sagrado natural Wirikuta,<sup>2</sup> se analizan los conflictos socioambientales por la instalación de empresas mineras en territorios que son propiedad de o reclamados por los pueblos indígenas como un producto del proceso de materialización. El anglicismo *mattering* (materialización), que retomamos de Law (2004b) y Moser (2008), tiene que ver con el ensamblaje de las dos acepciones de la palabra en inglés *matter*, materia e importancia, significa que las realidades son producidas en un continuo proceso de hacerlas importantes. Es decir, implica el proceso de hacer material una cosa de manera que sea un asunto de preocupación para un colectivo híbrido.<sup>3</sup>

.....

<sup>1</sup> Este artículo es parte de una amplia investigación realizada para mi tesis doctoral con una beca nacional del Conacyt, 2014. El trabajo de campo que sustenta la investigación fue realizado durante los años 2011, 2012 y 2013 en las ciudades de México y Guadalajara y en el desierto de San Luis Potosí. Se realizó un estudio de caso de corte etnográfico con observación participante en múltiples sitios, para completar la información de actores participantes en el conflicto se recopilaron documentos.

<sup>2</sup> El 9 de junio de 2001, el Gobierno de San Luis Potosí declaró a Wirikuta y a la Ruta Wixárika Histórico Cultural «Sitio Sagrado Natural». Esta declaración fue acompañada por la aprobación de un plan de manejo del área natural protegida (ANP), mediante el decreto administrativo que aprueba el Plan de Manejo del Área Protegida bajo la modalidad de Sitio Sagrado Natural de Huirikuta y la Ruta Histórico Cultural del Pueblo Huichol, publicado en el *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí* el martes 10 de junio de 2008 (Gobierno del Estado de San Luis Potosí / Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental, 2008).

<sup>3</sup> Este es el concepto utilizado por la teoría del actor-red (ANT) para referirse a los sujetos colectivos que producen en sus relaciones un curso de acción y tienen la capacidad de hablar por otros actantes (Callon y Latour, 1981; Callon y Law, 1997a, 1997b).

En el presente artículo presentamos una forma novedosa de investigar los conflictos por la minería en territorios indígenas, no presuponiendo variables explicativas (sociales o naturales) sino dejando que los actores participantes (que tampoco son únicamente humanos) muestren en sus relatos y acciones cómo se está produciendo el conflicto.

El objetivo central es la propuesta de una nueva forma de entender los conflictos por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas como «asuntos que importan» (Latour, 2004a y 2008; Law, 2004; Moser, 2008). Para ello seguimos la construcción del conflicto que propone la red de actores gubernamentales que están participando en el conflicto por la construcción, apropiación y control de Wirikuta, uno de los sitios sagrados del pueblo wixárika.

Analizar los conflictos socioambientales desde esta perspectiva implica dar cuenta, en primer lugar, de los hacedores o en-actuadores<sup>4</sup> de las acciones de *mattering*; en segundo lugar, de las actividades y estrategias utilizadas para materializar una realidad, y por último, describir los productos o materiales en-actuados. Damos cuenta de ello en los siguientes apartados describiendo una de las redes de actores que participan en el conflicto socioambiental por Wirikuta.

En 2009, la empresa Minera Real Bonanza, subsidiaria de la canadiense First Majestic Silver Corporation, obtuvo 22 concesiones para extraer plata en un área cercana al Cerro Quemado, en Real de Catorce, San Luis Potosí, México. En 2011, la empresa Revolution Resources obtuvo también, 59 678 hectáreas en concesión para explotar minerales en la zona del bajío del Área Natural Protegida Wirikuta, ubicada en el noroeste del estado de San Luis Potosí. Esta región es uno de los cinco sitios sagrados del pueblo wixárika, al que peregrinan anualmente para recolectar el *híkuri* (peyote), hacer sus ceremonias, ritos y ofrendas a sus deidades. Para los wixaritari en Wirikuta, más precisamente en el Cerro Quemado, es donde nació el sol y culminó la creación del universo. Al hacerse pública la posibilidad de inicio de explotaciones mineras en Wirikuta, los wixaritari expresaron su descontento y comenzaron a realizar distintas acciones para oponerse a la minería en sus sitios sagrados. Analizamos el caso de Wirikuta para comprender cómo se va produciendo el conflicto cuando las empresas mineras intentan instalarse en los territorios indígenas. En el primer apartado presentamos algunos de los conceptos que guían esta forma particular de abordar los conflictos

.....

<sup>4</sup> El concepto de en-actuación supone el ensamblaje, la reunión de dos cuestiones: actuar y promulgar, es decir, que en-actuar puede asemejarse a la idea de performatividad en el sentido de que en la actuación no solo se está representando un papel que ya estaba dado sino que en el acto se están produciendo cosas, realidades.

socioambientales como asuntos que importan, luego describimos el proceso de formación de una de las redes de actores que participan en el mismo, las acciones y estrategias políticas utilizadas por esta red para materializar Wirikuta y por último el producto de la materialización para el colectivo gubernamental que tiene que ver con la forma en que construyen, se apropian y controlan Wirikuta. Esta es una descripción parcial del conflicto porque cada una de estas versiones que se materializan siempre está siendo contestada por las otras realidades que se van produciendo por las demás redes participantes en el conflicto.

#### Algunas precisiones conceptuales

Comprender los conflictos por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas como «asuntos que importan» supone, en primer lugar, que las naturalezas, realidades y hechos importan en el sentido de que están siendo materializados al ser ensamblados en redes de actores particulares. En segundo lugar, estos asuntos de preocupación son también materia real no reducible al discurso, la cultura o la construcción social, sino traídos a la existencia en prácticas materiales y relaciones particulares. En tercer lugar, no hay cosas en sí mismas, sino en el sentido de que cobran existencia en el proceso de juntarse y alinearse actores y elementos en formas particulares que, entonces, en-actúan y forman los asuntos que importan y las colectividades. Y por último, las realidades están todo el tiempo siendo materializadas, deviniendo existentes y haciéndose importantes; es decir, nunca están dadas, estables, ni cerradas, la materialización recae en un continuo proceso de en-actuación y re-enactuación en prácticas situadas (Moser, 2008: 99).

La materialización, el proceso de hacer existente y dar importancia a un asunto, destaca la unión de mundos (el de los hechos y el de los valores), la movilización de nuestra atención desde las cosas estables hasta los procesos y un movimiento hacia la en-actuación en vez de la representación. Por ello, para poder dar cuenta sociológicamente de los conflictos por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas desde la perspectiva de su materialización, se deben describir: el proceso de materialización, los hacedores o en-actuadores de las acciones de materialización y los productos o materiales en-actuados. Estas descripciones son las que se presentan en cada uno de los apartados que conforman el presente artículo y dan sustento a la propuesta de conceptualización de los conflictos socioambientales como asuntos que importan.

#### Los hacedores de conflictos socioambientales

Para mostrar el proceso de materialización nos enfocamos ahora en cómo se forman colectivos híbridos para territorializar (en el sentido de hacer existente y darle importancia

al territorio) Wirikuta. ¿Quiénes realizan este proceso de territorialización? Siguiendo la propuesta de la teoría del actor red (ANT), quienes producen la territorialización son los colectivos híbridos participantes en los conflictos.

Para entender quiénes son los hacedores de los procesos de materialización de los mundos debemos partir del punto donde la relación entre los dos polos (agente-estructura, cultura-naturaleza, individuo-sociedad) genera crisis; esta es la manera de historizar los procesos, entender los contextos y ubicar en cada proceso el papel que juegan humanos y no humanos: los colectivos. Entender los colectivos, ubicados en su momento histórico, implica dar cuenta de las mediaciones y traducciones que se dan en el espacio en que se cruza la naturaleza y la sociedad. Es durante estos procesos que los simples intermediarios se convierten en mediadores «o sea, actores dotados de la capacidad de traducir lo que transportan, de redefinirlo, de redespargarlo, y también de traicionarlo» (Latour, 2007: 120-121).<sup>5</sup> Ahora bien, analizar y describir a los colectivos, las traducciones y mediaciones de todos los actores no tiene por objeto establecer la igualdad de los mismos, sino justamente registrar las diferencias y comprender los medios prácticos que permiten que los colectivos se dominen unos a otros (Latour, 2007).

La idea central a la hora de comprender quiénes llevan adelante los procesos de materialización, en nuestra investigación los procesos de territorialización de Wirikuta, es que «la acción deriva desde el colectivo» (Callon y Law, 1997b: 97). De esta afirmación es que derivamos una alternativa al dualismo metafísico entre lo uno y lo múltiple. Una entidad es un actor porque es una forma particular de efecto emergente, un arreglo de partes y piezas; la agencia es una propiedad emergente, ser un agente es una forma de acción que deriva de un arreglo. Por sí mismas, las cosas no actúan, y no hay cosas por sí mismas. Hay relaciones, relaciones que a veces hacen cosas (Callon y Law, 1997b: 98).

Algo es un actor porque su voz representa un colectivo híbrido, y porque es una parte de dicho colectivo. Colectivo no es lo mismo que colectividad (no es en absoluto un grupo de personas que ya están allí y que decide entrar en una organización común); un colectivo es un efecto emergente creado por la interacción de partes heterogéneas que lo constituyen. Por lo que son las relaciones —y su heterogeneidad— lo que es importante (Callon y Law, 1997b: 98).

Las redes pueden ser individualizadas (el movimiento ambientalista, el Frente en Defensa de Wirikuta); es decir, los arreglos sociales (como los movimientos sociales, un

.....

<sup>5</sup> Para una discusión amplia sobre la diferencia entre intermediarios y mediadores véase Latour (2008: 80).

gobierno o una empresa) son individuales pero también son colectivos, poseen esta doble naturaleza; a veces es necesario hablar de ellos como objetos discretos, pero es igualmente apropiado tratarlos como efectos colectivos, como redes, y nuevamente, estas redes no son redes de individuos/sujetos/personas solamente.

Hablaremos de colectivos híbridos porque los agentes son efectos generados en configuraciones de diferentes materiales (Callon y Law, 1997b: 112). Tomando como referencia esta conceptualización de los colectivos híbridos, describimos a continuación cómo se produce uno de los actores colectivos que dan forma al conflicto por la apropiación y el control de Wirikuta ante el avance de las empresas mineras y cómo se van produciendo y formando estas redes de actores/actantes, y cómo van consiguiendo el poder de convertirse en los voceros o portavoces (*spokesperson*) de otros actores/actantes y cómo se va dando el proceso de traducción a medida que la red va creciendo y el colectivo híbrido va haciéndose más fuerte y estable.<sup>6</sup>

#### El colectivo gubernamental en el conflicto por Wirikuta

La instalación de empresas mineras en porciones del territorio nacional depende también de todo un ensamblaje jurídico-institucional que gestiona los permisos para que una empresa pueda llevar adelante la extracción del mineral.

En este apartado queremos mostrar qué es Wirikuta para la red de actores gubernamentales y por qué este entendimiento y construcción particular del fenómeno conduce a que consideren que es posible que se desarrolle la minería en ciertas regiones del Área Natural Protegida (ANP) Wirikuta. Describiremos no solo a las personas que cumplen tareas en el gobierno sino también a algunos macroactores institucionales como el Servicio

.....

<sup>6</sup> Por traducción se entiende a todas las negociaciones, intrigas, celos, actos de persuasión y violencia gracias a los cuales un actor o fuerza toma o hace que se le otorgue la autoridad de hablar o actuar en nombre de otros actores o fuerzas (Callon y Latour, 1981: 279).

<sup>7</sup> Las acciones colectivas y los agregados sociales para la ANT no son producto de acciones de un conjunto de individuos/personas/actores humanos. Para la teoría del actor-red, las redes y los actantes son coextensivos, los actantes no son diferentes del conjunto de elementos que actúan en esa configuración, esto es de real importancia para la acción colectiva; si esta es entendida como un actor-red, es más que la suma de los miembros humanos del colectivo, son las consignas, sus documentos, las relaciones, los comunicados, los espacios, la calle, las banderas, las pintadas, los aerosoles, las brochas, los dioses, sus proyectos y estrategias. «Estas entidades —humanos, técnicas, objetos y textos— están componiendo realidades que son el producto de ese proceso de composición» (Callon y Law, 1997a: 170).

Geológico Mexicano, los ensamblajes legales, las políticas públicas mineras y los discursos de los agentes gubernamentales que participan en el conflicto. Seguimos estos supuestos: en primer lugar, no considerar al gobierno mexicano como un macroactor homogéneo y unívoco.<sup>7</sup> Como veremos, hay distintos actantes gubernamentales que tienen posiciones encontradas con respecto a la posibilidad de instalar mineras en Wirikuta, por lo que se pueden convertir luego en miembros de otras redes (las redes se modifican y reconstruyen en todo momento), y en segundo lugar, veremos también el sostenimiento del principio de la simetría generalizada; no solo quienes ocupan algún cargo gubernamental conforman esta red, sino también objetos, edificios, legislaciones y discursos, entre otros elementos.

El éxito de una idea política o un proyecto de diseño no es inherente (no es dado desde afuera), sino que emerge desde su habilidad para continuar reclutando apoyos y también imponer su creciente coherencia tanto en aquellos que lo apoyan como en los que se le oponen (Latour, 1996). Una política gubernamental necesita siempre una comunidad interpretativa (Mosse, 2005: 8), tiene que enrolar un amplio conjunto de actores que lo apoyen con razones para participar en el orden establecido, como si esas representaciones fueran reales. La construcción de macroactores es una tarea política compleja. Como explican Callon y Latour (1981), los macroactores son aquellos que han traducido con éxito los deseos y las voluntades de otros actores en una voluntad singular, por la que ellos hablan. Este enrolamiento de otros actores les permite actuar como un actor singular que es, sin embargo, extremadamente poderoso por las fuerzas en las que recae. La cuestión no es diferenciar a los distintos actores que conforman un macroactor, sino dar cuenta del proceso por el que este macroactor va adquiriendo la capacidad de actuar como un macroactor, cómo se unifica a pesar de su multiplicidad.

En este apartado describimos el proceso de formación del colectivo gobierno que participa en el conflicto de Wirikuta; aclaramos que esta no es una etnografía organizacional o del gobierno, sino una descripción del proceso de construcción de un colectivo gubernamental, específicamente para el que Wirikuta es un asunto de interés. Recordemos que si la política es aquella actividad que nos reúne en torno a las cosas que nos preocupan, en este apartado haremos referencia a estos actantes gubernamentales que se reúnen porque el asunto de interés Wirikuta les preocupa. Comprendemos la gobernanza y la implementación de políticas públicas desde una perspectiva de integralidad (Grau-Solés, Íñiguez Rueda, y Subirats, 2011) teniendo presente que dependiendo de las agencias y actantes que intervengan en esta definición será el mundo que se esté creando. Entenderemos esta construcción de una red de actores gubernamentales reconociendo su complejidad, heterogeneidad y multiplicidad, como un ensamblaje que produce una gobernanza y políticas

públicas para la minería de manera híbrida (Gad y Jensen, 2010; Law y Mol, 2002; Law y Singleton, 2013) aunque utilice y despliegue estrategias para hacerla ver como una política pública simple y unívoca. Así, se llega a la conclusión de que estas políticas gubernamentales que se centran en la minería, y en particular en la que se realiza en territorios indígenas, pueden ser interpretadas, más que como una solución a un problema público por parte de una entidad de gobierno, como un fluido, como un ensamblaje. Incorporamos al estudio de la complejidad y heterogeneidad gubernamental a otros actantes no humanos que también participan y dan forma a esta red, las estadísticas, los informes de gobierno, los discursos de los funcionarios, las tecnologías de medición y exploración, la cartografía minera, entre otros ya que consideramos que

...la heterogeneidad propuesta hasta hoy no tiene en cuenta ningún tipo de referencia al papel que pueden tener los elementos no humanos, algo imprescindible para un análisis completo de los procesos de políticas públicas, que se caracterizan por depender de articulaciones entre elementos heterogéneos, desplegadas en una heterogeneidad en la que humanos y no humanos comparten un mismo entramado de acción y significado (Grau-Solés *et al.*, 2010: 71).

Describimos, entonces, una red de políticas públicas que incluye a los actores involucrados en su definición, producción y en-actuación. En lo que corresponde al caso que estamos estudiando, la preocupación del gobierno por desarrollar la minería viene de hace tiempo. Como veremos a continuación, hay estudios muy avanzados del Servicio Geológico Mexicano que advierten sobre la posibilidad de extraer mineral y la existencia del mismo, y el plan de ordenamiento territorial de San Luis Potosí ubica a la región como de alta potencialidad para el desarrollo minero. Es una política del gobierno coadyuvar al aprovechamiento de los minerales existentes en la región. Llevar adelante esta política necesita el apoyo de múltiples actantes gubernamentales y no gubernamentales para poder concretarse.

En el caso del conflicto por la instalación de empresas mineras en Wirikuta, el colectivo gubernamental está compuesto por las instituciones públicas y los discursos gubernamentales.

#### Las instituciones públicas

No todas las instituciones públicas están implicadas en el caso que estamos estudiando, y sin duda algunas han ido adquiriendo mayor peso que otras en la conformación del colectivo gubernamental. Es importante describir su participación en el conflicto porque

... las instituciones públicas tienen que asegurar la continuidad de la vida pública (Latour, 2002). Asegurar el desarrollo de un experimento constante para decidir cuántas entidades tienen que coexistir juntas. Asegurar la construcción y movilización del mayor número de «versiones» posible. Asegurar la coproducción de conocimientos y nuevas identidades, y el debate entre y sobre estas, para la composición de un mundo en común (Grau-Solés *et al.*, 2011: 67).

Es a través de estas instituciones que se hacen los estudios prospectivos de minerales, se conceden las concesiones, se da respuesta a las demandas de los empresarios y de los ciudadanos afectados, se otorgan los permisos de exploración y explotación, se atienden las cuestiones jurídicas y muchas veces sirven de mediadoras entre las compañías mineras y los afectados por estas.

En lo que respecta a nuestro caso de estudio, se puede señalar entre las instituciones públicas involucradas a la Secretaría de Economía. Esta dependencia, según la ley minera, es la encargada de otorgar concesiones y promover la explotación de minas en el país, así como de resguardar tierras estratégicas en reservas mineras federales. Y es la dependencia gubernamental que puede dictaminar la ocupación temporal y llevar adelante procedimientos de expropiación de acuerdo con la ley para explotar los territorios. También destaca el Servicio Geológico Mexicano (S G M), que tiene como función principal

... generar y transmitir con transparencia, responsabilidad y ética, la información geológica-económica y los productos y servicios de respaldo técnico-científico, para todos los mexicanos y mexicanas con interés en el conocimiento geológico y la minería de nuestro país, universidades e instituciones de educación superior, dependencias u organismos públicos e inversionistas nacionales e internacionales; no solo en el ámbito de los recursos minerales de rendimiento económico, donde el Servicio Geológico Mexicano cuenta con casi setenta años de experiencia, sino también en las áreas de medio ambiente, agua, uso del suelo y ordenamiento territorial, riesgos geológicos, geotecnia y Ciencias de la Tierra en general (director general del S G M, comunicación personal).

Los gobiernos locales porque, según la legislación, son los encargados de otorgar, en última instancia, los permisos de uso de suelo a las empresas que hayan adquirido concesiones en sus territorios. Usualmente son los que tienen un trato más directo con los responsables de las mineras. El presidente municipal de Catorce se ha mostrado como uno de los defensores más férreos de la posibilidad de reactivar la minería en el municipio. Sin embargo, como los trabajos están suspendidos por orden judicial, no ha podido otorgar los permisos necesarios para que opere al menos la empresa First Majestic Silver Corporation,

que tiene concesiones en su territorio. Estas figuras de autoridad local se van convirtiendo en una representación simultánea de formas de poder privado altamente personalizadas y la supuesta autoridad neutral e impersonal del estado (Das y Poole, 2008: 29). Y en este juego de doble representación pueden activar mecanismos de negociación que no necesariamente son legales, pero que al ser realizados por esas figuras de autoridades públicas locales pueden pasar por tales. En el caso que estamos estudiando podemos citar como ejemplo la aceptación del presidente municipal de Catorce de una donación de la minera Real Bonanza para construir un centro educativo en un predio del poblado.

### Los discursos gubernamentales

Reconocemos que las prácticas de relevamiento documental y estadístico del estado están al servicio de la consolidación del control estatal sobre los sujetos, las poblaciones, los territorios y las vidas (Das y Poole, 2008: 25). Por eso, más que simples datos, tomamos los documentos, alocuciones públicas y estadísticas de las autoridades gubernamentales como material de análisis e interpretación que condensan acciones y narrativas y forman parte del colectivo que estamos estudiando. Analizando algunos documentos publicados acerca del papel que le dan al sector minero en los planes de desarrollo a nivel federal de México podemos tener una idea de la política minera mexicana y de las relaciones entre el gobierno y las corporaciones mineras, ya sean de capital mexicano o extranjero. Por ejemplo, en el quinto informe de gobierno del presidente de México, Felipe Calderón, que tuvo un rol importante en el inicio del conflicto por la instalación de mineras en Wirikuta, hay una sección dedicada al sector minero que afirma que el objetivo principal en esta materia es «incrementar la participación de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de inversión extranjera directa» (Presidencia de la República, 2011: 249). Para el gobierno, el sector minero es considerado estratégico para el desarrollo del país y al que hay que dedicarle esfuerzos para aumentar las inversiones en el mismo. Podríamos pensar que con el cambio presidencial en 2012 podría haber ocurrido alguna variación con respecto a la política minera. Sin embargo, y para poder comparar también, en el primer informe de Enrique Peña Nieto encontramos un discurso similar al del expresidente: «La minería es uno de los sectores más dinámicos de la economía mexicana, esto se refleja en los niveles de inversión registrados en los últimos años» (Presidencia de la República, 2013: 578).

Otro documento importante que se debe tener en cuenta para analizarlo discursivamente, y que puede tomarse como una fuente de la política minera federal pertinente para nuestro caso es el *Panorama minero de San Luis Potosí*, preparado por el Servicio Geológico

Mexicano (2011). Este documento destaca la centralidad y el apoyo que se ofrece desde el gobierno a las empresas mineras y la invitación a seguir invirtiendo en el mismo.

El Servicio Geológico Mexicano, organismo federal coordinado sectorialmente por la Secretaría de Economía, realiza acciones para el fortalecimiento y desarrollo de la industria minera nacional, siendo una de ellas la generación del conocimiento geocientífico, la promoción y difusión como elementos primordiales para entender y difundir nuestros recursos minerales, es por ello que hoy se complace en poner a disposición de la sociedad el documento *Panorama Minero del estado de San Luis Potosí* el cual consideramos de suma importancia debido a que integra la información de la infraestructura geológica y minera con la que cuenta la entidad, teniendo como objetivo específico dar a conocer la situación actual de la actividad minera, que hoy en día tendremos que aprovechar sobre todo por el alza de los metales, brindando además, confianza para la inversión, repercutiendo en la generación de nuevos empleos en lugares tan necesitados, donde ninguna empresa va, detonando así el desarrollo económico de este gran estado (SGM, Secretaría de Economía, 2011: 1).

El argumento principal esgrimido por el gobierno federal para seguir impulsando la minería es que se trata de un sector estratégico para el desarrollo nacional, generador de empleos y una de las principales fuentes generadoras de divisas para el país. Así, el gobierno, en sus diferentes actividades, promueve activamente la instalación de más empresas mineras sin considerar las consecuencias que esto pudiera tener para aquellos seres humanos y no humanos que habitan los territorios que concesiona.

Este colectivo gubernamental, a medida que se va reuniendo ante un asunto de interés, despliega un conjunto de estrategias y acciones políticas para hacer importante e ir materializando una realidad, en este caso para ir territorializando Wirikuta.

#### Acciones y estrategias políticas para territorializar Wirikuta

Todas las formas de materialización son políticas porque producen versiones de mundo que coexisten, interfieren, se articulan, se oponen unas a otras y se disputan constantemente su imposición y estabilización. Además, estas formas políticas adquieren su particularidad al ser desplegadas en y por las diferentes redes de actores. Es decir, los sujetos políticos que producen en las redes el poder son sujetos colectivos, y estos colectivos están compuestos por actantes humanos y no humanos. Por último, creemos que pueden agruparse bajo el concepto de cosmopolítica porque son formas políticas de producir, en la articulación, lo común (Latour, 2004b; Stengers, 1996 y 2005; Watson, 2013). La cosmopolítica no supo-

ne la simetría, la igualdad y la no exclusión, es una lucha política, y esto implica siempre otredad y que algunos queden fuera.

La política del colectivo gubernamental para el conflicto por Wirikuta involucra claramente múltiples políticas. Sin embargo, esta heterogeneidad propia de la realidad no la puede asir políticamente este colectivo si no se presenta como la única posibilidad de gobernanza del conflicto. Así funcionan las instituciones que se han construido con base en los presupuestos modernistas (Latour, 2007). A decir de Law, estos actores colectivos, al encontrarse en las dificultades que implica desenvolverse en la complejidad y estar atadas a la creencia de que existe una realidad singular, van construyendo distintas maneras de regular las diferencias (Law, 2004a: 57). En este sentido, todo el trabajo político de este colectivo, al involucrarse en el conflicto por Wirikuta, parte de hacer coherentes dos de sus objetivos centrales: el respeto por las diferencias culturales y el fomento al desarrollo económico. A continuación describimos el esfuerzo del colectivo gubernamental para regular las diferencias. De las distintas formas en que los colectivos trabajan para reunir, hacer singular la realidad múltiple, el colectivo gubernamental intenta combinar esos dos objetivos en una política singular que se caracteriza como de multiculturalismo neoliberal. La condición de estabilidad y posible éxito de las políticas públicas, si es que en un futuro se diera la posibilidad de que empresas mineras operen en Wirikuta, dependerá del enroscamiento de múltiples intereses alrededor de dicha política. En el caso de la instalación de mineras en Wirikuta, la posibilidad de enroscar estos intereses múltiples viene dada por una ambigüedad productiva que tienen las dos metanarrativas sobre las que se está edificando la legitimación de la instalación de mineras ahí, el multiculturalismo y el desarrollo. Estas metanarrativas o grandes objetivos gubernamentales se comportan como fluidos que se van definiendo de acuerdo con la situación, los intereses y actantes que vengan al encuentro. El problema es que esta multiplicidad de actantes, definiciones e intereses alrededor de la política gubernamental atenta contra la coherencia que se debe mostrar hacia afuera, hacia la audiencia de dichas políticas, para ello resultan tan importantes las estrategias de unificación. Y justamente esta es la tarea principal de la investigación desde la perspectiva del actor-red, mostrar cómo a pesar de la fragmentación y discusión los actores que están adheridos a una red están constantemente ocupados en crear el orden y la unidad en una acción política de constante composición (Latour citado en Mosse, 2005: 9).

La política de desarrollo minero en Wirikuta: el universo del multiculturalismo neoliberal  
En el apartado anterior enunciamos la emergencia política de esta red. Como no asimilamos política y gobierno o política y participación política en partidos políticos, sino que

entendemos a la política como aquellas tareas y criterios que nos preocupan para la construcción de un mundo común (Sánchez-Criado, 2005), analizaremos ahora la forma particular que adquiere la política para este colectivo y las estrategias políticas que se fueron desplegando para construir el gobierno y control de Wirikuta. En particular, destacamos cómo la construcción de un marco político-discursivo que podríamos caracterizar como «multiculturalismo neoliberal» (Hale, 2005) es una forma de producir una estrategia universalizante que sirve de paraguas legitimador de la instalación de mineras en Wirikuta respetando siempre los derechos de los pueblos indígenas.

Este tipo de políticas no son estables. Generalmente su éxito es frágil, por lo que no pueden ser impuestas a la fuerza y necesitan cooperación de otros actores (no gubernamentales) y por lo mismo siempre están sujetas a un terreno de disputa. Esta es una de las cuestiones que intentaremos mostrar en este apartado. No es cierto que los gobiernos puedan imponer sin más a los ciudadanos la aceptación del ingreso de estas multinacionales mineras, de ser así no se explicaría de ninguna manera que tras casi seis años de conflicto las empresas mineras no se hayan podido instalar en Wirikuta, cuando parecería ser que era la posición del gobierno mexicano. Quizá esta política parece bastante clara en los papeles, pero bastante frágil en la práctica donde, aunque en ciertos casos parece que es imposible resistir a gobiernos y empresas que despojan a los indígenas de sus tierras, en otros, como el que estamos analizando, este grupo debe repensar sus estrategias y construir otras nuevas para lograr su objetivo. Lo que nos interesa mostrar es cómo este proyecto gubernamental y esta política pública funciona, más que si es exitosa o no.

Revisamos a continuación las estrategias políticas desplegadas por la red de actores gubernamentales para favorecer la posibilidad de que se instalen empresas mineras en Wirikuta. Para ello describimos algunas de las políticas públicas que se producen a partir del ensamble de distintos actantes con el objetivo de simplificar un ámbito de la realidad, en este caso la controversia sacionatural que se generó al otorgar el gobierno las concesiones a las empresas mineras para que pudieran extraer metales en un área natural protegida. Estas estrategias políticas tienen que ver con el esfuerzo de esta red de actores de hacer compatible su política de desarrollo con la aceptación, tolerancia e impulso de una política multicultural de respeto a los pueblos indígenas mexicanos.

Centrándonos en el caso del otorgamiento, por parte de la Secretaría de Economía, de concesiones a empresas mexicanas y extranjeras para explorar y explotar minerales en Wirikuta, mostramos cómo la en-actuación de políticas públicas necesita llevar adelante múltiples estrategias para legitimar la instalación de empresas mineras en Wirikuta. Aunque este proceso de en-actuación de una política pública sea complejo y múltiple, el colec-

tivo gubernamental se esfuerza constantemente por ocultar esta multiplicidad a partir de la producción de metáforas justificadoras del proyecto. Nos enfocamos en la descripción de dos estrategias universalizadoras. Por un lado, la inscripción del conflicto en Wirikuta que sería solucionado a partir de una política de multiculturalismo neoliberal y, por otro, la inscripción de las actividades mineras como una estrategia para «desarrollar y vivir mejor» a los pueblos que viven en condiciones vulnerables. A través de diferentes acciones, el colectivo gubernamental consigue, aunque de manera frágil e inestable, hacer confluir el desarrollo de la minería en un territorio sagrado para los wixaritari, queriendo legitimar esto como una forma de comunidad política en la que es posible la convivencia y el respeto a las tradiciones culturales del pueblo huichol con la explotación minera.

Para el colectivo gobierno, la legislación protege la cultura en sentido inmaterial, por lo que parecería que no existe ningún tipo de contradicción entre la protección de la cultura huichola y la presencia de empresas mineras en sus territorios. Tomando como antecedentes algunos estudios que trabajan en el tema del multiculturalismo neoliberal (Hale, 2004 y 2005), se puede comprender por qué para el gobierno se considera moderno y progresista respetar la diferencia multicultural, tolerarla y protegerla siempre y cuando no interfiera con los objetivos desarrollistas del mismo.<sup>8</sup>

En ocasión de la firma del Pacto Hauxa Manaka, que protege los sitios sagrados del pueblo wixárika, vestido de huichol, dijo el presidente Calderón: «... Para que un día estos lugares sagrados para la Cultura Wixarika no solo sean por esas piedras que simbolizan, precisamente, el origen de esta cultura, sean sagrados también por la dignidad de las personas que aquí habitan y que, acorde con esa dignidad cada quien pueda tener su sustento, su casa, su vestido y su sustento de manera también digna».

En este fragmento se puede observar que para el gobierno hay que proteger esta cultura dándoles «dignidad a las personas que aquí habitan», y darles dignidad es darles trabajo, sustento material, casa, comida y vestido; sustento que puede ser dado por los empleos, las inversiones y el desarrollo que traerán las empresas mineras a la zona.

Pareciera ser que, al menos en el caso que estamos estudiando, se permiten algunas políticas de reconocimiento y se atiende la cuestión indígena, siempre y cuando este reco-

.....

<sup>8</sup> Al respecto, Hale (2004) afirma que la lógica del proyecto cultural neoliberal puede definirse a partir de los siguientes principios: primero, el multiculturalismo neoliberal no permite que los derechos indígenas violen la integridad del régimen productivo, especialmente esos sectores que están articulados a la economía globalizada; segundo, el neoliberalismo permite, es más alienta, la organización indígena, siempre y cuando esta no acumule poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal.

nocimiento no entre en contradicción con los objetivos de desarrollo y crecimiento económico planteados por el gobierno, en consonancia con el avance del proyecto neoliberal. Es decir, se respetan y protegen las prácticas rituales del pueblo wixárika, se le reconoce el acceso a sus territorios, aquellos que ocupan habitualmente y a los que peregrinan para realizar sus ceremonias y ofrendas a las deidades, pero el mismo derecho se les niega cuando en esos territorios se podrían extraer materias primas y asentar actividades productivas que generen crecimiento económico.

Analizando este discurso del presidente, vemos cómo se van formulando las bases para la futura actuación del gobierno federal en el conflicto en Wirikuta. Se van construyendo las narrativas que dan pie a la producción de una realidad en Wirikuta que tiene que ver con la legitimación de las políticas multiculturales y del desarrollismo modernista en la región. En lo que sigue mostramos cómo, a partir de acciones concretas, estos dos objetos fluidos (multiculturalismo y desarrollo) consiguen aglutinar y unificar distintos intereses para poner en acto la política de desarrollo minero en Wirikuta.

El colectivo gobierno ve a las personas con menos poder como deficientes, atrasadas y necesitadas de ayuda, que sería brindada a partir del desarrollo que traería la inversión generada por las empresas mineras. Quizá esta sea una simplificación caricaturesca del discurso de este colectivo, pero los discursos presidenciales, al menos de la gestión anterior y la actual, no se alejan demasiado de esta fórmula.

Durante el tiempo que ha durado esta investigación se han documentado varios intentos del colectivo gubernamental de negociar con los opositores a la minería y llevar adelante múltiples acciones, que de alguna manera mostrarán que existe total coherencia entre estos dos objetivos y que las actividades económicas no violentarán los derechos de los pueblos indígenas.

El conflicto por la instalación de mineras en el territorio sagrado de los huicholes ha sido el primero de estas características que adquirió notoriedad pública masiva en México; por esta razón, aunque generalmente la estrategia gubernamental es dilatar y evadir este tipo de confrontaciones con el objetivo de desgastar a los opositores, en este caso el gobierno federal decidió involucrarse activamente y realizar negociaciones directas con los afectados.

Para el gobierno federal, el principal problema en Wirikuta era de comunicación entre los involucrados. Al ver que los opositores a la minería en la región se estaban haciendo cada vez más poderosos y su presencia pública era cada vez más notoria, se hizo necesario asumir la existencia de un problema y practicar alguna forma de solución que debía atender la demanda de los wixaritari y no entrar en contradicción con la posibilidad de

que las mineras pudieran operar en la región. En definitiva, estas estrategias de solución debían unificar realidades múltiples. La publicidad de estas estrategias tuvo lugar durante la realización del evento Preservación y Protección de los Sitios Sagrados de Wirikuta, en el Museo Nacional de Antropología, el 24 de mayo de 2012 y que reunió a los secretarios de Gobernación, Alejandro Poiré; de la Reforma Agraria, Abelardo Escobar; de Economía, Bruno Ferrari, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Rafael Elvira. En él se reafirmó el compromiso del gobierno de Felipe Calderón con los pueblos indígenas de respetar su cultura, tradiciones, sitios sagrados, autonomía, así como impulsar su desarrollo con base en sus valores, que son aporte a la grandeza nacional; además, se descartó que en la zona de Wirikuta haya actividades económicas que atenten contra sus sitios sagrados.

Ninguna de las medidas que se dictaron en dicho evento fue tomada a la ligera, claramente exigieron análisis exhaustivos de la situación; múltiples negociaciones dentro del gobierno de Felipe Calderón, así como que la elección del momento y el lugar de su presentación pública, no se dejaron al azar. Cada una de las medidas respondió a la particular manera de producir el problema justificando su solución. Estos problemas públicos no tienen que ver con situaciones/realidades preexistentes que son observadas y a las que se les aplica, en consecuencia, acciones que las modifiquen, sino que la creación de problemas públicos y las acciones para solucionarlos son la forma en que las instituciones públicas producen la realidad.

Así, para que estas medidas mostraran la coherencia entre las políticas multiculturales del gobierno y las políticas de desarrollo económico se realizaron esas acciones, que fueron dadas a conocer en el evento del Museo Nacional de Antropología. Se decretaba la Reserva Minera Nacional, pero no se cancelaba ninguna de las concesiones existentes hasta el momento.

La creación de la Reserva Minera se justificó como una manera de proteger el Sitio Sagrado Natural Wirikuta, donde ya no se otorgarían concesiones, pero evitó la confrontación con las empresas mineras que ya tienen concesiones en Wirikuta. Además, se afirmó que no existen trabajos mineros que estén causando daño al sitio sagrado, ya que obtener una concesión no implica tener permiso para operar. Por eso, la Secretaría de Economía continúa otorgando concesiones o llevando adelante trámites para la solicitud de títulos. También, se justifica la realización del estudio de georreferenciación como una manera de proteger y preservar los sitios sagrados wixaritari y que sus actividades tradicionales no entren en conflicto con las actividades económicas que realizan los habitantes de Wirikuta. Por último, se invitó a participar en el evento a representantes de la empresa First Majestic Silver Corporation para que les entregara (el representante legal de Real Bonanza le entrega una

carpeta a uno de los representantes de la Unión Wixárika) los terrenos que supuestamente esta empresa cedió en respeto al centro ceremonial Cerro Quemado. Sin embargo, este lote es cedido al gobierno federal para que sea incorporado a la Reserva Minera. En los medios de comunicación invitados al evento esto se presentó como la «solución del conflicto» y «el triunfo de los huicholes», lo que generó gran expectación en la opinión pública.

Todas estas estrategias fueron utilizadas por el colectivo gubernamental para conseguir su objetivo de unificar y hacer converger la política de crecimiento económico impulsado por la inversión extranjera directa de las empresas mineras con el supuesto respeto a la multiculturalidad. Estas estrategias y esta construcción política particular también tienen efectos en la forma en que este colectivo territorializa, materializa Wirikuta.

### Proyectos territoriales en el espacio de Wirikuta

Ahora bien, ¿qué es lo que están produciendo los colectivos mediante las estrategias explicadas anteriormente? En este caso nos centramos en uno de los productos de las acciones de estos colectivos híbridos, que es la construcción, apropiación y control de un territorio.

En primer lugar, entenderemos el territorio no como un establecimiento o telón de fondo sino como un jugador con capacidad de agencia, una fuerza con efectos detectables e independientes en la vida social (Gieryn, 2000: 466) y como un ensamblaje de cosas (Bijker *et al.*, 1987; Latour, 1996; MacKenzie, citado en Gieryn, 2000: 465).

Utilizamos el concepto de territorio ya que nos permite dar cuenta de la asociación entre la tierra (la materialidad del espacio geográfico), la economía, su funcionalidad, la política, la autoridad y los elementos simbólicos e identitarios ensamblados en esta particular configuración. Además, porque es un término nativo que no implica lo mismo según el relato del colectivo en el que rastreamos el término. Esto nos permite dar cuenta de los proyectos territoriales en connivencia en el mismo espacio geográfico de Wirikuta, los cuales se disputan la estabilización, estandarización y hegemonía de un proyecto desatando un conflicto con los demás proyectos de territorialidad.

Más que describir las asociaciones territoriales ya estabilizadas y duraderas (como la demarcación del territorio mexicano), identificamos y describimos estas reconstrucciones mientras se están produciendo. Por ser el caso de un conflicto emergente, podemos observar el proceso de imaginación de los territorios. Podemos mostrar cómo proyectos de determinados grupos, a futuro, se van materializando y son disputados y puestos en riesgo o amenazados ante otro proyecto de territorialización en el mismo espacio geográfico. En Wirikuta no solo se ve amenazada su territorialización por los wixaritari ante los impactos de la minería, sino que el proyecto gubernamental de desarrollo y crecimiento económico

con inversión extranjera y los de las empresas mineras de extraer mineral en la zona se ven amenazados por los opositores a la minería, que han conseguido una medida cautelar que prohíbe a las distintas dependencias gubernamentales otorgar los permisos a las mineras para operar en la región. De esta forma, se hacen visibles las distintas fuerzas y poderes de los colectivos híbridos que intentan territorializar Wirikuta.

#### Territorialidades gubernamentales: Wirikuta reserva de la biosfera

Las acciones del colectivo gubernamental involucrado en el conflicto por la instalación de mineras en Wirikuta no solo nos muestran las estrategias políticas de este colectivo, también dan cuenta de la construcción, apropiación y control de Wirikuta. Con todas estas acciones, este colectivo produce una realidad particular, que está siendo constantemente en-actuada. Este territorio surge como un producto de las múltiples estrategias políticas que intentan unificar las realidades existentes y en conflicto en Wirikuta. La producción territorial gubernamental tiene en la base un concepto muy arraigado, que está ligado al orden y la integridad territorial. De ahí la importancia, como veremos a continuación, de los instrumentos de ordenamiento territorial y de ordenamiento ecológico del territorio.

En el caso que nos ocupa la territorialidad gubernamental se despliega a partir de instrumentos de control y regulación, que ordenan esta porción del territorio nacional, y en donde se le reconoce la capacidad de imponer un orden de autoridad al gobierno federal. Esta regulación territorial, a partir de la información que hemos recopilado, podemos decir que se da con base en la relación de tres instrumentos/artefactos que la producen: la demarcación geográfica de los límites, el programa de ordenamiento ecológico de San Luis Potosí y el decreto (fallido) de reserva de la biosfera.

#### La demarcación geográfica de los límites

En este colectivo gubernamental se considera a los sitios sagrados como puntos o polígonos geográficos con límites fijos, en los que el pueblo wixárika realiza sus ceremonias. No encontramos ninguna alocución en la cual se problematice o cuestione esta visión, tampoco algún posicionamiento en el que pudiera entenderse que estarían más bien públicamente sosteniendo esta idea y *off the record* entendiéndolo que representa la integralidad del territorio sagrado para los wixaritari<sup>9</sup> y se estuviera utilizando esta estrategia de territorialidad clásica para justificar las políticas territoriales gubernamentales en la región.

.....

<sup>9</sup> Una descripción de lo que significa la integralidad del territorio para los wixaritari se puede revisar en Lamberti (2014: 167).

Así, la integridad territorial, para el colectivo, tiene que ver con un proceso continuo de fragmentación y unificación a partir de dispositivos gubernamentales de regulación. Es decir, la fragmentación territorial, por ejemplo a partir de la creación de reservas y áreas protegidas, aunque pudiera entrar en tensión con la integridad territorial, siempre está jugando como una estrategia más al servicio de dicha integridad. En realidad es una estrategia que permite convivir a las multiplicidades sin entrar en contradicción con la unidad territorial. En este sentido, es también una estrategia universalizante porque se muestra como múltiple, pero es unívoca.

Con el fin de poder proteger y preservar los sitios sagrados del pueblo wixárika, el gobierno llevó adelante un estudio de georreferenciación que le permitiera establecer exactamente qué puntos geográficos, dentro del polígono de 140 mil hectáreas del Área Natural Protegida Sitio Sagrado Natural Wirikuta, eran sitios sagrados. De esta manera se posibilitaba que no interfirieran las concesiones otorgadas en el ANP con los lugares sagrados.

Observamos, entonces, diferentes formas de ver y producir la integridad territorial. Para los wixaritari toda el ANP es sagrada; para el colectivo gubernamental esto es incomprendible y contrario a sus intereses, por lo que tienen que existir lugares geográficos específicos sagrados, materializables, demarcables y posibles de delimitar. Reconocer la integridad del territorio sagrado huichol atentaría contra la integridad territorial gubernamental. Fragmentar y delimitar los sitios sagrados, en cambio, no amenaza, sino que apoya la integridad territorial gubernamental. En este mismo sentido, acude la estrategia de separar el subsuelo de la superficie, que no sería sitio sagrado mientras que la superficie sí. Por esta razón no hay contradicción, ni debería haber conflicto, entre la política de protección de las culturas de los pueblos indígenas y el fomento de las inversiones mineras. Ya que la superficie, sitio sagrado wixárika, se protege con los distintos instrumentos legales y con declaratorias de patrimonio cultural, el subsuelo se concesiona a las empresas mineras.

#### El programa de ordenamiento ecológico de San Luis Potosí

Las estrategias de ordenación territorial son dispositivos gubernamentales que tienen por objetivo el control del territorio y la gestión de sus habitantes. Aunque intentan materializar una única lógica de relación entre el territorio y sus habitantes controlados gubernamentalmente, son justamente las relaciones entre estos territorios y sus habitantes las que ponen en evidencia que estas estrategias de control universalizantes ocultan, invisibilizan, jerarquizan y entran en conflicto con otras formas de producción de los territorios. Desde 2000, las dependencias federales y estatales mexicanas están articulando esfuerzos para formular programas estatales de ordenamiento territorial.

El ordenamiento ecológico del estado de San Luis Potosí lo comenzó a realizar en 2008 la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM) con la colaboración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). No hay un programa como tal todavía, pero sí una primera propuesta de ordenamiento ecológico del territorio del estado en función de las cuencas hidrológicas. En el caso del Área Natural Protegida Wirikuta en San Luis Potosí, su ordenamiento y uso del suelo se regula a partir del Plan de Manejo del Área Natural Protegida Sitio Sagrado Natural Hurikuta y la Ruta Histórico Cultural del Pueblo Huichol (2008), donde se enumeran algunos antecedentes de la protección y conservación del área de Wirikuta anteriores a la declaratoria de ANP y se divide el área en unidades de gestión ambiental para el desarrollo de las diferentes formas de aprovechamiento de los recursos naturales con criterios de sustentabilidad. La zonificación del ANP solo permite actividades mineras en las zonas de amortiguamiento, subzonas de aprovechamiento especial que incluyen a las zonas mineras de Real de Catorce, Real de la Maroma y Tierras Negras.

Por último, el Plan de Manejo afirma que dentro del área protegida podrán continuar realizándose actividades de preservación, conservación, mineras, forestales, agropecuarias, entre otras, siempre y cuando las actividades se encuentren contempladas en el Plan de Manejo; cuenten con la autorización respectiva; sean emprendidas por las comunidades que ahí habiten o cuenten con su acuerdo; sean compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable y hayan considerado todos los mandatos legales pertinentes (p. 245). Tomando como antecedente el decreto de Área Natural Protegida de San Luis Potosí y este Plan de Manejo, la última medida que tomó el gobierno de Felipe Calderón antes del cambio presidencial en diciembre de 2012 fue el proceso de decreto de Reserva de la Biosfera de Wirikuta, que se vio detenido por la presentación de un recurso de amparo promovido por ejidatarios del ANP.

El decreto (fallido) de reserva de la biosfera

A finales de octubre de 2012, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) abrió el proceso de consulta pública para declarar Wirikuta reserva de la biosfera. Los documentos abiertos a consulta fueron el *Estudio previo justificativo para el establecimiento del Área Natural Protegida Reserva de la Biosfera Wirikuta* (2012) y la propuesta de decreto por el que se declara reserva de la biosfera al área conocida como Wirikuta. Este proceso de consulta pública mostró algunos problemas y divisiones al interior del colectivo gubernamental, pues a pesar de que al parecer fue una orden directa de la Presidencia de la República que se aprobara el decreto, en el proceso de consulta pública representantes de

otras dependencias gubernamentales, así como las autoridades de los municipios donde se localiza Wirikuta, se mostraron contrarias al proyecto o solicitaron que se le hicieran modificaciones. Entre otras, la Dirección General de Minas afirmó que:

Las concesiones mineras existentes en la zona de Wirikuta, en las que se podrían desarrollar proyectos mineros, verán afectadas sus posibles actividades ya que en los actuales términos del decreto no podrían llevar a cabo ningún tipo de actividad relativa a la puesta en marcha y operación de una mina, pues ningún acto tendiente a proveer infraestructura de comunicación (construcción de caminos), abastecimiento y transporte para la operación de una mina sería permitido y con ello la derrama económica que ello generaría en la zona.

Las concesiones existentes en los perímetros referidos fueron otorgadas hace varios años y tienen derechos adquiridos, los cuales no fueron contemplados para la elaboración del proyecto de decreto, que al entrar en vigor afectarían a los mismos, debido a que las dejaría sin oportunidad de ejercer los derechos que de ellas derivan, en la inteligencia de que la actividad minera está sujeta al régimen jurídico ambiental y de otras materias para su operación dentro del marco legal que existe al efecto. Ante tal situación, es probable que los concesionarios hagan valer sus derechos ante las instancias jurisdiccionales y arbitrales internacionales correspondientes (comentario de la DGM al decreto de área natural protegida).

Las autoridades locales dirigieron una carta al presidente en la que dejan sentada su posición en contra del decreto.

Además, la Subdirección de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía advirtió que este decreto podría entrar en contradicción con los instrumentos legales de ordenamiento territorial existentes (detallados en el apartado anterior), que permiten e incluso le dan a la actividad minera en San Luis Potosí el carácter de actividad rectora del desarrollo. Como era de suponerse, al no lograr esta política enlazar los intereses necesarios, no consiguió sobrevivir. El decreto no fue consultado debidamente con los habitantes del ANP ni se desarrollaron estrategias para informar a las poblaciones que podrían haber sido afectadas por el mismo. Ante esta situación, un grupo de ejidatarios que se sintieron amenazados ante la posibilidad de perder sus tierras si se declaraba reserva de la biosfera, presentaron un amparo que fue admitido por el poder judicial, el cual dictó una medida cautelar que detuvo el proceso de decreto. Esta estrategia de control territorial, construir Wirikuta como una reserva de la biosfera, no prosperó porque atentaba contra el proyecto central del gobierno con respecto al conflicto por la instalación de mineras en Wirikuta, que es demostrar la perfecta coherencia entre las políticas multiculturales y la política de

desarrollo minero. Posiblemente esta sea la razón por la que la nueva administración federal, a cargo de Enrique Peña Nieto, aunque ha continuado con las políticas anteriores para este caso, ha dejado de lado la posibilidad de decretar la reserva de la biosfera para el área de Wirikuta.

### Conclusiones

Conflictos socioambientales, socionaturales, socioecológicos, ecológicos distributivos, de proximidad y por justicia ambiental son múltiples maneras de nombrar y conceptualizar el tipo de conflicto que analizamos en esta investigación. Es cierto que cada concepto refleja una manera particular de construir el fenómeno de estudio desde diferentes perspectivas teóricas, pero todas destacan la composición híbrida y la multidimensionalidad de estos conflictos, en los que resulta muy complicado, si no imposible, trazar una línea divisoria entre los componentes sociales o culturales del conflicto y los componentes naturales. A la luz del análisis realizado, consideramos que una manera de poner en el centro la que a nuestro juicio es la característica principal de estos conflictos, su composición múltiple, su hibridez, es conceptualizarlos y performarlos como un asunto de interés o de preocupación. Retomamos este concepto de la propuesta de Latour (2004a y 2008), Latour y Woolgar (1995) y Law (2004b) que utilizan el concepto de cuestiones de preocupación (*matters of concern*) para contraponerlos a los asuntos de hecho y realizar una crítica epistemológica y ontológica a la forma en que la ciencia moderna había explicado los objetos y extensivamente la realidad.

Consideramos que esta manera de conceptualizar los conflictos socioambientales o socionaturales como asuntos que importan es un aporte a la explicación de los mismos en cuanto procesos. Comprender los conflictos por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas como asuntos que importan supone que las realidades deben ser el resultado, la consecuencia, el producto.

Los conflictos por la instalación de empresas mineras en territorios indígenas pueden conceptualizarse como asuntos que importan porque no son un hecho que observamos desde fuera, sino asuntos que preocupan y se están volviendo importantes para diferentes colectivos híbridos que le van dando materialidad en una contienda política en la cual tanto el territorio (Wirikuta) como sus habitantes (las redes de actores que lo habitan, lo producen y son producidas por este) están siendo en-actuados.

Esta perspectiva permite mostrar y poner en el centro del análisis la característica fundamental de este tipo de conflictos: su hibridez, la imposibilidad de ubicarlos en categorías cerradas como social, ambiental, natural, cultural, económico, capitalista, político. Acer-

carños al caso de estudio de esta investigación desde las sensibilidades propias de la ANT permite mostrar el conflicto desde una perspectiva procesual, relacional y simétrica que incluye las cosas, objetos, materiales, formas conceptuales, discursos, personas, paisajes, deidades, instituciones que en-actúan, en sus relaciones, diferentes versiones y materializaciones que están interfiriendo en la construcción de Wirikuta.

Analizar estos conflictos como asuntos de interés, en última instancia, nos permite dar cuenta de los mismos de manera holística, sin perder de vista las particularidades de cada caso, evitando dar por sentado que la variable social, política o ambiental explica este tipo de fenómenos. Por ello es que nos permite des-centrar lo social y volver al centro de la explicación sociológica la multiplicidad, la hibridez, la relacionalidad ◇

## Referencias

- Callon, M. y Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. En Knorr, K. y Cicourel, A. (eds.), *Advances in social theory and methodology* (pp. 277-303). Londres: Routledge, Kegan Paul.
- Callon, M. y Law, J. (1997a). After the individual in society: lessons on collectivity from science, technology and society. En *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, 22(2), 165-182.
- Callon, M. y Law, J. (1997b). Agency and the hybrid collectif. En Smith, B. H. y Plotnitsky, A. (eds.), *Mathematics, science, and postclassical theory* (pp. 95-117). Durham, NC: Duke UP.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2012). *Estudio previo justificativo para el establecimiento del área natural protegida de competencia de la federación con la categoría de reserva de la biosfera «Wirikuta», en el estado de San Luis Potosí, México*. San Luis Potosí: Semarnat. Recuperado de [http://www.conanp.gob.mx/anp/consulta/EPJ\\_Wirikuta\\_12oct\\_polign\\_194\\_mil\\_csi.pdf](http://www.conanp.gob.mx/anp/consulta/EPJ_Wirikuta_12oct_polign_194_mil_csi.pdf).
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52.
- Gad, C. y Jensen, C. B. (2010). On the consequences of post-ANT. *Science, Technology & Human Values*, 35(1), 55-80.
- Gieryn, T. F. (2000). A space for place in sociology. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 463-496.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí y Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (2008). *Plan de Manejo Área Natural Protegida: Sitio Sagrado Natural Huiricuta y la Ruta histórico-Cultural del Pueblo Huichol*. San Luis Potosí, México. Recuperado de [http://urdimbres.com/wirikuta/Plan\\_de\\_Manejo\\_Wirikuta.pdf](http://urdimbres.com/wirikuta/Plan_de_Manejo_Wirikuta.pdf).

- Grau-Solés, M., Íñiguez Rueda, L. y Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana, híbrida y relacional. *Athenea Digital*, 11(1), 63-84.
- Hale, C. (2004). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del «indio permitido». Ponencia presentada en la conferencia Construyendo la Paz: Guatemala desde un Enfoque Comparado, organizada por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Guatemala. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/80823895/Hale-protagonisma-indigena-politicas-estatales-y-nuevo-racismo-en-multi-culturalismo-neoliberal>.
- Hale, C. (2005). Neoliberal multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America. *POLAR*, 28(1), 10-28.
- Lamberti, M. J. (2014). «Abajo del amanecer» el corazón del universo en disputa. *El caso de la instalación de empresas mineras en Wirikuta*. Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. Ciudad de México.
- Latour, B. (1996). *Aramis or the love of technology*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
- Latour, B. (2004a). ¿Por qué se ha quedado la crítica sin energía? De los asuntos de hecho a las cuestiones de preocupación. *Convergencia*, 11(35), 17-49.
- Latour, B. (2004b). Whose cosmos, which cosmopolitics? *Common Knowledge*, 10(3), 450-462.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos: ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Latour, B. (2008). *What is the style of matters of concern?* Amsterdam: Van Gorcum.
- Latour, B. y Woolgar, S. (1995). *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Law, J. (2004a). *After method. Mess in social science research*. London, New York: Routledge.
- Law, J. (2004b). *Matter-ing, or how might STS contribute?* Lankaster. Recuperado de <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/law-matter-ing.pdf>.
- Law, J. y Mol, A. (2002). *Complexities social studies of knowledge practices*. Durham, N. C.: Duke University.
- Law, J. y Singleton, V. (2013). ANT and politics: working in and on the world. *Qualitative Sociology*, 36(4), 485-502. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11133-013-9263-7>.
- Moser, I. (2008). Making Alzheimer's disease matter. Enacting, interfering and doing politics of nature. *Geoforum*, 39(1), 98-110.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating development. An ethnography of AIDS policy and practice*. London: Pluto Press.
- Presidencia de la República (2011). *Quinto informe de gobierno. 2.7 Sector minero*. Recuperado de

- <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno>.
- Presidencia de la República (2013). *Primer informe presidencial*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>
- Sánchez-Criado, T. (2005). Bruno Latour: haciendo la «res pública». *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, número especial, 1-5.
- Servicio Geológico Mexicano (2011). *Panorama minero del estado de San Luis Potosí*. San Luis Potosí, México. Recuperado de [http://www.sgm.gob.mx/pdfs/SAN\\_LUIS\\_POTOSI.pdf](http://www.sgm.gob.mx/pdfs/SAN_LUIS_POTOSI.pdf).
- Stengers, I. (1996). *Cosmopolitiques*. París: La Découverte.
- Stengers, I. (2005). The cosmopolitical proposal. En Latour, B. y Weibel, P. (eds.), *Making things public* (pp. 994-1003). Germany: ZKM.
- Watson, M. C. (2013). *Derrida, Stengers, Latour, and subalternist cosmopolitics. Theory, culture & society*. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0263276413495283>.



# Participación local y política ambiental. Imaginarios, expectativas y prácticas. La Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub>

*Ingreet Juliet Cano Castellanos\**

Recepción: 31 de octubre de 2017 / Aceptación: 16 de abril de 2018

**Resumen** Deforestación y cambio climático son consideradas problemáticas globales que requieren de la participación local. Tomando en cuenta este contexto, en este artículo se analiza el proceso participativo correspondiente a la construcción de la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub> en Chiapas. Puesto que en este proceso la participación local no fue necesariamente representativa, es preciso preguntarse ¿cuál es el papel de la participación local en la política ambiental? Dicha interrogante se responde abordando los imaginarios, expectativas, procedimientos y prácticas de los actores involucrados en esta iniciativa, pero también a la luz del valor otorgado a la participación previamente en el marco de políticas desarrollo rural y actualmente en el contexto de políticas de conservación de la biodiversidad y el cambio climático.

**PALABRAS CLAVE:** participación local, política pública, conocimiento experto, REDD+, desarrollo.

.....  
\* Investigadora huésped en CIESAS Sureste, Chiapas, México. lacano4@gmail.com.

El presente artículo es producto de la investigación «La Iniciativa de Reducción de Emisiones de Carbono. Expectativas e incertidumbres frente a la implementación de la política ambiental en el estado de Chiapas», realizada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el marco del Programa de Becas Posdoctorales UNAM 2015.

*Local participation and environmental public policy.  
Imaginary, expectations and practices  
within the framework of a REDD + Initiative*

**Abstract** Deforestation and climate change are considered global issues that require local participation. Taking this context into account, this article analyzes the participatory process corresponding to the construction of the CO<sub>2</sub> Reduction Initiative in Chiapas. Since in this process local participation was not necessarily representative, it is necessary to ask then: what is the role of local participation in environmental policy? This question is answered by addressing the imaginaries, expectations, procedures and practices of the actors involved in this initiative, but also in light of the value given to participation, previously in the framework of rural development policies and now in the context of policies of conservation of biodiversity and climate change.

**KEYWORDS:** local participation, public policy, expert knowledge, REDD +, development.

### Introducción

En 2010, la Comisión Nacional Forestal (Conafor) de México inició acciones acordes al mecanismo global de Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+). Para ello elaboró la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) y fortaleció la operación de programas acordes a la iniciativa en los estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Jalisco (Conafor, 2015). En forma complementaria, desde 2015 emprendió la construcción de la llamada Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE), cuyo objetivo último es establecer un primer esquema de compensación económica por acciones locales de mitigación y adaptación, en función de la cuantificación y verificación de emisiones de bióxido de carbón (CO<sub>2</sub>) reducidas en diferentes regiones de dichas entidades (Conafor, 2015).

Dicha institución ha reconocido la importancia de la participación local en este proceso de política pública porque desde la escala global se ha insistido en hacer de REDD+ un mecanismo socialmente incluyente (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin y Verchot, 2013). Pero también porque tiene en cuenta que más de 70% de las coberturas forestales del país se encuentran en territorios apropiados colectivamente por agrupaciones locales (Merino y Martínez, 2014). En este sentido, la Conafor parte de la idea de que la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en el ámbito rural depende del involucramiento de las poblaciones locales y de que este puede ser garantizado siempre y cuando obtengan algún beneficio de esto. De ahí que se haya optado por plantear los objetivos REDD+ como parte de un enfoque terri-

torial a través del cual se interrelacionan el manejo sostenible de los entornos y el desarrollo sustentable de las poblaciones locales (Conafor, 2016a).

Dada la importancia otorgada a la participación local en la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> debidas a la deforestación, es necesario analizar cómo se entiende y toma cuerpo dicha cuestión. Esto equivale a examinar las ideas que se tienen de ella y los procedimientos mediante los cuales se pone en práctica. A través de este ejercicio analítico, no pretendo hacer una evaluación de su representatividad o su efectividad, sino comprender el papel que desempeña en los procesos de política pública ambiental.

En tal sentido, evidencio cómo la participación local se torna en algo que moviliza y legitima procesos de política pública, y al mismo tiempo genera tensiones, contradicciones y estrategias contestatarias, particularmente cuando dicha participación se convierte en un requerimiento burocrático. Cuando pasa esto último, los procesos de política pública no necesariamente se estancan o desechan, pues los actores involucrados suelen mantener la *expectativa* de mejorar las condiciones en las que se da la participación local.

El análisis que presento dialoga con las investigaciones que han discutido sobre la noción de participación y su peso estratégico en la reproducción de las políticas internacionales de desarrollo. De modo que me referiré a la persistencia de un interés internacional en la participación (local, civil o ciudadana) no solo en la implementación de las políticas públicas, sino también en el diseño de las mismas, ahora en el contexto de acciones frente al cambio climático. Por otra parte, dialoga con las investigaciones que proponen el estudio etnográfico de la política pública.

Para sustentar mi postura, reflexiono sobre las actividades adelantadas en Chiapas entre noviembre de 2015 y marzo de 2016 como parte de la construcción de la IRE. Durante este periodo, instituciones ambientales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y equipos de consultores trabajaron en la elaboración de cuatro programas de inversión (PI) que integran la propuesta de la IRE presentada al Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) en diciembre de 2016. Los PI, concebidos como documentos por elaborar «participativamente», debían «integrar las realidades y necesidades locales y la validación de las actividades clave para las mejoras de la gestión del territorio» (Conafor, 2015b: 7). Con este objetivo se realizaron 29 talleres en diferentes regiones de Chiapas, a los que asistieron distintos tipos de actores locales.

Así, entonces, mediante el seguimiento de ocho de estos talleres, 17 entrevistas con actores involucrados en el proceso y la revisión de los documentos finalizados en abril de 2016, me adentro en los *imaginarios* y las *expectativas* respecto a la participación local, estudio los *procedimientos* seguidos en el trabajo con las poblaciones locales y describo ana-

líticamente las *prácticas* a través de las cuales tuvo lugar lo que se denominó proceso participativo.

Antes de proceder, analizo de qué manera las acciones en torno a la IRE obedecen a un proceso a través del cual la deforestación y las emisiones de CO<sub>2</sub> que ella provoca se entienden como el problema socioambiental por atender. Asimismo, explico por qué la participación local es un factor clave para enfrentar dicha problemática, y al hacerlo enfatizo en el hecho de que esta participación haya sido un elemento constante en el devenir de las políticas internacionales. Primero en el marco del desarrollo sustentable, luego en el contexto de la conservación de la biodiversidad y hoy en día en el del cambio climático.

### Deforestación, cambio climático y participación local

Los actores involucrados en la IRE plantean que la pérdida de cobertura forestal, sumada a los efectos ambientales que ella trae consigo, continúa produciéndose en el país y tiene en el cambio climático uno de sus efectos más inquietantes (Conafor, 2016a). Independientemente de su grado de precisión o de veracidad, este planteamiento responde a un proceso de problematización, en el sentido que Callon (1986) da al término, es decir, a la dinámica a través de la cual distintos actores se relacionan y son vinculados por interrogantes comunes. En este caso se trata de una problematización que vincula a actores humanos (sociedades, instituciones, organizaciones) y no humanos (bosques, incendios, gases de efecto invernadero) en torno a la pregunta ¿cómo evitar la deforestación y los efectos que ella trae para el cambio climático? Este cuestionamiento es el punto clave para las discusiones, el emprendimiento de acciones en lugares y con actores específicos y la elaboración de documentos especializados.

Cabe precisar que las inquietudes sobre la deforestación surgieron antes de su vinculación con las controversias sobre el cambio climático. A finales de la década de 1970, la transformación de coberturas forestales generada por procesos de colonización se convirtió en un problema ambiental que generaría distintos debates científicos (Arizpe, Stone y Major, 1994). A partir de entonces, la deforestación fue considerada desde la perspectiva de la conservación ecológica, y a raíz de ello se empezaron a proteger las áreas de importancia forestal mediante el establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) (Adams, 2004). Sin embargo, puesto que esta medida no resolvía la presión de las poblaciones rurales sobre las tierras forestales, ejercida por medio de la agricultura itinerante o la ganadería, la deforestación pasó a ser considerada desde el enfoque del desarrollo sustentable. Así, entonces, para la conservación ecológica comenzó a considerarse necesaria también la pro-

moción de mejores condiciones de vida para las poblaciones humanas asentadas en áreas de gran biodiversidad (Schmink, 1994; Adams, 2009).

Ahora bien, en la práctica la vinculación entre las inquietudes sobre la deforestación y aquellas del cambio climático se produjo desde los años 1990, pero sobre todo a comienzos del nuevo milenio. Entonces el concepto recurso natural fue sustituido por el de servicio ambiental, en aras de cuantificar el valor de las coberturas forestales y de beneficios obtenidos de determinado entorno o paisaje (Fisher, Turner, y Morling, 2009; Balvanera, 2015). En este contexto, la idea de compensar monetariamente o en especie la conservación de servicios ambientales como la calidad del aire adquirió sentido. Sobre todo cuando se discutía mediante qué mecanismos se debía evitar el incremento de la temperatura del planeta. Desde entonces, los interesados en atender la deforestación han argumentado en favor de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en tanto que estrategias de mitigación del cambio climático (Sarukhán *et al.*, 2009; Van der Sande, 2016).

En esta dinámica de vinculación de las problemáticas de deforestación y cambio climático, la cuestión de la participación local ha llegado a ocupar un espacio clave, aunque no siempre fue así. Hacia 1980, en distintos contextos donde se promovía la conservación ecológica aún se tendía a ver a las poblaciones locales como agentes adversos. Sin embargo, a medida que el enfoque del desarrollo sustentable fue dominando las discusiones, dichas agrupaciones fueron siendo consideradas por el rol activo y favorable que podían desempeñar frente a la deforestación (Little, 1994; Slocum, Wichhart, Rocheleau; Thomas-Slayter, 1995). Este giro se produjo al mismo tiempo que la noción de sociedad civil ganaba fuerza y se formaban ONG ambientales en todo el mundo (Olvera, 1999; Adams, 2009). En este contexto, la inclusión de actores locales en el campo de las problemáticas ambientales se incorporó al lenguaje experto a través de la categoría *participación*. De hecho, de un modo semejante a como sucedió entre los expertos vinculados con problemáticas como la democratización o el desarrollo social (Olvera, 2006; Agudo, 2015). En estos campos la participación se posicionó como el factor que garantizaría un tratamiento más adecuado de los problemas por atender. En el caso del campo ambiental, la apuesta por la participación condujo a que las poblaciones locales fueran consideradas como beneficiarias, contrapartes y principales interlocutoras de ONG e instituciones gubernamentales.

En México, las poblaciones locales son beneficiarias al recibir apoyos monetarios o en especie cuyo propósito final es disminuir la deforestación, mejorar las condiciones de vida local y evitar el incremento de emisiones de CO<sub>2</sub> (Cano Castellanos, 2018). Las estufas ahorradoras de leña son uno de los *dispositivos técnicos* instalados en las localidades desde

hace más de diez años, en principio por ONG e instituciones de gobierno y más recientemente por las instituciones ambientales (Orozco, Mireles, Jaimes y Gomora, 2012). Por otra parte, las poblaciones locales son contrapartes al comprometerse a realizar actividades diseñadas con los fines mencionados. La apertura de brechas cortafuego y la formación de brigadas comunitarias contra incendios son algunos de los *dispositivos organizativos* que se empezaron a promover desde las instituciones de gobierno a mediados de la década de 1990 y a finales de la de 2000.<sup>1</sup> Finalmente, las poblaciones son interlocutoras al ser convocadas para la consulta, elaboración o validación de diagnósticos, planes y proyectos. Los talleres son, en este sentido, *dispositivos de interlocución* usados para recabar información local incluida en distinto tipo de documentos. Así, entonces, a través de este tipo de *dispositivos*, instituciones gubernamentales y ONG dan forma a lo que conciben como participación local.

Teniendo en cuenta el valor otorgado al factor participación, quisiera evidenciar cómo esta tendencia da continuidad al enfoque que se manejó sobre esta misma cuestión décadas antes entre los actores vinculados en torno a las problemáticas del desarrollo rural.

#### Participación local: imaginario de ayer y hoy

En el contexto de las políticas de desarrollo rural implementadas en las décadas de 1960, 1970 y mediados de 1980 se produjo la expansión de la categoría «participación» (Chambers, 1983). De acuerdo con Green (2010), ello estuvo relacionado con la formación del Estado-nación y con la incorporación de distintos sectores de población a la economía y al sistema político de cada país. En este contexto, sociólogos y antropólogos trabajaron en la creación de enfoques y métodos tales como la investigación acción participativa (IAP) y la evaluación rural participativa, entre otros (Fals Borda, 1985; Chambers, 1994). A través de ellos se produjeron cambios en localidades, poblaciones y paisajes rurales, forjando así el *imaginario* de la participación en tanto que factor determinante en la promoción del cambio social.

Dicho imaginario aún perdura e incide en las dinámicas de campos de investigación e

.....

<sup>1</sup> Puesto que la valoración negativa del fuego en relación con los ecosistemas persistió durante el siglo XX, aún hacia finales de la década de 1990 los apoyos gubernamentales estuvieron dirigidos a la prevención de incendios y solo hacia finales de la primera década del siglo XXI empezaron a dirigirse a actividades de manejo que incluían la formación de brigadas comunitarias contra incendios (Gutiérrez, García, Parra y Rosset, 2017). Pese a ello, en los últimos años la importancia otorgada a dichas brigadas por las instituciones gubernamentales ha ido en aumento (Conafor, 2016b).

intervención como el ambiental. No obstante, a lo largo de los años se han cuestionado y criticado los efectos e impactos de la aplicación de métodos participativos en proyectos de desarrollo. De hecho, desde la década de 1990 se dieron debates acerca de cómo promover la participación de las poblaciones locales en proyectos de desarrollo y se ofrecieron nuevos planteamientos sobre la cuestión. Algunos propusieron distinguir, por ejemplo, entre «niveles de participación» (Geilfus, 1997), mientras que otros argumentaron en favor de diferenciar los enfoques participativos potencialmente transformadores de los métodos instrumentalizadores (Pain y Francis, 2003). Más allá de estos argumentos, entre agentes del desarrollo y activistas el imaginario de la participación se mantiene en buena medida por la institucionalización del uso de métodos participativos en las políticas públicas definidas a nivel internacional (Green, 2010).

Actualmente, dicha institucionalización incide con gran fuerza en las acciones de conservación ecológica, así como en aquellas adelantadas en torno al mecanismo global REDD+. En efecto, el trabajo en torno a estos propósitos es emprendido de acuerdo con parámetros y requerimientos de agencias y organizaciones internacionales, que suministran parte del dinero con el que se financian instituciones gubernamentales y ONG ambientales. Esta circunstancia podría hacer pensar que entre estos actores solo se ejerce el poder verticalmente y que la incorporación de métodos participativos en las acciones ambientales se da en forma autoritaria. Sin embargo, las relaciones de poder entre financiadores, instituciones de gobierno y ONG, así como el despliegue de programas ambientales participativos, se da de manera mucho más compleja. Llama la atención, por otra parte, que el uso de métodos parezca darse de manera burocrática, es decir rutinaria. Es así porque entre las ONG, los funcionarios gubernamentales, los asesores expertos, los financiadores y las poblaciones locales se establece una particular configuración de fuerzas que contribuye a que la participación local tenga lugar mecánica o simuladamente.

El seguimiento de la elaboración de los documentos que integran la propuesta de Chiapas para la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) me permitirá analizar tal tendencia. Pero antes de proceder a ello es preciso ofrecer una reflexión que dialogue con las investigaciones que se enmarcan en la antropología del desarrollo, así como aquellas más recientes que proponen un análisis etnográfico de la política pública.

#### La participación local como objeto etnográfico

Durante la década de 1990, en el contexto de las discusiones acerca del desarrollo, desde la antropología se reflexionó particularmente sobre la cuestión de la participación. Varios autores buscaban no solo analizar críticamente las acciones emprendidas en el tercer mundo

sino también estudiar el uso de enfoques participativos. La idea era argumentar por qué el uso de métodos participativos resultaba limitado o contraproducente. Mosse (1994) señaló los límites que enfrentaban las evaluaciones rurales participativas frente a las relaciones de autoridad y de género que caracterizaban a las agrupaciones locales y cuestionaba entonces cuál era el tipo de información local recabada por los agentes de desarrollo. Por otra parte, Craig y Porter (1997) reflexionaban sobre por qué los objetivos de participación quedaban frecuentemente subordinados a los objetivos de gestión y advertían sobre la posibilidad de que los métodos participativos se convirtieran en herramientas de control.

Iniciado el nuevo milenio, Cook y Kothari (2001) continuaron la discusión hablando sobre las expresiones tiránicas del paradigma de la participación y las sutiles relaciones de poder que emergen en los proyectos de desarrollo. Particularmente, Kothari (2001) se preguntaba si otras estrategias de trabajo resultaban más adecuadas que los métodos participativos. En respuesta a estos cuestionamientos, otros autores abordaron la importancia de la participación en procesos de democratización o descentralización (Dagnino, 2006). Otros, por su parte, abundaron sobre el empoderamiento y su relación con las nociones de participación y transformación social (Hickey y Mohan, 2005). El debate está lejos de cerrarse y de extinguir las *expectativas* de académicos, consultores, activistas y agentes del desarrollo. Por el contrario, ha permitido la emergencia de nuevas categorías y enfoques usados en campos de investigación e intervención como el ambiental. Ciudadanía, corresponsabilidad y gobernanza son categorías que han dado continuidad y ampliado las controversias sobre cómo concebir y abordar en la práctica la cuestión de la participación.

Ahora bien, aunque las lecturas críticas sobre el desarrollo se han sostenido e incrementado, pocos estudios han reflexionado acerca del uso sostenido de métodos participativos en distintos ámbitos de política pública. De ahí que la pregunta, planteada por Green (2010), acerca de por qué estos siguen siendo populares se pueda hacer extensiva al análisis de su uso en el marco de las políticas frente a la deforestación y el cambio climático. Para esta autora su popularidad se explica por su estandarización a nivel mundial, en función de las directrices adoptadas por organismos internacionales. Y en este proceso han resultado clave los *valores* positivos y las *expectativas* que se mantienen frente a la participación y la sólida creencia de que esta debe ser promovida mediante procedimientos técnicos. Dada esta tendencia, Green considera que falta investigar cómo son entendidos y empleados los métodos participativos por implementadores y por las personas con quienes se emplean. Desde su punto de vista, dicha labor arroja «luz acerca de las recurrentes limitaciones de los enfoques participativos, en comparación con las grandes pretensiones que los caracterizan» (Green, 2010: 1246).

Al coincidir con estos planteamientos, aquí propongo tomar la «construcción participativa de la IRE» como el referente empírico a través del cual analizo el uso de métodos participativos en el campo ambiental, así como los *imaginarios*, *expectativas*, *procedimientos* y *prácticas* mediante los cuales se da forma a dicho objetivo.

Es importante, por otra parte, precisar la manera como entiendo las acciones de política pública ambiental y cómo concibo su análisis. Para esto me apoyo en recientes trabajos antropológicos que apuestan por el estudio etnográfico de las políticas públicas. Se trata de investigaciones que se nutren de la antropología del desarrollo y del ‘estado’, así como de algunos planteamientos de la teoría del actor red, buscando trascender las perspectivas que diferencian tajantemente el Estado de la sociedad o contraponen la gestión pública ejecutada «de arriba abajo» a aquella que busca hacerse «de abajo arriba».

Así, entonces, siguiendo los planteamientos de Mosse (2005), abordo la IRE como una política pública que toma cuerpo no solo en espacios institucionales específicos, sino también a través de las interacciones entre funcionarios, expertos, intermediarios y actores locales involucrados. Adicionalmente, retomando la propuesta de Agudo (2015), analizo la IRE no solo como instrumento de planeación y acción pública, sino también como *dispositivo* que condensa distintas formas de poder. Desde la perspectiva de ambos autores, la política pública ejerce su poder sobre personas y espacios a través del conocimiento y el lenguaje usado para determinar cuáles son los problemas y cuáles las soluciones a los mismos. Así mismo, al configurarse a través de las interacciones entre múltiples actores, la política pública genera *arenas* donde su poder para nombrar, diagnosticar y gobernar se pone en juego. Es decir, se presta a situaciones de interpretación, subversión o acomodamiento por parte de los sujetos de la política pública o de los actores involucrados en su despliegue.

Teniendo en cuenta estos planteamientos, a continuación describo la fase analítica de «construcción de la IRE», mostrando el involucramiento de funcionarios, ONG, consultores de campo y poblaciones locales. Asimismo, estudio las tensiones, contradicciones, resistencias y negociaciones que se dieron en las *arenas* configuradas a medida que se avanzaba en la elaboración de documentos especializados. A lo largo de la etnografía, el foco de atención será el proceso participativo a través del cual se pretendió integrar el punto de vista de las poblaciones locales, teóricamente futuras beneficiarias de esta política ambiental.

Puesto que la implementación de la IRE está en espera de obtener financiamiento internacional, el análisis etnográfico que presento es acotado. Se trata de un estudio condicionado por el acceso restringido a la red de actores que se configuró para diseñarla. Al no ser consultora académica ni agente al servicio de la red, mi seguimiento del proceso

participativo estuvo atravesado por constantes negociaciones. Pese a ello, mi activo involucramiento en varias reuniones con los equipos de consultores y las poblaciones locales permitió adentrarme en las relaciones de poder que marcaron su construcción.

Las dificultades de acceso a la información y a las *arenas* de discusión no me hicieron desistir del reto que significa involucrarse lo más directamente posible en la producción de una política pública, puesto que de lo que se trata es de ofrecer una etnografía crítica elaborada desde distintos sitios y posiciones (Mosse, 2005). Es decir, desde los lugares donde la IRE se diseñó, pero también desde mis posiciones como «actor independiente» interesada en el proceso y como académica reflexionando en torno a controversias socioambientales e intervenciones de desarrollo rural. Gracias a esta experiencia multiposicionada puedo realizar el análisis de la participación y el uso de métodos participativos. De hecho, tomando una distancia reflexiva y crítica, rara vez posible para los agentes del campo ambiental, quienes suelen quedar sometidos a las inercias, las fechas de entrega y los límites de presupuesto.

#### La IRE en Chiapas: red de actores, proceso participativo y arenas de discusión

De acuerdo con documentos técnicos, las altas tasas de deforestación y la trayectoria en acciones de conservación ecológica hicieron considerar a Chiapas como uno de los estados donde se emprendió la «construcción participativa de la IRE» (Conafor, 2016a). Tal planteamiento se asume también en función del trabajo de varias ONG ambientales e instituciones gubernamentales que han manifestado su interés en articularse al mecanismo global REDD+ desde 1998 aproximadamente (Martínez, 2014).

Gracias a ello, a mediados de 2015 se configuró la red de actores que asumieron el trabajo en Chiapas. La dirección regional de Conafor y la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural del estado de Chiapas (Semahn) fueron las instituciones gubernamentales con mayor poder de decisión respecto a las acciones por emprender. La Alianza México REDD+ (MREDD+), encabezada por The Nature Conservancy (TNC) y el Banco Mundial, fungieron como asesores y financiadores del proceso. El Corredor Biológico Mesoamericano, organismo adjunto a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), coordinó el trabajo de los equipos de campo que se debía contratar. Dicha labor fue apoyada por las ONG Ambio, Pronatura Sur y Natura Mexicana, al ser las receptoras del financiamiento y empleadoras del personal de campo. Miembros de ONG más pequeñas, pero también biólogos, geógrafos y sociólogos independientes, formaron parte del personal encargado de recabar información de distintas regiones del estado, del proceso participativo que debía incluirse y de los documentos que arrojaría el

trabajo. Finalmente, un consultor principal para Chiapas, directamente contratado por los financiadores internacionales, fungió como intermediario para todos los actores involucrados y se encargó de revisar y aprobar los contenidos de los documentos elaborados.

Para la Conafor, los documentos por obtener en la fase de construcción de la IRE debían ser instrumentos de planeación, llamados programas de inversión (PI), a través de los cuales se debían identificar las actividades que contribuirían a «reducir la deforestación y degradación, potenciar el desarrollo local y el uso adecuado de los recursos naturales» (Conafor, 2015b: 8). De acuerdo con este propósito, la dirección regional de esta institución, la Semahn y el consultor principal propusieron elaborar cuatro PI, correspondientes a las cuatro regiones que presentan mayor deforestación y más presencia de ONG ambientales. Así, entonces, las regiones Selva Lacandona, Itsmo-Costa, la Frailesca y la Selva Zoque-Mezcalapa fueron las seleccionadas para recabar información regional y realizar los talleres a través de los cuales se promovería la participación local. En este contexto, se contactó a Ambio y Pronatura Sur para que coordinaran el trabajo en las regiones la Frailesca, Selva Zoque-Mezcalapa e Itsmo-Costa y se propuso a Natura Mexicana que se encargara del PI de la Selva Lacandona. Las dos primeras ONG optaron por contratar a profesionistas independientes para que integraran los equipos de campo, mientras que la segunda empleó a agentes locales con los que desarrolla proyectos de conservación desde tiempo atrás. Como mostraré más adelante, las diferencias entre los equipos de campo derivaron en distintos posicionamientos respecto a las controversias que suscitó particularmente el proceso participativo. Cabe precisar aquí que mi acceso a los talleres y mi contacto con varios actores de la red fue posible gracias al equipo que trabajó en la Frailesca y a la ONG Ambio.

Ahora bien, aunque la Conafor pregonó su intención de «construir participativamente» los PI, en la práctica no precisó el método que se usaría para tal efecto. Básicamente, elaboró la guía donde indicaba aquello que debían incluir los PI, los aspectos que debían tenerse en cuenta para los talleres y los procedimientos que se debían seguir para sistematizar la información obtenida de las poblaciones locales y las bases de datos oficiales (Conafor, 2015b). De la guía resalto la indicación del tipo de personas a las que se debía convocar: representantes de núcleos agrarios, pequeños propietarios, no propietarios, mujeres, jóvenes y población indígena y afrodescendiente. Asimismo, de este documento resalto las tablas que sistematizarían la información, a la cual se clasificaría en: causas de deforestación, actividades para contrarrestarla, cobeneficios de tales actividades y riesgos sociales y ambientales potencialmente derivados de las actividades elegidas.

La recepción de la guía entre los actores involucrados en Chiapas generó varias *arenas* de discusión: aquella donde interactuaban los equipos de campo, el consultor para el

estado y el coordinador gubernamental del trabajo en todas las regiones, y aquellas donde los asistentes a los talleres discutían con los equipos de campo. En la *arena* de los agentes implementadores las discusiones fueron provocadas por las tablas que debían usarse para sistematizar la información recuperada de los talleres, pero sobre todo por cómo se planteaba el proceso participativo. En las arenas que emergieron de los talleres las discusiones surgieron respecto al problema socioambiental que se busca atender y al porqué de su persistencia. A lo largo del trabajo, las *arenas locales* se diluían, prácticamente, al final de cada taller; por el contrario, la *arena de expertos* se mantuvo hasta el momento en que los PI fueron aprobados por el resto de los actores de la red.

Esta descripción de las particularidades de la “construcción de la IRE” en Chiapas me permite pasar, entonces, a la descripción y el análisis del llamado “proceso participativo”.

#### Participación local en una iniciativa de política ambiental

Varios antropólogos sugieren considerar el vocablo participación como una *palabra clave*; es decir, como un término agradable, persuasivo y pocas veces utilizado en sentido negativo (Mosse, 2005; Agudo, 2015). En el campo ambiental, esta palabra también remite a valores positivos y se emplea para referirse a la vinculación de las poblaciones locales en las políticas ambientales. Con este sentido, en la construcción de la IRE se habló de un proceso participativo, para lo cual se planteó realizar talleres en distintas localidades. Teniendo en cuenta esta decisión, es preciso describir estos últimos, para luego reflexionar sobre el imaginario que circula en torno a la cuestión de la participación local.

En el campo ambiental, un taller es un espacio de trabajo donde varias personas platican bajo la guía de alguien que conduce, facilita y anima la discusión de un determinado tema. Generalmente, quienes conducen un taller conocen de antemano los temas que se van a tratar, mientras que los asistentes tienen una idea vaga de lo que se discutirá. Asimismo, los facilitadores suelen contar con un vocabulario especializado, en tanto que los participantes lo desconocen o lo emplean en forma aproximativa. Dadas estas diferencias, un taller también es un espacio de formación del que se obtienen, no obstante, resultados colectivos cuyo formato puede ser una representación, un texto o un documento. Métodos participativos como la evaluación rural se diseñaron para agilizar la transferencia de ideas y conceptos, facilitar la recolección de información local y obtener conclusiones próximas a los puntos de vista de la gente.

Ahora bien, la guía elaborada para apoyar el trabajo en las distintas áreas de intervención no precisaba el tipo de método por usar. De modo que, tras una reunión con los equipos de campo, se decidió emplear la herramienta árbol de problemas para identificar

las causas de la deforestación y las actividades para contrarrestarla. No obstante, otros aspectos clave para el trabajo con las poblaciones locales quedaban sin aclararse por la superficialidad de la guía respecto al proceso participativo. Debido a ello, antes de empezar la organización de los talleres se suscitaron varias discusiones entre los equipos de campo, el consultor principal para Chiapas y el coordinador gubernamental en el estado. Más adelante explico y analizo cuáles fueron los motivos y el porqué de estas discusiones, aquí quisiera llamar la atención sobre aquello que no despertó controversias. Me refiero al hecho de que para ninguno de los involucrados fue motivo de debate la utilidad o idoneidad de los talleres para promover la participación local. Adentrarme en el significado de esta situación me permite analizar el imaginario que comparten miembros de ONG, funcionarios, consultores y demás actores expertos del campo ambiental.

En dicho imaginario la palabra participación y la imagen de un taller suelen conformar una unidad de sentido. Es decir, cuando se plantea promover la participación estos actores imaginan la realización de talleres, entre otras actividades que suelen hacer en las localidades. Aunque esta asociación parece irreflexiva, cabe precisar que mujeres y hombres de este campo socioambiental distinguen un mal de un buen taller, así como la participación real o verdadera de aquella que es simulada o ficticia. Tales clasificaciones se derivan de las *expectativas* que ellos y ellas tienen frente a la participación.

Durante la construcción de la IRE, la *expectativa* general era que las poblaciones locales fueran tenidas en cuenta en la elaboración de los PI. Sin embargo, cómo hacerlo era una pregunta que evidenciaba dos posturas entre los actores involucrados. Algunos tenían la *expectativa* de emprender un trabajo en el que hubiera tiempo para que la gente entendiera el objetivo del taller y se identificara con agudeza sus propuestas. Quienes ponen gran atención en la generación de condiciones institucionales (leyes, convenios, programas) para solucionar problemas ambientales y sociales esperaban que la participación local fuera un aspecto clave para el proceso, pero no necesariamente el centro del mismo. Tales posturas no fueron absolutas o definitivas; es decir, a lo largo del trabajo un mismo actor pudo estar más orientado hacia una u otra expectativa, para luego manifestar cambios. Esta oscilación se originó por los asuntos que configuraron la arena de discusiones entre los agentes implementadores, como explico a continuación.

Debido a imprevistos con los recursos financieros, los actores involucrados con mayor poder de decisión resolvieron llevar a cabo el proceso participativo en seis semanas y no en seis meses, como se había estipulado inicialmente. Frente a esta resolución, los equipos de campo integrados por profesionistas independientes manifestaron su desacuerdo cuestionando las intenciones gubernamentales respecto al proceso participativo, para ellos los

talleres permitirían validar la IRE sin generar una participación local real. Otros optaron por asumir que se trataba de un proceso de participación por consulta, que integraba la visión local solo en un grado básico. Aquellos más familiarizados con las acciones REDD+ se refirieron a la «talleritis» o abuso de los talleres en las acciones de gestión ambiental, aunque sin rechazar abiertamente las restricciones de tiempo que se les imponían.

Pese a las circunstancias, abortar la idea de construir participativamente los documentos no fue considerada como una posibilidad para ninguno de los equipos de campo. La inclusión de los talleres estaba prescrita en la guía y sencillamente nadie concebía dejar totalmente al margen a las poblaciones locales. Paradójicamente, sostener la intención de realizar los talleres justificaba los imprevistos institucionales y dejaba al margen la discusión sobre cómo se concibe e integra la participación local en las políticas ambientales.

Sin que se resolvieran las controversias, los equipos de consultores de campo iniciaron la organización de los talleres a medida que obtenían el dinero para hacerlo. Los procedimientos adoptados dejaban entrever las estrategias elegidas por cada equipo a fin de optimizar el trabajo con las poblaciones locales. El propósito de ciertos consultores era sacar provecho de la interlocución que tendrían con los asistentes a los talleres para mejorar la calidad de la participación, pero también para suscitar discusiones que, desde su punto de vista, era necesario introducir en los documentos por escribir.

El otro asunto motivo de discusiones en la arena de los implementadores era el o los criterios por utilizar en la convocatoria a las poblaciones locales. Aunque la guía indicaba convocar a las autoridades agrarias, mujeres, jóvenes, indígenas y otros, los equipos de campo entendían la necesidad de utilizar criterios adicionales a los de género, generación, etnia y derechos de propiedad si pretendían obtener en los talleres el tipo de información requerida para los PI. En la Frailesca, por ejemplo, era necesario convocar a las organizaciones de cafetaleros y no solo a las autoridades agrarias si se pretendía discutir sobre el potencial desmonte de áreas forestales, por efecto de la roya que afecta los cafetales de sombra. Por otra parte, procurar la equidad de género en los talleres era difícil y tampoco garantizaba la expresión abierta y generalizada de las mujeres, por ejemplo, respecto al uso de leña y a sus impactos ambientales. Lo anterior incluso en la Selva Lacandona, donde se trabaja mediante grupos de mujeres. Así, entonces, los equipos de campo sabían que debían generar las condiciones de confianza para que las y los asistentes ofrecieran sus puntos de vista y, de este modo, evitar que el taller se cubriera de una atmosfera acusatoria.

Ahora bien, algunos equipos cuestionaron la lógica de recolección de la información y las tablas que debían utilizarse para clasificarla no solo por lo esquemáticas, sino también porque no permitían evidenciar situaciones que inciden en la persistencia de la de-

forestación y el incremento de las emisiones de  $\text{CO}_2$ . Entre estas situaciones destacaban la desarticulación institucional y la corrupción. La primera alude al proceder sectorial de las instituciones gubernamentales; es decir, a la falta de integración de los objetivos y las actividades adelantadas, respectivamente, por las instituciones que alientan la productividad rural y aquellas que promueven un manejo sustentable de los entornos. La segunda situación abarca las prácticas informales a través de las cuales el uso de los recursos públicos, derivados de los programas ambientales, se torna acomodaticio. Ambas situaciones, para estos equipos, entorpecen los esfuerzos gubernamentales por mejorar la gestión territorial e impiden enfrentar eficientemente las problemáticas ambientales. De ahí que se preguntaran ¿cómo abrir la discusión de estas problemáticas en los talleres y qué hacer para que la sistematización evidencie esta relación e incidencia?

Las estrategias adoptadas con este propósito se comprenden mejor describiendo la puesta en *práctica* de la participación. Aquí me referiré principalmente al proceso en la Frailesca, dado que el equipo que estuvo a cargo fue uno de los que expresó el interés de motivar la discusión entre los asistentes con el ánimo de reflexionar colectivamente acerca del objetivo del taller. Los otros equipos básicamente procuraron que el taller arrojara información acorde a su *conocimiento experto* acerca de la deforestación y su visión acerca de cómo enfrentarla. Aunque en ambos casos se instrumentó el encuentro con las poblaciones locales, la diferencia entre unos y otros radicó en que quienes abrieron la discusión sobre el quehacer gubernamental pusieron en cuestión la lógica de los actores con mayor influencia o poder de decisión frente a los desafíos que implica atender el problema socioambiental.

La secuencia seguida en la Frailesca fue la misma que en las otras regiones. Sin embargo, aquí el equipo a cargo, en cada taller, hablaba de la deforestación y el cambio climático tomando en cuenta las condiciones de vida adversas de las poblaciones locales, al mismo tiempo que hacía hincapié en las responsabilidades de las instituciones de gobierno.

Presentador: ...el propósito de este taller es... que nos ayuden a delimitar un tema que es una preocupación de interés mundial, que es la deforestación... que ustedes nos ayuden a delimitar el diagnóstico. Ven [aquí] unos mapas donde ya se sabe cuál ha sido el problema de la pérdida de bosques, pero también y, sobre todo, queremos sus puntos de vista de cómo frenar esta situación. Hay una cuestión fundamental. Todos los trabajos de conservación, de restauración, pues implican una inversión, [la cual] está en las instituciones que tienen sus programas... [Y al respecto queremos] buscar que la concurrencia de las instituciones y del gasto público contribuya a frenar la deforestación y en ese sentido priorizar las actividades y los territorios... [El presentador cede la palabra al público.]

Asistente 1: Para mí, desde mi punto de vista, allá en nuestra comunidad ha habido programas de reforestación. ¿Qué se ha logrado? No más se está gastando la paga y perdiendo el tiempo porque... [ahí] les dieron no sé cuántos arbolitos. ¿Qué pasó? Lo estaban sembrando en las salidas de agua [fin de la época de lluvias], pues. ¿Dónde iba a pegar esa arboritada? Es lógico que todo se perdió. ¿De qué sirvió esa visión del gobierno?... El gobierno dice: ¡te voy a dar! Y al ratito: no hay... [Por eso] debemos estar enfocándonos a cosas concretas, no estarnos engañándonos. Esos programas que salen... nos estamos engañando, nada más.

Presentador: Importantísimo lo que dice el compañero. Las políticas públicas... muchas veces son buenos deseos y cuando hablamos de las causas de la deforestación, ¿de quién normalmente hablan?... De los productores que usan leña o que desmontan para el ganado, pero preguntaría yo: los apoyos que sabemos que hay en las más altas esferas del gobierno y que no llegan directamente [a las localidades], ¿por qué no llegan? ¿Esa es una causa también de deforestación! (fragmento de audio del taller en La Concordia, Chiapas, 14 enero 2016).

Al parecer, la estrategia adoptada por el equipo a cargo generaba una atmósfera de confianza que les permitía a los y las asistentes ejemplificar las contradicciones del actuar de las instituciones ambientales. En los cuatro talleres realizados en esta región, hombres y mujeres hicieron referencia al retraso con el que se envían árboles u otros materiales necesarios en trabajos de reforestación, la entrega de recursos financieros o materiales a personas no campesinas o sin terreno, el aterrizaje de recursos financieros en localidades sin coberturas forestales, las irrisorias cantidades de dinero aportadas para trabajos que favorecen la conservación, la falta de seguimiento técnico de actividades o implementos instalados con propósitos ambientales, entre otros ejemplos. Así, entonces, tanto en el árbol de problemas como en los formatos de sistematización de la información, el desvío de recursos, la corrupción, la intermediación de coyotes y la operación de los programas por medio de la política fue apareciendo al lado de causas como la tala, el cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, la roya que ataca el café, las quemadas y otras actividades más asociadas al modo de vida de la gente.

Ahora bien, a pesar de este esfuerzo por generar un posicionamiento abierto y crítico de los y las asistentes, el proceso participativo en estos talleres no llegó a producirse de manera diferente de como se produjo en las otras regiones debido a que el equipo de campo y las poblaciones locales están totalmente imbuidas en la lógica a través de la cual se han identificado problemas socioambientales y se ha establecido un repertorio de soluciones técnicas a las cuales apelar. Una vez que se manifestaba el descontento frente a la operación de los programas ambientales, los asistentes y consultores terminaban hablando de las «es-

tufas ecológicas», los «sistemas silvo-pastoriles», las «plantaciones dendroenergéticas», las «brechas cortafuego», los planes de «manejo forestal», las «unidades de manejo de vida silvestre», el «ecoturismo» o la «reconversión o diversificación productiva». Todas ellas modalidades de «manejo sostenible» de entornos y recursos diseñadas y justificadas para contrarrestar las causas de la deforestación, la degradación forestal y, más recientemente, las emisiones de  $\text{CO}_2$ ; al mismo tiempo que se promueven como medios para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales. Aunque no todos los asistentes podían referirse a dichas modalidades utilizando los apelativos técnicos, estas no les son desconocidas, dado que la mayoría ha estado involucrada en proyectos gubernamentales o no gubernamentales que suelen incluirlas en el quehacer institucional. Así, entonces, la discusión sobre cuestiones de fondo como la desarticulación institucional, la corrupción, u otras como la marginación social y económica, quedaban eclipsadas por el imperativo de identificar, en una sola jornada de trabajo, las actividades de supuesto interés de las poblaciones locales.

Este desplazamiento de lo técnico por lo político, definido por algunos autores como el efecto despolitizador de las políticas contemporáneas de gobierno de poblaciones y territorios (Ferguson, 1994; Li, 2007), en efecto hizo que las arenas de discusión configuradas al inicio de los talleres se esfumaran al final de estos; al menos en el proceso de la construcción de la IRE. Sin embargo, no fue este el caso de la *arena* configurada entre los equipos de campo, el funcionario gubernamental a cargo de coordinar a los equipos y el consultor principal para Chiapas. Básicamente porque algunos de los equipos de campo, aun después de realizados los talleres, insistían en que los documentos reflejaran las contradicciones del proceso participativo y del enfoque con que se abordaba la problemática socioambiental. En este punto del trabajo en torno a la IRE, la cuestión de la participación local también jugó un papel, como lo mostraré a continuación.

Concretamente, aquellos que se dieron a la tarea de abrir la discusión sobre la desarticulación institucional y la corrupción en los talleres, al redactar el documento incluyeron ambas situaciones como causas de la deforestación. En el PI de la Frailesca estas problemáticas se presentan en el décimo lugar, después de las malas prácticas de manejo forestal y antes de la pobreza y la marginación. En el PI de la región Zoque-Mezcalapa la falta de alineación de las políticas públicas se presenta como causa subyacente después de la falta de valoración de los recursos forestales y antes de la pobreza y marginación, mientras que la eliminación de la corrupción se menciona como solución planteada por los asistentes a los talleres. Por otra parte, en el PI de la Selva Lacandona la falta de alineación de políticas públicas se presenta como la última causa subyacente, después de las deficientes capacidades técnicas y organizativas, mientras que la corrupción se menciona para hacer referencia

CUADRO 1. Causas de la deforestación y la degradación

PI región Frailesca	PI región Zoque-Mezcalapa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura de temporal.</li> <li>• En respuesta a la roya del café.</li> <li>• Ganadería.</li> <li>• Incendios forestales.</li> <li>• Extracción de leña.</li> <li>• Tala clandestina y cacería furtiva.</li> <li>• Por infraestructura: minas y carreteras.</li> <li>• Malas prácticas de manejo forestal.</li> <li>• Plagas en bosques.</li> <li>• Poca transparencia, desarticulación institucional y corrupción.</li> <li>• Pobreza y marginación.</li> <li>• Incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.</li> <li>• Desvalorización del bosque, tendencias del mercado y baja producción.</li> </ul>	<p>Causas fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganadería extensiva.</li> <li>• Agricultura de tumba, roza y quema.</li> </ul> <p><i>Degradación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incendios.</li> <li>• Extracción de leña.</li> <li>• Aprovechamiento forestal no sustentable.</li> <li>• Conversión de plantaciones agroforestales (cacao y café) a sistemas productivos menos sustentables.</li> <li>• Por escasez de pesca.</li> </ul> <p><i>Causas subyacentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de valoración (económica, social e institucional) de recursos forestales.</li> <li>• Falta de alineación de políticas públicas.</li> <li>• Pobreza y marginación.</li> <li>• Falta de capacidades técnicas y organizativas.</li> <li>• Falta de planeación de actividades en el territorio.</li> </ul>

Fuente: Información contenida en los programas de inversión asociados a la Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub>.

no al desvío de recursos públicos o la falta de rendición de cuentas a nivel institucional, sino al mal manejo de recursos en las esferas locales y regionales. Finalmente, en el PI de la región Itsmo-Costa la desarticulación institucional no es mencionada entre las causas de la deforestación, y la corrupción se menciona en el mismo sentido que en el PI de la Selva Lacandona. El cuadro 1 muestra comparativa y sintéticamente la manera de abordar la problemática por cada equipo de campo.

Una revisión detallada de los contenidos de estos documentos daría para un análisis exhaustivo del valor otorgado a la idea de intervención, la noción de cambio social y la

## PI región Selva Lacandona

*Causas directas:*

- Ganadería extensiva.
- Agricultura.
- Palma de aceite.
- Plantaciones forestales.
- Establecimiento de cafetales.
- Extracción ilegal de productos maderables y no maderables.
- Cacería furtiva y extracción de fauna.
- Por asentamientos irregulares.

*Causas subyacentes:*

- Poca valorización económica y cultural de los ecosistemas y sus servicios en contraste con los sistemas agropecuarios.
- Pobreza multidimensional.
- Acelerado crecimiento poblacional y ocupación territorial dispersa.
- Deficientes capacidades técnicas y organizativas.
- Insuficientes e ineficientes instrumentos de planeación que favorezcan la alineación de políticas públicas.

## PI región Itsmo-Costa

*Causas directas:*

- Extracción de madera (uso doméstico y comercial) y leña.
- Ganadería extensiva de doble propósito.
- Agricultura (de autoconsumo, forraje y comercial).
- Tala ilegal.
- Incendios forestales.
- Producción de café y cacao.

*Causas indirectas*

- Alimentación familiar, ganado y aves de traspatio.
- Obtención de ingresos a través de los productos derivados del ganado.
- Crecimiento de la población que demanda más tierra para sembrar.
- Fomento gubernamental hacia la ganadería.
- Por sustento familiar (falta jornal y sueldo).
- Desarrollo de actividades agrícolas, principalmente la roza, tumba y quema.

Para acceder a los mismos en línea, véase Conafor (s.f.: 6).

relación entre Estado, territorio y población, entre otros temas. Sin embargo, me interesa resaltar el hecho de que los equipos de campo abiertamente dispuestos a discutir sobre la deforestación y el cambio climático, orientando la mirada también hacia los problemas del quehacer gubernamental, se apoyaron en lo que arrojó el proceso participativo, pese a las limitadas circunstancias con las que se produjo, para dar fuerza a sus argumentos. Al apelar a la *palabra clave* participación, dichos consultores también pudieron negociar con otros expertos involucrados la inclusión de varios fragmentos críticos en el documento, como el que se presenta a continuación:

En un escenario deseable, para realizar un amplio ejercicio participativo en la elaboración del Programa de Inversión, considerando una extensa convocatoria a ejidos, comunidades y pequeños propietarios de la región Frailesca, el tiempo pertinente es, al menos, de seis meses. Sin embargo, dadas las restricciones de tiempo impuestas por una mala planificación de las instancias que coordinaron a nivel nacional y estatal la realización de este ejercicio, se contó únicamente con 6 semanas para convocar y realizar los talleres participativos (Programa de Inversión Frailesca; Conafor *et al.*, 2016c: 93).

Asimismo, al poner en cuestión el carácter del proceso participativo, el equipo de campo de la Frailesca provocó que otros equipos también hablaran de las arbitrariedades y contradicciones con las que se daban no solo los talleres sino, en general, la construcción de la IRE. No obstante, al guardar una expectativa frente a la intención gubernamental de construir participativamente los programas de inversión, el equipo de campo más insumiso, al igual que el resto de los actores involucrados, no pudieron evitar ser parte de la inercia técnica (*despolitizante*) con la que finalmente se concluyó la fase preliminar de esta política ambiental.

Participación local: una lectura más allá de su representatividad y eficacia

En diciembre de 2016, tras ocho meses de haberse concluido la elaboración de los PI en Chiapas y los otros estados donde se adelantó el proceso participativo, se entregó el documento que condensa los resultados de construcción de la IRE ante el Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y aún se espera la aprobación del financiamiento que permitiría implementar la propuesta de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas de la deforestación y degradación forestal en el país. El que una segunda fase de trabajo en torno a la IRE se haya dilatado todo este tiempo se debe a la combinación de varios factores, entre los que cabe destacar dos. Por un lado, se produjo la suspensión de los financiamientos a las actividades relativas al cambio climático en Estados Unidos tras la llegada de Donald Trump a la presidencia en enero de 2017, lo cual afectó la continuación de diversas actividades financiadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y operadas por TNC en México, ambos actores involucrados en la construcción de la IRE. Por otro lado, en México el proceso de presupuesto base cero emprendido desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha implicado desde 2015 continuos recortes presupuestales dentro de la Conafor, lo que ha provocado el cierre de instancias dedicadas a actividades relativas al cambio climático y privilegiado los objetivos de incremento en la productividad forestal, aunque no necesariamente en beneficio de las

poblaciones rurales propietarias de la mayor parte de las coberturas forestales en el país. Así, entonces, el futuro de la IRE y, en consecuencia, de la implementación de los PI elaborados en Chiapas y otros estados del país, es incierto.

Pese a las circunstancias, la manera como se puso en marcha la primera fase de esta política pública revela importantes rasgos de la relación entre las instituciones ambientales, el variopinto panorama de actores no gubernamentales nacionales y transnacionales y las poblaciones asentadas en territorios de importancia ecológica. De ahí que haya resultado pertinente evidenciar la complejidad sociopolítica que condensa esta relación, los elementos que la dinamizan o la hacen entrar en contradicción, así como los efectos que trae para cada uno de los actores la configuración de fuerzas a través de la cual se sostiene esta relación. Abordé y analicé lo anterior adentrándome particularmente en la cuestión de la participación local, en primer lugar, por ser el aspecto que más generó controversias a medida que daba seguimiento al proceso de construcción de la IRE en Chiapas, y en segundo, por el hecho de observar el efecto dinamizador que dicha cuestión tenía sobre los actores involucrados en este proceso, a pesar de sus diferencias y las distintas posiciones que ocupaban en la red que allí se constituyó entre finales de 2015 y mediados de 2016.

Tomar la cuestión de la participación como hilo conductor del trabajo de campo y el análisis exigió encontrar nuevas maneras de abordar este tema, justamente con el propósito de leer con mayor minuciosidad las relaciones de poder que atravesaban este proceso. Al ir observando la recurrencia con que se hablaba de la construcción participativa de los PI, pese a las limitantes de tiempo y recursos financieros, comprendí que no se trataba de analizar este factor a través de la lente de la representatividad o la eficacia. A todas luces, tanto para los actores expertos como para mí, la fase de construcción de la IRE no iba a cumplir con estos parámetros. No obstante, saltar rápidamente a la conclusión de que se trataba de un proceso ilegítimo o implantado de arriba abajo hubiera impedido evidenciar el sentido de la acción en el caso de los equipos de campo o las ONG receptoras del financiamiento, pero también sus imaginarios, expectativas y modos de proceder ante las circunstancias tanto en los talleres con las poblaciones locales como en las reuniones con el consultor para el Banco Mundial.

Aunque para los equipos de campo hubiera sido mucho más fácil y económico negarse a hacer los talleres o realizarlos en forma automática, como lo hicieron algunos, la mayoría insistió en realizarlos de la manera más apropiada posible, ciñéndose a la precariedad y los costos simbólicos y materiales que les acarreó vincularse en este proceso. De modo que su actuar se comprendía mejor no a través de una racionalidad costo-beneficio, sino a la luz de sus imaginarios y expectativas sobre la participación local en la política ambiental.

Es decir, a la luz de la idea de que el involucramiento de las agrupaciones rurales es la base del cambio social y ambiental, o bien de la idea de que el trabajo próximo a las realidades locales permite tomar mejores decisiones de política pública. Por otra parte, hasta el final del proceso, todos los equipos de campo y otros actores institucionales involucrados en la elaboración de los PI mantuvieron la expectativa de que se podría mejorar la participación local, o de que se respetaría y haría valer el punto de vista de la gente en los documentos. Así, entonces, la construcción de la IRE no solo siguió su curso, sino que encontró los actores a través de los cuales tomó cuerpo.

Aunque no es posible negar las facetas impositivas que expresó este proceso, por ejemplo, en las restricciones de tiempo o los formatos a través de los cuales debía sistematizarse la información recabada en los talleres, tampoco se pueden desconocer los esfuerzos realizados por algunos actores por irrumpir, hacer ruido o resistir la manera como se concibe la participación local, pero también el problema socioambiental: la deforestación, las emisiones de CO<sub>2</sub> y las causas que hacen que estas persistan. De ahí la importancia de adentrarse en los *procedimientos* y las *prácticas* a través de las cuales tuvo lugar el proceso participativo. Ello me permitió evidenciar la versatilidad de algunos equipos de campo con tal de mejorar las condiciones de la participación, pero también la instrumentalización de la participación local en un sentido inverso al que se suele aludir en los análisis sociales; es decir, no para validar el conocimiento experto o legitimar la dominación, sino para cuestionar la tendencia de desplazamiento de lo político por lo técnico, apuntando a las arbitrariedades y el ejercicio acomodaticio del poder público en el seno de la cuestión ambiental. Aunque en tales esfuerzos se reveló rápidamente su escaso margen de maniobra, por ejemplo, al ser totalmente ignorados en el documento dirigido al FCPF, lo destacable es la irrupción del orden de las cosas en escenarios clave no solo para la política pública, sino también para el devenir de la relación entre poblaciones, instituciones y mediadores partícipes y dinamizadores del campo ambiental ◇

## Referencias

- Adams, W. (2004). *Against extinction: the story of conservation*. London: Earthscan Publications.
- Adams, W. (2009). *Green development: environment and sustainability in a developing world*. USA: Routledge.
- Agudo, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.

- Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D. y Verchot, L. V. (eds.) (2013). *Análisis de REDD+. Retos y opciones*. Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Arizpe, L., Stone, P. y Major, D. (eds.) (1994). *Population and environment: rethinking the debate*. Boulder: Westview.
- Balvanera, P. (2015). El estado del arte de la valoración de los servicios ecosistémicos en América Latina. En Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), *Valoración de servicios ecosistémicos: un enfoque para fortalecer el manejo de las áreas naturales protegidas federales de México*. México: Conanp, Semarnat.
- Callon, M. (1986). Elements pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- Cano Castellanos, I. J. (2018). *De montaña a «reserva forestal»*. Colonización, sentido de comunidad y conservación ecológica en el sureste de la Selva Lacandona, México. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: putting the last first*. London: Pearson.
- Chambers, R. (1994). The origins and practice of participatory rural appraisal. *World Development*, 22(7), 953-969.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2015a). *Modelo de intervención en las áreas de acción temprana REDD+*. Zapopan, Jalisco: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2015b). *Guía para la construcción participativa de los programas de inversión. Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)*. México: Conafor.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2016a). *Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)*. [www.gob.mx/conafor](http://www.gob.mx/conafor) [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2016b). Crean en Chiapas 157 brigadas comunitarias para combate a incendios. [www.gob.mx/conafor/prensa](http://www.gob.mx/conafor/prensa) [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (9 de diciembre de 2015). *Iniciativa de Reducción de Emisiones*. [www.gob.mx/conafor](http://www.gob.mx/conafor) [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional Forestal (Conafor), The Nature Conservancy, Espacios Naturales, Rainforest Alliance, The Woods Hole Research Center, Alianza México REDD+ (2016c). *Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE). Programa de inversión. Región Frailesca, Chiapas*. [www.gob.mx/cms](http://www.gob.mx/cms) [consultado el 26 de octubre de 2017].
- Cooke, B. y Kothari, U. (2001). *Participation: the new tyranny?* London: Zed.
- Craig, D. y Porter, D. (1997). Framing participation: development projects, professionals, and organisations. *Development in Practice*, 7(3), 229-236.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En Isun-

- za, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, 223 -242
- Fals Borda, O. (coord.) (1985). *Conocimiento y poder popular*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Fisher, B., Turner, K. y Morling, P. (2009). Defining and classifying ecosystem services for decision making. *Ecological Economics*, 68(3), 643-653.
- Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. San Salvador: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Green, M. (2010). Making development agents: participation as boundary object in international development. *The Journal of Development Studies*, 46(7), 1240-1263.
- Gutiérrez, A., García, L., Parra, M. y Rosset, P. (2017). De la supresión al manejo del fuego en la Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas: perspectivas campesinas. *Región y Sociedad*, 70, 31-70.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2005). Relocating participation within a radical politics of development. *Development and Change*, 36(2), 237-262.
- Kothari, U. (2001). Power, knowledge and social control in participatory development. En Cooke, B. y Kothari, U. *Participation: the new tyranny?* London: Zed.
- Li, T. (2005). *The will to improve. Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Little, P. (1994). The link between local participation and improved conservation: a review of issues and experiences. En Western, D. y Wright, M. (eds.), *Natural connections: perspectives in community-based conservation*. Washington, D. C.: Island Press.
- Martínez, M. (2014). Sistematización sobre los avances REDD+ en el estado de Chiapas. Alianza México REDD+. Documento inédito.
- Merino, L. y Martínez, A. (2014). *A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).
- Mosse, D. (1994). Authority, gender, and knowledge: theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal. *Development and Change*, 25(4), 497-526.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press.
- Olvera, A. (coord.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- Olvera, A. (2006). Los discursos de la participación y la rendición de cuentas en el contexto inter-

- nacional de fines del siglo xx. En Isunza, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa.
- Orozco, M., Mireles, P., Jaimes, S. y Gomora, B. (2012). La experiencia de las estufas ahorradoras de leña en dos comunidades indígenas del Estado de México. *Ambiente y Desarrollo*, 16(31), 91-105.
- Pain, R. y Francis, P. (2003). Reflections on participatory research. *Area*, 35(1), 46-54.
- Sarukhán, J., Koleff, P., Carabias, J., Soberón, J., Dirzo R., Llorente-Bousquets, J., Halffer, G., González, R., March, I., Mohar, A., Anta, S. y Maza, J. (2009). *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. México: Conabio.
- Schmink, M. (1994). The socioeconomic matrix of deforestation. En Arizpe, L., Stone, M. P. y Major, D. (eds.), *Population and environment: rethinking the debate*. Boulder, CO: Westview.
- Slocum, R., Wichart, L., Rocheleau, D. y Thomas-Slayter, B. (eds.) (1995). *Power, process and participation: tools for change*. London: Intermediate Technology Publications.
- Van der Sande, M. (2016). *Biodiversity enhance climate change mitigation by tropical forest. Biodiversity and the functioning of tropical forest*. Tesis de doctorado, Universidad de Wageningen. Wageningen, Holanda.



# Usos del régimen discursivo y práctico del desarrollo sustentable en la planeación de un proyecto ecoturístico en la Selva Lacandona

Rodrigo Megchún Rivera\*

Recepción: 30 de octubre de 2017 / Aceptación: 15 de febrero de 2018

**Resumen** Este artículo presenta un caso de negociación y disputa entre campesinos, funcionarios y empresarios por el despliegue de un proyecto de desarrollo sustentable en la Selva Lacandona: la instalación de un pequeño pero lujoso hotel ecoturístico en las inmediaciones de Laguna Miramar. Aunque el proyecto Natura no se realizó, el proceso de discusión ocurrido entre 2010 y 2012 permite mostrar y analizar: *a*) la preeminencia en la región de las intervenciones ambientales y, con base en ello, los sentidos que puede tener el ecoturismo y el régimen de gobierno ambiental para las partes; *b*) los usos estratégicos del discurso del desarrollo sustentable que hacen los sujetos, mediante los cuales, en parte, debatieron el proyecto. Se trata de un texto eminentemente etnográfico que busca explorar las complejas relaciones de poder que pueden articularse en torno a intervenciones territoriales, enmarcadas en el régimen discursivo y práctico del desarrollo sustentable.

**PALABRAS CLAVE:** régimen discursivo, sujetos, desarrollo sustentable, ecoturismo, conservación ambiental, Selva Lacandona.

.....

\* Profesor de asignatura en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), Ciudad de México, México. coniklecoy@hotmail.com

Este artículo se desprende de mi tesis doctoral (2016) sobre el vínculo de los pobladores de Emiliano Zapata con tres políticas ambientales: la instauración y operación de la Reserva de la Biosfera Montes Azules (Rebima), el ecoturismo y el pago por servicios ambientales.

*Use of the discursive and practical regime  
of sustainable development in the planning of a project  
in the Lacandon Rainforest*

**Abstract** This article presents a case of disagreement and negotiation between peasants, officials and entrepreneurs, over the implementation of a Sustainable Development Project in the Lacandon Rainforest: the building of a small, but luxurious, ecotourism hotel in a Mexican *ejido* (Emiliano Zapata). Although the project never came to fulfilment, the process of negotiations between 2010 and 2012, allows us to demonstrate and study: *a*) the regional importance of environmental interventions and, on the basis of this, the meanings that ecotourism and the environmental governance regime may come to have for the subjects involved; *b*) the ways in which these subjects made *strategic uses* of the discourse of Sustainable Development; which they adopted to some extent in discussing the project. The article is essentially an ethnographic text that seeks to explore the complex power relations that can be articulated around territorial interventions, framed in the discursive and practical regime of Sustainable Development.

**KEYWORDS:** discursive regime, subjects, Sustainable Development, ecotourism, environmental conservation, Lacandon Rainforest.

### Introducción

En junio de 2011 parecía estar a punto de comenzar la construcción de un sofisticado hotel ecoturístico en las cercanías de laguna Miramar, uno de los lugares más bellos de la selva Lacandona, en terrenos del ejido Emiliano Zapata, municipio de Ocosingo, Chiapas: el hotel Natura. Este proyecto fue promovido por funcionarios de la Secretaría de Turismo (Sectur) como un mecanismo de desarrollo sustentable (en adelante *DS*) y consistiría básicamente en que los habitantes de Zapata cederían cuatro hectáreas de terrenos ejidales durante treinta años, el gobierno de México financiaría con dinero público la construcción del hotel ecológicamente sustentable a través de Sectur y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur Mantenimiento) y un empresario del ramo promovería y administraría el hotel por un periodo de diez, veinte o treinta años. Durante este tiempo los pobladores serían capacitados para que, en algún momento medido en décadas, pudieran administrar las instalaciones de las que iban a ser socios.

El hotel se había proyectado para contar con «10 habitaciones dobles y 5 suites» (Fonatur Mantenimiento, *ca.* 2011: 1), que estarían edificadas sobre las ramas de los árboles, ofrecería a sus huéspedes recorridos por el fascinante sitio y tendría materiales e instalacio-

nes sustentables. El costo de la obra sería de 15 millones de pesos (cerca de 1.3 millones de dólares, al tipo de cambio de entonces) (Fonatur Mantenimiento, *ca.* 2011: 3).<sup>1</sup> En cierta forma, el proyecto formaba parte de la gobernanza ambiental por conjuntar a campesinos, empresarios y funcionarios: representantes respectivamente de la sociedad civil, los mercados y el Estado. En forma paralela, cabe referir que el hotel Natura sustituyó a otro proyecto gubernamental a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el que la mayoría de los ejidatarios de Zapata serían los poseedores directos de otras instalaciones hoteleras. Desde otro ángulo, pese a la retórica del nuevo hotel, este proyecto representaba cierto desplazamiento de los pobladores, quienes se habían vinculado a las actividades ecoturísticas desde finales de la década de los noventa.

A fin de cuentas —como tantos otros proyectos gubernamentales—, la construcción del hotel no se concretó, entre otros factores, debido a la oposición de un pequeño sector dentro del ejido, lo que complicó y prolongó las negociaciones entre las partes; el triunfo electoral, a mediados de 2012, de un partido distinto al que promovía el proyecto a nivel federal,<sup>2</sup> y cierta ineficiencia de los promotores del hotel, quienes ignoraban las características, condiciones y consideraciones de sus interlocutores del ejido. A pesar de que no se realizó el proyecto, las alianzas, negociaciones y discusiones sostenidas sobre él permiten enfocar algunos pormenores de la relación entre pobladores rurales y el Estado mexicano en torno a intervenciones enmarcadas en el DS.

Abordaremos los detalles de este proceso de negociación y contienda, en términos de: *a)* algunos mecanismos que fueron desplegados por las autoridades públicas para consolidar su estrategia de realización de la obra; *b)* el modo como se seleccionaron el sitio y la localidad; *c)* parte de los supuestos sobre la población y el medioambiente que implicaba el proyecto; *d)* la manera como los pobladores plantearon y organizaron su oposición, y *e)* las divisiones y diferencias que mostraron los habitantes del ejido en la negociación del hotel. Además, algunos de los posibles supuestos sobre este tipo de población por parte de la academia.

.....

<sup>1</sup> Los principales documentos oficiales del proyecto a los que he podido acceder son: la manifestación de impacto ambiental (MIA) (2011); el Informe 2010 de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia de la República, 2010) y el resumen ejecutivo del proyecto (Fonatur Mantenimiento, *ca.* 2011).

<sup>2</sup> El proyecto fue desarrollado por una administración del Partido Acción Nacional (2006-2012) y al siguiente sexenio resultó electo el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república.

El texto tiene un carácter eminentemente etnográfico. Se presenta la descripción y el análisis de un caso específico mediante la conjunción de distintas técnicas y datos —entrevistas, documentos oficiales, material bibliográfico—, entre las que sobresale la observación participante. Corresponde a un ejercicio de análisis del discurso, en términos de contextualizar los argumentos de las partes en un marco más amplio de relaciones, trayectorias y campos sociales. El discurso aquí es entendido en términos de Foucault (2006): en tanto régimen de veridicción (en este caso en torno a la categoría del medioambiente y a la necesidad del D S); así como productor o correlato de prácticas, objetos (como, por ejemplo, el hotel proyectado), y particularmente sujetos. Los objetivos generales del artículo son: *a*) considerar el modo como el discurso ambiental configura sujetos; *b*) mostrar y analizar la manera como estos últimos pueden hacer usos estratégicos de un régimen común de entendimiento y práctica. Lo que el lector encontrará son minuciosos detalles del proceso de negociación y disputa en torno a un proyecto de desarrollo sustentable, que se implementaría en una región estratégica para la conservación.

Artes de seducción: el proceso inicial de negociación por la instalación del hotel

No todos los días aterrizan helicópteros en Zapata y descienden funcionarios que ofrecen proyectos de D S. Ello tuvo lugar en 2010, cuando comenzaron las negociaciones del proyecto Natura-Miramar entre la Sectur y los integrantes de la Sociedad de Ecoturismo Emiliano Zapata (en adelante, la Sociedad<sup>3</sup>). Al principio los habitantes supusieron que la funcionaria, licenciada Mónica Vejar, estaba ahí para dar cauce al proyecto de hotel que ellos habían gestionado con las autoridades ambientales (Semarnat, Conanp) y la CDI en el que los integrantes de la Sociedad serían propietarios y administradores de las instalaciones.<sup>4</sup> Pronto supieron que se trataba de otro proyecto, más lujoso y elaborado, pero no controlado directamente por ellos. Con esto desapareció del mapa el .....

<sup>3</sup> A finales de la década de los noventa los ejidatarios conformaron la Sociedad para ofrecer de modo organizado distintos servicios turísticos a los visitantes que recibían. De la mano de un activista del ramo consiguieron un financiamiento del Instituto Nacional Indigenista (INI) para instalar seis cabañas ecoturísticas (a 5.5 kilómetros de Miramar), que operan hasta la actualidad. En 2011, la Sociedad estaba conformada por 120 de los 140 ejidatarios que integran Zapata.

<sup>4</sup> En el segundo lustro del siglo, los integrantes de la Sociedad comenzaron a gestionar la construcción de cabañas en las inmediaciones de Miramar. En 2009, presionaron fuertemente a los directivos de la Reserva de la Biosfera Montes Azules (Rebima) para obtener financiamiento, a raíz de lo cual se anunció un proyecto de nuevas instalaciones ecoturísticas para Zapata, que sería financiado por el CDI.

primer proyecto de las instituciones públicas, aunque no tanto las expectativas de los pobladores.<sup>5</sup>

Como señala Long (2007), en ocasiones los funcionarios y promotores de proyectos de desarrollo pueden suponer que sus intervenciones representan acontecimientos inéditos para los habitantes, aunque en la experiencia de estos últimos puede resultar más bien un momento en una larga y compleja historia de interrelación con entidades públicas, personal de gobierno, activistas varios. Mientras que los funcionarios pueden estar interesados en destacar la novedad de sus intervenciones, sus contrapartes pueden poner el acento en la continuidad de estas.

Como moneda de cambio inicial para la aceptación de Natura, la funcionaria preguntó a los pobladores cuáles eran los problemas de la comunidad, a lo que ellos respondieron que el drenaje se había descompuesto con las torrenciales lluvias del año. La funcionaria se comprometió a gestionar ante las autoridades municipales su reparación, lo que tuvo lugar al año siguiente de este primer encuentro. Este asunto no es menor para nuestro análisis de los proyectos de desarrollo: en ocasiones las intervenciones territoriales (*v. gr.*, carreteras, pozos petroleros o, como en este caso, instalaciones hoteleras) son negociadas a cambio de obras adicionales (escuelas, clínicas, pavimentación de calles, etc.). Lo anterior, bien por la demanda directa de los habitantes —lo que tiene lugar en un momento muy específico de las negociaciones: al comienzo de las obras—, por el ofrecimiento de las autoridades y los promotores, como parte de un intercambio de dones y contradones (Agudo, 2011) o bien por la conjunción de ambos. Todo esto implica la aceptación de los proyectos a cambio de algún beneficio específico, así como el que los sujetos resultan, en forma parcial y en distintos grados, productores de las intervenciones y no los meros receptores de estas.

A decir de algunos integrantes de la Sociedad, en la etapa inicial de negociación el presidente local de turismo (cargo que se desempeña durante un año) se convirtió en el principal impulsor del hotel Natura en el ejido. Según los sujetos, en distintos momentos la funcionaria de la Sectur buscó hablar única y exclusivamente con esta autoridad. En una  
.....

<sup>5</sup> Como muestra del grado de avance del proyecto previo se puede referir que los pobladores contaban con una maqueta arquitectónica, que fue expuesta en la presidencia municipal de Ocosingo (Megchún, 2016: 248). Asimismo, en 2010 un diario local dio cuenta del encuentro entre el presidente municipal de Ocosingo y el secretario de Turismo del estado de Chiapas, en el que se dio seguimiento al proyecto ecoturístico de Zapata. El diario afirmaba contar con «expedientes técnicos terminados y su respectiva validación», y entre otros elementos consistiría en «más de 50 habitaciones [...] y locales para la venta de artesanía» (*Diario de Palenque*, 4/2/2010).

ocasión el presidente de turismo reprendió a otro integrante de la Sociedad que demandaba explicaciones más claras a la funcionaria, la autoridad comunitaria lo acusó de estar tomado y mandó encarcelarlo, con lo que el presidente de turismo de 2010 se posicionó como el principal interlocutor con las autoridades federales. Esto se puede abordar como una de las dinámicas que suelen presentarse entre el personal gubernamental y una organización no gubernamental (ONG) en su relación con poblaciones locales, al elevar a posiciones de liderazgo a individuos proclives a proyectos desarrollistas (Sundberg, 1998). A ello se puede añadir que, en efecto, tanto los funcionarios como los integrantes de la ONG por lo general encuentran actores locales dispuestos a impulsar activa y creativamente los proyectos de desarrollo. Al respecto, Villalobos (2012) plantea que en ocasiones son generadas «elites participativas», conformadas por aquellos habitantes que conocen y emplean los códigos del desarrollo, los canales y rutas de acceso a determinados funcionarios, o bien que despliegan estratégicamente los valores que acompañan a las intervenciones. En el presente caso los integrantes de la Sociedad comenzaron a involucrarse con el proyecto, pero solo las autoridades locales conocían los pormenores de la negociación.

A finales de 2010 había crecido la desconfianza hacia el proyecto Natura entre varios integrantes del grupo, pues no quedaba claro el modo como posteriormente funcionaría la asociación con el empresario. Al concluir el año, el presidente de turismo dejó su cargo. Como resultado de una serie de discusiones en la Sociedad, a principios de 2011 los integrantes del grupo plantearon a la licenciada Vejar la posibilidad de rechazar el proyecto, lo que a decir de estos la molestó profundamente. Antes de abordar el helicóptero en el que siempre se transportaba, increpó a los campesinos: «si no quieren ser razonables, entonces el proyecto se hará en Benito Juárez», ejido vecino que también posee terrenos alrededor de la laguna, aunque con menor acceso terrestre.<sup>6</sup> Según la funcionaria, en Benito Juárez los pobladores sí aceptarían la propuesta por haber solicitado con anterioridad proyectos semejantes y por su mayor aislamiento geográfico. Con ello, la promotora de Natura usaba a su favor la necesidad y demanda de inversiones y proyectos por parte de distintos ejidos.

En este contexto, un sector de la Sociedad consideró que deberían aceptar el proyecto, ya que durante años habían gestionado una intervención semejante. Esto les había implicado gastos al enviar comisiones a Tuxtla Gutiérrez y a la Ciudad de México. Rechazar el proyecto equivaldría a perder las gestiones realizadas, el dinero invertido y su posible capitalización por parte de otros ejidos. Aunque no convenció a la totalidad del grupo, la

.....

<sup>6</sup> Miramar es una laguna con 16 kilómetros de perímetro. Sus linderos corresponden a los ejidos de Emiliano Zapata, Nueva Galilea, Benito Juárez, Tierra y Libertad.

aceptación del proyecto obtuvo la mayoría de votos en una asamblea de socios. Con la noticia de la aceptación mayoritaria del proyecto, en los primeros meses de 2011, la licenciada Vejar acudió nuevamente a Zapata para efectuar la firma de un convenio legal (del cual cuento con una copia) entre Sectur, Fonatur Mantenimiento y los ejidatarios. Con la firma del documento, para arrancar la obra solo hacía falta la aprobación por la Semarnat de la MIA del proyecto y la liberación de los recursos por parte de Sectur.

Conforme avanzaban las gestiones administrativas, los ejidatarios oscilaban en su rechazo al hotel. La mayoría se mostraron inconformes al saber que, de entrada, se tendría que construir un camino de acceso a las futuras instalaciones, obra que no formaba parte del convenio firmado y perjudicaría en distintos grados a las parcelas ejidales. Los afectados declararon que no darían su anuencia para la realización de la vía. Para contrarrestar este posicionamiento, el flamante expresidente de turismo buscó trazar un camino que pasara exclusivamente por terrenos de gente proclive al proyecto, pero no encontró suficientes voluntarios. Todo esto mostraba una comunidad heterogénea, e incluso fragmentada. En relación con ello, se puede indicar que proyectos semejantes no necesariamente suelen generar divisiones en las localidades, pero sí evidenciarlas y ahondarlas.

Unas semanas después de la firma del convenio, las autoridades municipales comenzaron la construcción del drenaje (Presidencia Municipal de Ocosingo, 2011), tal como prometieron los responsables de Natura. Esto sugiere cierta articulación de las instituciones públicas en torno a proyectos que parecen provenir de niveles superiores de gobierno, en este caso un proyecto federal de D S. Natura pretendía constituirse como cadena hotelera a lo largo de México, tal como quedó asentado en el Cuarto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el rubro «Economía competitiva y generadora de empleos» (Presidencia de la República, 2010). Los primeros hoteles que se iban a construir eran en laguna Miramar y Metzabok, ambos en la Selva Lacandona; y el Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir, Baja California (Presidencia de la República, 2010).<sup>7</sup> A juzgar por el modo en que se planeó y gestionó el hotel en Miramar, la cadena se regiría por el siguiente esquema: hoteles instalados en áreas de alto valor escénico, en general áreas naturales protegidas (ANP), financiados con dinero público, administrados por probados empresarios del ramo y en el marco de un esquema de asociación con ejidatarios o comuneros, propietarios de los sitios, a quienes se les pagaría con obras de beneficio común. Ahora bien, la articulación momentánea de instituciones públicas no obsta para que en

.....

<sup>7</sup> A la postre ninguno de estos proyectos se concretó. Según la gente de Zapata, por la cancelación del hotel en el ejido, que constituía el proyecto piloto.

otras ocasiones los proyectos, agendas y políticas de las distintas dependencias resulten contradictorios entre sí. Por ejemplo, un proyecto previo de hotel, gestionado por otras autoridades gubernamentales —aunque también diseñado con dinero público—, fue eliminado por el proyecto Natura.

Aunque se comenzó la reparación del drenaje, permanecían las diferencias de cara al proyecto entre los integrantes de la Sociedad; por ello se solicitó a la funcionaria de Sectur una reunión aclaratoria en la que estuviera presente el futuro operador turístico del hotel, el empresario. La licenciada programó la reunión el 13 de julio de 2011 en la casa ejidal de Zapata.

El convenio de aceptación del proyecto era un documento legal del que los integrantes de la Sociedad no habían entendido bien sus detalles. Por ello algunos miembros del grupo buscaron información y opiniones entre sus parientes —e incluso entre funcionarios de otras dependencias—, que se socializaban entre la mayoría de los pobladores. Un día antes de la reunión aclaratoria también nos consultaron a nosotras sobre el convenio.<sup>8</sup> En respuesta, acudimos al servicio de internet que ofrece el cuartel militar ubicado en el vecino ejido de San Quintín y localizamos en la red el «Resumen ejecutivo» del proyecto (Fonatur Mantenimiento, *ca.* 2011). De regreso en Zapata, mostramos el documento de 39 páginas a las autoridades de turismo y al agente municipal.

Las autoridades comunitarias no daban crédito. Las sospechas y acusaciones de los opositores al proyecto parecían confirmarse. En primer lugar, les sorprendió que un documento tan completo estuviera disponible en internet, mientras que ellos desconocían su existencia pues, sobra decirlo, las autoridades promotoras no consideraron necesario compartirlo a sus socios ejidales. El texto mostraba los principales atractivos del sitio: la laguna Miramar, las pinturas rupestres del lugar, la laguna de los Lagartos, lo cual fue interpretado por las autoridades como una muestra de que los promotores del proyecto «ya estaban vendiendo los atractivos de la laguna», esto es, que la negociación no abarcaba solo cuatro hectáreas de terreno, sino que los sitios más espectaculares de Miramar serían puestos al servicio del hotel. Por supuesto, el proyecto no era construir un hotel en medio de la selva, sino a partir del cual los visitantes pudieran acceder a la esplendorosa laguna y sus alrededores. Ahora bien, la paradoja es que el convenio solo hablaba de las cuatro hectáreas que constituirían el hotel, como si los visitantes no fueran a recorrer la laguna o no tuvieran

.....

<sup>8</sup> Ella, antropóloga (que en aquella ocasión me acompañó a campo); y yo, que seis meses antes había solicitado autorización en la localidad para hacer mi investigación, realizaba mi segunda temporada en campo.

que acceder a las instalaciones por un camino; como si el proyecto no implicara, en buena medida, consolidar un territorio para el turismo.

El 13 de julio de 2011, unas horas antes del encuentro con los funcionarios y el empresario, tuvo lugar una asamblea interna de los integrantes de la Sociedad. Como parte de los argumentos a favor del proyecto, se hizo alusión al rumor que circulaba en la localidad: si los pobladores no autorizaban el proyecto se quedarían sin ningún tipo de apoyo gubernamental. El principal opositor al hotel en el ejido respondió: «Pura mentira... si de por sí, no nacimos con proyecto. Desde que empezamos con el proyecto [turístico] laguna Miramar ¿quién nos ha beneficiado con un proyecto? Nadie». Con esto, descalificó la intervención previa. Desde mi perspectiva, es significativo que hablara del turismo en Miramar como un «proyecto», pues sugiere el grado que pobladores y gobernantes pueden compartir un lenguaje en torno a las intervenciones desarrollistas. Aunque no es exacto que «nadie los hubiera beneficiado» con el impulso al turismo en Miramar.<sup>9</sup> Esto muestra que el recibir proyectos no asegura la fidelidad de los beneficiados, ya que la memoria de los sujetos puede ser selectiva. En contra del planteamiento de que quienes reciben proyectos y recursos del gobierno automáticamente se vuelven parte de su clientela, se puede indicar que la recepción de proyectos no impide a los sujetos tener demandas crecientes. Los recursos entregados en el pasado no aseguran a las instituciones gubernamentales ni a las agencias del desarrollo las negociaciones del futuro. La recepción de recursos y programas no necesariamente garantiza la fidelidad de los destinatarios, toda vez que los sujetos pueden no estar interesados en recordar puntualmente su origen.

En la reunión interna, los pobladores consolidaron la estrategia que seguirían en el próximo encuentro. De entrada, todos los socios estarían presentes pero solo unos cuantos hablarían: los que tenían más claros los argumentos en contra del proyecto, lo cual representó una selección de los participantes. Adicionalmente, primero deberían exponer su posi-

.....

<sup>9</sup> Menciono tres casos de fomento a la actividad, de una decena posible: las cabañas y el restaurante con los que cuenta la Sociedad fueron financiados, respectivamente, por el INI y por la Comunidad Europea (que aportó recursos en el marco del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible para la Selva Lacandona). En la década de los noventa la Sociedad recibió apoyo de Conservation International (Chiapas, México), que elaboró el estudio de impacto ambiental de las cabañas con las que cuentan. Señala Trench: «en Chiapas las instituciones federales han sido apoyadas para llevar a cabo políticas ambientales por Conservation International, una ONG con base en EE.UU., que incluso ha comprado parte de la deuda nacional mexicana (cuatro millones de dólares, en 1991) a cambio de “deuda para la naturaleza” (principalmente en la selva Lacandona)» (2002: 20).

ción los promotores de Natura, y solo entonces los oradores de la Sociedad. La posición del grupo sería que el proyecto no estuviera administrado por un empresario sino directamente por la Sociedad, de lo contrario cancelarían el convenio. Hacia el final de la reunión hubo algunos llamados a la mesura entre los integrantes del grupo, en aras de no enemistarse con las autoridades. Después de todo, no querían dejar de recibir apoyos, recursos y proyectos. De modo que la cautela también tuvo una dimensión estratégica. Como tiempo atrás analizó Friedrich (1991), en ocasiones las asambleas pueden resultar más cercanas a una representación de posiciones preestablecidas que una arena viva de debate. De cualquier modo, en el posterior y más amplio encuentro el guion preestablecido abandonó su cauce y se manifestaron otras posturas. En efecto, en la reunión previa se expresaron sobre todo los opositores al hotel, dando la impresión de que se había alcanzado el consenso de rechazo. No obstante, como resultó claro en la posterior y más amplia asamblea, otros integrantes de la Sociedad se inclinaban por aceptar el proyecto, aunque con modificaciones muy específicas.

#### Análisis del discurso: la asamblea de rechazo al proyecto Natura

Al mediodía llegaron los promotores del proyecto. Para comenzar la asamblea, la licenciada Vejar presentó a sus acompañantes: tres subordinados de Sectur Chiapas: el ingeniero Walter, funcionario del municipio de Ocosingo, y Mauricio, el empresario designado como operador turístico del hotel.<sup>10</sup> Luego de la presentación, Vejar buscó mostrar que todo avanzaba con paso firme: en Sectur contaban ya con la aprobación de la MIA por parte de Semarnat (2011) y se había autorizado el dinero para la obra. Acto seguido acudió al discurso del DS para apuntalar lo idóneo del proyecto: cuidadoso con el medioambiente y para beneficio de la población. Aquí lo relevante es que permanentemente se evocara este discurso, tanto para legitimar como para cuestionar la intervención.

Entonces tomó la palabra el operador turístico, quien refirió el modo en que el sitio había sido seleccionado:

.....

<sup>10</sup> Mauricio Morales Contel, hijo de un banquero, que a finales de los ochenta dejó su trabajo en la casa de bolsa «para montar campamentos de expediciones en Chiapas y [...] Veracruz» (Jiménez, 2003). Pionero de las empresas de ecoturismo y los deportes extremos en México. Conoció Miramar a principios de los noventa, y pronto emprendió «expediciones (turísticas) comerciales» en el Usumacinta (Jiménez, 2003). En parte a raíz del alzamiento zapatista, Morales estableció un hotel ecoturístico en Jalcolmulco, Veracruz, con el que obtuvo en 2009 un Premio Nacional sobre la Diversificación del Producto Turístico Mexicano. Director de una poderosa ONG conservacionista (Pronatura-Veracruz) entre 2009 y 2011.

Un día me habla la licenciada [...] y me presenta el proyecto [...] El cual me pareció muy interesante porque es en lo que he estado trabajando en los últimos veintidós años, abrir desarrollos nuevos que no hay en el país [...] La licenciada me preguntó: ¿dónde te gustaría que hiciéramos algún hotel en Chiapas?, y la primera respuesta que le di: ¿has ido a laguna Miramar? [...] es un lugar bellísimo [...] Luego vino gente de Sectur [a Miramar] y me habló la licenciada y me dice: tenías toda la razón, creo que ahí es donde convendrá ser.

Según el empresario, los funcionarios de Sectur tenían «un concepto en mente» (la cadena de hoteles Natura), a partir del cual buscaron involucrar empresarios del ramo y, juntos, definir los sitios específicos donde habrían de desarrollarse los establecimientos. De modo que el proyecto de DS no respondía exactamente a las características de las poblaciones y los lugares donde sería implementado, ya que primero se diseñó el proyecto (en términos arquitectónicos y logísticos) y después definieron los lugares y los «beneficiarios» con quienes se efectuaría. En la selección, los espacios resultaban relativamente indiferentes: al parecer el principal criterio fue que se tratara de áreas con atractivos naturales y posibilidades de ser redituables (ahí es donde «convendrá ser»), las características de la población, la propiedad legal. La organización espacial local era secundaria, lo que en este caso resultó contraproducente para los promotores del proyecto.

Luego, el operador indicó que tenía noticias de la inquietud de los pobladores en relación con las ganancias del hotel, pero señaló —evasivo— que al abrir un negocio no se podía saber de antemano cuánto se obtendría y que su función durante los siguientes diez años sería entrenar a los pobladores en los pormenores del funcionamiento del hotel, así como construir un mercado, y que lo importante sería la calidad del servicio y no «tener un lugar bonito» que, recalcó, los «hay por todo el mundo». Si extendemos el argumento, los pobladores quizás no deberían suponer que estaban en posesión de algo valioso en sí mismo, puesto que los mercados se deben construir a lo largo de décadas. Prácticamente como inicio de sus labores de capacitación, el empresario señaló: «necesitamos encontrar la excusa perfecta por la que va a venir un europeo o un americano hasta acá [...] No es porque el lugar es bonito, sino porque aquí va a encontrar la flora, la fauna, la calidez de ustedes».

En este encuentro hubo una serie de malentendidos o incapacidad para entender la posición de las contrapartes. Como fue claro a lo largo de la reunión, a los integrantes de la Sociedad les preocupaba específicamente: a) que el operador de Natura se convirtiera en el principal beneficiario del turismo en Miramar, cuando desde su perspectiva ellos

eran no solo dueños del lugar<sup>11</sup> sino quienes durante años habían conservado la zona; *b*) el porcentaje de los ingresos que recibirían (que aun siendo inminente la construcción los funcionarios habían evitado precisar), y *c*) que los ingresos fueran para el beneficio común, tal como estipulaba el convenio, y no un pago en efectivo para cada integrante de la Sociedad, como estos querían.

En relación con el primer punto, el principal opositor cuestionó al operador turístico: «¿cómo es posible que los turistas [paguen] por la belleza de la laguna al hotel Natura si como ejidatarios [...] cuarenta y tantos años estamos reservando nuestra belleza natural?». En este caso, las autoridades promotoras del hotel y el empresario no entendieron —o no quisieron entender— el argumento de los pobladores sobre el trabajo que habían realizado para conservar la laguna. El asunto se puede vincular con la valoración de la selva (localmente conocida como «la montaña») que hizo cada una de las partes: mientras que para los funcionarios y el empresario la laguna y sus alrededores eran un «atractivo natural», esto es, un espacio al margen de lo producido por los humanos, para los pobladores de Zapata el lugar se mantenía preservado por la decisión y actuación de ellos mismos, sus propietarios. Para ello habían implementado distintos mecanismos a lo largo del tiempo, como el establecimiento a mediados de los noventa de una franja de conservación de la vegetación alrededor de la laguna, de un kilómetro de extensión; así como, desde 2001, guardias ambientales en el cuerpo lacustre. Para decirlo en términos de Cano (2013), los ejidatarios se reconocían como «productores de la conservación» del sitio.

Pese a las diferencias en la valoración del entorno (o bien un espacio natural o bien uno socialmente producido), tanto los pobladores como el empresario compartían la perspectiva de que la belleza de Miramar era y podía ser redituable. Después de todo, los pobladores habían creado los mecanismos de cuidado precisamente para recibir visitantes. De cara al nuevo proyecto ecoturístico, los pobladores consideraban ilegítimo, no precisamente la comercialización del territorio, sino que el hotel Natura fuera el principal beneficiario de la preservación que ellos habían efectuado. De modo que la desposesión que parecía avecinarse también era interpretada en estos términos: los pobladores serían parcialmente desposeídos no solo del espacio multicolor de la laguna sino, según valoraban, también del trabajo que habían realizado para conservarlo, que en última instancia era lo que posibilitaba el turismo.

.....

<sup>11</sup> A través del reparto agrario, en el que les fue otorgado —como consta en los planos del ejido—, no solo una de las orillas de la laguna sino incluso parte del cuerpo de agua (Megchún, 2016: 234).

Uno de los ejidatarios esbozó una pregunta sobre el porcentaje de los ingresos que los pobladores recibirían. El empresario respondió infantilizando a sus interlocutores: «¿Por qué no hacemos una cosa? En esta hojita..., ya hablando de pasteles, les voy a hacer un dibujito, donde una rebanada es para pago de sueldos, la otra impuestos, la otra publicidad, y ver cuánto nos va a quedar...»

La respuesta no satisfizo a los ejidatarios, por lo que otra vez se insistió en el punto. Luego de meses de encuentros sin abordar la cuestión, súbitamente la rebanada del pastel se materializó —lo que sugiere que se trataba de una información que la funcionaria conocía con anterioridad y había buscado no comunicar a sus contrapartes. Aún con vaguedades, la funcionaria señaló que el porcentaje de ganancias que correspondería a los ejidatarios sería entre 12 y 15 %, en obras de beneficio común. Ante esta información, los integrantes de la Sociedad comenzaron a hablar en ch'ol y tzotzil, lo que molestó a Vejar, quien exigió tradujeran lo que se discutía.

Entonces los pobladores plantearon el tercer punto que los inquietaba: que los recursos que recibirían no fueran en efectivo sino para «acciones de beneficio común», con lo que estaban en total desacuerdo. Puesto que los miembros de la Sociedad me habían invitado a participar en la asamblea, en ese momento me pareció importante leer lo que el convenio decía al respecto: «Las utilidades que en su caso se generen y correspondan al ejido deberán ser destinadas a acciones de beneficio común y desarrollo social al interior de este, conforme lo determine la Sectur y Fonatur Mantenimiento, tomando en consideración las necesidades que señale el ejido» (Secretaría de Turismo, 2011, cláusula primera).

Y agregué: «Sin embargo, hemos hablado aquí que preferimos que sea una entrega monetaria». El planteamiento de una entrega en efectivo fue rechazado por la funcionaria porque, a su decir, desde el comienzo había definido que se iba a tratar de «acciones de beneficio común, [con lo que] ustedes estuvieron de acuerdo, y fue su palabra». Según ella, «muchas cosas» se habían cambiado a solicitud de los pobladores, pero «el espíritu del proyecto de que el beneficio sea para la comunidad» no podía modificarse, y añadió que «el beneficio [podían ser] los techos de las casas de todos, ponerles piso a las casas de todos, [...] o vehículos para todos, o caminos, o escuelas», según definieran los pobladores, aunque tendría que repartirse «entre todos».

Desde mi perspectiva, el espíritu del proyecto parecía suponer, como parte de la ontología de algunos proyectos desarrollistas, que los pobladores indígenas y campesinos eran esencialmente colectivistas (inmersos en una suerte de paradigma, *para todos todo*). A lo que se añadiría el supuesto de cierta falta de capacidad de administrarse por sí mismos. A partir de esto el futuro hotel pretendía instaurar un entramado de relaciones

en el cual los funcionarios diseñan intervenciones —financiadas con dinero público—, los empresarios capacitan a la población por largos periodos y los habitantes locales no deben recibir dinero sino procurar el beneficio común a través de obras públicas y bajo la égida de los funcionarios. Esto no deja de ser paradójico en el marco de un Estado descentralizador.

Como respuesta intervino otro poblador para señalar que ellos habían aceptado el convenio porque «estaban bajos de capacidad» y no lo habían comprendido correctamente. Aunque esta representación del grupo como *incapaz* de comprender el documento tuvo cierta dimensión estratégica, al mismo tiempo es innegable que no habían comprendido en su totalidad el convenio signado por tratarse de un lenguaje críptico para los no iniciados en los misterios legales. De manera semejante a los momentos en que los pobladores hablaban en su lengua para excluir a los funcionarios, estos últimos tuvieron ocasión de emplear un lenguaje específico para hacer a un lado a sus contrapartes.

Adicionalmente, el orador indicó a la funcionaria que la Sociedad no incluía a todos los ejidatarios, sino únicamente al 85% de ellos, luego de varias renunciaciones y procesos de depuración, lo cual no era del conocimiento de los promotores del proyecto. La cuestión pasa por ciertos principios organizativos del grupo, según los cuales solo los que participan de las obligaciones de una asociación pueden acceder a sus beneficios. En la organización de los sujetos el derecho está casado con la obligación, al tiempo en que se trata de sociedades exclusivas (quien no participa no tiene ningún derecho). Esto puede vincularse con la referida valoración de los pobladores de que era al grupo al que le correspondían los beneficios generados por la laguna, ya que habían sido sus integrantes quienes la habían conservado mediante trabajos específicos. Para los pobladores no tenía ningún sentido repartir beneficios para todos cuando no todos trabajaban, pertenecían o tenían derechos sobre la Sociedad. Con lo cual el proyecto Natura travestía la organización del grupo: este proyecto de DS suponía que los pobladores estaban interesados en el bienestar colectivo, cuando ellos estaban interesados en el bienestar para todos y cada uno de los asociados... y solo de los asociados. De modo que, por un lado, los pobladores no estaban de acuerdo con los lineamientos comunitaristas que les eran impuestos en el convenio; mientras que, por el otro, los promotores ignoraban tanto los principios organizativos del grupo (la exclusividad de la Sociedad) como el despliegue que estos principios podían tener (*v. gr.* la valoración de derechos específicos sobre la laguna).

A continuación, el sujeto explicó a Vejar las obligaciones de las dependencias de gobierno:

Esos servicios, licenciada, quiero decirle, tiene la obligación y la facultad las dependencias de gobierno. Por ejemplo, el presidente municipal, el gobierno del estado, el presidente de la república. Es una cadena hasta que llega hasta nosotros. Para eso pagamos impuestos. Quizás los compañeros no lo saben, pero [...] al comprar algo, pues nosotros estamos poniéndole impuestos. En sí no se ve, como no es transparente, pero sí estamos cooperando [...] Si nosotros empezamos a hacer esto (encargarse de las obras de beneficio común), como que al gobierno le quitamos una carga. Como que le estamos ayudando a llevar esa carga. Y por esa razón la comunidad está inconforme. Y realmente le quiero decir, [...] mejor hasta aquí nada más [el proyecto...] Espero que sea de su comprensión y disculpe.

De cara a la interpretación que los sujetos hacen de y la vinculación que guardan con el Estado mexicano, cabe plantear una extensión adicional de los principios organizativos del grupo. La metáfora de la cadena es muy clara, engarzada por relaciones jerárquicas que van desde el presidente de la república hasta los pobladores. Pese al carácter verticalista del argumento, los sujetos no se conciben como beneficiarios sino como eslabón que contribuye a formar la cadena de mando. El derecho de pertenencia de los pobladores a la asociación estatal radica, según el orador, en el pago de impuestos. Aunque por momentos el gobierno puede dar «regalitos» (como los pobladores de la región llaman, por ejemplo, a los recursos otorgados a través del programa Oportunidades), cuando se trata de su propia participación en la cadena de transmisión gubernamental resultan inconformes en la solicitud de que ayuden al gobierno a llevar su carga. Paradójicamente, mientras que los funcionarios solicitaban indirectamente a los pobladores que asumieran parte de las responsabilidades gubernamentales estos se definían como un eslabón legítimo de la cadena gubernamental y no como sus receptores o beneficiarios. A lo que la funcionaria respondió: «No lo comprendo, pero te voy a contestar. Cuando yo vine aquí [...] la primera vez nos fuimos hasta la laguna y estuvimos media hora platicando con ustedes. Yo dije, yo vengo buscando un lugar para hacer un proyecto, y este proyecto es así: son estancias, viene un operador por diez años, ustedes son los dueños, se les va a capacitar para que ustedes mismos sean los empresarios y operen estas estancias...».

La funcionaria recalcó —un tanto involuntariamente— que la primera vez que acudió al sitio estuvo media hora hablando del tema con los miembros de la Sociedad. Después de todo, un convenio por treinta años bien merece tomarse treinta minutos de explicaciones. Es posible suponer que, en efecto, cuando la funcionaria presentó el proyecto a los pobladores usó el mismo discurso empresarial que empleó aquí. No sin paradojas, cuando de la mano de otras instancias gubernamentales, como la CDI, los sujetos habían conseguido

la aceptación de un proyecto ecoturístico que sería dirigido por ellos, este fue remplazado por el hotel Natura, en el que los futuros empresarios no habían decidido la mayor parte de sus características. Y continuó la licenciada:

Recuerdo muy bien lo que me dijeron. Ya tenían ustedes un proyecto original, que eran unas cabañas que no se las autorizaron, estaban todavía las tejas en el camino porque la Semarnat no se las autorizó. Y que ustedes necesitaban tener un proyecto, y querían un proyecto, porque [...] se iban a terminar la selva deforestando, y no tenían qué dejarle a sus hijos en el futuro. Entonces, bueno, precisamente podemos hacer muy bien este proyecto, porque precisamente de eso se trata. Dejarles una empresa, que ustedes mismos operen, que se las vayan dejando de la mano a sus hijos y a sus nietos, para que puedan tener una vida digna.

Nuevamente, es factible suponer que la primera vez que los pobladores recibieron a la funcionaria le solicitaron un proyecto mediante el discurso común del DS. Resultado de la investigación, en otra ocasión presencié cuando algunos pobladores solicitaron proyectos a título personal a un alto directivo de la Conanp, el principal encargado en 2012 del Corredor Biológico Mesoamericano. Los argumentos de los pobladores no fueron muy diferentes de los que posiblemente emplearon con la funcionaria del sector turístico: «necesitamos un proyecto [...] porque ya no queremos seguir deforestando la selva [...] y queremos dejarle algo a nuestros hijos». Este discurso que los pobladores emplean como conjuro para solicitar recursos, no es muy diferente de aquel con que acuden los empleados públicos y algunos empresarios para promover proyectos en la región. El argumento corresponde al lenguaje que los funcionarios entienden y difunden: la desesperada solicitud de proyectos alternativos a las actividades agropecuarias no sustentables de los pobladores, para poder así *salvar a la selva* para las generaciones futuras. Toda una paráfrasis del discurso del DS. Se trata de un argumento estratégico, a partir de su efectividad, sentido y carácter social. Por supuesto, no viene a cuento considerar si los pobladores, funcionarios y empresarios —así como los turistas y académicos— creen honestamente en el discurso o lo emplean solo con fines retóricos: se acude y se cree en el en cuanto es efectivo socialmente. Como refirió con claridad la funcionaria: «precisamente podemos hacer muy bien este proyecto, porque precisamente de eso se trata». Como siempre, en el pedir está el dar.

Por otro lado, las tejas abandonadas que mencionó la licenciada no corresponden al proyecto previo de hotel aquí referido sino a otro proyecto de construcción de infraestructura en las cercanías de Miramar, como parte de los múltiples recursos y proyectos que

localmente se presentan en el marco del D S. Como plantea José Luis Escalona (en comunicación personal), estos proyectos abandonados (como los millares de tejas en medio de la selva) o no exitosos (*v. gr.*, el restaurante de Zapata financiado por la Comunidad Europea, que funciona más como hamaquero) pudieran abordarse en términos de una arqueología del desarrollo, como las ruinas materiales de los proyectos desarrollistas. En un sentido semejante, Trench habla de la Lacandona como «un ‘agujero negro’ del desarrollo», en cuanto «innumerables iniciativas, principalmente de agencias gubernamentales, han buscado ostensiblemente mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región» sin los resultados planeados (Trench, 2002: 89, traducción mía), lo cual no obsta para que estas intervenciones resulten útiles para fines y efectos distintos del D S; como, por ejemplo, conservar un sentido de —inminente— cambio adecuado con la conjunción y buena voluntad de dependencias gubernamentales, ONG y pobladores. Por no hablar de la reproducción de la longeva industria del desarrollo (Ferguson, 1994; Escobar, 1996).

Adicionalmente, Vejar planteó que, aunque los pobladores no lo supieran, avanzar en el proyecto fue un asunto complejo porque implicaba a otras instituciones (Semarnap y Conanp), lo cual apunta a un asunto poco claro: el grado de articulación estatal en función de determinados intereses, personal u objetivos. Lo señalo en relación con los dos proyectos de hotel que iban a implementarse en Zapata: cuando Natura apareció en escena se dejó de dar seguimiento al proyecto de CDI. Pero, ¿cómo interpretar la situación? ¿Dejó de hablarse del primer hotel porque el proyecto Natura interesaba más a determinado grupo?; ¿o más bien, el encuentro y la contraposición de estos dos proyectos nos habla de las contradicciones, imprecisiones, incluso fantasías gubernamentales, puesto que al final ninguno de los dos proyectos se realizó? Los datos obtenidos en la investigación no me permiten zanjar la cuestión. En este punto, me limito a considerar lo dicho por la funcionaria sobre las dificultades para llevar a buen puerto el proyecto: para ello tuvo que ir a las instituciones ambientales a pedir favores, sumando que la operación de las dependencias en ocasiones puede resultar contradictoria ya que cada institución puede tener sus marcos, procedimientos, normas y agendas; pero también ineficacias, lagunas, saturaciones. Con lo que también la burocracia se enfrenta a la burocracia.

Lágrimas y risas: memorias selectivas de irrealizados proyectos

Enseguida, Vejar abundó: «creo, y esto les digo de verdad, me da mucha tristeza... [silencio]». En ese momento comenzó a llorar, lo que generó sorpresa —y aun algunas risas— entre los ejidatarios.

... que no vean lo que pueden perder para sus hijos sobre todo. Ustedes ya están grandes, se dedican a la cosecha, tienen sus potreros y demás, pero ¿qué les van a dejar a sus hijos? [...] Se me hace una inconsciencia que dejen perder algo tan importante [...] ¿Qué han hecho con las seis cabañas que están ahí, que les pusieron la CDI? [...] ¿Cuánto dinero les genera eso? ¿Han mejorado su calidad de vida? Dense la oportunidad. No tienen nada que perder.

La funcionaria cuestionó el alcance de los medios y recursos que los sujetos controlan. Los que, por cierto, en buena medida son el resultado de intervenciones gubernamentales precedentes. Las que fueron promovidas, impulsadas y celebradas por otras instituciones de gobierno, en algunos casos, en el mismo marco del DS. Si la memoria inmediata de la funcionaria era confusa (al referir las cabañas que les «había puesto» la CDI), la de mediano plazo era inexistente: ¡las poco redituables actividades agropecuarias de los pobladores también fueron posibilitadas por una intervención gubernamental precedente, el reparto agrario! Con ello, la *memoria* de quienes promueven proyectos desarrollistas no resulta muy distinta de la de los pobladores, en términos de la capacidad de olvidar o ignorar las intervenciones gubernamentales previas.

Otro poblador buscó responder a la licenciada. Planteó que pese a que ellos eran los dueños del lugar, podían resultar subordinados al empresario que administraría el proyecto: «no vaya a ser que en algún tiempo vamos a ser manejados por un empresario». En su argumento, no era otra cosa que lo que *el grupo podía perder*. Y añadió:

Nosotros somos dueños de aquí hasta donde está nuestra resolución presidencial [...] Y ahí lo vamos a conservar [...] lo vamos a trabajar. A lo mejor vamos a construir unas cabañas por allá [en la laguna] y podamos trabajar mejor así [...] Creo que no vamos a aceptar el proyecto [...] Nosotros lo vamos a cuidar tan bien como podamos [...] Por ejemplo, ahorita hay compañeros [...] que están ahí cuidando la laguna Miramar, ¿cuántos moscos, chaquistes, hay allá? [...] Lo estamos tratando de conservar para que sea beneficio y propiedad de nosotros, de nuestros hijos [...] Mejor que estemos pobres, pero seguro vamos a estar cuidando día y noche nuestra laguna, conservando nuestra naturaleza. No vamos a talar los montes, los árboles, pero ahí vamos a estar, aunque sea lo poco que podamos conservar.

Respecto a la calidad de vida que tenían, y no sin retórica, en respuesta el sujeto buscó legitimar al grupo mediante el discurso ambiental que las partes compartían: preferían ser pobres pero honradamente conservacionistas. Como en varias ocasiones durante el encuentro, los papeles parecían invertirse: los pobladores citaban los documentos oficiales

con un aura de sacralidad (la resolución presidencial), mientras que los funcionarios querían partir de una *tabula rasa* a toda intervención gubernamental precedente. Adicionalmente, el sujeto indicó que los integrantes de la Sociedad buscaban conservar su naturaleza para poder trabajar con unas nuevas cabañas. Desde mi perspectiva, tal es parte del sentido de la conservación para los sujetos: no primordialmente por el cuidado o la contemplación del entorno, sino en tanto una nueva forma y fuente de trabajo.

Entonces, el ejidatario que más se oponía al hotel refirió a la funcionaria que el gobierno tiene la obligación de proveer servicios independientemente del partido político o la religión de los receptores: «él no tiene que escoger ninguna comunidad [como sería el caso de Zapata por tener un atractivo turístico]. Tiene que apoyarlo porque es nuestro gobierno como ser mexicano, y todos tenemos el derecho». El sujeto parecía retomar parte de la leyenda que acompaña a los programas de gobierno, difundida masivamente en los medios de comunicación.<sup>12</sup> Es interesante que los pobladores fueran quienes recordaran a los funcionarios los lineamientos de los programas públicos, y quienes invocaran la narrativa de la nación en este remoto sitio, si se quiere en los márgenes.

Vejar aceptó los planteamientos, pero señaló que dentro del proyecto serían los habitantes quienes definirían sus necesidades; «cosas que no les dé el gobierno, por supuesto», que podrían ser: «muebles, libros, ropa, carros... bicicletas». De modo que primero hablaba de la necesidad de que el dinero fuera usado en beneficio de las familias, pero luego dejaba abierta la puerta a un fantástico mundo de consumo. Para mediar en la discusión, intervino el empleado municipal de Ocosingo, quien estaba familiarizado tanto con el anterior proyecto de hotel como con el actual:

[En el proyecto previo] cumplimos con todos los términos de referencia que nos ponía la C D I, y le buscamos por todas las dependencias. Cuando se hizo el proyecto, por la inversión [ ... tuvimos] que buscar la conjunción de esfuerzos. Y a ustedes les tocó ir en algunas ocasiones a México [con] diferentes instancias, [ ... como la Cámara de] Diputados. ¿Cuál es el problema? Si C D I te da una parte del proyecto, tienes que cumplir un montón de requisitos a C D I. Si la otra parte te da Sedesol, otro proyecto para Sedesol, y eso nos metía en un desgaste [ ... ].

La intervención nos vuelve a mostrar que las distintas dependencias de gobierno pueden tener procedimientos, objetivos e intereses propios cuya articulación con otras institu-  
.....

<sup>12</sup> La que reza: «Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa ... ».

ciones representa, para quien la promueva, todo un desgaste. Para decirlo en términos un tanto reduccionistas, la C D I buscaba dejar en manos de los indígenas (su población objetivo) la operación del hotel, mientras que el personal de la Sectur buscaba dejarlo en manos de empresarios del ramo. En relación con los pobladores, cabe indicar que ellos mantienen constantes diálogos con un amplio espectro de funcionarios gubernamentales, en el marco de los distintos proyectos de D S con los que resultan vinculados. Así, por ejemplo, en el primer proyecto los habitantes se relacionaron con personal de C D I, Sedesol, presidencia municipal, Congreso de la Unión, debido a su posesión de un área fundamental para «la producción de la conservación ambiental» (Cano, 2013): los terrenos ejidales ubicados en la Zona de Aprovechamiento Sustentable y en la Zona de Uso Restringido de la Rebima.

El funcionario municipal redujo los planteamientos de los pobladores a uno solo: el carácter comunitario de los ingresos que tendría la Sociedad. A su decir, las diferencias entre el anterior proyecto y el actual eran que Natura representaba un pago adicional a las cabañas con las que ya contaban y la posibilidad de ser contratados con un sueldo. Pese a toda la discusión sostenida, en ese momento varios ejidatarios se mostraron entusiasmados con la explicación que este funcionario les daba: «grupos adicionales de turistas, pago directo, sueldos». Algunos integrantes de la Sociedad comentaron entre ellos: «Está bueno así. Está bien. Lo agarremos el proyecto, lo agarremos». El rechazo al proyecto había sido planteado y mantenido por un reducido número de oradores —si bien de manera tenue, al menos en un par de ocasiones—, pero eso no significaba que fuera compartido por todos los integrantes de la Sociedad. Aunque la totalidad de los sujetos desaprobaba el carácter social que tendría el pago, un amplio sector deseaba el proyecto, aun con el conjunto de características implicadas, ya para entonces ampliamente expuestas.

El operador turístico aprovechó la expresión de las voces de anuencia para plantear que el hotel sería un catalizador económico para toda la región. Contagiada del optimismo, la funcionaria intervino para programar una nueva cita en la que los pobladores pudieran ver los números. La asamblea parecía estar a punto de aceptar una nueva reunión, y con ello la continuación del proyecto. Pero si los pobladores iban a aceptar el convenio, al menos deberían buscar una posición más ventajosa, por lo que nuevamente intervine para plantear varias inconsistencias del documento firmado, ante la mirada cargada de rencor de un ejidatario que proponía «agarrar de una vez» el proyecto. A lo que siguió la voz de un poblador: «Lo que te dijeron mis compañeros, los acuerdos que hay aquí, es que estamos hablando del porcentaje. Ese es [en lo] que realmente no estamos de acuerdo. El porcentaje que se va a recolectar [...] lo que quiere la Sociedad es que vamos a repartirlo cada quien... No queremos que se vaya al beneficio social».

Esta intervención sintetiza de modo importante la posición de la mayoría del grupo, al tiempo en que alude a mi participación: mientras yo busqué presentar un mundo de inconformidades, él refirió los puntos precisos con los que la mayoría de la Sociedad no estaba de acuerdo: el porcentaje y el pago individual. Como plantea Gledhill (2000: 297), más allá de las nociones de la buena política o del posicionamiento correcto por parte de activistas y académicos, en múltiples ocasiones las poblaciones pueden mostrarse dispuestas a negociar con las autoridades los proyectos y ofrecimientos que reciben con base en sus condiciones, trayectoria, intereses y valoraciones. De modo que también del lado de la academia —y no solo de los funcionarios y empresarios— puede haber una serie de presupuestos e imaginarios de lo que los sujetos quieren y requieren.

Ante lo que parecía la inminente continuación de Natura, el principal opositor en el ejido intervino:

A ver, licenciada, ¿por poner fin, no? Ya que, pues van a perdonar [...] ¿Qué milagro que persona de México [intercalado con frases en ch'ol...], a nivel mundial, llora por ayudar a los pobres? ¡Llora por la ganancia! No nos van a engañar. Créanme que no está seguro [...] Únicamente ya viene a proponer fecha o si hacemos junta, van a hacer tiempo [y subió el tono]... ¿Le entran o ya no le entran? Eso es todo.

La interpretación que el opositor hizo del llanto de la funcionaria resultó contundente. ¿Por qué tanto interés de los funcionarios en realizar un proyecto de D S para el supuesto beneficio de la población? ¿Se trataba de un mundo al revés en el que los funcionarios sufrían por ayudar a los pobres mientras que estos se mostraban renuentes a aceptar las benéficas obras? Por el contrario, según el ejidatario, el gesto de la funcionaria había mostrado sin ambages sus preocupaciones e intereses: ella sufría por el proyecto, no por los pobladores.

Un ¡no! rotundo y al unísono fue la respuesta de los asambleístas al comisariado ejidal cuando los consultó sobre la aceptación o no del proyecto. Cierta algarabía inundó la casa ejidal. El comisariado llamó al orden para comunicar a la asamblea que, según le informaba la licenciada, el documento de cancelación del convenio debería ser firmado por todos los socios del grupo, y además debería indicar que ellos eran quienes no querían el proyecto. Ante el temor de quedarse sin posteriores proyectos, un ejidatario señaló que no era que no lo quisieran sino que querían uno en el que fuera «la misma Sociedad que vea todos los beneficios», y que solo deberían firmar las autoridades.

Aunque pudiera esperarse que luego de la rescisión de un convenio de esta naturaleza hubiera una fuerte cohesión del grupo, varios miembros de la Sociedad buscaron no invo-

lucrarse en la firma del documento de rechazo al hotel, ante el temor de ser identificados como quienes no querían el proyecto. La funcionaria aceptó la demanda del grupo de que solo firmaran las autoridades. «Está bien. Bueno, suerte», se despidió Vejar. Los funcionarios y el empresario dejaron el salón.

### Conclusiones

El turismo de naturaleza en Emiliano Zapata corresponde a un caso en el que los pobladores que conforman el ejido han buscado vincularse a la actividad desde finales de la década de los noventa; y en este marco han desarrollado una serie de prácticas, formas organizativas y discursos conservacionistas. Aunque la actividad siempre ha estado acompañada por funcionarios, activistas y ONG, al tiempo en que ha sido impulsada por los propios turistas, no cabe hablar de una imposición sino de una adecuación de los sujetos al presente entramado de actores, políticas y mercados. En diferentes estudios se ha documentado que el desarrollo del turismo en México ha representado en gran medida procesos de exclusión y desplazamiento de las poblaciones locales.<sup>13</sup> De cara a ello, es importante no caer en dicotomías que supongan que la participación directa o relativamente exitosa de las poblaciones locales en la actividad turística resultaría excluyente de los procesos de desposesión y viceversa. En este caso, aunque en 2010 los pobladores de Zapata tenían cerca de tres lustros vinculados directamente al ecoturismo, el hotel Natura era un proyecto gubernamental-empresarial que implicaba cierto desplazamiento de los habitantes, en términos de subordinación. Por ello, quizás más que en relación con el grado de vinculación de los sujetos con la actividad, los procesos de desplazamiento pudieran obedecer, entre otros elementos, a los territorios estratégicos en juego.

En los estudios socioambientales la perspectiva del «sufrimiento ambiental» plantea que las desigualdades sociales suelen reproducirse en términos territoriales y ambientales (Carrillo, 2016); por ejemplo, cuando la población de menores recursos es ubicada en los sitios más desfavorecidos, riesgosos o contaminados. Por supuesto, este carácter medianamente general puede presentar excepciones relativas como, por ejemplo, los campesinos e indígenas que habitan la selva Lacandona, región estratégica para la conservación y el desarrollo sustentable de México. Sin embargo, todo parece indicar que la polarización social, espacial y ambiental corresponde a un proceso no acabado de reorganización y relocalización en función de la consolidación y el crecimiento de nuevos mercados (*v. gr.* los servicios ambientales o el turismo de naturaleza).

.....

<sup>13</sup> Como botón de muestra se puede ver la estupenda compilación coordinada por Marín (2015).

Por otro lado, las anécdotas y los momentos aquí referidos pueden aludir a cuestiones más generales. Entre otras:

1. El modo en que el desarrollo de algunas obras y proyectos —entre ellos los relativos al DS— se pueden condicionar y vincular a la realización de obras adicionales. Esto tiene como corolarios: *a*) en las intervenciones desarrollistas los pobladores pueden asumir un posicionamiento pragmático: para los sujetos puede no resultar deseable o viable buscar frenar las intervenciones en cuestión, pero sí obtener algún beneficio directo; asimismo, los pobladores no necesariamente tienen una visión ingenua de las flamantes intervenciones debido al gran número de ellas que han visto desfilan, por lo que antes que el desarrollo o el DS en abstracto buscarían conseguir obras concretas, y *b*) el ofrecimiento de obras adicionales por parte de funcionarios a cambio de la aceptación de determinadas intervenciones puede representar una dinámica de dones que suponen la devolución o el compromiso de la contraparte (Agudo, 2011). Además podría generar la reproducción de una imagen vertical y unitaria del Estado, en la que determinados gobernantes se presentarían como los «contactos adecuados» (Nuijten, 2003).
2. En el análisis de los proyectos de DS puede enfocarse el carácter problemático de la articulación de las diferentes instancias públicas. En este caso, en torno al proyecto Natura momentáneamente se conjuntaron distintas dependencias (la presidencia municipal, Sector federal y estatal, Semarnat), lo cual no impide reconocer, paralelamente, una desvinculación e incluso un actuar contradictorio entre las instituciones (un proyecto gubernamental de DS desplazó a otro). De modo que el Estado —ese gran promotor del desarrollo—, aunque en el corto plazo y ocasionalmente puede resultar una aceiteada maquinaria de poder, en el mediano y largo plazo puede mostrarse más como un artefacto congestionado, al grado de que algunos proyectos pueden obstruirse mutuamente.
3. En el despliegue de mecanismos de DS pueden manifestarse las selectivas memorias de las intervenciones gubernamentales precedentes, tanto por parte de la población local como de los funcionarios. Como se vio, los ciudadanos pueden no estar interesados en recordar ni en guardar fidelidad a los proyectos recibidos con anterioridad. De modo semejante, los promotores del DS pueden soslayar que las condiciones actuales de las localidades y territorios difícilmente están al margen de una gama de intervenciones y proyectos gubernamentales y desarrollistas previos.
4. En el presente caso se puede hablar del discurso del DS como un régimen hegemónico de veridicción: un proyecto parcialmente común de entendimiento, práctica y disputa

(Roseberry, 2002: 230). Funcionarios y pobladores acudieron estratégicamente al régimen del DS en aras de legitimarse y volver viables sus posicionamientos y proyectos. Al respecto, antes que hablar de simulaciones o capturas discursivas, parece más relevante considerar que los usos estratégicos ocurren en relación con los regímenes de veridicción y práctica. A fin de cuentas, son los regímenes los que posibilitan, suponen y encauzan los usos.

5. Si bien intervenciones como la presente suponen o generan entre los participantes marcos parcialmente comunes de entendimiento y práctica (aquí el DS), ello no cancela la expresión, e incluso la producción, de diferencias. En este caso, por ejemplo, los pobladores entendían el grado de conservación de la laguna como resultado de sus intervenciones, mientras que los funcionarios y empresarios la entendían como un producto «natural». Argumentos que tenían sendas consecuencias en materia de derechos de explotación del sitio. Paralelamente, en ocasiones las diferencias y heterogeneidades fueron empleadas estratégicamente para excluir a las contrapartes (*v. gr.*, en el uso del lenguaje legal o de las lenguas indígenas), y al mismo tiempo resultaron ser parte de lo que dificultó la concreción del proyecto. También resultó palpable la expresión y el empleo de estereotipos, con los que fue proyectada la relación entre las partes. En torno a todo ello, hay que insistir: en estos encuentros y procesos de negociación tiene lugar la expresión y el reposicionamiento de sujetos diferenciados, y no la identificación de estos a partir del discurso relativamente común de práctica y entendimiento.
6. Sería erróneo plantear los proyectos, medidas y políticas en el marco del DS y en otras poblaciones locales, como si los primeros fueran algo ajeno o externo a las segundas. Más bien, a través de las intervenciones, políticas y proyectos del DS, distintos sujetos —entre ellos los pobladores— pueden vincularse, configurarse y aun distinguirse. Las heterogéneas e insospechadas maneras en que los sujetos pueden interpretar, adecuar y emplear el discurso del DS se relacionan con los más amplios procesos históricos y sociales de los que forman parte. Como puede desprenderse de Foucault (2006), aunque las prácticas siempre se distancian respecto a un modelo (aquí el DS), entender las fuerzas y los procesos de atracción o dispersión reclama conservar el foco en las prácticas. Por ello vale la pena apostar por la etnografía de los procesos de negociación y contienda en torno al DS.

Por lo demás, en relación con el proyecto del hotel Natura, algunos de los acontecimientos que ocurrieron después de la asamblea pueden resultar un tanto inopinados: la funcionaria dejó el estado de Chiapas para desarrollar proyectos gubernamentales de

DS en otras latitudes (primero en Oaxaca y posteriormente en Baja California). A fines de 2011 llegaron nuevos funcionarios de Sectur a Zapata para ofrecer a los pobladores la modificación del pago: ahora sería individual y en efectivo, y el porcentaje que recibiría la Sociedad sería revisado. Los integrantes del grupo efectuaron una nueva asamblea en que la mayoría se pronunció por la aceptación del hotel (en tal contexto algunos pobladores me señalaron como zapatista porque «no aceptar nada del gobierno es ser zapatista»). Pero la suerte estaba echada: 2012 era un año electoral y los objetivos y preocupaciones gubernamentales estaban en otro lado. La administración federal que había impulsado Natura llegó a su fin. Aunque el proyecto no se efectuó, no dejó de mostrar algunos de los balances de fuerza y usos estratégicos del discurso que pueden acompañar a intervenciones y negociaciones como la presente. Por su carácter de etapa de diseño y negociación, quizás incluso los tiñó con más fuerza ◇

## Referencias

- Agudo Sanchíz, A. (2011). Mejoras privadas, beneficios colectivos: la producción y subversión de regímenes globales de política social en Chiapas. En Agudo Sanchíz, A. y Estrada Saavedra, M. (eds.) *(Trans)formaciones del estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*. México: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana.
- Cano Castellanos, I. (2013). *De montaña a «reserva forestal»*. Colonización, sentido de comunidad y producción de la conservación ecológica en el sureste de la selva Lacandona, México. Tesis doctoral. Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Castillo, M. (2016). Desigualdades socioecológicas y sufrimiento ambiental en el conflicto «Polimetales» en Arica. *Convergencia*, 72, 89-114.
- Diario de Palenque* (4 de febrero de 2010). Acuerdan impulsar tres nuevos proyectos ecoturísticos en la región de Ocosingo. [www.diariodepalenque.com](http://www.diariodepalenque.com) [consultado el 15 de noviembre de 2011].
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santafé de Bogotá: Editorial Norma.
- Ferguson, J. (1994). *The antipolitics machine. Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Mineapolis: University of Minnesota Press.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) Mantenimiento (ca. 2011). Resumen ejecutivo Miramar. Documento en PDF: [sinat.semarnat.gob.mx](http://sinat.semarnat.gob.mx) [consultado el 12 de julio de 2011].

- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Friedrich, P. (1991). *Los príncipes de naranja. Un ensayo de método antropológico*. México: Grijalbo.
- Gledhill, J. (2000). *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Harvey, D. (2005). *El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión*. Documento en PDF: biblioteca.clacso.org.ar [consultado el 15 de octubre de 2015].
- Jiménez, A. (2003). Mauricio Morales Contel: «Yo era un yuppie de corbata Hermes, pero ahora vivo en la selva» (pionero del turismo de aventura en México). [www.ecnext.com](http://www.ecnext.com) [consultado el 20 de noviembre de 2011].
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Marín, G. (2015) (coord.). *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. España: Pasos.
- Megchún Rivera, R. (2016). *Los pobladores del ejido Emiliano Zapata en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas, como sujetos de políticas agrarias y ambientales (1968-2015)*. Tesis doctoral. El Colegio de Michoacán. Zamora.
- Megchún Rivera, R. (2009). *Haciendo caminos: lecturas de integrantes del EZLN, MOCRI y SOCAMA, en torno a la construcción de carreteras regionales en la Lacandona*. Tesis de maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Megchún Rivera, R. (2005). *Los terrenos recuperados. Construcción identitaria de los zapatistas de la cañada Patiwitz (Ocosingo, Chiapas), en torno al principio sociocultural del trabajo*. Tesis de licenciatura en antropología social. Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Nuijten, M. (2003). *Power, community and the state. The political anthropology of organization in Mexico*. London: Pluto Press.
- Presidencia de la República (2010). Cuarto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 2: economía competitiva y generadora de empleos. 2.9 Turismo. [pnd.calderon.presidencia.gob.mx](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx) [consultado el 29 de octubre de 2011].
- Presidencia municipal de Ocosingo (14 de junio de 2011). Alcalde de Ocosingo, pone en marcha obra de rehabilitación y ampliación de drenaje en ejido Emiliano Zapata. [www.ocosingo.gob.mx](http://www.ocosingo.gob.mx) [consultado el 12 de noviembre de 2011].
- Roseberry, W. (2002). Hegemonía y lenguaje contencioso. En Gilbert, J. y Nugent, D. (comps.) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: ERA.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Sistema Nacional de Trámites (Sinat) (2011). Manifestación de impacto ambiental, proyecto Natura-Miramar. Documento en PDF: [sinat.semarnat.gob.mx](http://sinat.semarnat.gob.mx) [consultado el 22 de octubre de 2011].
- Secretaría de Turismo (2011). Convenio de coordinación y concertación que suscribe el Ejecutivo Federal, por conducto de la Sectur y Fonatur Mantenimiento Turístico, y el Ejido Emiliano Zapata.
- Sundberg, J. (1998). NGO landscapes: conservation and communities in the Maya Biosphere Reserve, Petén, Guatemala. *The Geographical Review*, 88(3), 388-412.
- Trench, T. (2002). Conservation, tourism and heritage: continuing interventions in Lacanjá Chansayab, Chiapas, Mexico. Tesis doctoral. Universidad de Manchester. Manchester.
- Villalobos Cavazos, O. (2012). *Del 'Lacandón' a 'la selva lacandona': la construcción de una región a través de sus representaciones y narrativas*. Tesis de maestría. Universidad Autónoma Chapingo.



## ¿Por qué se canceló la villa rural sustentable? Clientelismo, neoliberalismo y desarrollo en Chiapas

*Martin J. Larsson\**

Recepción: 26 de octubre de 2017 / Aceptación: 25 de abril de 2018

**Resumen** El programa de las Ciudades Rurales Sustentables en el estado de Chiapas, México, dio lugar a una discusión sobre el desarrollo como política pública en un contexto densamente político, y sobre todo en torno a las posibilidades de una participación por parte de organizaciones campesinas. Después de la cancelación de la Villa Rural Emiliano Zapata, la atención académica y periodística empezó a centrarse en las posibles explicaciones del fracaso. El programa se vio envuelto en dos discusiones centrales del desarrollo: sobre sus motivaciones y sus obstáculos. Apoyándose en trabajo de campo en la zona de la Villa Rural Emiliano Zapata, el artículo señala los límites de las perspectivas analíticas empleadas para el caso, que se basan en un modelo que presupone la existencia de un conflicto entre un capitalismo global y culturas locales, o que terminan declarando la presencia de corrupción, al mismo tiempo que señala la importancia de las negociaciones en formas organizativas locales para el éxito o fracaso de un proyecto. Así, se dibuja un contexto marcado por las relaciones clientelares donde conviven y se confrontan diferentes proyectos políticos, lejos de las preocupaciones teóricas relacionadas con los documentos del programa o de otras formas de organización política.

**PALABRAS CLAVE:** Chiapas, EZLN, Ciudades Rurales Sustentables, política agraria, OPEZ.

.....  
\* Doctor en antropología social por la Universidad de Mánchester; Mánchester, Reino Unido. martin.larsson@manchester.ac.uk. Este artículo se basa en un capítulo de la tesis de doctorado *Development in Chiapas: dams, tourism and peasant politics*. El autor agradece a Penny Harvey, Maia Green, Sian Lazar, John Gledhill y a los dictaminadores anónimos de la revista por sus comentarios.

*Why was the sustainable rural village cancelled?  
Patron client relations, neoliberalism  
and development in Chiapas*

**Abstract** The program of Sustainable Rural Cities, in the state of Chiapas, Mexico, led to a discussion of the place of development as public policy in the context of highly charged politics, especially with regard to the possibility of participation by peasant organizations. After one of the projects was cancelled, that of the Emiliano Zapata Rural Village, the attention of academics and journalists began to focus on possible explanations for the failure. In this way the program became involved in two central discussions on development: to do with its motives and restrictions. On the basis of field work conducted in the area of the Villa Rural Emiliano Zapata, the article points out the limitations of the analytical perspectives adopted for the case, which either derive from a model that assumes there is a conflict between global capitalism and local cultures, or end up declaring that there is corruption, while at the same time insisting on the importance to the success or failure of a project, of negotiations by locally formed organizations. The context in which this takes place is described as one marked by patron client relations, where different political projects co-exist and confront each other, far from the theoretical concerns in the documents of the program or of other forms of political organization.

**KEY WORDS:** Chiapas, EZLN, Sustainable Rural Cities, agrarian policy, OPEZ (Organización Proletaria Emiliano Zapata).

### Introducción

Con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, Chiapas apareció como símbolo de una lucha contra la dominación global del neoliberalismo. Además ha sido importante para las discusiones sobre los proyectos de desarrollo en el estado, que han tendido a insertarse en el conflicto entre el EZLN y el gobierno mexicano. Por ello, el desarrollo también se ha convertido en un tema controvertido de una manera particular, que ofrece un punto de entrada privilegiado a la discusión sobre el término.

Este contexto ha sido fundamental para las discusiones en torno al programa en el cual me enfocaré: el de las Ciudades Rurales Sustentables, el principal programa de desarrollo de la administración de Juan Sabines (2006-2012), que varios autores han interpretado como una muestra del avance neoliberal en contra de las culturas indígenas. Las particularidades del caso a discutir, la Villa Rural Sustentable Emiliano Zapata, implicaron que su fracaso en términos del propio programa no haya sido celebrado por sus críticos; en reali-

dad, los marcos teóricos utilizados no ofrecieron la posibilidad de analizar el fracaso más allá de las intenciones expresadas a través del programa. Lo que se propone en este artículo es un ángulo analítico que pueda ofrecer una respuesta a la pregunta empírica sobre las razones que hay detrás de la cancelación del proyecto, al tiempo que pueda ofrecer herramientas para el acercamiento a casos similares en otros lugares. La dinámica de la forma de organización política local fue primordial para la cancelación del proyecto, un tipo de organización que muestra claras similitudes con prácticas del clientelismo político. Al mismo tiempo, el artículo no solo cuestiona los análisis sobre el programa, también busca matizar la perspectiva de «la nueva etnografía del desarrollo», propuesta por Mosse (2005) y que ha tenido un impacto significativo en los estudios antropológicos sobre el tema.

La investigación se basa en trabajo de campo llevado a cabo principalmente durante la primavera de 2015, mediante observación participante y entrevistas, sobre todo con los líderes y miembros de la Organización Proletaria Emiliano Zapata (OPEZ) —involucrados en el proyecto—, pero también con trabajadores del gobierno. En aquel momento, la Villa Rural Sustentable Emiliano Zapata ya había sido cancelada, por lo que la información obtenida fue a través de entrevistas. La observación participante funcionó más que nada para contextualizar las narrativas de los entrevistados. Durante el trabajo de campo había otro proyecto de desarrollo que ocupaba a los miembros de la OPEZ, que consistía en la entrega de material de construcción, proyecto gestionado por el gobierno municipal.

### Ascenso y descenso de la Villa Rural Emiliano Zapata

La puesta en marcha del programa de las Ciudades Rurales Sustentables fue un asunto muy dramático, que tuvo repercusiones importantes en diversos medios de comunicación. El deslizamiento de un cerro en el norte de Chiapas produjo una enorme ola cuando las masas de tierra cayeron en uno de los ríos principales del estado, el Grijalva. Sepultó una parte del pueblo de Juan de Grijalva, ubicado en las orillas del río, y mató a 25 de sus 500 habitantes. El derrumbe también bloqueó el río y, por lo tanto, se comenzó a inundar el área localizada río arriba. De acuerdo con la versión oficial, este evento excepcional fue causado por las fuertes lluvias de octubre y noviembre de 2007, en combinación con el suelo poroso de la zona (Hinojosa-Corona *et al.*, 2011). La amplia cobertura mediática de estos días dramáticos también informó de cómo el gobernador en ese momento, Juan Sabines, llegó a la zona y ofreció reubicar a quienes habían sido afectados por la inundación. El programa que pronto fue formulado para este propósito, Ciudades Rurales Sustentables, reubicaría a las personas que vivían en asentamientos con alto riesgo de sufrir desastres naturales, pero también a aquellas que vivían en localidades con una densidad poblacional particularmen-

te baja. Si las ubicaciones desafortunadas entonces se señalaron como un asunto de preocupación para el futuro, los autores del programa las conectaron con problemas de pobreza, que a su vez —de manera algo sorprendente— conectaron con la baja densidad poblacional (Gobierno del Estado de Chiapas, s.f.). La idea era que las nuevas ciudades planificadas contaran con la infraestructura básica necesaria para cumplir con las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas —como lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer—, lo que a su vez mejoraría los indicadores de desarrollo del estado (UNACH, 2008: 23-26).<sup>1</sup>

La presencia pública que logró el programa pronto atrajo a los críticos, que ofrecieron sus puntos de vista a través de diversos canales mediáticos. El problema central que señalaron, como en el caso de Pickard y Zunino (2009), fue la reubicación de la población, lo cual se sospechaba podía servir más a intereses comerciales que a los de la población local. Si fue posible entrever el marco analítico que usaban los primeros críticos que escribieron sobre el tema, la línea analítica se hizo más evidente con el trabajo de Wilson (2009), quien rastreó toda la idea del programa al Plan Puebla Panamá, al mismo tiempo que señaló las aparentes similitudes entre el programa de las Ciudades Rurales Sustentables y las concentraciones de indios durante el establecimiento de la colonia española (Wilson, 2009: 72). La forma en que conceptualizó estas ciudades y el Plan Puebla Panamá fue como un «espacio abstracto» pues sería: «... planificada y producida por el estado de acuerdo con una racionalidad tecnocrática reductiva, que subordina la vida cotidiana a los dos imperativos del crecimiento económico y la reducción de la diferencia política y cultural (Wilson, 2009: 13; traducción propia).

Wilson planteó que el programa tendría importantes implicaciones culturales, que iba en contra de los ideales del EZLN y de las prácticas autónomas que Wilson conectaba con los indígenas y los campesinos, a pesar de la ausencia del EZLN en la zona donde arrancó el programa y la presencia marginal de población indígena. El móvil del programa de las Ciudades Rurales Sustentables, afirmó, haciendo eco de la idea marxista de la acumulación originaria, fue separar a los campesinos de sus tierras, para luego insertarlos en espacios «planificados, producidos, y controlados por el Estado», y convertirlos en mano de obra

.....

<sup>1</sup> Algunos de los Objetivos del Milenio ya se habían cumplido en Chiapas para entonces, o no eran relevantes. Este fue el caso de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y la meta relativa a la asociación mundial para el desarrollo. Fue probablemente también el caso de la enseñanza primaria. De acuerdo con el INEGI, 81.6 % de la población de Chiapas mayor de 15 años en ese entonces sabía leer y escribir ([www.un.org](http://www.un.org)).

MAPA 1. Zona elegida para el proyecto Ciudades Rurales Sustentables



barata. Con ello sostuvo que la gente y las tierras finalmente serían incorporadas al Estado y al modo de producción capitalista (Wilson, 2009: 89, 198, 224-227).

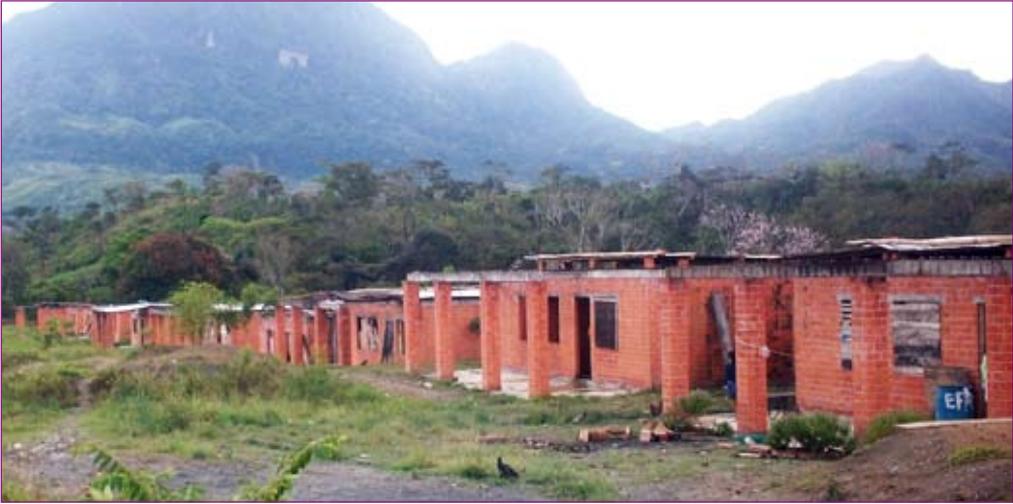
Los intereses que supuestamente estaban detrás del programa de las Ciudades Rurales Sustentables hacían que el proyecto de la Villa Rural Emiliano Zapata pareciera demasiado importante como para detenerlo. No obstante, cuando se hizo evidente que el proyecto sería cancelado en el caso de Mezcalapa, aparecieron nuevos análisis; solo cuatro ciudades rurales llegaron a inaugurarse, de un total de 25 planeadas, aunque ninguna de las que se cancelaron tuvo tantos avances concretos como Villa Rural Emiliano Zapata. El inesperado resultado se explicó en términos de corrupción, que implicaba tanto al gobierno como a la OPEZ, aunque la responsabilidad principal recaería en el primero. Esto debía entenderse a la luz de las decisiones políticas de la OPEZ, que supuestamente habían «abandonado la lucha por el derecho a la tierra, y la defensa de los cultivos tradicionales» (Camacho, citada en Bellinghausen, 2013). Al mismo tiempo, había textos que apuntaban en una dirección diferente. Cuando el proyecto estaba siendo cancelado, Pickard (2012), por ejemplo, afir-

mó que la OPEZ había logrado negociar importantes elementos del proyecto, por lo que habrían sido castigados, ya que el gobierno no querría que el ejemplo se imitara en otros lugares. Pickard también citó a Dolores Camacho, quien argumentó que el término «villa» era una manera de empezar a excluir el proyecto específico del programa de las Ciudades Rurales Sustentables. Rodríguez (2010) también escribió en una línea similar cuando argumentó que la OPEZ presentó un proyecto alternativo que se oponía radicalmente al proyecto gubernamental. El «desarrollo sin respeto de las diferencias comunitarias» del gobierno, por ejemplo, fue contrastado con el «desarrollo con identidad» del proyecto alternativo, de la misma manera que el desarrollo humano se opondría al bienestar social, y el «desarrollo planificado desde arriba» sería la antítesis de un «desarrollo planificado desde abajo» (Rodríguez, 2010: 13).

Desde el principio, los miembros de la OPEZ que vivían en la zona estaban en contra de la idea inicial de reubicarlos a la Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan de Grijalva, localizada a unos veinte kilómetros por carretera, un lugar que consideraban demasiado lejos como para poder mantener el control de sus tierras (véase mapa 1). Presionando a los representantes gubernamentales, lograron convencerlos de hacer otra ciudad rural más cerca de las localidades donde habían vivido cuando se inundó la zona, lo cual tuvo como resultado los planes de la Villa Rural Sustentable Emiliano Zapata. Los intentos de la OPEZ por moldear el programa a su gusto no terminaron con el nacimiento de los planes para su propia ciudad: en realidad todo el plan de la nueva ciudad fue transformado por los miembros, en cada parte del proceso. La OPEZ no solo obligó al gobierno a comprar un terreno en un determinado lugar, que estaba situado estratégicamente en relación con su tierra, también presentaron su propio plano para las casas, buscaron el material necesario para su construcción, etcétera. Fue, entonces, esta participación en el programa lo que resultó ser tan controversial, y que terminó en tan diversas interpretaciones.

#### «No se trata de dinero»: el desarrollo y el clientelismo político

Como hemos visto, las preguntas centrales acerca de la Villa Rural giraban en torno a una preocupación por las implicaciones políticas y culturales, la cual se ligaba a preguntas de carácter estratégico: ¿sería posible participar en proyectos gubernamentales sin ser cooptados, y por ende corruptos, y se podrían realmente presentar alternativas políticas en los marcos institucionales establecidos? Para contestar estas preguntas, los analistas habían recurrido principalmente a fuentes escritas; sin embargo, para tener una respuesta más apegada a las realidades locales sería necesario realizar un trabajo de campo más extenso de lo que se había hecho hasta entonces, trabajo que emprendí durante la primavera de 2013.



Los restos de la Villa Rural Emiliano Zapata en 2013. La «ciudad» había sido ocupada por exmiembros de la OPEZ.

Regresé en 2014 y 2015 con un periodo más amplio de trabajo de campo, también durante la primavera.

Lo que pronto aprendí durante el trabajo de campo con la OPEZ fue que el mundo que aparecía a través de los documentos tenía poca relevancia. Lo que no había quedado claro en los documentos que revisé antes de irme a Mezcalapa fue que la Villa Rural formaba parte de los intentos llevados a cabo por la OPEZ para ocupar el estado de manera similar a como había ocupado tierras. La Villa Rural fue, en este sentido, solo parte de una estrategia más amplia de su parte basada en un análisis que inscribió la organización en un movimiento global contra el capitalismo neoliberal y en estrategias de ocupación de la tierra que surgieron en relación con una política federal que había sido crucial para el Estado corporativo mexicano a lo largo del siglo XX —la reforma agraria— y con el tipo de organización clientelista que se usó durante esa reforma. La organización de la cual había surgido la OPEZ, la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ), se formó en este contexto, como una manera de presionar a las autoridades para que siguieran adelante con dicha reforma. Desde sus orígenes, la OPEZ había funcionado a través de la presión física para que las autoridades estatales actuaran a su favor. Se puede suponer que además habían utilizado los votos de sus miembros para presionar a los gobiernos locales y estatales.

La estrategia general de la OPEZ se volvió evidente cuando acompañé a los líderes regionales de la organización al pequeño pueblo de Aguascalientes, ubicado en una penín-

sula en el río Grijalva, a una hora en barco de la cabecera municipal de Mezcalapa, Malpaso. La OPEZ se organizaba como confederación de grupos bastante independientes de diferentes tamaños. En Mezcalapa la organización contaba con 24 grupos en 2015, cada uno con su propio líder, que representaba a «su gente». Estos líderes habían formado sus propios grupos a menudo mediante los lazos de parentesco de una localidad particular, pero también a través de programas gubernamentales como Oportunidades, que participaba en la formación de este tipo de estructuras. Los líderes, entonces, no fueron elegidos a través de procedimientos de la organización, y tenían un poder considerable sobre su gente; básicamente podían mover a sus miembros de una organización a otra, incluyendo tanto a las organizaciones como a la OPEZ y a los partidos oficiales: todos en esta zona parecían compartir esta estructura organizativa de tinte clientelar, es decir, donde bienes y servicios se intercambian por apoyo político a intermediarios entre miembros de un partido u organización y las instituciones gubernamentales (Auyero y Benzecry, 2016: 222).

El propósito de la visita al grupo que había surgido en Aguascalientes y se había incorporado a la OPEZ fue averiguar por qué no habían participado en la recepción, el transporte y la vigilancia del material de construcción que los miembros de la organización habían recibido del gobierno municipal. Lo que les preocupaba a los líderes regionales era que el grupo no se presentara en el evento que la OPEZ estaba coordinando para agradecer a las autoridades municipales en la plaza principal de Malpaso.

Cuando llegamos a la plaza del pueblo nos ofrecieron asiento fuera de una casa, y el líder del grupo local comenzó a pasar lista a los miembros. Estaba notablemente nervioso: varias de las personas de su lista no estaban. Las cosas no mejoraron cuando comenzó la reunión. Un hombre ebrio ocupó un espacio importante con sus constantes gritos, siempre en apoyo de la OPEZ, repitiendo lo que los líderes decían. Cada vez que estos terminaban sus discursos se acercaba a estrecharles las manos, usando las dos suyas, como si fuera parte de una escena de un espectáculo político transmitido por televisión.

La primera mano que estrechó fue la de Uriel, uno de los tres líderes regionales, que inició la reunión al presentar una explicación básica de algunos principios centrales para las luchas políticas en la zona. La primera metáfora que usó para este fin la tomó de la situación cotidiana de comprar algo en una tienda, como la que estaba al lado de él. Cuando tienes que pagar, dijo, y dices que traes cincuenta pesos, también debes entregarlos. No es suficiente decir que los tienes para comprar lo que quieres: tienes que tenerlos en el bolsillo. Lo mismo, continuó, vale para los miembros de la organización. Cuando la OPEZ organiza eventos tiene que demostrar que en realidad tiene tantos miembros como sus líderes dicen que tiene, ya que el número de miembros da a los líderes una mejor o peor situación cuan-

do negocia los recursos para sus miembros. Es como un rebaño de ovejas, continuó Uriel, cambiando de metáfora: pueden pastar libremente, pero cuando tienen que beber agua, el dueño las quiere a todas al mismo tiempo. Si se juntan, la organización obtendrá más recursos y los miembros también. Terminó con una tercera metáfora que construyó alrededor de un árbol, como el que estaba frente a él, donde los miembros locales se habían juntado para protegerse del ardiente sol. La organización, explicó, era como un árbol en crecimiento: cuanto más grande fuera, más sombra podría dar, y más gente cabría debajo de él.

Fue sencillo sacar la conclusión de estos tres ejemplos: los miembros de la OPEZ en Aguascalientes tenían que estar presentes en los eventos de la organización, de lo contrario el poder de la OPEZ disminuiría, lo que iría en contra de los intereses de sus miembros. Como queriendo explicar por qué el árbol de la OPEZ era el mejor del bosque, les recordó las diferentes cosas que habían adquirido a través de la organización durante esos tres años: un paquete de fertilizante, cinco láminas para sus techos, y ahora, diez láminas más. Para terminar su discurso, agregó: «Como pueden ver, estamos recibiendo cada vez más, por lo que debemos ser capaces de conseguir aún más los tres próximos años», es decir, durante el próximo periodo gubernamental en el municipio.

Cuando los líderes regionales dejaron de hablar, los participantes comenzaron a señalar detalles importantes que habían faltado en las metáforas de Uriel. La razón por la que no fueron a las actividades organizadas por la OPEZ era porque resultaba demasiado caro ir a Malpaso, pero también porque implicaba demasiado trabajo. Cuando se les pidió que enviaran cinco hombres para ayudar a cargar cosas, implicaba que un tercio del grupo tenía que irse, mucho más que cinco personas en los grupos más grandes que tenían más de cien miembros. «Eso significa que tienen que trabajar más para convertirse en un grupo más grande». Uno de los líderes regionales añadió que si no se presentaban el día que se suponía iban a recibir sus láminas, no recibirían nada. ¿Y si alguien se enferma?, comentó otro. En ese caso, respondieron los líderes, no tenían que ir, pero hicieron hincapié en que no podían estar enfermos todo el tiempo. Otra persona propuso que los líderes podrían avisarles cuando todo el trabajo estaba hecho para que pudieran ir a recoger lo que les correspondía. «Es una excelente idea», exclamó irónicamente uno de los líderes regionales. «Trabajamos todo el tiempo y ustedes solo reciben. Eso es excelente». Alguien propuso finalmente una multa a quienes no se presentaran, pero el líder regional se manifestó en contra porque no era una cuestión de dinero, dijo, de lo que se trataba era de presencia.

## Clientelismo y la Villa Rural

Para entender la cancelación de la Villa Rural Emiliano Zapata desde la perspectiva de los

miembros de la OPEZ, es más importante conocer los principios básicos del clientelismo expresados por Uriel que cualquier análisis sobre neoliberalismo, neocolonialismo o conocimiento de expertos, como los análisis con que me había topado. Durante mi trabajo vi cómo los proyectos de desarrollo se vivían a través de este tipo de organización política, lo cual se repetía en las narrativas sobre la Villa Rural. Como lo expresó Uriel con sus metáforas, la presencia era el capital político por excelencia en esta parte del estado, algo que te podía dar bienes, sombra, agua y comida. La importancia local de la presencia se relacionaba tanto con las posibilidades de votos y de apoyo público de los políticos como con las manifestaciones por las cuales la OPEZ había hecho fama,<sup>2</sup> un aspecto fundamental del clientelismo. Al mismo tiempo, este tipo de organización política tenía una historia particular —en las políticas agrarias, y sobre todo en la reforma agraria— que le daba un poder simbólico importante. De la misma manera que la OPEZ había estado involucrada en ocupaciones de tierras durante y después de la reforma agraria, intentaban ahora mover su organización hacia adelante ocupando el estado, incluyendo su administración y proyectos como la Villa Rural. Desde la perspectiva de la OPEZ, la Villa Rural ofrecía la oportunidad de transferir el poder del gobierno a las asambleas populares, y con ello de capacitar a sus miembros en el arte de la burocracia de manera parecida a cómo consideraban las manifestaciones y ocupaciones de tierras como parte de la acumulación de experiencia organizativa para ocupar espacios de manera efectiva, y dirigir el movimiento de personas y cosas. Su objetivo era utilizar el Estado para hacer avanzar su posición en la «guerra de posiciones» de la que consideraban formaban parte. Si bien se puede leer esta postura entre líneas, observando la forma en que la OPEZ actuó, esta estrategia también se discutía de manera explícita en el material interno del Movimiento de Liberación Nacional (MLN), al que la organización pertenecía. Por ejemplo, aquí se había incluido un comentario que hizo Lenin a una carta de Engels, en el que sostenía que «*el Estado no es necesario para la libertad, sino para someter a los adversarios del proletariado*» (Lenin, 2014; cursiva en el original). El estado, continuó Lenin, por lo tanto, se podría utilizar para «enseñar y educar al proletariado».<sup>3</sup>

.....

<sup>2</sup> Malpaso tenía una ubicación estratégica de la cual la OPEZ, al igual que los políticos locales, eran muy conscientes, ya que la ciudad se encuentra justo al lado de un largo puente que conecta la capital de Chiapas con el centro de México. Bloquear ese camino era, por lo tanto, algo que tendría efectos importantes: que la OPEZ tendría la fuerza para llevar a cabo una acción de ese tipo no estaba en duda.

<sup>3</sup> La idea de Gramsci de la «guerra de posiciones» también se incluyó en el mismo material, con un texto de Gramsci (2014) y un análisis de Rauber (2014).

A pesar de los logros que la OPEZ tenía al iniciar las negociaciones sobre las ciudades rurales, era evidente que no contaba con poder político suficiente para ocupar el proyecto de la Villa Rural en su totalidad. Su relativa debilidad en las negociaciones fue precisamente por gente como la de Aguascalientes, que no participaban en los eventos como debían desde la perspectiva de los líderes. Para regresar a una de las metáforas presentadas por Uriel, ya habían experimentado ese momento cuando pensaban tener cincuenta pesos en el bolsillo, solo para darse cuenta de que en realidad no era el caso.

Si ese momento se presentó durante las negociaciones sobre la Villa Rural, el proceso que había llevado a él fue más largo. Hacia finales de la década de los noventa la OPEZ tenía una presencia significativa y, por ejemplo, logró liberar a uno de sus miembros de la prisión argumentando que estaba allí por razones políticas. El caso de la Villa Rural mostró que las cosas habían cambiado desde entonces. Con todos los cambios de la Villa Rural que impuso la OPEZ, los representantes gubernamentales se dieron cuenta de que sus rendimientos en términos económicos y políticos serían casi nulos, y trataron de cancelar el proyecto. Lo hicieron, me dijo uno de los líderes regionales, ofreciendo una gran cantidad de dinero (cinco millones de pesos) a los líderes y una cantidad menor a los miembros (200 000) a cambio de la cancelación. De acuerdo con este líder, el error que habían cometido fue no aceptar la oferta y pensar que tenían suficiente apoyo de los miembros para obligar al gobierno a continuar con el proyecto. En este momento la OPEZ tenía 25 000 miembros, que los líderes también pusieron sobre la mesa de las negociaciones. Además, tenían alianzas con otras organizaciones campesinas del estado. Cuando los principales líderes fueron detenidos por la policía, acusados de malversación de fondos, pensaron que los miembros participarían en protestas masivas que obligarían al gobierno a liberarlos, retirar los cargos y retomar la construcción de la Villa Rural. En lugar de 25 000 miembros, solo alrededor de 5 000 se presentaron a protestar, y únicamente alrededor de 300 permanecieron después de dos semanas. Más importante aún fue que las otras organizaciones campesinas no apoyaron a la OPEZ, eso paradójicamente se relacionaba con la fuerza que habían tenido antes, que se había traducido en relaciones más estrechas con el gobierno desde la entrada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno estatal, en 2000. Estos lazos fueron asegurados principalmente a través de una serie de proyectos de desarrollo, y al momento de las negociaciones sobre la Villa Rural, las organizaciones en cuestión simplemente no estaban dispuestas a correr el riesgo de perderlas por mostrar su apoyo a la OPEZ.

El desarrollo en instituciones gubernamentales

Si la presencia fue central para la OPEZ, fue así porque hacían eco de las políticas institu-

cionales, donde el clientelismo era fundamental en la práctica. Esto es un punto primordial para analizar un programa como Ciudades Rurales Sustentables. Cuando uno se acerca al programa resulta evidente que no tiene la importancia gubernamental que autores como Wilson y Libert habían pensado, al menos no en los términos que imaginaban. Al mismo tiempo, el clientelismo muestra las complicaciones que implica leer al gobierno a través de los documentos que sus diferentes instituciones producen. Si el Plan Puebla Panamá mostraba una agenda claramente neoliberal, el clientelismo se movía bajo una lógica algo distinta, que no encajaba fácilmente en los planes oficiales. Lo mismo, de hecho, fue el caso de la reforma agraria, que ofrece algunos indicios de cómo se negocian las cosas a nivel local. Si bien la reforma agraria se canceló con la entrada de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, en Mezcalapa se tendría que leer este cambio a través del rastro del clientelismo. Mientras que los miembros de la OPEZ, por ejemplo, ocuparon tierras en forma ilegal en el municipio, tenían la fuerza suficiente para recibir proyectos de desarrollo del gobierno municipal. Así, poco antes de la inundación, la localidad de Los Guayabos había recibido material de construcción, que utilizó para mejorar sus casas en las tierras ocupadas. También habían logrado obtener electricidad, maestros para su escuela primaria, una cancha de basquetbol, etcétera. Estos logros, entonces, fueron resultado de la *realpolitik* local, que se puede resumir en los principios del clientelismo.

Como se mencionó, una parte importante de este tipo de organizaciones es que los representantes gubernamentales también tengan algo a cambio de sus proyectos ya sea a través de la ausencia de estorbos y manifestaciones, votos o el apoyo público de los políticos. A esto habría que agregar otra dimensión significativa: la posibilidad de crear o mantener alianzas con empresarios que son contratados para las obras públicas, quienes a cambio hayan ofrecido apoyo económico para las candidaturas de ciertos políticos. Lo que los líderes de la OPEZ pensaban que había alterado a los representantes gubernamentales fue precisamente que la OPEZ los había obligado a utilizar el dinero destinado a la Villa Rural de una manera que correspondía mejor a los objetivos planteados. Pero esto no fue lo único que estorbó. La presión sobre el gobierno que la OPEZ había ejercido y su constante participación en la planificación y construcción de la ciudad —creyeron— también había dificultado la presentación del proyecto como una intervención gubernamental exitosa, con lo que podrían recibir apoyo público: la importancia de la participación de la OPEZ era demasiado evidente.

Estas cuestiones eran, entonces, algo que se relacionaba con la explicación que comenzó a circular en los medios de comunicación después de la cancelación: la presencia de la corrupción. Lo que las explicaciones presentadas por la OPEZ implicaban, sin embargo,

era que el proyecto no fue cancelado debido a las prácticas de corrupción, sino a la *falta* de ellas. Esta ausencia se volvió un problema ya que la calidad en la Villa Rural sería mucho mayor que en las otras. De esta manera, se haría evidente que los fondos públicos no fueron utilizados en la forma más eficiente, lo que daría lugar a sospechas sobre el uso real de estos fondos en otros proyectos.

Funcionarios gubernamentales leales al gobernador presentaban otras explicaciones de las cosas, sin que por ello dejaran por completo la lógica del clientelismo. Por un lado, presentaban la supuesta desviación de fondos por parte de algunos líderes de la OPEZ, y los impedimentos legales para recibir recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden).<sup>4</sup> Por otro lado, señalaban diferencias internas relacionadas con las agendas electorales y las alianzas políticas que jugaron un papel importante, si bien fue algo que no salió a la luz pública. El director de la Secretaría de Agricultura tenía lazos políticos con la OPEZ, lo cual hizo tomar la responsabilidad del proyecto cuando los del Instituto de Población y Ciudades Rurales señalaron los problemas que implicaba colaborar con una organización como la OPEZ. Este director, sin embargo, renunció para convertirse en senador. Cuando dejó su posición en el gobierno estatal el proyecto se canceló.

Aquí está implícito que el gobierno solo continuaría con un proyecto si ofrecía algo de capital político a cambio en forma de alianzas entre los beneficiarios y los actores políticos que manejaban los recursos, o entre estos y las empresas que podrían ofrecerles apoyo económico, etc. Hacer que el gobierno continuara con un proyecto a pesar de la ausencia de estos beneficios requeriría, por otro lado, la capacidad de organizar protestas eficientes para que la opción de una ausencia de las mismas pudiera ser atractiva para los representantes del gobierno.

Más allá del clientelismo

A pesar de la importancia del clientelismo para la experiencia de la Villa Rural Sustentable Emiliano Zapata, no significa que otras perspectivas no tuvieran relevancia para el análisis

.....

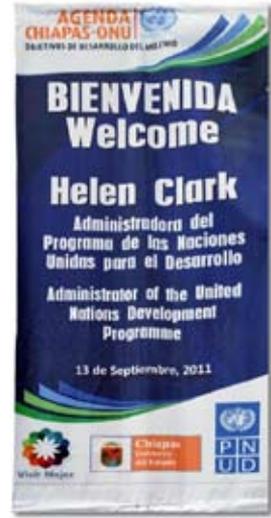
<sup>4</sup> De acuerdo con una empleada del gobierno que había estado involucrada con las ciudades rurales, los pueblos donde vivían los miembros de la OPEZ no tenían derecho a la tierra, lo cual habría causado dificultades para la administración del Estado, ya que estas localidades no tendrían derecho a apoyos del Fonden si no proporcionaban evidencia de la tenencia legal de la tierra donde ocurrió el desastre. Esta situación aplicó solo a la localidad de Los Guayabos y no en relación con los otros cuatro asentamientos que eran parte del programa: Rubén Jaramillo, Ricardo Flores Magón, Genaro Vázquez y Nuevo Limoncito.

del caso. Un aspecto que los críticos del programa subrayaron fue, por ejemplo, la contra-insurgencia que se percibía. Podríamos utilizar esta perspectiva para interpretar las dificultades que enfrentaba la OPEZ para conseguir el apoyo de otras organizaciones como indicador de una desmovilización que hubiera surgido como resultado de los lazos hechos con el gobierno a través de los proyectos de desarrollo. Esto, entonces, confirmaría la idea del desarrollo como una «máquina contrainsurgente» que coopta a actores divergentes, una evidencia de la importancia de los efectos secundarios que había señalado Ferguson (1990) en su clásico estudio sobre la constante expansión del poder estatal a través de proyectos de desarrollo que siempre fracasan. Por otro lado, los mismos proyectos de desarrollo se pueden leer como prueba del éxito de las organizaciones campesinas. Era evidente que estos proyectos también funcionaban como una manera de formar y mantener lazos políticos con los grupos que conformaban la confederación que constituía la OPEZ. Si bien se pueden entender los proyectos como una forma de cooptación, al mismo tiempo se podrían entonces entender como algo que mantenía la fuerza de las organizaciones y hacía que más personas se sintieran atraídas por la sombra que ofrecían.

Empleando este tipo de enfoque, un aspecto importante que se pierde es cómo los proyectos de desarrollo simultáneamente participan en debates internacionales sobre el término de desarrollo y su contenido. Revisando el programa de las Ciudades Rurales Sustentables, queda claro que interpelaba a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio; en la Ciudad Rural de Santiago el Pinar incluso se pusieron ocho enormes lonas en la cima del cerro donde se encontraba el nuevo barrio construido mediante el programa, y que informaron acerca de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. De hecho, las Ciudades Rurales se ligaban a una política más amplia llamada Agenda Chiapas ONU; Chiapas fue supuestamente la primera entidad del mundo en incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Constitución del estado (Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas, 2011: 91). En este sentido, las Ciudades Rurales Sustentables *también* se podrían entender como un intento de participar en un «paradigma visual y conceptual común de lo que significa ser moderno» (Larkin, 2013: 333), un aspecto del desarrollo que se repite en diferentes partes del mundo (véase, por ejemplo, Namba, 2017).

Aunque los efectos de este tipo de proyectos no necesariamente aparecen en los términos formulados en ellos, no significa que sean falsos y con intenciones oscuras, escondidas (véase Namba, 2017). Por ejemplo, era evidente que el programa buscaba establecer, o fortalecer, lazos entre el gobierno y los empresarios. La forma en que esta alianza se entendió en la crítica, sin embargo, se enfocaba demasiado en las coincidencias entre el programa y

el Plan Puebla Panamá, con lo que la participación empresarial se volvió un asunto maquiavélico, pues buscarían desplazar a la población indígena y campesina para explotar sus tierras. Si este tipo de efectos no se han visto hasta la fecha (febrero de 2018), un resultado importante de las Ciudades Rurales Sustentables fue la colaboración más profunda que comenzó con ellas entre el gobierno de Chiapas y uno de los principales hombres de negocios del país: Ricardo Salinas. La Fundación Azteca, ligada a su grupo de empresas, estaba involucrada sobre todo en la construcción de la primera Ciudad Rural Sustentable, Nuevo Juan de Grijalva. Sin embargo, los negocios que Salinas haría más adelante tenían poco que ver con los lugares del programa.<sup>5</sup> Más que una forma de apoderarse de tierras, lo que esta contribución facilitó fue el contacto con el gobierno chiapaneco, que facilitó una serie de transacciones económicas y políticas entre ellos (Martínez, 2012).<sup>6</sup> Al mismo tiempo, como también Green (2015: 633) ha hecho notar en otro contexto, esta participación de fundaciones filantrópicas ligadas a las empresas privadas formaba parte de una narrativa particular sobre el desarrollo, en la que la gestión de las grandes empresas comerciales se presenta como un modelo también para los programas gubernamentales.



Cartel que subraya cómo el gobierno estatal ligó las ciudades rurales con la Agenda Chiapas-ONU.

#### Discusión final: clientelismo, neoliberalismo y desarrollo en Chiapas

Mientras que el EZLN ha ocupado gran parte de las discusiones en Chiapas, aquí se ha mostrado cómo ciertas interpretaciones de proyectos de desarrollo —hechas en relación con el conflicto entre el EZLN y el gobierno mexicano— pueden obstruir la comprensión de los contextos que no encajan fácilmente en los modelos interpretativos establecidos para analizar el conflicto más llamativo del estado, y dejar de lado aspectos importantes de las formas que el desarrollo mostró en un área como la de Mezcalapa. Al considerar cómo se vivía y pensaba el desarrollo en relación con la Villa Rural Sustentable Emiliano Zapata y .....

<sup>5</sup> La participación de fundaciones privadas hizo que autores como Zunino y Pickard (2009) sospecharan que las empresas privadas serían las verdaderas beneficiarias del proyecto.

<sup>6</sup> De hecho, la participación económica de Fundación Azteca también era bastante modesta. De acuerdo con Martínez (2012), donó doce millones de pesos, lo que debe compararse con el costo total de 2 500 millones de pesos reportados para el programa en su conjunto (Gobierno del Estado, s.f.).

otros proyectos, lo que se vuelve particularmente llamativo es lo difícil que es insertarlos en una sola narrativa preestablecida, incluso en una narrativa sobre clientelismo. En este sentido, el artículo enfatiza un punto central de los estudios de desarrollo, y al mismo tiempo insiste en un aspecto que se ha vuelto más marginal en estos estudios en los últimos años. Así, ha subrayado la distancia entre documentos y realidades locales, algo que ha seguido las discusiones acerca de diversos proyectos de desarrollo durante décadas. En su estudio, Ferguson (1990) notó cómo las descripciones de la pobreza en Lesotho que aparecían en los documentos de desarrollo tenían poco que ver con las historias locales. Lo mismo argumentó Mitchell (2002) más de una década más tarde y Green (2012, 2014) más de veinte años después. Durante este lapso, sin embargo, ha habido un cambio significativo que vale la pena resaltar. Mientras que tanto Ferguson como Mitchell<sup>7</sup> han buscado reemplazar la imagen falsa proyectada por las agencias de desarrollo por una representación más fiel a las historias particulares —enfaticando asuntos como capitalismo, colonialismo y conocimientos de expertos—, autores como Green han sugerido que los documentos y las realidades locales presentados por y para académicos tienen que ver con diferentes esferas de circulación de conocimientos. Esta interpretación, en la que no se busca reemplazar lo falso por algo más verdadero, sigue sobre todo una línea marcada por Mosse (2005) y Bierschenk, Chauveau y Olivier de Sardan (2000), quienes retomaron algunas ideas centrales de Bruno Latour acerca de «comunidades interpretativas» y el papel fundamental que juega la traducción entre esas comunidades. Con ello, la cuestión sobre la distancia entre documentos y prácticas ha empezado a girar en torno a las técnicas empleadas para crear una coherencia entre diversos mundos, que requieren de un esfuerzo considerable para que encajen en una narrativa singular (Bear *et al.*, 2015; Law y Mol, 2002). Esta multiplicidad de mundos es también algo que ha sido visible, pero he querido subrayar que no siempre es en la fricción entre mundos donde se producen los éxitos y fracasos de los proyectos de desarrollo: también existen tensiones importantes en estos mismos mundos. Es decir, los fracasos (y los éxitos) no necesariamente se producen en (des)encuentros entre esquemas como los que contraponen las agencias internacionales de desarrollo y las experiencias locales. Así como las diferencias entre diversos actores que producen los modelos empleados por diversas agencias de desarrollo internacional pueden llegar a nuevas evaluaciones de proyectos que no han cambiado en la práctica, como es el caso que discute Mosse (2005), también existen formas de organización locales que pueden llevar a un fracaso en términos del programa.

<sup>7</sup>Enfoques parecidos se pueden ver en trabajos como los de Cowen y Shenton (1996), Hart (2001), Li (2007), Kothari (2006) y Escobar (1995).

Es importante señalar de nuevo que este tipo de fracasos tampoco muestran claros ejemplos de los «efectos secundarios» que proponía Ferguson (1990), donde tanto la expansión de la burocracia estatal como la presencia militar motivan la continuación de proyectos condenados al fracaso en sus propios términos. Las consecuencias de la Villa Rural Emiliano Zapata son muy difíciles de enmarcar en una tendencia única. El clientelismo que he dibujado se relaciona tanto con proyectos de Estado (representados por la creación de nuevas alianzas entre políticos y empresarios y por los intentos de incorporar a miembros de la OPEZ a ciertas agrupaciones ligadas a instituciones estatales) como con proyectos alternativos de Estado (representado por el marxismo-leninismo de la OPEZ). También he querido subrayar cómo la participación en una organización como la OPEZ es una relación continua entre patrones y clientes que continuamente es puesta a prueba y donde los patrones —como lo muestra el ejemplo de la visita a Aguascalientes— tienen que rendir cuentas a sus clientes para mantener su legitimidad y representatividad (Gurza *et al.*, 2014). Así, se muestra además que el clientelismo como forma de organización política —y por ende los proyectos de desarrollo en este lugar— adquiere tonos claros y oscuros en cuanto que, por un lado, es un recurso de poder para controlar las lealtades de la población, y al mismo tiempo de la OPEZ, para ejercer presión sobre el gobierno y sostener la militancia de los miembros. Esta complejidad del clientelismo, entonces, pone de relieve que el desarrollo no puede entenderse como un simple discurso instrumental que puede justificar la intervención estatal y la cooptación de organizaciones u otro tipo de grupos.

Si la Villa Rural Emiliano Zapata, entonces, nunca terminó de construirse, tenía poco que ver con conflictos entre intereses capitalistas y culturas locales, la corrupción de los actores involucrados, o con problemas de traducción entre diferentes comunidades interpretativas. El asunto principal fueron las confrontaciones constantes entre grupos clientelares, que tenían sus propias agendas ◊

## Referencias

- Aguilar, E., Díaz, M. y Viqueira, J. P. (2010). Los otros acuerdos de San Andrés Larráinzar, Chiapas (1959-2005). En Estrada, M. y Viqueira, J. P. (coords.), *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista: microhistorias políticas* (pp. 331-418). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aspra, L. A. (1977). Import substitution in Mexico: past and present. *World Development*, 5(1-2), 111-123.
- Auyero, J. y Benzecry, C. (2016). La lógica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 226, 221-246.

- Bear, L., Ho, K., Tsing, A. y Yanagisako, S. (2015). Gens: a feminist manifesto for the study of capitalism. *Cultural Anthropology*. culanth.org [consultado el 25 de abril de 2018].
- Bierschenk, T., Chauveau, J.-P. y Olivier de Sardan J. P. (eds.) (2000). *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*. Mayence & Paris: APAD, Karthala.
- Bellinghausen, H. (22 de julio de 2011). Comunidades de Chiapas se quejan de incumplimiento del gobierno. *La Jornada*. www.jornada.unam.mx [consultado el 3 de abril de 2017].
- Bellinghausen, H. (4 de mayo 2013). Otro fracaso: ciudades rurales sustentables. *La Jornada*, 40.
- Burguete, A. (2002). Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía. En Mattiace, S. L., Hernández, R. A. y Rus, J. (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas* (pp. 269-318). Ciudad de México-Copenhague: CIESAS/WGIA.
- Burguete, A. (2008). Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México. *Alteridades*, 18(35), 67-83.
- Burguete, A. y Leyva, X. (2007). La remunicipalización en Chiapas: entre la paz y la contrainsurgencia. En Leyva, X. y Burguete, A. (coords.), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia* (pp. 23-44). Ciudad de México: Cámara de Diputados/CIESAS/Porrúa.
- Burguete, A. y Torres, J. (2007). Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad. En Leyva, X. y Burguete, A. (coords.), *La remunicipalización de Chiapas: lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia* (pp. 23-44). Ciudad de México: Cámara de Diputados/CIESAS/Porrúa.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2005). *La política genocida en el conflicto armado en Chiapas: reconstrucción de hechos, pruebas, delitos y testimonios*. Documento en PDF. frayba.org.mx [consultado el 11 de octubre de 2017].
- Cowen, M. P. y Shenton, R. W. (1996). *Doctrines of development*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (1994). Declaración de la Selva Lacandona. palabra.ezln.org.mx [consultado el 8 de enero de 2016].
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Estrada Saavedra, M. y Viqueira, J. P. (eds.) (2010). *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine: "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gledhill, J. (2009). Power in political anthropology. *Journal of Power*, 2(1), 9-34.

- Gobierno del Estado de Chiapas (s.f.). Programa de Ciudades Rurales Sustentables. Gobierno del Estado-Instituto de Población y Ciudades Rurales
- Gramsci, A. (2014). Guía metodológica para el análisis de coyuntura, a partir del texto análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza. En *MLN, Taller sobre táctica y organización* (pp. 65-69). Ciudad de México: MLN.
- Green, M. (2012). Doing development and writing culture. Exploring knowledge practices in international development and anthropology. *Anthropological Theory*, 10(1).
- Green, M. (2014). *The development state: aid, culture and civil society in Tanzania*. Woodbridge: Boydell y Brewer.
- Green, M. (2015). After the MDGs: from social development to technoenterprise in Tanzania. *Globalizations*, 12(4), 629-644.
- Garza Lavalle, A. y Zaremberg, G. (2014). Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(221), 19-50.
- Hart, G. (2001). Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths. *Progress in Human Geography*, 25(4), 649-658.
- Hinojosa-Corona, A., Rodríguez-Moreno, V. M., Munguía-Orozco, L. y Meillón-Menchaca, O. (2011). The landslide of November 2007 and generation of a natural dam in the Grijalva River, Chiapas, Mexico. *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana*, 63(1), 15-38.
- Kothari, U. (2006). From colonialism to development: reflections of former colonial officers. *Commonwealth & Comparative Politics*, 44(1), 118-136.
- Kourí, E. (enero de 2015). La invención del ejido. En *Nexos*. [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx) [consultado el 26 de marzo 2017].
- Larkin, B. (2013). The politics and poetics of infrastructure. *Annal Review of Anthropology*, 42, 327-343.
- Law, J. y Mol, A. (2002). *Complexities: social studies of knowledge practices*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Lenin, V. (2014). Extracto y comentarios de la Carta de Engels a Bebel. En *MLN, Taller sobre táctica y organización* (p. 78). Ciudad de México: MLN.
- Leyva, X. y Burguete, A. (2011). *Remunicipalization in Chiapas. Politics and the political in times of counter-insurgency*. San Cristóbal de Las Casas: CIESAS.
- Li, T. (2007). *The will to improve. Governmentality, development, and the practice of politics*. Durham: Duke University Press.
- Libert, A. (2012). *Dialógicas del territorio en Chiapas: un análisis sistémico-complejo del Proyecto Mesoaamérica*. Tesis de maestría. San Cristóbal de Las Casas: Universidad Autónoma Chapingo.

- Martínez, M. (25 de junio 2012). Van por la primera «telegubernatura». En *Reforma*.
- Mitchell, T. (2002). *Rule of experts: Egypt, techno-politics, modernity*. Berkeley: The University of California Press.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. Londres: Pluto Press.
- Namba, M. (2017). Becoming a city: infrastructural fetishism and scattered urbanization in Vi-entiane, Laos. En Harvey, P., Bruun Jensen, C., y Morita, A. (eds.), *Infrastructure and social complexity: a companion* (pp. 76-86). Londres y Nueva York: Routledge.
- Pickard, M. (2012). *El ABC de las Ciudades Rurales «Sustentables»*. San Cristóbal de Las Casas: Radiozapatista. radiozapatista.org [consultado el 8 de abril de 2017].
- Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla Panamá: documento base*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Rauber, I. (2014). Poderes y hegemonías. Gramsci en el debate actual latinoamericano. En *MLN, Taller sobre táctica y organización* (pp. 72-75). Ciudad de México: MLN.
- Rodríguez, L. (2010). Culturas políticas locales y modelos de política pública en territorios indígenas: ¿cuáles son las claves de la acción colectiva? Ponencia presentada durante el I Congreso Nacional de Antropología Social y Etnología, Ciudad de México, 22-24 de septiembre.
- Rus, J. (1994). The “Comunidad Revolucionaria Institucional”: the subversion of native government in Highland Chiapas, 1936-1968. En Joseph, G. y Nugent, D. (eds.), *Everyday forms of state formation: revolution and the negotiation of rule in modern Mexico* (pp. 265-300). Durham: Duke University Press.
- Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas (2011) Capítulo V: Objetivos de Desarrollo del Milenio. En Presupuesto de Egresos 2011 (pp. 89-98).
- Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) (2008). *Ciudades Rurales Sustentables: referentes para la formulación del Plan Maestro*. Tuxtla Gutiérrez: UNACH-Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas (CEDES)-UD.
- Villafuerte, S. D. (2004). Más allá del Plan Puebla-Panamá: del TLCAN al ALCA. *Comercio Exterior*, 54(4), 283-294.
- Wilson, J. (2009). *Abstract space and the Plan Puebla Panamá: a Lefebvrian critique of regional development in Southern Mexico*. Tesis de doctorado. University of Manchester. Manchester.
- Zunino, M. y Pickard, M. (20 de enero de 2009). Ciudades rurales en Chiapas: despojo gubernamental contra el campesinado. En *Ecoportal.net*. www.ecoportal.net [consultado el 24 de noviembre de 2016].

## La segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos. Reto para ambos países

*Selene Gaspar Olvera\**

*Alfonso Velázquez Solórzano\*\**

Recepción: 15 de noviembre de 2017 / Aceptación: 7 de marzo de 2018

**Resumen** El constante flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos ha favorecido su asentamiento (permanente o temporal) y su reproducción en ese país. En México, la población nacida en Estados Unidos de origen mexicano experimentó un incremento importante durante el periodo 2005-2010, derivado del aumento del retorno de connacionales al país. En ambas naciones, este grupo está conformado principalmente por menores y jóvenes en edad escolar. Este estudio se centra en la población menor de 25 años de edad nacida en Estados Unidos con uno o ambos padres nacidos en México y su participación en los sistemas educativos mexicano y estadounidense. Se analizan y contrastan algunas de sus características demográficas y sociales con la finalidad de exhibir las condiciones que prevalecen en este grupo poblacional en ambos países y su permanencia en el respectivo sistema educativo.

**PALABRAS CLAVE:** migración, inmigración, segunda generación, descendientes, México, Estados Unidos.

.....

\* Investigadora en la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo (UAED), adscrita al proyecto Sistema de Información sobre Migración y Desarrollo (SIMDE-UAZ), Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México. selene@estudiosdeldesarrollo.net

\*\* Funcionario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (Coneval), Ciudad de México, México. alfonso.velazquez.s@gmail.com

*The second generation of Mexicans born in the United States.  
A challenge for both countries*

**Abstract** The constant migratory flow of Mexicans to the United States has favored their settlement (permanent or temporary) and reproduction in that country. The number of people in Mexico born in the United States to parents of Mexican origin experienced a significant increase during the period 2005-2010 due to the return to Mexico of a large number of nationals. The present study focuses on minors and young people of school age born in the United States with one at least of their parents born in Mexico, and specifically on those under 25 years old, to review their participation in the educational systems of Mexico and the United States. Some of the demographic and social characteristics of this group of the population are analyzed and compared, to show the prevailing conditions in both countries for these young people, and to determine their permanence in either educational system.

**KEYWORDS:** migration, immigration, second generation, children, offspring, Mexico, United States.

### Introducción

El crecimiento de la inmigración mexicana en Estados Unidos se expresa en el aumento de su descendencia nacida en ese país, población que es parte fundamental del proceso migratorio mexicano. El aumento poblacional de la segunda generación de mexicanos que viven en Estados Unidos es resultado en gran medida de la ola inmigratoria a ese país ocurrida desde la década de los años setenta, tras la aprobación de la Ley de Inmigración y Nacionalidad en 1965 (Ozen y Figlio, 2016). Se estima que en 2015 había 36.7 millones de estadounidenses con al menos un padre inmigrante (13.5 % del total de los estadounidenses de nacimiento); de estos, en los casos de 12.8 millones uno o ambos padres nacieron en México, y representan 34.8 % de los estadounidenses de segunda generación de ascendencia mexicana, según datos de la Encuesta Continua de Población (Current Population Survey, CPS) suplemento de marzo de 2015.<sup>1</sup>

Se estima que en 2015 vivían en México más de 600 mil estadounidenses de origen mexicano, es decir, 82.1% de los 740 mil que tenían su residencia habitual en territorio mexicano. Durante el periodo 2000-2010, un número importante de esta población cambió su residencia a México; la mayoría son niños y jóvenes en edad escolar, 97.5 % tiene menos de 25 años de edad. Es probable que la llegada a México de estos menores esté .....

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, las estimaciones son propias.

determinada en gran parte por la política migratoria de Estados Unidos hacia sus padres, muchos de ellos indocumentados.

La segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos y asentados en territorio estadounidense ha sido estudiada con mayor frecuencia que la radicada en México; sin embargo, en el caso de los primeros todavía se desconocen en buena medida sus condiciones y formas de integración. Desde una perspectiva binacional, el estudio de la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos es relevante no solo por el impacto demográfico, social y económico que tiene en la sociedad estadounidense, sino también por lo que significa para México tener una población compartida por ser hijos de mexicanos con derecho a la doble nacionalidad.

La estructura por edad que presenta la segunda generación de mexicanos en ambas naciones —70.3 % en Estados Unidos (CPS, 2015) y 97.5 % de los que viven en México (Encuesta Intercensal 2015) tienen menos de 25 años de edad—, como señalan Waldinger y Reichl (2006). Esto implica que aún no han tenido su pleno efecto en el plano institucional; es decir, dado que es una población en constante aumento, hay una acumulación importante de menores y jóvenes en edad escolar que requiere servicios públicos de salud y educativos. Un número creciente de inmigrantes en Estados Unidos ha producido una gran población en edad escolar de origen mexicano; sin embargo, también tiene un impacto importante en el mercado laboral estadounidense ya que más de la mitad ha alcanzado la edad de trabajar, pues 51.5 % tiene 16 años o más (CPS, 2015).<sup>2</sup> Para los residentes en México tiene mayor relevancia el plano institucional (salud, educativo, servicios recreativos, etc.) que el laboral debido a que 89.0 % tenían menos de 18 años de edad en 2015 (Encuesta Intercensal 2015).

La estructura peculiar que presenta en México y Estados Unidos favorece el estudio de la población menor de 25 años y su participación en los sistemas educativos de ambas naciones, pilares para el desarrollo humano y social. ¿Qué comparten y cuáles son las diferencias entre los que viven en Estados Unidos y los que residen en México, en particular en su participación en el sistema educativo? Este estudio aporta evidencias de que el país de residencia y otros factores asociados al proceso migratorio de sus padres, tales como tener o no presente a uno o ambos padres en el hogar y el lugar de nacimiento de los padres, determinan la participación de estos menores y jóvenes en el sistema educativo. En función

.....

<sup>2</sup> Según datos de la CPS, suplemento de marzo de 2017, hay 13.2 millones de estadounidenses con uno o ambos padres nacidos en México, de los cuales 68.7 % tiene menos de 25 años. Su número se incrementó entre 2015 y 2017 en poco más de 57 000 personas.

de estos factores y otros de tipo sociodemográfico, se modela la ocurrencia del evento de asistir a la escuela. La hipótesis de este trabajo es que los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos tienen similares condiciones de vulnerabilidad en el sistema educativo en ambas naciones, como efecto de la situación o proceso migratorio de sus padres.

El estudio es de corte transversal y comparativo; se comparan las condiciones de participación de los menores y jóvenes de segunda generación que viven en el vecino país del norte con las de los que residían en México en 2015. En un primer análisis, se compara a la población menor de 15 años que vive en Estados Unidos con la que reside en México; posteriormente, en el mismo marco de ideas, se analiza la situación de los jóvenes de 15 a 24 años de edad. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), «los jóvenes constituyen un grupo heterogéneo en constante evolución y la experiencia de “ser joven”, varía mucho según las regiones del planeta e incluso dentro de un mismo país» (UNESCO.ORG). Las fuentes de información que se utilizan para los que residen en Estados Unidos son los suplementos de marzo y octubre de 2015 de la CPS, y para los que residen en México la Encuesta Intercensal 2015 (véase cuadro 1).

El estudio consta de cuatro apartados. En el primero se define a la segunda generación de mexicanos y se presenta el procedimiento de estimación y descripción de las fuentes de datos utilizadas para tal fin. El segundo presenta una breve revisión del debate y los planteamientos teóricos desde los cuales se ha abordado el estudio de las segundas generaciones de hijos de inmigrantes en Estados Unidos y la importancia de su estudio. En el tercero se analizan los niveles y perfiles de la población objeto de estudio que reside en Estados Unidos y se compara con la que vive en México. El cuarto apartado contrasta su participación en el sistema educativo en Estados Unidos y México mediante un análisis descriptivo y multivariado. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo y se listan algunas recomendaciones de política.

#### Preguntas, procedimiento y fuentes de información

Desde el punto de vista demográfico y sociológico, el concepto de la segunda generación «responde al hecho demográfico de que los inmigrantes tienen hijos en el país de destino, y sociológico de que estos comparten con sus progenitores formas de discriminación, estereotipos, y a veces un estatus social derivado de la trayectoria migratoria de aquellos» (Moncusí, 2007: 464). De manera operativa, se define a la segunda generación de mexicanos (2GM) como aquella población que nació en Estados Unidos y tiene a uno o ambos padres nacidos en México (Oficina del Censo de Estados Unidos). Dado que el análisis se

lleva a cabo con datos de la CPS para el caso de los que residen en Estados Unidos, y de la Encuesta Intercensal 2015 para los que residen en México, en ambos casos se considera a la población en su residencia habitual, concepto que se utiliza para el levantamiento de la información en ambas encuestas (U.S. Census Bureau/INEGI). El procedimiento de estimación de la población objetivo y las fuentes de datos que se utilizan se describen en los cuadros 1a y 1b.

Cabe destacar que las dos encuestas de mayor uso para el estudio son la CPS y la Encuesta de la Comunidad Estadounidense (American Community Survey, ACS). La CPS incluye en sus distintos suplementos la pregunta de lugar de nacimiento del individuo, una para identificar el lugar de nacimiento de la madre y otra sobre el lugar de nacimiento del padre; estas tres preguntas permiten identificar a los hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos de manera robusta. Desafortunadamente la principal fuente de información (CPS) para el estudio de las segundas generaciones, hijos de migrantes, se limita al análisis a nivel nacional, y sin este tipo de datos la segunda generación es indistinguible de la tercera o mayor generación, lo que conduce a una subestimación sistemática del impacto de esta población y la de los inmigrantes en su conjunto (Gaspar Olvera, 2016). La ACS capta a la población en su residencia actual y no incluye las dos preguntas que permiten identificar el lugar de nacimiento de los padres; en cambio, incluye una pregunta sobre la ascendencia que no tiene una relación directa con el país de nacimiento de los padres; es una pregunta de autoadscripción, lo que hace imposible distinguir a la segunda de la tercera generación o más; pero su diseño y gran tamaño de muestra permite el análisis de grupos subnacionales y en distintos niveles geográficos con suficiencia estadística, lo que da validez a la inferencia estadística de los datos estimados a partir de la ACS. Cabe destacar que U.S. Census Bureau ya ha considerado la importancia de su inclusión en la ACS.

La segunda generación de mexicanos. Retos para ambos países

El creciente número de personas nacidas en Estados Unidos de padres inmigrantes procedentes de México ha sido motivo de preocupación para el gobierno y las instituciones estadounidenses. En la mayoría de los estudios destaca su baja escolaridad y la segmentada asimilación económica derivada de esta, lo que atañe además a la situación económica y el bajo perfil educativo de sus padres migrantes. En pocas ocasiones se destaca cómo la política migratoria excluyente implementada para los migrantes desde la década de los noventa del siglo pasado ha jugado un papel importante en su integración, lo cual afecta no solo a los migrantes sino también a sus hijos nacidos en Estados Unidos. De acuerdo con un estudio (Wertheimer, 2002), es común agrupar a los inmigrantes mexicanos y sus hijos

CUADRO 1a. Preguntas, procedimiento y fuentes de información para la estimación de la segunda generación de mexicanos en Estados Unidos y en México

*Metodología para residentes en Estados Unidos*

**Preguntas y cálculo:** Si el entrevistado nació en Estados Unidos (In what country was you born?) y se verifica que alguno de sus padres nació en México (In what country was your mother born? o In what country was your father born?), entonces pertenece a la segunda generación de mexicanos.

Current Population Survey (CPS). Encuesta mensual de hogares a cargo de la Oficina del Censo para la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS). Desde la década de los cincuenta recopila información sobre el empleo, el desempleo y otras características de la población civil no institucionalizada. Su objetivo es producir información sobre la fuerza laboral y las condiciones del mercado laboral. En el levantamiento del mes de marzo de cada año, se amplía la encuesta y se le adhiere un suplemento con preguntas más detalladas sobre el perfil demográfico, social y económico de la población residente en Estados Unidos.

**Fuentes:** Desde finales de la década de los sesenta, el National Center for Education Statistics (NCES) ha financiado un suplemento en el mes octubre para la CPS, que reúne periódicamente datos sobre la matrícula escolar y los logros educativos de nivel preescolar, primaria, secundaria y postsecundaria. Esta encuesta, igual que el suplemento de marzo, permite identificar a la población nacida en Estados Unidos con uno o ambos padres inmigrantes.

Aun cuando no se utiliza la American Community Survey (ACS), se señala que esta encuesta para el estudio de la segunda generación (hijos de inmigrantes) tiene un inconveniente importante al no captar las variables que permiten identificar el lugar de nacimiento de los padres porque la pregunta que arrojaría este dato fue eliminada en los censos de Estados Unidos desde 1990. En su lugar se capta la ascendencia y el origen étnico (autoadscripción), lo que limita su uso para estimar de manera precisa a la segunda generación nacida en Estados Unidos de padres inmigrantes. Este dato es relevante porque de ser incluidas en la ACS permitiría un análisis robusto y con representatividad estadística por origen y con mayor desagregación para ciertas variables de interés. Su diseño y gran tamaño de muestra garantiza la inferencia estadística de los datos para grupos poblacionales y variables que la CPS no garantiza.

Fuente: Elaborado con base en U.S Census Bureau, CPS e INEGI, Cuestionario básico y ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015. Para el caso mexicano la estimación se hizo con base en Gaspar-Olvera (2014).

Cuadro 1b. Preguntas, procedimiento y fuentes de información para la estimación de la segunda generación de mexicanos en Estados Unidos y en México

*Metodología para residentes en México*

Preguntas:	<p>Si el entrevistado nació en Estados Unidos (¿En qué estado de la república o en qué país nació?), se procede a identificar a la figura materna (En esta vivienda ¿vive la madre de (nombre)?) y paterna (En esta vivienda ¿vive el padre de (nombre)?) del entrevistado. Si alguno de los padres nació en México (¿En qué estado de la república o en qué país nació?), entonces pertenece a la segunda generación.</p> <p>La metodología incluye a las personas que declararon ser hijos o nietos del jefe pero no especificaron la identidad de los padres, solo si cumplieron la doble condición de que los hijos o nietos nacieron en Estados Unidos y el jefe del hogar nació en México.</p> <p>Por otra parte, las fuentes de información consideradas solo permiten identificar el lugar de nacimiento de los padres que residen en la misma vivienda, esto implica que las cifras generadas con esta metodología están subestimadas porque excluye a las personas nacidas en Estados Unidos que no cohabitan con sus padres y, por lo tanto, se desconoce el lugar de nacimiento de estos.</p>
Fuentes:	<p>Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. Ambas tienen una cobertura temática amplia que actualiza la información sobre el volumen, composición y distribución de la población residente en el territorio nacional y las condiciones prevalecientes en sus viviendas. Se abordan temas presentes en los últimos censos y guardan comparabilidad con ellos, pero también incorpora temas de reciente interés (inegi.org.mx).</p>

Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, CPS e INEGI, Cuestionario básico y ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015. Para el caso mexicano la estimación se hizo con base en Gaspar-Olvera (2014).

nacidos en Estados Unidos en una misma categoría (origen mexicano). Ello favorece la estigmatización de la segunda generación por el hecho de que sus padres son mexicanos y dificulta observar que las experiencias de los mexicoamericanos son mejores que las de sus padres y que el aumento en la educación es clave para mejorar la situación económica de esta población.

En *Diálogo binacional* (2013) señala que la mayoría de los nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos se hallan estrechamente ligados a las costumbres, valores y expectativas de superación de sus padres y abuelos pero cuentan con algunas ventajas sobre sus padres y hermanos nacidos en México porque tienen la ciudadanía estadounidense por ha-

ber nacido en territorio norteamericano (Waldinger y Reichl, 2006); se suma su dominio del idioma inglés, que tiene un impacto importante en el mercado laboral local y externo; su fluidez es un recurso que tiene valor en ámbitos que exceden al económico, particularmente para los que residen en Estados Unidos. Las barreras del idioma del país anfitrión impiden una plena participación en la vida política e influyen en el acceso a la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios (Gutiérrez, 2010).

El salario de los que hablan un idioma extranjero es dos por ciento mayor que el de los que no lo hacen (Sainz y Zoido, 2002); en este sentido, si las segundas generaciones aprenden o conservan el idioma de sus padres, esto les resultaría favorable. La expansión de las empresas a nivel internacional y el avance de la tecnología ponen a cada vez más empleados en contacto directo con proveedores, clientes y colegas de todo el mundo (Jáuregui, 2015: 3), para los hablantes monolingües se agregan desventajas crecientes en los mercados doméstico e internacional (Tochon citado en Jáuregui, 2015: 3).

Rebeca Callahan señala en sus estudios que los hijos de inmigrantes que abandonan el idioma de su país de origen familiar tienden a tener ingresos bajos respecto a los que retuvieron ambos idiomas (*Gente de éxito*, 2015: 18). Para los nacidos en suelo estadounidense que hablan inglés y español, se suman como ventajas las modificaciones constitucionales de México que dan cabida a la doble ciudadanía y les otorga el derecho a tener la ciudadanía mexicana sin perder la estadounidense.<sup>3</sup> Esta situación invita a reflexionar sobre las implicaciones y retos que impone una población compartida con de-

.....

<sup>3</sup> La nacionalidad mexicana: reforma a la Constitución del 20 de marzo de 1997. Las reformas a la nacionalidad se encuentran en los artículos 30, 32 y 37. Las reformas a la Ley de Nacionalidad (20 de marzo de 1998) refieren: «A) Son mexicanos por nacimiento: [...] II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional (padre mexicano o madre mexicana nacido en territorio nacional); III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre o madre mexicano por naturalización, y IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. B) Son mexicanos por naturalización: [...] II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicano, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley». En esta última reforma se agregó el requisito de que los padres deben haber nacido en territorio nacional, con lo cual la nacionalidad mexicana para los nacidos en el extranjero se limita a la segunda generación. No se podrá otorgar la nacionalidad mexicana a sus descendientes, por lo que no es posible asimilar como nacionales mexicanos a personas totalmente desvinculadas de los intereses del país (González, 2000).

rechos y obligaciones en ambas naciones y mayor facilidad de moverse en ambos lados de la frontera.

No obstante que la asimilación no es integración, a veces se hace referencia a este concepto como integración o incorporación (Brown y Bean, 2006). La integración alude a una similitud cultural con la clase blanca estadounidense en la que se cree que en forma natural esto hará que los inmigrantes y sus hijos lleguen a formar parte de una cultura común, con igual acceso a oportunidades, lo que a su vez los llevará a formar parte de la estructura social del país de residencia (Zhou, 1997). En cambio la integración, a diferencia de la asimilación, permite al individuo mantener su identidad y cultura original sin alterarla de manera profunda, y es un «proceso de construcción social común y compartida, que va más allá de la mera adaptación coyuntural o circunstancial» (Rodríguez, 2008: 5).

La segunda generación en Estados Unidos ha sido estudiada por Portes y Zhou (1993), Rumbaut (2003) y Rumbaut *et al.* (2006), quienes afirman que los hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos se integran en forma selectiva y de varias maneras sin perder su conexión con la cultura ni su relación con los connacionales y comunidades del país de origen de sus padres. Asimismo, señalan que el modo de incorporación de los inmigrantes de primera generación crea oportunidades y un capital social y cultural diferente en las formas de trabajo, redes y valores para las segundas generaciones.

En la integración de inmigrantes y sus hijos nacidos en Estados Unidos se hace hincapié en la importancia que tiene el capital humano y social de los padres, los modos de incorporación y la estructura familiar y los diferentes grados de conexión transnacional como un elemento del contexto de recepción<sup>4</sup> (Portes y Zhou, 1993; Rumbaut, 2003; Rumbaut *et al.*, 2006; Brown y Frank, 2006). Portes y Zhou (1993: 11), por su parte, refieren que las circunstancias socioeconómicas individuales y familiares en que se encuentran los inmigrantes son determinantes en el proceso de integración de sus hijos en las distintas esferas de la vida social y en el aprovechamiento de las oportunidades que su comunidad pueda generar en el destino; lo mismo acontece para los migrantes de retorno y sus hijos nacidos en Estados Unidos cuando llegan a vivir en México de manera voluntaria o involuntaria.

.....

<sup>4</sup> El transnacionalismo se ha abordado principalmente en el contexto estadounidense, donde las comunidades transnacionales configuran un sistema de redes sociales que cruzan las fronteras políticas y que son creadas por los migrantes en su búsqueda de reconocimiento social y avance económico (Ariza y Portes, 2007).

Portes y Rumbaut, en *Children of immigrants longitudinal study 1991-2006* (2006), encontraron que la mayoría de los jóvenes de la segunda generación avanza en lo que se refiere a educación y trabajo, pero una minoría significativa se está quedando atrás. Evidencia que los miembros de la segunda generación se integrarán, ya sea *con éxito o sin él*, a la sociedad estadounidense en lo que se refiere al aprendizaje de su cultura, pero será en forma muy diferente si lo hacen uniéndose a la clase media mayoritaria o a la población de clase baja, en su mayoría marginados y víctimas del racismo. La movilidad intergeneracional corresponde rigurosamente a los pronósticos basados en el capital humano, el tipo de familia y el modo de integración de sus padres, es decir, a diferentes contextos de recepción (Portes *et al.*, 2006).

Asimismo, el estudio de la segunda generación se ha apoyado en la teoría de la integración intergeneracional planteada por Esser (2006) para explicar los diferentes resultados de integración de los inmigrantes y su descendencia al hacer referencia al proceso de integración individual en la estructura de la sociedad estadounidense y al problema de la integración en un sistema social complejo, en el que surgen divergencias y conflictos que inciden en la integración de nativos e inmigrantes.

La integración es un proceso multidimensional diferente de la asimilación. En este estudio se deja de lado el concepto de asimilación y se hace referencia a la integración como el conjunto de oportunidades que permite la movilidad económica y la inclusión social de inmigrantes y nativos; como tal, la integración en las distintas esferas de la vida de una población (comunitaria, económica, social, cultural y residencial) toca a las instituciones. Es competencia y responsabilidad de las instituciones promover los mecanismos necesarios para el desarrollo, crecimiento e inclusión de la sociedad en su conjunto, incluida la atención de la primera infancia; en sistemas elementales y el sistema educativo; el desarrollo personal; el cuidado de la salud; la prestación de los servicios públicos, etc., y eliminar cualquier actitud o actividad de carácter discriminatorio. De acuerdo con Meissner, Meyers, Papademetriou y Fix (2006), la integración exitosa contribuye a forjar comunidades más fuertes e incluyentes en lo económico, social y cultural.

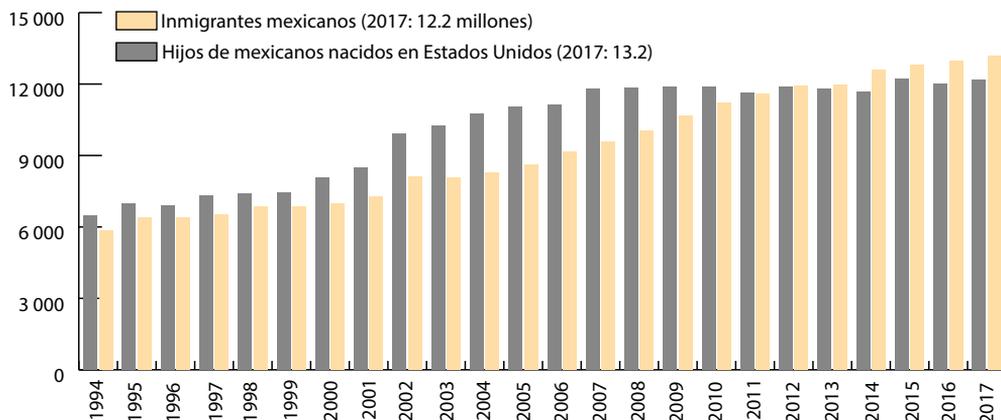
Aun cuando las expectativas futuras (estudio, trabajo o residencia) de largo plazo de la segunda generación de mexicanos no estén en el país de origen de sus padres, no se puede dar por hecho que esto no cambie —mucho menos en el contexto actual—; así que crear las condiciones de adaptación e integración en la sociedad mexicana para las segundas generaciones que viven en el país es un reto ineludible de la sociedad, las instituciones y el gobierno mexicano. Reto aún más inevitable para la sociedad, las instituciones y el gobierno estadounidense ya que estas generaciones son por mucho la minoría nativa más grande

de ese país. Levitt (2004) señala que el supuesto de que la gente va a vivir sus vidas en un solo lugar de acuerdo con una serie de normas nacionales y culturales ya no se sostiene. Por otro lado, los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos pueden «contribuir de manera significativa al desarrollo de México y a una economía binacional que se beneficie de las ventajas comparativas de cada país» (*Diálogo binacional*, 2013: 10).

«La ampliación de los derechos de los mexicanos allende las fronteras constituye sin duda consecuencias significativas del actual escenario migratorio en la esfera política» (Ariza y Portes, 2007: 23). Las reformas a las leyes de nacionalidad en México permiten y fomentan entre sus nacionales la adquisición de la ciudadanía estadounidense para asegurar así su acceso a los derechos sociales, políticos y civiles sin perder su nacionalidad de origen; así mismo, dota de derechos a sus hijos nacidos en el extranjero que residen en el país tales como igualdad de oportunidades de trabajo, educación, servicios de salud y beneficios sociales, entre otros. Cabe señalar que la ley de Estados Unidos no menciona la doble nacionalidad ni exige que una persona elija una nacionalidad u otra. Un ciudadano estadounidense puede naturalizarse en un estado extranjero sin ningún riesgo para su ciudadanía estadounidense. Mazzolari (2007) encontró que el derecho a la doble ciudadanía en Estados Unidos tiene un efecto positivo en las tasas de naturalización de los migrantes, lo que se traduce en mejores empleos y ganancias en el mercado laboral y menor uso de sistemas públicos de bienestar; de acuerdo con la autora, estos resultados sugieren que el derecho a la ciudadanía dual no solo aumenta la propensión a naturalizarse, también puede promover la asimilación económica.

Esta situación refuerza la importancia que tienen los hijos de inmigrantes mexicanos nacidos en Estados Unidos, y la de los propios inmigrantes mexicanos, que en términos políticos y económicos será cada vez mayor en los próximos años y tendrá una fuerte influencia en las relaciones y los acuerdos bilaterales entre ambas naciones. Cifras recientes de CPS-ASEC (2017) indican que el número de estadounidenses con al menos uno de sus padres nacido en México asciende a 13.2 millones y que 32.1 % (3.6 millones) de los 12.2 millones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos han adquirido la ciudadanía estadounidense por naturalización, cifra que en 1994 era de poco más de un millón (16.8 %). En México, 54.2 % de los poco más de 600 000 estadounidenses de origen mexicano con residencia habitual tiene la ciudadanía mexicana. Según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de enero de 2013 a septiembre de 2017 se expidieron 13 656 cartas de naturalización y se llevaron a cabo 2 239 declaratorias de nacionalidad mexicana.

GRÁFICA 1. Inmigrantes mexicanos y sus hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos (1994-2017)



Fuente: Gaspar Olvera (2018) con base en u.s. Census Bureau, CPS-ASEC suplemento de marzo 1994-2017.

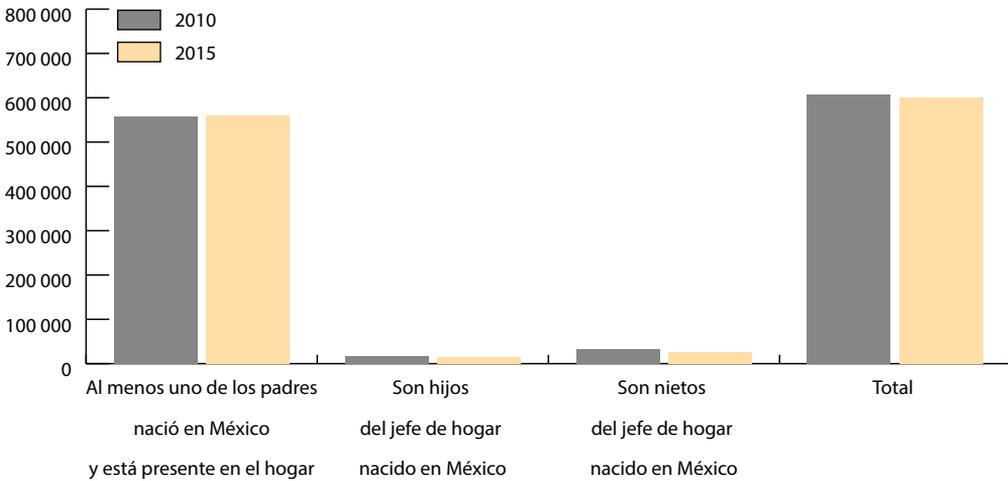
### Segunda generación de mexicanos, cuántos y quiénes son

La inmigración de mexicanos en Estados Unidos ha crecido a tasas por debajo de las de sus hijos nacidos en ese país; se estima que en 1994 había 5.8 millones de estadounidenses con al menos uno de sus padres nacido en México, cifra que creció a una tasa anual de 3.6 %, hasta alcanzar en 2017 los 13.2 millones. La inmigración mexicana pasó de 6.9 millones en 1994 a 12.2 millones en 2017; estas cifras denotan un crecimiento a una tasa anual de 2.8 % en el periodo de observación (véase gráfica 1).

Para México, mediante el procedimiento indirecto descrito en el cuadro 1b, se estima que el número disminuyó de 607 000 en 2010 y a 600 000 en 2015, resultado que puede estar asociado a la caída del retorno de connacionales de Estados Unidos a México; según datos de la muestra censal 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015, el retorno se redujo a casi la mitad pues pasó de poco más de 825 000 en 2005 a 442 000 en 2010, mientras que la inmigración reciente de estadounidenses pasó de 154 000 a 111 000 durante el mismo periodo. La segunda generación de mexicanos en México representa 81.2 % de los 740 000 estadounidenses con residencia habitual en el país (véase gráfica 2).

A partir de esta sección, la estimación de la estadística que se presenta para los que residen en Estados Unidos se lleva a cabo con la CPS del mes de octubre (cuadro 1a). En relación con la estructura por edad, se observa entre los que residen en Estados Unidos que 5.6 millones (44.3 %) tiene menos de 15 años de edad. Entre los que residen en México,

GRÁFICA 2. Estadounidenses de ascendencia mexicana en México (2010 y 2015)



Fuente: Gaspar Olvera (2018) con base en INEGI, Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

ocho de cada diez (80.9 %, 485 000) se encuentran en el mismo rango de edad. Los jóvenes de 15 a 24 años de edad representan 24.8 % (3.1 millones) de los que viven en Estados Unidos y 16.8% (1 01 000) de los residentes en México. La mayoría de los menores de 25 años son hombres, tanto en México como en Estados Unidos. Los residentes en Estados Unidos de 25 años o más exhiben mayor presencia de mujeres; por el contrario, los hombres son mayoría entre los que residen en México, a una razón de 130 hombres por cada cien mujeres. Este resultado supone que los hombres de este grupo poblacional emigran más que las mujeres, como ocurría en el pasado con la emigración de mexicanos (cuadro 2).

### Entorno familiar y condiciones sociales

Para entender las distintas formas de participación en el sistema educativo de los niños y jóvenes de segunda generación de mexicanos y sus resultados se analizaron algunos aspectos relacionados con su entorno familiar, social y económico; variables estructurales como la clase socioeconómica de la familia, la estructura familiar y la formación académica parental, entre otros, que inciden indirectamente en la formación académica de los menores (Marjoribanks y Valle citados en Robledo y García, 2009).

Los resultados que se presentan en el cuadro 3 permiten suponer que el entorno familiar es en muchos aspectos similar; por ejemplo, cohabitación con personas de diferente estatus migratorio, nacionalidad, ciudadanía y lenguaje que se habla (inglés/español), así

CUADRO 2. Estructura por edad y sexo de la segunda generación de mexicanos residentes en Estados Unidos y en México (2015)

Edades	País de residencia							
	Estados Unidos*				México			
	IM	Total	Hombres	Mujeres	IM	Total	Hombres	Mujeres
Total	99	12 570 541	6 247 925	6 322 616	103	600 251	304 862	295 389
0 a 14 años	104	44.3	45.5	43.2	103	80.8	80.5	81
15 a 24 años	102	24.8	25.2	24.5	103	16.8	16.7	16.8
25 a 64 años	95	27.5	26.9	28	130	2.5	2.7	2.2
65 años o más	54	3.4	2.4	4.4	ND	0	ND	ND

ND: Dato no disponible

\* CPS October supplement 2015.

Fuente: con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), March &amp; October Supplement 2015; INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.

como diferencias socioeconómicas y culturales ya sea en uno o en el otro país. Situación que puede favorecer desigualdades y tensiones que afectan en distinta magnitud a los diferentes miembros del hogar.

Sobre el lugar de nacimiento de los padres y su presencia en el hogar, se observa que a medida que aumenta la edad también aumenta la proporción de mexicoamericanos con ambos padres nacidos en México, es decir, son hijos de inmigrantes de largo arribo. Como es de esperar, la mayoría con ambos padres nacidos en México se encuentra entre los que residen en este país; por el contrario, entre los residentes en Estados Unidos la proporción de quienes tiene al menos un padre estadounidense o de otra nacionalidad es superior, en este caso 26.8 % nacieron en Estados Unidos y en el restante 6.6 % uno de los padres nació en otra región, principalmente en Latinoamérica.

La mayor presencia de padres inmigrantes que hablan solo español puede dificultar la participación y el conocimiento del sistema educativo estadounidense (Zoppi y MacDonald, 2006). Según la CPS octubre 2015, la segunda generación de mexicanos de 15 a 24 años que solo hablan español en el hogar asciende a 7.8 %. Bazan y Galvan (s.f.) señalan que las escuelas en ambos países carecen de estrategias para atender e integrar a los estudiantes con experiencia transnacional, es decir, que han estudiado en los sistemas escolares de ambos países (Sánchez y Zúñiga, 2010; Zúñiga, 2013), y los nacidos en Estados Unidos, que pueden tener o no doble nacionalidad, aunque tienen derecho a ella, aún tienen que tramitarla; este trámite en México se conoce como Inserción de Acta Extranjera.

CUADRO 3. Segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos.

Lugar de nacimiento de los padres y su presencia en el hogar, según país de residencia (2015)

	Lugar de nacimiento de los padres			
	En Estados Unidos		En México	
	Menores de 15 años	De 15 a 24 años	Menores de 15 años	De 15 a 24 años
Ambos padres nacieron en México	62.8	73.4	88.5	91.6
Madre (México) y el padre (EUA)	10.4	8.6	2.1	2.6
Madre (EUA) y el padre (México)	19.2	13.4	7.8	4.2
Otro caso	7.7	4.6	1.5	1.5
Al menos uno no nació en México	37.3	26.6	11.4	8.3

	Presencia de los padres en el hogar			
	En Estados Unidos		En México	
	Menores de 15 años	De 15 a 24 años*	Menores de 15 años	De 15 a 24 años*
Ambos padres presentes	75.4	64.0	67.8	62.6
Solo el padre	2.8	4.6	24.0	25.9
Solo la madre	20.0	17.7	2.5	4.7
Ambos ausentes	1.8	13.7	5.7	6.9
Uno o ambos ausentes	24.6	36.0	32.2	37.5

\*Solo incluye solteros (2.8 millones).

Fuente: elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October Supplement 2015; INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) señala que los menores y adolescentes que por diversas razones viven sin el cuidado de sus padres o los que están en riesgo de perderlos están más expuestos a la pobreza, discriminación y exclusión, factores que pueden hacerlos más vulnerables al abuso, la explotación y el abandono. La ausencia de al menos uno de los padres o de ambos en el hogar es superior entre los que residen en México. En los jóvenes solteros de 15 a 24 años la ausencia de ambos padres es superior en 6.8% entre los que residen en Estados Unidos respecto de los que viven en México (cuadro 3).

En el estudio de McLanahan y Sandefur (citado en Chouhy, 2013) sobre el impacto de la ausencia del padre en jóvenes estadounidenses menores de 18 años, encontraron que el riesgo de interrumpir estudios secundarios es 100 % más alto cuando el padre está au-

sente. Por su parte, Chouhy (2013) señala que la ausencia del padre es un factor de riesgo que se manifiesta en la participación escolar cuando los menores entran en la adolescencia. Mientras que Zúñiga (2013) encontró que cuando se trata de la madre los efectos emocionales, familiares y simbólicos son más notables y duraderos.

El enfoque de vulnerabilidad social es el adecuado para entender las repercusiones de la migración a nivel individual, familiar y de hogar; en este último adquiere mayor relevancia, toda vez que la vulnerabilidad genera desventajas sociales (Gaspar Olvera, 2017). La vulnerabilidad social incluye a grupos que se hallan en situación de riesgo porque comparten algún atributo básico común como edad, sexo, condición étnica o localización territorial; y se encuentran en desventaja social debido a condiciones económicas y culturales que afectan negativamente en tanto que experimentan un acceso desigual a recursos básicos de bienestar (CEPAL, 2002). La ausencia de uno o ambos padres y una situación económica desfavorable de estos puede constituir una importante limitación para los logros educativos de la segunda generación (Gouveia y Powell, 2008: 286), ya sea que residan en México o en Estados Unidos.

El bajo ingreso de buena parte de los inmigrantes mexicanos en ese país, su estatus migratorio de residencia y los requisitos de algunos programas tienden a dificultar su participación y la de sus hijos nacidos en Estados Unidos en programas de asistencia alimentaria, salud y educativos. En México, los hijos de mexicanos nacidos en ese país se encuentran en similares condiciones, con bajos ingresos y una posible dependencia monetaria de remesas y programas gubernamentales. Gaspar Olvera (2017) encontró que los hogares con vínculos migratorios internacionales en México exhiben mayor dependencia monetaria de programas gubernamentales, de las remesas internas e internacionales. Es así que las remesas no operan como avenida para reducir la pobreza y sí como un factor que indica un riesgo latente de situar a los dependientes del hogar en situación de mayor vulnerabilidad económica, en caso de que se dejen de recibir o se reduzca el monto enviado (Delgado y Gaspar, 2017).

Un factor de vulnerabilidad es la capacidad de un hogar para satisfacer las necesidades de salud, problema que enfrentan los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos que residen en México y aquellos que viven en Estados Unidos. Los datos indican que de los menores de 15 años que residen en Estados Unidos, 8.3 % (483 000 menores) no tenían cobertura de salud pública o privada, situación que también afecta a 579 000 (18.4 %) de 15 a 24 años de edad. En relación con los que viven en México, 44.3 % (213 000) de los menores de 15 años y 45.1 % (45 000) de los jóvenes de 15 a 24 años de edad no tienen cobertura de salud. El acceso a los servicios de salud de menores (migrantes y nativos) en

territorio norteamericano o en México (migrantes de retorno e hijos nacidos en Estados Unidos) «es uno de los retos fundamentales a resolver por parte de las familias migrantes» (Mancillas, 200: 225), en el que inciden directamente los gobiernos de ambas naciones.

Otro indicador que ilustra las condiciones sociales de una población es la incidencia de pobreza. En Estados Unidos la CPS-ASEC proporciona información nacional oportuna y precisa sobre ingresos monetarios y no monetarios, es la fuente oficial de las estimaciones a nivel nacional de la pobreza. El nivel se determina dividiendo el ingreso familiar por un umbral de pobreza. Si los ingresos de una familia son inferiores a 100 % del umbral de pobreza, cada uno de sus miembros se encuentra en pobreza. Los umbrales de pobreza no varían geográficamente, se actualizan anualmente de acuerdo con la inflación (Índice de Precios al Consumidor: CPI-U). La definición oficial de pobreza considera el ingreso monetario antes de impuestos y excluye las ganancias de capital y los beneficios no monetarios (U.S. Census Bureau).

Los inmigrantes mexicanos y su descendencia que residen en Estados Unidos constituyen una población que enfrenta cotidianamente condiciones de precariedad<sup>5</sup> y vulnerabilidad social. Los datos relevan que 39 % de la segunda generación de mexicanos menores de 15 años están en situación de pobreza, esta proporción entre los de 15 a 24 años fue de 23.4 %. Los altos índices de pobreza observados no sorprenden ya que su situación está estrechamente relacionada con quienes encabezan los hogares en que cohabitan: 65.7 % viven donde el jefe es un inmigrante mexicano, de los cuales 31.1 % se encontraban en condiciones de pobreza; en hogares que ostentan una dependencia económica alta, 45.7 % de los miembros contaba con menos de 15 años de edad. Una de las muchas consecuencias negativas de la pobreza es la falta de oportunidades de desarrollo (Mancillas, 2009).

En México, la institución encargada de medir la pobreza es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y la fuente oficial que se utiliza es la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH); las personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir sus ingresos no son suficientes para adquirir los productos de la canasta alimentaria, se encuentran en pobreza. Para actuali-

.....  
<sup>5</sup> «Precariedad es el fenómeno de degradación de las condiciones de vida, empleo y trabajo que se padece por personas y colectivos, y que dificulta la realización de proyectos de vida personales emancipados, desarrollar la libertad personal y colectiva, y que impide el ejercicio libre de derechos ciudadanos y políticos plenos. La precariedad entraña una situación de dependencia, vulnerabilidad y fragilidad en la obtención de ingresos y bienes necesarios para un proyecto de vida completo, y supone una situación de riesgo de exclusión» (Albarracín, 2015).

zar mensualmente las líneas de bienestar mínimo y bienestar, el Coneval toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria, utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Desafortunadamente la ENIGH no incluye la pregunta de lugar de nacimiento de la persona, pero sí permite identificar, aunque sea de manera subestimada, a los hogares que tienen vínculos migratorios con Estados Unidos, los cuales cumplen con la condición de que al menos una persona recibe remesas desde el exterior o algún miembro del hogar residía en Estados Unidos en los cinco años previos al levantamiento de la encuesta (Gaspar Olvera, 2017). Se estima que en 2016, 56.8 % de los hogares con vínculos migratorios con Estados Unidos estaba en situación de pobreza; este dato da una idea de la situación de pobreza de los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos que se encuentran viviendo en México.

La población en condiciones de pobreza, ya sea migrante o nativa, en particular la de menores y jóvenes, representa un problema social importante debido a que está vinculada a una serie de problemas de desarrollo y de baja escolarización que a largo plazo se traducen en resultados socioeconómicos pobres cuando se llega a la edad adulta (Van Hook, 2003). Ser pobre tiene implicaciones importantes en el desarrollo humano y económico del país (OECD, 2012). A nivel personal, mantenerse en pobreza favorece la inserción en empleos precarios, y para el país provoca menos recaudación de impuestos e incrementa el gasto público (OECD, 2012). Es necesario reconocer la heterogeneidad de los distintos grupos poblacionales para formular políticas públicas adecuadas a sus necesidades, que favorezcan en forma eficiente y eficaz la reducción de la pobreza y los mantenga fuera de ella.

Aun cuando no se cuenta con todos los elementos para entender de manera precisa los factores asociados a la participación de la segunda generación de mexicanos en el sistema educativo en Estados Unidos o en México, tema que además está fuera del alcance de este trabajo, se espera que la estadística y el análisis presentado ayuden a entender mejor esta problemática, y a los tomadores de decisiones a diseñar las políticas públicas apropiadas para mejorar en forma integral la participación en el sistema educativo de una población que tiene y tendrá la capacidad plena de tomar la determinación sobre cuál será su país de residencia, para algunos en el corto y para otros en el largo plazo.

#### Participación en el sistema educativo

El acceso a la educación es un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas y permite acceder también a mejores oportunidades de trabajo y mejorar su condición de vida. El nivel de escolaridad que se logra es un factor cada vez más importante en la determinación del nivel de ingresos de las personas (Levine, 2008: 266).

En Estados Unidos, para los inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en ese país se han identificado una serie de barreras que obstaculizan su desarrollo y participación en el sistema educativo estadounidense. Entre ellos están el dominio del idioma inglés, barreras culturales, estereotipos, prejuicios dentro de las escuelas y en las comunidades, así como barreras económicas y búsqueda de opciones educativas (McCutcheon, 2011).

Gouveia y Powell (2008) encontraron que los hijos de inmigrantes latinos nacidos fuera o en Estados Unidos y que viven en ese país tienen altas aspiraciones; 85.0 % deseaba cursar una carrera universitaria, anhelo similar al de sus padres, pero que en ambos casos es más altos que las expectativas reales alcanzadas o que pueden alcanzar; esto es, entre otros factores, debido a los altos costos de una carrera universitaria en ese país, pues el costo en una institución pública de educación superior a nivel estatal varía si el individuo es residente o no del estado (Tinley, 2009).

Con respecto a quienes opinan que las aspiraciones educativas y laborales de los latinos son bajas, Levine (2006: 175) afirma que el hecho de haber dejado su país de origen para emigrar a Estados Unidos, y lograr permanecer en él, demuestra lo contrario. Por ello es preciso asegurar el ejercicio pleno del derecho a la educación para todas las personas sin importar su origen étnico, raza, país de procedencia, situación económica o estatus legal —como nación, es importante no discriminar a los niños y jóvenes hijos de inmigrantes ya que la mayoría permanecerá en Estados Unidos y quizá los nacidos en ese país que se encuentran en México retornarán en el mediano o largo plazo—. Invertir en educación, «en particular, para niños de entornos socioeconómicos en desventaja es a la vez justo y económicamente eficiente» (OECD, 2012: 2).

En el análisis de esta sección se considera a los menores de 6 a 14 años de edad y a los jóvenes de 15 a 24 años. Las estimaciones para los que residen en Estados Unidos se basan en la CPS suplemento de octubre 2000 y 2015, que a diferencia de la CPS de marzo incluye información sobre la matrícula escolar de las personas con tres años o más de edad, grado al que asistió y si se matriculó en octubre del año previo. Para los residentes en México las estimaciones se llevaron a cabo con datos de la Encuesta Intercensal 2015, que no permite profundizar en la participación de los menores y jóvenes en el sistema educativo, pero sí conocer su asistencia escolar y nivel educativo. Para las equivalencias de los niveles de escolaridad entre México y Estados Unidos se utilizó la clasificación de la Secretaría de Educación Pública (cuadro 4).

La estructura por edad advierte sobre la importante demanda de servicios educativos en ambos países, sobre todo en los niveles básico y medio superior. Los menores de seis a catorce años tienen alta participación en el sistema educativo en ambas naciones, 96.9

CUADRO 4. Equivalencia de los niveles de escolaridad entre México y Estados Unidos

México	Estados Unidos
Educación preescolar, de 3 a 5 años	Pre-kinder (4 años). Kindergarten (5 años).
Educación primaria de 6 a 11 años (1-6 grados)	Elementary o primary education, de 6 a 11 años (1-5 o 6 grados).
Educación secundaria, de 12 a 14 años (1-3 grados)	Junior high school, de 12 a 14 años (6-8 grados)
Bachillerato, de 15 a 17 años (1-3 grados)	High school, de 14 a 18 años (9-12 grados).
Educación superior, modalidades:	Educación superior, modalidades:
• Universidades tecnológicas.	• Postsecondary education college.
• Educación normal.	• University.
• Universidades.	• Professional.
• Institutos tecnológicos.	• Vocational y technical.
• Especialización, maestría.	
• Doctorado y postdoctorado.	

Fuente: Secretaría de Educación Pública de México ([www.mexterior.sep.gob.mx](http://www.mexterior.sep.gob.mx)).

CUADRO 5. Asistencia escolar y nivel de escolaridad según residencia

Grupo de edad	Nivel de escolaridad*	Estados Unidos				México	
		2000	2005	2010	2015	2010	2015
De 6 a 14 años		98.9	97.9	98	96.9	96.1	91.7
De 6 a 11 años	Elementary o primary (primaria)	98.9	97.7	98.1	97.3	96.8	98.2
De 12 a 14 años	Junior high school (secundaria)	98.8	98.3	97.7	96.1	93.4	96.1
De 15 a 24 años		62.4	69.4	64.9	63.2	63.3	68.4
De 15 a 18 años	High school (bachillerato)	87.3	91.6	92.1	90.1	72.6	83.1
De 19 a 24 años	Postsecondary (Estudios superiores)	38	51.3	36.5	41.2	45.6	52.9

\*Para las equivalencias entre los niveles de escolaridad de Estados Unidos y México, y las edades consideradas en cada nivel, véase: [www.mexterior.sep.gob.mx](http://www.mexterior.sep.gob.mx). Incluye solteros de 18 a 24 años.

Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October Supplement, 2000, 2005, 2010 y 2015; INEGI, Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

% de los que viven en Estados Unidos y 98.2 % de los residentes en México asisten a la escuela (véase cuadro 5). Zúñiga (2013) señala que el sistema educativo mexicano no está diseñado para alumnos migrantes. No obstante que Estados Unidos se ha catalogado como un país de migrantes, tampoco tiene un sistema adecuado. Esto implica un reto para ambas

naciones; Sánchez y Zúñiga (2010) señalan que las escuelas son espacios de contacto sociocultural que determinan en gran parte el futuro de los niños y adolescentes.

La participación en el sistema educativo de los jóvenes de 15 a 18 años es superior entre los que residen en Estados Unidos (91.0 %) al de los que viven en México (83.1 %). En el grupo de 19 a 24 años de edad, 52.9 % de los que residen en México y 41.2 % de los que viven en Estados Unidos realizan estudios superiores; la mayor participación observada entre los que residen en México puede obedecer a que en el país los costos para estudiar una carrera profesional son menores que los que se tienen que pagar en universidades y colegios de Estados Unidos. Cabe destacar que, aunque la proporción de jóvenes nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos que realizan estudios superiores en aquel país es baja en relación con la de otros grupos poblacionales, su participación ha aumentado en términos absolutos y porcentuales. Incluso la proporción de inmigrantes mexicanos que realizan estudios superiores en ese país aumentó de 7.1 % en 2000 a 20.6 % en 2015. Este último resultado refleja que se trata de una población que llega a Estados Unidos principalmente por razones laborales y en menor medida por motivos de estudio.

En general, el grupo de 19 a 24 años de edad soltero perteneciente a la segunda generación de mexicanos en Estados Unidos se inscribe en el sistema escolar en proporciones muy inferiores a las de los grupos de edad que le preceden, de manera similar a lo observado entre los que viven en México (cuadro 5). La asistencia a escuelas públicas es la opción primordial de los menores y jóvenes hijos de mexicanos nacidos y radicados en Estados Unidos, más de 95 % asiste a escuelas públicas.

Uno de los obstáculos para integrarse al sistema educativo de México es la falta de documentos oficiales y la revalidación de estudios cursados en Estados Unidos, lo que impide continuar los estudios o bien la participación en el mercado laboral, o una combinación, así como la importancia que tiene el contexto de recepción (Sánchez y Zúñiga, 2010; Zúñiga, 2013; Diálogo binacional, 2013). Otra dificultad es transitar al siguiente nivel educativo cuando «las normas contemplan la expedición de certificados provisionales de educación», situación que se presenta cuando «el alumno no ha podido acreditar su identidad mediante el acta de nacimiento apostillada, certificada y traducida en caso de no estar en español» (Jacobo, 2017: 85).

Los datos de la Encuesta Intercensal 2015 permiten corroborar el problema de la documentación. Por ejemplo, 54.2 % de los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos tienen nacionalidad mexicana. La proporción de menores de 15 años con nacionalidad mexicana es de 51.8 % y entre los jóvenes de 15 a 24 años de 64.0 %. En cuanto a la disponibilidad de acta de nacimiento, 46.7 % de los menores de 15 años contaba con ella, 45.0

**CUADRO 6. Segunda generación de mexicanos e inmigrantes mexicanos residente en Estados Unidos, por grupos de edad según matrícula y permanencia en el sistema escolar (2000 y 2015)**

Grupo de edad y matrícula	2 <sup>G</sup> M mexicanos	Residentes en EUA	Grupo de edad y matrícula	2 <sup>G</sup> M mexicanos	Residentes en EUA
<b>6 a 14 años</b>					
Inscritos en 1999 y 2000	96.9%a	91.3%b	Inscritos en 2014 y 2015	95.1%a	91.2%b
Nuevos inscritos en 2000	0.3%a	1.9%b	Nuevos inscritos 2015	2.8%a	3.9%b
Desertores del ciclo escolar	1.9%a	3.6%b	Desertores del ciclo escolar	1.0%a	2.3%b
No inscritos en 1999 y 2000	0.9%a	3.3%b	No inscritos en 2014 y 2015*	1.1%a	2.6%b
<b>15 a 18 años</b>					
Inscritos en 1999 y 2000	86.2%a	67.3%b	Inscritos en 2014 y 2015	87.1%a	87.7%b
Nuevos inscritos en 2000	5.9%a	3.8%b	Nuevos inscritos 2015	5.4%a	5.8%b
Desertores del ciclo escolar	2.0%a	1.9%b	Desertores del ciclo escolar	3.1%a	2.5%b
No inscritos en 1999 y 2000	5.9%a	26.9%b	No inscritos en 2014 y 2015	4.4%a	4.0%b
<b>19 a 24 años*</b>					
Inscritos en 1999 y 2000	34.4%a	9.0%b	Inscritos en 2014 y 2015	60.0%a	45.0%b
Nuevos inscritos en 2000	10.2%a	4.2%b	Nuevos inscritos 2015	8.3%a	5.0%b
Desertores del ciclo escolar	7.9%a	0.7%b	Desertores del ciclo escolar	6.1%a	3.5%b
No inscritos en 1999 y 2000	47.5%a	86.1%b	No inscritos en 2014 y 2015	25.5%a	46.4%b

\* Incluye solteros.

Si los subíndices por columna son iguales entre sí, significa que las diferencias entre los valores no son estadísticamente significativos a un nivel de 5 %. Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October Supplement, 2000 y 2015.

% estaba registrado en Estados Unidos y 7.5 % no la tiene. Los resultados de este indicador entre los jóvenes de 15 a 24 años son de 56.2 %, 37.1 % y 5.6 %, respectivamente.

### Permanencia en el sistema educativo estadounidense

Obtener un grado de escolaridad de nivel medio superior o superior es una necesidad imperativa para la población. La globalización y los avances tecnológicos han modificado la estructura del mercado laboral y para mantener su competitividad los empleadores requieren gente mejor capacitada y con más alto nivel de escolaridad. Por ello el estudio de los factores que intervienen en la deserción escolar de los jóvenes cobra relevancia, así como el estudio de sus repercusiones tanto personales como de carácter económico. Aquellos que abandonan sus estudios pierden la oportunidad de alcanzar su mayor potencial y de tener mejores condiciones de vida. Los jóvenes que abandonan la escuela tienen un nivel de ingresos bajo y un nivel alto de desempleo (McNeal citado en Brown y Cháirez (s.f.)). Rumberger encontró que el abandono escolar redundaba en una reducción en las ganancias de impuestos públicos y en un incremento en los gastos para programas de asistencia social (citado en Brown y Cháirez, s.f.; OCDE, 2012).

La estadística derivada del suplemento de octubre de la CPS permite observar que la participación en el sistema educativo estadounidense de la segunda generación de mexicanos (2GM) e inmigrantes mexicanos de 6 a 24 años aumentó, en particular entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, lo que reduce de manera importante las brechas entre otros grupos de nativos e inmigrantes (cuadros 6 y 7). La proporción que participa en el sistema educativo entre un año y otro es alta entre los jóvenes de 15 a 24 años; un porcentaje importante hace lo posible por reincorporarse al sistema educativo estadounidense: por cada 81 jóvenes de segunda generación de mexicanos que abandonaron el ciclo escolar 2014 se incorporaron 100 más en el siguiente.

Más aún si consideramos que de los 354 000 desertores 37.9 % pertenecía a la segunda generación. Los datos confirman la necesidad de diseñar e implementar políticas estatales que favorezcan la permanencia y graduación de los estudiantes de la segunda generación de mexicanos y latinos en Estados Unidos (Camacho, 2011). Para los residente en Estados Unidos se ha encontrado que los niños de segunda generación completan más años de escolaridad y tienen aspiraciones académicas más altas que sus pares de tercera generación (Portes *et al.*, 2006; Buriel, 2012).

Un panorama diferente se observa para la 2GM en Estados Unidos al considerar el abandono escolar del conjunto de aquellos que se inscribieron en 2014 pero ya no lo hicieron en 2015. Los resultados muestran que no hubo cambios importantes entre 2000 y

CUADRO 7. Población de 15 a 24 años que estaba inscrita en el ciclo escolar previo y ya no se matriculó en el siguiente, por origen étnico

	Nacidos en Estados Unidos				Inmigrantes		
	2 <sup>GM</sup> mexicanos	3 <sup>GM</sup> mexicanos	2 <sup>GM</sup> asiáticos	Otros nativos de 2 <sup>os</sup>	Otros nativos	Nacidos en México	Otros inmigrantes
<i>Inscritos en 1999</i>							
<i>que ya no se matricularon en 2000</i>							
15 a 18 años	2.3 <sup>a</sup>	2.6 <sup>b</sup>	4.9 <sup>c</sup>	3.0 <sup>d</sup>	2.5 <sup>e</sup>	2.8 <sup>f</sup>	6.8 <sup>g</sup>
19 a 24 años	18.6 <sup>a</sup>	13.7 <sup>b</sup>	9.6 <sup>c</sup>	12.1 <sup>d</sup>	13.3 <sup>e</sup>	7.3 <sup>f</sup>	17.3 <sup>g</sup>
<i>Inscritos en 2006</i>							
<i>que ya no se matricularon en 2007</i>							
15 a 18 años	3.5 <sup>a</sup>	4.1 <sup>b</sup>	3.8 <sup>c</sup>	4.5 <sup>d</sup>	3.2 <sup>e</sup>	2.8 <sup>f</sup>	3.9 <sup>g</sup>
19 a 24 años	19.9 <sup>a</sup>	13.9 <sup>b</sup>	7.8 <sup>c</sup>	15.2 <sup>d</sup>	11.9 <sup>e</sup>	14.2 <sup>f</sup>	13.3 <sup>g</sup>
<i>Inscritos en 2014</i>							
<i>que ya no se matricularon en 2015</i>							
15 a 18 años	2.1 <sup>a</sup>	3.5 <sup>b</sup>	0.8 <sup>c</sup>	1.0 <sup>d</sup>	2.6 <sup>e</sup>	1.5 <sup>f</sup>	7.0 <sup>g</sup>
19 a 24 años	19.3 <sup>a</sup>	19.0 <sup>a</sup>	9.1 <sup>b</sup>	13.0 <sup>c</sup>	14.6 <sup>d</sup>	10.7 <sup>e</sup>	16.1 <sup>f</sup>
<i>Condición de actividad (19 a 24 años)</i>							
Ocupados	42.5 <sup>a</sup>	48.9 <sup>b</sup>	14.2 <sup>c</sup>	41.7 <sup>d</sup>	47.6 <sup>e</sup>	87.3 <sup>f</sup>	38.7 <sup>g</sup>
Desocupados	2.5 <sup>a</sup>			4.1 <sup>c</sup>	4.5 <sup>d</sup>		0.4 <sup>e</sup>
Inactivos	55.0 <sup>a</sup>	51.1 <sup>b</sup>	85.8 <sup>c</sup>	54.3 <sup>d</sup>	48.0 <sup>e</sup>	12.7 <sup>f</sup>	60.9 <sup>g</sup>

Si los subíndices por columna son iguales entre sí, significa que las diferencias entre los valores no son estadísticamente significativas a un nivel de 5%.

Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October Supplement, 2015.

2015; casi dos de cada diez inscritos en 2014 ya no lo hicieron en 2015. La 2GM ostenta el porcentaje más alto de no inscritos en 2015, incluso la cifra que exhiben los inmigrantes mexicanos es inferior (cuadro 7). El cuadro 7 confirma lo ya revelado por Gouveia y Powell (2008) para el grupo de 19 a 24 años: la necesidad de trabajar o el deseo de superar las limitaciones económicas de sus padres hace que un importante número de jóvenes abandonen los estudios al concluir *high school*. El abandono y la no conclusión de ese nivel se relacionan estrechamente con la inestabilidad en el empleo, la inseguridad económica y la transmisión intergeneracional de la pobreza (McLanahan y Bumpass, 1986: 196).

### Rezago educativo

Retomando el análisis comparativo México-Estados Unidos, un aspecto destacado es el rezago educativo que experimentan los hijos de inmigrantes como efecto de la movilidad de los padres, por decisión propia u obligados por las circunstancias económicas, lo que interrumpe sus trayectorias escolares y los hace transitar por los sistemas educativos de ambas naciones. Por ejemplo, entre los menores de la 2GM de seis a doce años en México 15.9 % no tenía escolaridad o tenía preescolar; entre los de trece a quince años de edad que al menos deberían tener un grado de secundaria 21.7 % tenían hasta primaria. En Estados Unidos el rezago educativo de la 2GM no es tan alto en relación con el de los que viven en México, salvo entre los jóvenes de 19 a 24 años. Por ejemplo, 17.8 % de los jóvenes de 16 a 19 años tenía hasta secundaria, mientras que el valor para los residentes en México era de 38.9 %.

CUADRO 8. Rezago educativo de la 2GM de 6 a 25 años de edad residente en Estados Unidos y en México, 2015

Grupos de edad	% En México				% En Estados Unidos			
	6 a 12	13 a 15	16 a 19	20 a 25	6 a 12	13 a 15	16 a 19	20 a 25
Menos de primaria	15.9	0.3	0.4	0.4	n.d.	0.0	0.0	0.1
Primaria		21.4	3.5	3.3		0.3	0.4	0.3
Secundaria			35.0	15.8			17.4	1.8
Preparatoria				40.6				46.7
Rezago	15.9	21.7	38.9	60.2	0.0	0.3	17.8	48.9

Con la finalidad de no sobreestimar el rezago educativo se tomó un año más de edad en cada nivel.

Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October Supplement, 2015; INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Entre los jóvenes de 20 a 24 años que viven en Estados Unidos solo 48.9 % tenían cursado hasta el bachillerato,<sup>6</sup> cuando deberían tener al menos un grado de estudios superiores, esta relación entre los que viven en México fue de 60.2 %. Lo anterior indica que 51.1 % de los residentes en Estados Unidos ostentan al menos un grado de educación superior, mientras que esta proporción entre los que viven en México es de 39.8 % (cuadro 8). La información presentada permite inferir que la movilidad internacional que experimentan los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos tiene un efecto directo en su trayectoria escolar. En este estudio no se profundiza sobre el rezago educativo debido a que desafortunadamente, aun cuando la CPS de octubre, por ser una encuesta de panel cuyo objetivo es informar sobre la inscripción anual por nivel de escolaridad y proporciona información de antecedentes educativos necesarios para producir estimados de deserción sobre una base anual, para el caso de los que residen en México no se tiene una fuente óptima con representatividad estadística (o suficiencia muestral) y con características tales que profundice sobre las causas del rezago de esta población. En México, investigadores como Sánchez y Zúñiga (2010), entre otros, han llevado a cabo estudios de caso cualitativos para solventar este problema y conocer las causas del rezago.

#### Análisis comparativo de algunos factores de riesgo para la asistencia escolar

A fin de identificar algunos factores de riesgo que incidan en la participación de los menores y jóvenes objeto de este estudio en los sistemas educativos en México y Estados Unidos, se construyeron cuatro modelos logísticos en Stata (StataCorp. 2013): uno para la 2GM de 6 a 24 años en Estados Unidos y otro para los que viven en México; y los otros dos modelos para los jóvenes de 15 a 24 años de edad, uno para cada país de residencia. En los cuatro modelos se consideró la asistencia escolar como variable dependiente y se le asignó el valor de 1 si la población objeto de estudio asistía a la escuela y el de cero si no acudía a ella. Las variables independientes del modelo fueron: la edad (grupos), sexo, país de nacimiento de los padres, presencia de los padres en el hogar, idioma que se hablaba en el hogar (solo para los residentes en Estados Unidos) y situación conyugal (para los jóvenes 15 a 24 años).

En sentido estricto, aun cuando se incluyan las mismas variables en los modelos, no se puede llevar a cabo una comparación directa de los resultados para uno y otro país; existen diferencias metodológicas importantes entre una encuesta y otra (CPS suplemento de octubre *vs.* Encuesta Intercensal 2015); además de las diferencias entre los sistemas

.....

<sup>6</sup> 47.6 % de los que viven en México tienen bachillerato y 66.2 % de los que residen en Estados Unidos.

educativos, requisitos, costos, etcétera, y aquellas derivadas del perfil de los menores y jóvenes de segunda generación, de su proceso migratorio y del contexto de recepción para los que ingresan a México. Mediante el análisis de regresión logística binomial, predecimos el resultado de la variable categórica de asistencia escolar en función de las variables independientes o predictores incluidas en el modelo, es decir, estamos modelando la probabilidad de que ocurra un evento en función de otros factores. Los modelos se calculan de manera independiente por país de residencia; así, la probabilidad relativa obtenida en cada modelo ofrece una medida coherente de asistir o no a la escuela, explicada por las variables independientes incluidas en cada modelo, dos para los residentes en Estados Unidos estimados con datos de la CPS y dos para los que residen en México estimados con datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Antes de la interpretación de los resultados se presentan algunos datos relevantes: 81.4 % de la 2GM de 6 a 24 años en Estados Unidos asistió a la escuela y 18.6 % no lo hizo en 2015; para los que viven en México la relación fue de 90.2 % y 9.8 %, respectivamente. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, 63.8 % de los que viven en Estados Unidos y 64.7 % de los que residen en México asistió a la escuela. Se verificó la matriz de correlación y los resultados no justificaron la exclusión de ninguna de las variables consideradas en el modelo. Los signos de los coeficientes en la regresión logística resultaron coherentes con los signos esperados —en todos los casos las afirmaciones se hicieron manteniendo constante el resto de las variables del modelo y solo se interpretaron los resultados estadísticamente significativos con  $*P < 0.05$ ,  $**P < 0.01$  y  $***P < 0.001$ — (cuadros 9a y 9b).

Los resultados del modelo para el grupo de 6 a 24 años muestran que las variables que tienen mayor efecto o riesgo relativo en la asistencia escolar entre los que residen en Estados Unidos son edad, sexo, presencia de los padres en el hogar y en menor medida el idioma que hablan en él. De manera similar, los resultados de los modelos para los que viven en México, con excepción del idioma que se habla en el hogar debido a que no se capta en la Encuesta Intercensal 2015. En el modelo aplicado para Estados Unidos el origen de los padres no es significativo, pero en el modelo para México sí, mientras que la variable de situación conyugal es significativa en ambos países.

Se observa que a medida que la edad aumenta, la probabilidad relativa de asistir disminuye, comportamiento que se constata tanto en el modelo de los que residen en Estados Unidos como en los residentes en México. El hecho de ser mujer reduce la probabilidad de asistir a la escuela para los que viven en Estados Unidos en 4.3 % en comparación con los hombres. Para los que residen en México esa relación se reduce en 0.8 % para las mujeres respecto a los varones.

CUADRO 9a. Probabilidad de asistir a la escuela de la 2<sup>GM</sup> nacidos en Estados Unidos de 6 a 24 años y de 15 a 24 años de edad residentes en Estados Unidos, 2015

Logistic regression Robust Variable dependiente	6 a 24 años			Modelo jóvenes de 15 a 24 años		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Odds Ratio	Coefficientes	dy/dx
Asiste = 1, No asiste = 0"	Coefficientes de la regresión	dy/dx		Odds Ratio	Coefficientes	dy/dx
Variables independientes	y = Pr(asiste) (Predict) = 0.907			y = Pr(asiste) (Predict) = 0.702		
6 a 11 años						
12 a 14 años	0.6708	-0.399	-0.037518	-0.0137	-0.0133	
15 a 18 años	0.2558	-1.363***	-0.158904	-0.0729***	-0.0673***	Categoría de referencia
19 a 24 años	0.0225	-3.793***	-0.598545	-0.569***	-0.514***	0.0888
Hombres						-2.421***
Mujeres	0.5960	-0.518***	-0.043808	-0.0363*	-0.0444**	0.5617
Ambos padres nacieron en México						-0.577**
Al menos uno nació en Estados Unidos	0.9222	-0.081	-0.006941	-0.0175		1.0195
Al menos uno nació en otro país	1.2604	0.231	0.017961	0.00846		0.0193
Ambos padres presentes						3.5514
Al menos un padre está presente	1.0071	0.01	0.000599			1.267**
Ambos padres ausentes	0.2950	-1.221***	-0.152959	-0.209***	-0.00134	0.1979211
						0.8928
						-0.113
						0.2978
						-1.211***
						-0.2800338

Solo habla español									
en el hogar									
Habla inglés en el hogar	0.6531	-0.426*	-0.040334	-0.0291	-0.0317	0.6115	-0.492	-0.1098517	
Unidos									
No unidos									
_cons	57.1755	4.046***	1.002***	1.008***	15.3822	0.4543	-0.789*	-0.182639	
Number of obs =	2334					1012			
Wald chi2(9) =	467.48					206.24			
Prob > chi2 =	0.0000					0.0000			
Pseudo R2 =	0.3765					0.272			
Log pseudolikelihood =	-6993489.7					-5206057.3			
_hatsq P> Z	1.000					0.125			
ROC =	0.8829					0.8305			

Resultados de los modelos logísticos binomiales ponderados. Factor expansión =  $n/N$ \*factor de expansión de la encuesta, donde  $n$  = tamaño de muestra y  $N$  = valor expandido de la población objetivo.

\* $P < 0.05$ , \*\* $P < 0.01$ , \*\*\* $P < 0.001$

Fuente: Elaborado con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), October supplement, 2015.

Cuadro 9b. Probabilidad de asistir a la escuela de la 2<sup>GM</sup> nacidos en Estados Unidos de 6 a 24 años y de 15 a 24 años de edad residentes en México, 2015

Logistic regression Robust Variable dependiente	6 a 24 años				Odds Ratio	Coeficientes	dy/dx	Modelo Jóvenes de 15 a 24 años	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 3				Odds Ratio	Coeficientes
Asiste = 1, No asiste = 0"									
Variables independientes	y = Pr(asiste) (Predict) = 0.907							y = Pr(asiste) (Predict) = 0.702	
6 a 11 años									
12 a 14 años	0.4770	-0.740***	-0.038710	-0.0202***	-0.0199***				
15 a 18 años	0.0702	-2.656***	-0.284347	-0.199***	-0.199***	Categoría de referencia			
19 a 24 años	0.0152	-4.190***	-0.649988	-0.544***	-0.543***	0.2490	-1.390***	-0.3154896	
Hombres									
Mujeres	0.8246	-0.193***	-0.008201	-0.0122***	-0.0120***	0.7473	-0.291***	-0.0651574	
Ambos padres nacieron en México									
Otro caso	1.0553	0.0539	0.002301	0.0221***		0.6211	-0.476**	-0.1053215	
Ambos padres presentes									
Solo el padre presente	0.7579	-0.277*	-0.012564	-0.0207***	0.4817	-0.730***	-0.1702998		
Solo la madre presente	0.7983	-0.225	-0.010551	-0.0207	0.5531	-0.592**	-0.1414248		
Ambos padres ausentes	0.5816	-0.542***	-0.028768	-0.0425***	0.3799	-0.968***	-0.2338591		
Unidos									
No unidos						0.1122	-2.188***	-0.4907445	
_cons	61.9080	4.126***		0.973***	0.995***	7.8255	2.057***		

---

Number of obs =	90270	16346
Wald chi2(9) =	3948.11	752.17
Prob > chi2 =	0.0000	0
Pseudo R2 =	0.3184	0.1409
Log pseudolikelihood =	-19725.435	-11224.548
_hatseq P >  Z	0.974	0.427
ROC =	0.8749	0.7265

---

Resultados de los modelos logísticos binomiales ponderados. Factor expansión =  $n/N$ \*factor de expansión de la encuesta, donde n = tamaño de muestra y N = valor expandido de la población objetivo.

\*P < 0.05, \*\*P < 0.01, \*\*\*P < 0.001

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

El origen nacional de los padres no resultó significativo para los residentes en Estados Unidos. En cambio, para los residentes en México el tener un padre de nacionalidad extranjera apenas incrementó en 0.2 % la probabilidad relativa de asistir a la escuela en relación con la de los que tenían ambos padres nacidos en México, resultado que se mantiene cuando se excluye del modelo la variable presencia de los padres en el hogar (cuadro 9b, modelo 2).

La ausencia de ambos padres en el hogar redujo la probabilidad de asistir a la escuela en 15.3 % para la 2GM en Estados Unidos y 2.9 % para los que viven en México, en comparación con los que tenían a ambos padres presentes en el hogar. En Estados Unidos hallarse en hogares donde solo se habla el idioma español menoscabó la probabilidad de asistir en 4 % en relación con la de los que vivían en hogares donde también se hablaba otro idioma. En conjunto, los de la 2GM de 6 a 24 años en Estados Unidos tenían una probabilidad relativa de asistir a la escuela de 90.7 %, la cual para los que residen en México es de 95.6 %.

Como se aprecia en el cuadro 9a, en los jóvenes de la 2GM de 15 a 24 años en Estados Unidos la probabilidad relativa de asistir a la escuela es de 70.2 % y para los residentes en México 66 %. Al desagregarlo en grupos de edades de 15 a 18 y de 19 a 24 años la probabilidad resultó más alta para el grupo de 15 a 18 años en Estados Unidos (86.8 % vs. 76.2 % en México) y para los jóvenes de 19 a 24 años fue a la inversa (43.9 % en Estados Unidos vs. 46.5 % en México). La probabilidad de estudiar de los jóvenes de 19 a 24 años que viven en México resultó 2.6 % superior.

Una vez más, la variable presencia de los padres en el hogar resultó estadísticamente significativa y provocó una reducción en la probabilidad de estudiar cuando ambos padres estuvieron ausentes en los dos países; sin embargo, solo fue significativa para los que viven en México y la ausencia era paterna. La situación conyugal proporcionó los resultados esperados, los jóvenes solteros tenían una probabilidad más alta de asistir a la escuela que los casados o alguna vez unidos y el efecto más importante se presentó entre los que viven en México.

Con los resultados descriptivos y de los modelos estadísticos que se han presentado en este estudio se confirma que los efectos más importantes de la migración internacional en menores y jóvenes mexicoamericanos es la ausencia de uno o ambos padres, que a su vez tiene un efecto importante sobre su participación y permanencia en el sistema educativo. Esta situación tiene como consecuencia natural un incremento en el rezago educativo, en particular en el país de residencia (México).

## Conclusiones

El vaivén y asentamiento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos ha favorecido su reproducción en ese país; sin embargo, los cambios en la política de seguridad e inmigración que se dieron en particular desde 2001 y las crisis económicas recurrentes que ha experimentado la economía estadounidense han propiciado el retorno a México de mexicanos con toda o parte de su familia. Las posibilidades de desarrollo que brinda la sociedad estadounidense son desiguales no solo para los distintos grupos de inmigrantes que acoge sino también para sus nacionales; Estados Unidos sigue siendo una mejor opción para millones de mexicanos y sus hijos que deciden permanecer en aquel país, emigrar o volver a emigrar, no obstante el contexto actual.

Los hijos de mexicanos nacidos en aquel país tienen distintos niveles de vulnerabilidad, pobreza y exclusión ya sea en México o en Estados Unidos; tales rasgos son diferenciales en cada país, lo cual sugiere que su abordaje es complejo pero ineludible. Es difícil considerar que este grupo de estadounidenses logre una integración exitosa sin una política apropiada; aun entre los grupos más favorecidos, las desigualdades estructurales de exclusión social y segregación persisten y se manifiestan en su menor acceso a servicios de salud, más altos niveles de pobreza y desventajas en el sistema escolar y el mercado laboral.

Sin duda, la problemática tratada en este estudio merece una investigación profunda. Conocer las condiciones en que se integran al sistema educativo, en uno u otro país, los mexicanos y su descendencia nacida en Estados Unidos podrá ayudar a las instancias gubernamentales e instituciones privadas en ambas naciones a formular nuevas estrategias y fortalecer las ya existentes para la retención de estos menores y jóvenes en los respectivos sistemas educativos. En el reconocimiento de que esta problemática no recae en un solo país y de la contribución que hace la población inmigrante mexicana y nativa de Estados Unidos de origen mexicano al desarrollo económico de ambas naciones.

La vida entrelazada de los migrantes mexicanos y sus hijos en uno y otro país sugiere la importancia de que ambos gobiernos acepten la responsabilidad conjunta que tienen ante esta población y juntos busquen soluciones permanentes y eficaces para apoyar el desarrollo educativo de los niños y jóvenes mexicanos y mexicoamericanos que transitan entre los dos sistemas educativos; sin lugar a dudas, ambas naciones se beneficiarán de las contribuciones de esta población en el largo plazo (Delano, 2010).

La problemática social de la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos no se restringe a un asunto de participación en el sistema educativo; es compleja y existen otros factores que los excluyen, marginan e impiden su integración en ambas naciones. Por regla general, los padres están motivados por el sueño de un futuro mejor para sus

hijos y la mayoría ven la educación como esencial para alcanzar el éxito; sin embargo, no todos tienen las mismas posibilidades de acompañar y proporcionar a sus hijos lo necesario para impedir que abandonen sus estudios. El reto para ambos gobiernos y las instituciones educativas es mantener los niveles altos de inscripción escolar y generar las estrategias necesarias para que la segunda generación de mexicanos y otros grupos en desventaja económica y social permanezcan en la escuela y terminen con éxito sus estudios considerando su heterogeneidad y el entorno social y económico en que se da su integración.

A pesar de las condiciones sociales y económicas desfavorables en las que crece la segunda generación de mexicanos en Estados Unidos y en México, mantienen altas tasas de participación escolar en los distintos niveles analizados, pero para cada uno de ellos es necesario diseñar estrategias que faciliten su permanencia y así evitar el rezago educativo o, en el peor de los casos, su deserción definitiva. Para México, este grupo de mexicanos, incluidos los menores y jóvenes nacidos en México que retornan al país, debe considerarse como un grupo de atención prioritaria.

Hemos señalado que la doble ciudadanía otorga a la segunda generación de mexicanos ventajas sobre sus padres y hermanos nacidos en México por el derecho constitucional que les permite adquirir la ciudadanía mexicana sin perder la de su nacimiento; sin embargo, para hacer uso pleno de esa ventaja y gozar plenamente de los derechos fundamentales que la Constitución mexicana les otorga es necesario simplificar los trámites y requisitos para que esta población los pueda ejercer. El mandato constitucional en México otorga no solo el derecho a elegir la ciudadanía mexicana, sino también en cuál de los dos países vivir, y tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano mexicano por nacimiento. Los ciudadanos duales deben lealtad tanto a su país de nacimiento como al país extranjero, y obedecer las leyes de ambos países.

De acuerdo con las aportaciones del *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*, la segunda generación de mexicanos en el país puede «contribuir de manera significativa al desarrollo de México y a una economía binacional que se beneficie de las ventajas comparativas de cada país» (s.f.: 10). Esto es particularmente cierto si la segunda generación de mexicanos que vive en Estados Unidos, así como la que reside en México, encuentra condiciones y tiene oportunidades de desarrollo e integración.

Las oportunidades de desarrollo son un derecho que debe estar al alcance de todos. Ello requiere de acuerdos y convenios bilaterales incluyentes que permitan a la población mexicoamericana, ya sea que resida en México o en Estados Unidos, los medios y las oportunidades que necesite para ello; agilizar los procedimientos de incorporación de esta población en México para garantizar su derecho a la educación, así como su inclusión, conti-

nidad y éxito en el sistema educativo mexicano. Es necesario realizar un análisis integral de esta población, incluidos los migrantes de retorno, para formular políticas sociales y laborales. Fortalecer las acciones bilaterales encaminadas a mejorar el desarrollo y los resultados educativos de los mexicoamericanos en ambas naciones, considerando su situación nacional, residencial, familiar y su vinculación con el fenómeno migratorio internacional entre ambas naciones ◇

## Referencias

- Albarracín, D. (19 de octubre de 2005). ¿Qué se entiende por precariedad? [daniloalba.blogspot.mx](http://daniloalba.blogspot.mx).
- Ariza, M. y Portes, A. (coords.) (2007). La migración internacional de los mexicanos: escenarios y desafíos de cara al nuevo siglo. En *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera* (pp. 11-54). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Bazán, R. A y Galván, Z. G (s.f.). Indicadores de atención en la incorporación de alumnos migrantes USA-México en Morelos. En XI Congreso Nacional de Investigación Educativa / 1. Aprendizaje y Desarrollo Humano / Ponencia.
- Brown, S. K. y Bean, F. D. (2006). Assimilation models, old and new: explaining a long-term process. Washington: Migration Policy Institute (MPI).
- Brown, R. y Chairez, M. (s.f.). ¿Por qué los jóvenes abandonan la escuela? En *Cooperative Extension. Bringing the University to you*. Fact Sheet-99-50. Reno: Universidad de Nevada.
- Buriel, R. (2012). Factores históricos, socio-culturales y conceptuales a tener en cuenta en la investigación con niños y familias mexicano estadounidenses y otros subgrupos latinos. *Psychosocial Intervention*, 21(3).
- Canales, A. y Gaspar, S. (2010). Migración y juventud en Estados Unidos. Condiciones demográficas de exclusión social. En Gandásegui, M. A. y Castillo Fernández, D. (coords.). *Estados Unidos, La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México: CLACSO.
- Camacho Liu, M. (2011). Trends in Latino college access and success. Washington: National Conference of State Legislatures.
- Chouhy, R. (2013). Función paterna y familia monoparental: ¿cuál es el costo de prescindir del padre? *Psicología y Psicopedagogía*, 1(2). [p3.usal.edu.ar](http://p3.usal.edu.ar).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002). *Vulnerabilidad socio-demográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasil: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Documento en PDF: [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

- Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) (2013). *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos. Documento en PDF: [www.oas.org](http://www.oas.org).
- Delano, A. (2010). ¿Integración de migrantes vs. vínculos transnacionales? El papel del Estado emisor. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 90, pp. 105-143. Documento en PDF: [revistadigital.sre.gob.mx](http://revistadigital.sre.gob.mx)
- Delgado Wise, R. y Gaspar Olvera, S. (2018). Confrontando el discurso dominante: las remesas bajo el prisma de la experiencia mexicana. *REMHU*, 26 (52).
- Escobar Latapí, A., Lowell, L. y Martin, S. (s.f. y 2013). *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Esser, H. (2006). ¿Requiere la ‘nueva’ inmigración de una ‘nueva’ teoría de la integración intergeneracional? En Portes, A. y DeWind, J. (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 325-359). México: Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa.
- Fundación Konrad Adenauer (2007). *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Gaspar Olvera, S. (2018). *Estadounidenses de origen mexicano en México, 2010 y 2015. Análisis estratégico 2018-2024 del Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. En edición.
- Gaspar Olvera, S. (2017). Vulnerabilidad de los hogares con vínculos migratorios internacionales en México. *Diarios de Terruño*, 3, 13-38.
- Gaspar Olvera, S. (2016). Migración México-Estados Unidos. Información e instrumentos de análisis 1970-2016. Documento inédito.
- Gaspar Olvera, S. (2014). La segunda generación de mexicanos nacidos y residentes en Estados Unidos y en México: una aproximación a su número y una mirada a sus características. Documento inédito.
- Gente de Éxito* (2015). ¿Cual es el beneficio económico de ser bilingüe? revista *Gente de Éxito*, 46. Recuperado de [es.calameo.com](http://es.calameo.com) [consultado el 11 de agosto de 2016].
- González Martín, N. (2000). Ley de Nacionalidad. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, 98. Recuperado de [revistas.juridicas.unam.mx](http://revistas.juridicas.unam.mx) [consultado el 11 de agosto de 2016].
- Gouveia, L. y Powell, M. A. (2008). Los escollos de la asimilación segmentada en nuevos destinos. Segunda generación de mexicanos y latinos en Nebraska. En Levine, E. (coord.), *La migración y los latinos en Estados Unidos. Visiones y conexiones* (pp. 279-293). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

- Gutiérrez Palacios, R. (2010). Lengua e inmigración: conocimiento del español e integración de los inmigrantes. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 85, 47-64.
- Jáuregui, H. (2015). Increasing American bilingualism: policies for evidence-based world languages education. *Evans School Review*, 5, 10-26.
- Jacobo, S. M. (2017). De regreso a 'casa' y sin apostilla: estudiantes mexicanoamericanos en México. *Revista Sinéctica*, 48.
- Levine, E. (ed.) (2008). Transnacionalismo e incorporación laboral de migrantes mexicanos en Estados Unidos y las perspectivas de ascenso socioeconómico para sus hijos. *La migración y los latinos en Estados Unidos: visiones y conexiones* (pp. 253-274). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Levine, E. (2006). Hijos de migrantes mexicanos en las escuelas de Estados Unidos. *Sociológica*, 60, 173-206.
- Levitt, P. (2004). *Transnational migrants: when "home" means more than one country*. Washington: MPI.
- Mancillas Bazán, C. (2009). Migración de menores mexicanos a Estados Unidos. En Leite, P. y Giorguli, S. E (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos* (pp. 211-246). México: Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Marjoribanks, K. (2003). Family background adolescent's achievement and aspirations, and young adult's enrolment in Australian universities. *Aula Abierta*, 82, 147-159.
- Mazzolari, F. (2007). *Dual citizenship rights: do they make more and better citizens?* Bonn: University of California at Irvine, IZA.
- McNeal, R. (1997). High school dropouts: a closer examination of school effects. *Social Science Quarterly*, 78, 210-222.
- McCutcheon, S. K. (2011). *Perceived barriers to post-secondary education options for Hispanic students*. Reporte de investigación para obtener el grado de maestría, The Graduate School University of Wisconsin-Stout.
- McLanahan, S. y Bumpass, L. (1986). Intergenerational consequences of family disruption. *CDE Working paper* 86-10.
- Meissner, D., Meyers, D. W., Papademetriou, D. G., y Fix, M. (2006). *La inmigración y el futuro de los Estados Unidos: un nuevo capítulo*. Washington: MPI.
- Moncusí Ferré, A. (2007). «Segundas generaciones». ¿La inmigración como condición hereditaria? *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 2(3), 459-487.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*. OECD Publishing.

- Özek, U. y Figlio, D. N. (2016). Cross-generational differences in educational outcomes in the second great wave of immigration (No. w22262). Washington: National Bureau of Economic Research.
- Palummo, J. (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pew Hispanic Center/Kaiser Family Foundation (2004). National Survey of Latinos. Education.
- Portes, A., Fernández-Kelly, P., y Haller, W. (2006). La asimilación segmentada sobre el terreno: la nueva segunda generación al inicio de la vida adulta. *Migraciones*, 19, 7-58.
- Portes, A., Fernández-Kelly, P. y Haller, W. (2009). The adaptation of the immigrant second generation in America: a theoretical overview and recent evidence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(7), 1077-1104.
- Portes, A. y Rumbaut, R. G. (2006). *The second generation in early adulthood: new findings from the children of immigrants longitudinal study*. Washington: MPI.
- Portes, A. y Zhou, M. (1993). The new second generation: segmented assimilation and its variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(1), 74-96.
- Rendall, M. S. y Torr, B. M. (2008). Emigration and schooling among second-generation Mexican-American children. *The International Migration Review*, 42(3), 729-739.
- Robledo Ramón, P. y García Sánchez, J. N. (2009). El entorno familiar y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos con dificultades de aprendizaje: revisión de estudios empíricos. *Aula Abierta*, 37(1), 117-128.
- Rodrigues, J. S. J. (2008). Inmigración e integración de los inmigrantes al país de acogida. Psicología sin fronteras. *Revista Electrónica de Intervención Psicosocial y Psicología Comunitaria*, 3.(1) 4-10.
- Roopa, N. (2005). Preparing for Americans future: Latinos in education. *The Modern American*, 1(2), 18-20.
- Rumbaut, R. G. (2015). Assimilation of immigrants. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (vol. 2, pp. 81-87). Oxford: Elsevier.
- Rumbaut, R. G. (2003). Edades, etapas de la vida y cohortes generacionales: un análisis de las dos primeras generaciones de inmigrantes en Estados Unidos. En Portes, A. y DeWind, J. (co-ords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 361-410). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Rumbaut, R. G., Gonzales, R., Komaie, G., Morgan, C. y Tafoya-Estrada, R. (2006). Immigration and incarceration: patterns and predictors of imprisonment among first-and second-generation young adults. En Martínez, R. y Valenzuela, A. (eds.), *Immigration and crime: race, ethnicity, and violence*. New York: New York University Press.

- Rumberger, R. (1987). High school dropouts: a review of the issues and evidence. *Review of Educational Research*, 57, 1001-1121.
- Rumberger, R. W. (1983). Dropping out of high school: the influence of race, sex and family background. *American Educational Research Journal*, 20(2), 199-220.
- Sainz, A. y Zoido, E. (2002). The returns to speaking a second language. Working paper núm. 02-16. Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Sánchez Gracia, J. y Zúñiga, V. (2010). Trayectorias de los alumnos transnacionales en México. Propuesta intercultural de atención educativa. *Trayectorias*, 12, 5-23.
- Tinley, A. (2009). La situación educativa de los mexicanos en Estados Unidos: aprendizajes para orientar las políticas públicas de migración. En Leite, P. y Giorguli, S. E. (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos* (pp. 265-312). México: Conapo.
- Tochon, F. V. (2009). The key to global understanding: world languages education—why schools need to adapt. *Review of Educational Research*, 79(2), 650-681.
- Valle, C., González, D. y Frías, M. (2006). Estructura familiar y rendimiento escolar en niños de educación primaria de nivel socioeconómico bajo. *Anuario de investigaciones educativas*, 7, 237-250.
- Van Hook, J. (2003). *Poverty grows among children of immigrants in US*. Washington: MPI.
- Waldinger, R. y Reichl, R. (2006). *Second-generation Mexicans: getting ahead or falling behind?* Washington: MPI.
- Wertheimer, R. (2002). Youth who “age out” of foster care: troubled lives, troubling prospects. En *Trends Child Research Brief*. 2002-59, diciembre. Documento en PDF: [www.childtrends.org](http://www.childtrends.org).
- Zhou, M. (1997). Segmented assimilation: issues, controversies, and recent research. En *International Migration Review*, 31(4), 795-100.
- Zoppi, I. M. (2006). *Latino parental involvement in students' school attendance and achievement*. Region II District of Prince George's County Public Schools Research Report. Maryland Institute of Minority Achievement and Urban Education (MIMAUE). College of Education, University of Maryland, College Park.
- Zúñiga, V. (2013). Migrantes internacionales en las escuelas mexicanas: desafíos actuales y futuros de política educativa. *Sinéctica*, 40.



# Seguros de gastos médicos asociados al turismo médico en México: los sistemas de salud y la apertura comercial

*Julieta Guzmán Flores\**

Recepción: 8 de enero de 2018 / Aceptación: 18 de abril de 2018

**Resumen** Una parte de la población de origen mexicano que vive o trabaja en Estados Unidos ha sido beneficiada con el pago de los costos de los servicios médicos obtenidos en México a través de terceros pagadores. Algunos acuerdos regulatorios entre ambos países han hecho posible que el mercado de seguros médicos privados internacionales ofrezca opciones de reembolso, y que en el caso de los esquemas transfronterizos se obtengan primas de seguros, deducibles y copagos más baratos. El objetivo de este artículo es explorar y discutir las circunstancias de los sistemas de salud y de apertura comercial que posibilitan el turismo médico entre México y Estados Unidos, que involucra a las compañías aseguradoras y a los gobiernos. Como metodología, se utiliza la revisión narrativa de la literatura con la finalidad de sintetizar las principales áreas de debate identificadas en textos recuperados mediante búsquedas en bases de datos. Los resultados muestran el panorama del sistema de salud del mercado estadounidense, que permite la existencia de planes de seguros médicos internacionales vinculados al turismo médico y el funcionamiento de planes de salud transfronterizos en México. Las conclusiones versan sobre el aparente control unilateral de Estados Unidos, las limitaciones y las altas posibilidades de expansión del mercado de seguros de gastos médicos privados internacionales y transfronterizos. Desde el enfoque del turismo médico mexicano, el debate se centra en

.....

\* Profesora investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. [julieta.guzman@cucea.udg.mx](mailto:julieta.guzman@cucea.udg.mx).

los retos que este enfrenta con la apertura comercial de hace dos décadas: la integración a la calidad de los servicios de salud y la seguridad del turista médico.

PALABRAS CLAVE: seguros de gastos médicos privados, turismo médico, TLCAN, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

### *Insurance of private medical expenses associated with medical tourism in Mexico: the health systems and trade opening*

**Abstract** A considerable number of the people of Mexican origin living or working in the United States have benefited from having some of the costs of medical services obtained by them in Mexico paid for by third-party payers. Regulatory agreements between the two countries have made it possible for the international private health insurance market to offer reimbursement options and, in the case of cross-border schemes, for customers to obtain cheaper insurance premiums, deductibles and co-payments. The objective of this article is to explore and discuss the circumstances of the removal of barriers in trade and the provision of health services that has made medical tourism possible between Mexico and the United States, with the involvement of insurance companies and governments. The methodology adopted is to conduct a narrative literature review and synthesize the main areas of debate identified in texts recovered from searches in the databases used. The results of this study provide a view of the US health service market which allows international medical insurance plans linked to medical tourism and the operation of cross-border health plans in Mexico to function. The conclusions address the apparently unilateral control of this part of the market by the United States, its limitations and the high possibilities there are for expansion of international and cross-border insurance. With regard to Mexican medical tourism debate is focused on the challenges that trade opening has brought for two decades: the need for quality health services to be integrated into the care provided and to ensure the safety of medical tourism for those who are US residents.

KEY WORDS: private medical expenses insurance, medical tourism, NAFTA, GATS.

### Introducción

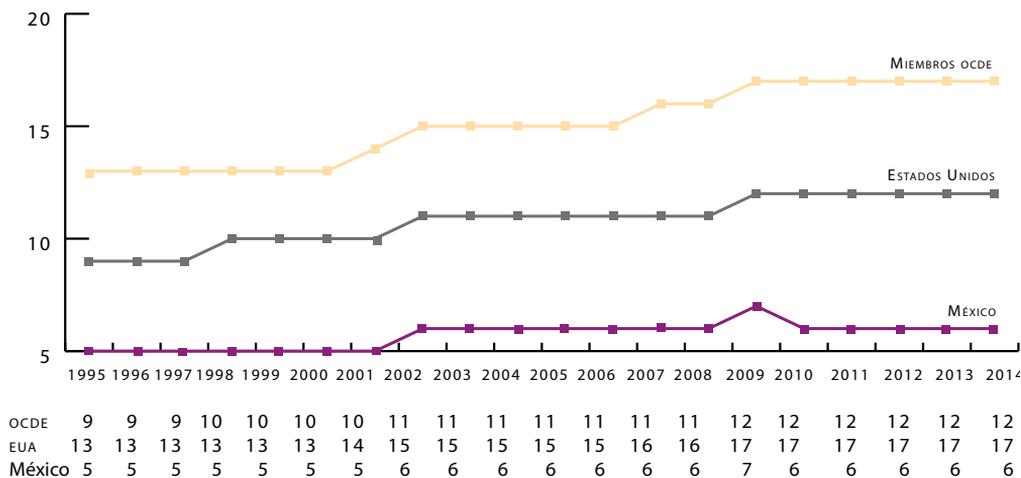
El enfoque neoliberal de mercado supone que el turismo médico es resultado de acuerdos multilaterales para la liberalización del comercio de los servicios de salud, que se asocia con el rol que juega el gobierno como regulador y promotor de la salud privada (Blouin *et al.*, 2006; Ormond *et al.*, 2014).

El turismo médico, además de tener destinos multidireccionales, se relaciona con la migración de retorno de mexicanos desde Estados Unidos; los viajeros médicos son, por ejemplo, la población de origen mexicano en ese país (Connell, 2013, 2016). Una gran parte del turismo médico en México procedente de Estados Unidos son las visitas médicas de inmigrantes que retornan a su lugar de origen, muchas veces por motivos familiares, por una emergencia o porque no pueden posponer más la atención médica (Bergmark *et al.*, 2010; Wallace *et al.*, 2009; Horton y Cole, 2011). El turismo médico se refiere al uso de los servicios médicos y hospitalarios en el extranjero (Connell, 2013). Las cifras más conservadoras de diversos estudios empíricos incluyen también el llamado turismo médico *diaspórico*, pero excluyen de sus estimaciones los cruces médicos fronterizos, el turismo de bienestar y las visitas médicas de los retirados extranjeros que ya son residentes (Connell, 2013; Woodman, 2008).

Los factores con mayor influencia en un viaje médico son la falta de un seguro médico y el subaseguramiento o la cobertura limitada en el país de origen. La tenencia de seguros de gastos médicos con opción internacional, en cambio, puede empoderar al paciente para que compre un producto más barato o compensar un vacío nacional (Reisman, 2010). Existen iniciativas como Blue Cross/Blue Shield, Sistemas Médicos Nacionales, S.A. de C.V. (SIMNSA) y Medi-Excel, S.A. de C.V., que ofrecen cobertura en México a través de planes de seguros; oferta relativamente pequeña para los grandes problemas que enfrenta la población de origen mexicano en Estados Unidos, entre ellos las brechas de cobertura, que tienen que ver con costos elevados, acceso inadecuado y protección a la salud insuficiente. Para entender cómo se ha conformado esta oferta de seguros de gastos médicos mayores con estos servicios en México es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿bajo qué circunstancias regulatorias y de apertura comercial se han concertado los actuales planes de seguros de gastos médicos privados que incluyen proveedores médicos mexicanos en sus carteras?

Las palabras clave fueron determinadas tras una amplia búsqueda inicial de literatura. En primer lugar, se identificaron las variables para proporcionar un enfoque estructurado, y posteriormente se buscó la literatura en las bases de datos. En segundo lugar, se seleccionó, discutió y evaluó la información por secciones, tomando en cuenta que hiciera referencia a las condiciones y tendencias relevantes que asocian el turismo médico y los seguros de gastos médicos con la cobertura en el extranjero, amén de que reseñara a la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos y que fuese una investigación teórica o empírica y no una opinión. La metodología empleada consistió en una revisión de la literatura que incluyera palabras clave de Medical Subject Headings (MESH). La búsqueda se realizó

GRÁFICA 1. Gasto público en salud en México, Estados Unidos y países miembros de la OCDE como porcentaje del PIB (1995-2014)



Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial.

el 12 de noviembre de 2017. Las bases de datos usadas fueron Medline, PubMed, Ebsco e ISI Web of Knowledge.

En la primera sección de este artículo se identifica el contexto de los sistemas de salud y de mercado, con énfasis en México y Estados Unidos. En la segunda se analizan las tendencias de los acuerdos multilaterales y bilaterales en cuanto a la liberación del comercio de los servicios de salud. Posteriormente se define el concepto de turismo médico y se discuten los seguros de gastos médicos en dos subsecciones, referentes a los seguros de gastos médicos mayores con opción internacional y los seguros transfronterizos.

### El contexto de los sistemas de salud mixto y de mercado

Estados Unidos posee el gasto en salud per cápita más alto entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); según el último reporte del Banco Mundial, representó 17.1 % de su producto interno bruto (PIB) per cápita (gráfica 1). De acuerdo con un informe del Instituto Global McKinsey (Ehrbeck *et al.*, 2008), Estados Unidos no solo gasta más dinero en administrar la atención a la salud, también son altos los costos de consultas con el médico, los procedimientos y la compra de medicamentos. Su sistema de salud funciona como un esquema de mercado que, lejos de hacer más eficiente la atención sanitaria, ha elevado sustancialmente los costos de primas,

deducibles y copagos. A través de acuerdos con organizaciones del extranjero, las aseguradoras privadas nacionales o las Organizaciones de Mantenimiento de la Salud (HMO, por sus siglas en inglés) pueden lograr ahorros en las primas, una gama más amplia de servicios médicos y seguro para sus dependientes (Horowitz *et al.*, 2007). De los países miembros de la OCDE, únicamente Canadá, Estados Unidos, Alemania, Austria, Bélgica, España y Luxemburgo ofrecen un seguro médico público que cubre casos de emergencia médica en el extranjero. Cuando se trata del Medicare, algunas veces se pueden recibir los servicios de salud en México o Canadá.<sup>1</sup> El seguro de salud público en ningún país miembro de la OCDE cubre los servicios médicos electivos. Medicare, cuyo pilar son los adultos mayores, cubre los servicios hospitalarios en el extranjero cuando no se trata de emergencias y únicamente si las personas adscritas se encuentran más próximas a estos servicios médicos que el hospital más cercano de Estados Unidos. Algunas categorías del seguro complementario del Medicare, denominado Medigap, cubren gran parte de la atención de emergencia en el extranjero durante los primeros dos meses del viaje. La lógica obedece también a que los residentes retirados en México no son considerados turistas médicos, sino como pacientes internacionales.

La interacción entre el sistema de salud del país y el seguro de gastos médicos tiene mucho que ver con los rezagos en el intercambio de servicios de salud, ya que depende de ciertas características, como el régimen regulatorio, los mecanismos y las medidas de política comercial (Díaz-Benavides, 2002). En Chile, por ejemplo, existe una alta participación del seguro privado. El mismo caso es para Estados Unidos, donde la principal fuente de cobertura son los seguros de salud privados, ya que estos se ofrecen como seguro de salud «obligatorio» (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2000).

Aunque la atención administrada puede ser una manera eficaz de controlar el gasto en salud pública, la elección del consumidor es limitada (Stocker *et al.*, 1999: 1132). Las HMO entraron en el mercado de América Latina por la recompensa financiera, y la calidad y atención preventiva en esta modalidad ha deteriorado aún más la situación de vulnerabilidad de grupos con los copagos obligatorios.

El sistema de salud de Estados Unidos está basado en los principios de *administración gerenciada* de las HMO estadounidenses. Básicamente son programas de prepago de los seguros de salud privados y no existe un seguro médico universal; quienes pueden optar por .....

<sup>1</sup> Estados Unidos aprobó la Ley de Responsabilidad de Seguros de Salud y de Portabilidad (HIPAA, por sus siglas en inglés) en 1996 para proteger las historias clínicas de los individuos y los datos relacionados con la atención de salud otra.

un servicio médico gubernamental como *Medicaid* son personas con muy pocos recursos económicos, los calificados como pobres. En los sistemas de salud públicos y mixtos, en cambio, los seguros de salud privados son complementarios (cubren copagos/deducibles) y suplementarios (lo que no está cubierto) (Drechsler y Jütting, 2007).

La Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible (*Patient Protection and Affordable Care Act*, PPACA) o el *Obamacare* han simplificado para los consumidores el uso de métricas de calidad en la compra de un seguro de salud y les ha dado mayor transparencia. El PPACA redujo el rezago de falta de cobertura cuando el número de personas sin seguro pasó de 54 a 23 millones en 2011 (Cortez, 2011). La situación opuesta es que la distribución de los residentes estadounidenses en el área fronteriza entre Estados Unidos y México es diferente de la del país: casi la mitad (47 %) no cuentan con seguro, 23 % tienen un seguro patrocinado por el empleador, 12.1 % tienen *Medicare* (en su mayoría son retirados o con problemas graves de salud y discapacitados), 6.1 % se autoaseguró y 5 % tiene *Medicaid* (población con ingresos por debajo del umbral de la pobreza).

En México, con un sistema de salud mixto, los seguros de salud privados tienen una baja participación, ya que funcionan como alternativa privada para la cobertura pública universal (cuadro 1). Las familias y empresas mexicanas tienen que hacer un pago doble: por un lado, se tiene la obligación de cubrir las cuotas de la seguridad social; por el otro, se debe pagar la prima de un seguro privado si se desea contar con la protección de seguros de salud y médicos (Cásares, 2014).

El mercado de los seguros médicos privados de los países miembros de la OCDE es operado por diferentes tipos de aseguradoras, y existen variantes que caracterizan a los seguros de salud privada en cada país. En Estados Unidos, por ejemplo, hay gran número de compañías de seguros cuya movilidad de asegurados es mínima; en el país operan una variedad de aseguradoras con y sin fines de lucro (Colombo y Tapay, 2004). En Canadá y México las aseguradoras que dominan el mercado son las comerciales no especializadas, y en Europa en general son las mutualidades de previsión social y sin ánimo de lucro.

En un estudio de la consultora McKinsey&Company (Singhal *et al.*, 2016) se analiza el desarrollo de los mercados de seguros de gastos médicos, con énfasis en la manera como la regulación del seguro médico en cada país establece el marco para el desarrollo y crecimiento del mercado. De ahí surgen opciones estratégicas que diseñan y eligen a los pagadores privados (aseguradoras), que pueden ser desde pagos por accidentes, seguros suplementarios, planes de *administración gerenciada* o indemnización total. Otros solo reembolsan al paciente en su país, y otros más buscan cubrir alternativas internacionales, parciales o totales.

CUADRO 1. Participación porcentual del financiamiento de los seguros de salud privados en el total de gasto en salud (2009-2013)

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Alemania	9.4	9.4	9.5	9.4	9.3
Canadá	13.1	12.8	13.0	13.1	13.2
Chile	19.7	19.5	19.5	19.9	20.0
Estados Unidos	35.3	35.1	35.3	35.3	34.9
México	3.9	4	4.2	4.1	4.2

Fuente: OECD (2015).

Las compañías pueden ofrecer reembolsos siempre y cuando los proveedores de servicios de salud estén autorizados, como ocurre en Alemania. En Estados Unidos las aseguradoras colaboran con terceros administradores, que pueden dar preferencia a los clientes para que puedan tener acceso a algunos proveedores (Singhal *et al.*, 2016: 16).

En ciertos sistemas de salud públicos o mixtos (públicos y privados) los pacientes realizan copagos en el tratamiento o la hospitalización, o bien hacen gastos con sus propios recursos para medicinas no cubiertas (Drechsler y Jütting, 2007; Stocker *et al.*, 1999). Es notorio que los gastos de las primas varían de un país a otro (cuadro 2), sobre todo en Estados Unidos, que desde hace más de una década presenta una escalada de costos en los servicios profesionales y de hospitalización como reflejo de la adquisición de tecnología de vanguardia y de los seguros de responsabilidad civil o de negligencia médica.

CUADRO 2. Gasto de seguro de salud privado per cápita, en dólares al precio de paridad de compra (2009-2013)

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Australia	292.2	296.9	309.8	342.5	..
Canadá	537.3	542.5	551.9	564.6	572.5
Chile	225.6	237.7	265.2	293.4	321.4
Francia	505	525.5	556	563	573
Alemania	389.7	408.7	430.5	441.3	449.3
México	36.1	37.4	40.8	42.5	44.5
Holanda	282.9	281.8	312.1	319.2	304.4
Reino Unido	103.5	100.2	111.4	119.7	113.6
Estados Unidos	2,715.6	2,787.4	2,886.4	2,981.1	3,042.2

Fuente: OECD (2015).

Los costos de salud en Estados Unidos son elevados, y eventualmente incontrolables. De acuerdo con el *Milliam Medical Index*, los costos de salud de una familia de cuatro miembros se ha triplicado en quince años al pasar de 8 414 dólares anuales que se pagaban en 2001 a un promedio de 25 826 dólares anuales en 2016.

Youngman (2012) estimó que los costos de bolsillo (por ejemplo, deducibles y copagos) de los estadounidenses en 2021 como parte de la prima total representarán 50 % de los ingresos del hogar y en 2033 superarán los ingresos medios de las familias. Si se suman los gastos de bolsillo a los costos de la prima, en 2018 se superará el umbral del 50 % de los ingresos del hogar. Estados Unidos muestra mayor sensibilidad a la ventaja del precio en México, frente al rápido y constante aumento que este presenta; por ello, muchas veces los empleadores de este país están dispuestos a elegir planes más amplios y a pagar costos menores con planes grupales autoadministrados para tratamientos en el extranjero (Reisman, 2010).

#### Acuerdos multilaterales y bilaterales

para la liberalización del comercio de los servicios de salud

La legislación internacional sobre el comercio y los servicios de salud se desprende de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y para alcanzar una mayor liberalización del comercio de servicios se establece el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) (Blouin *et al.*, 2006; WTO, 2013) y a nivel regional el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El GATS entró en vigor en enero de 1995 y su objeto es extender el sistema multilateral de comercio a los servicios en condiciones de transparencia y liberalización progresiva; además, es visto como medio para promover el crecimiento económico de los socios comerciales y el desarrollo económico de los países subdesarrollados (WTO, 2013). Todos los miembros del TLCAN son signatarios de la OMC. El TLCAN busca crear un sistema de leyes que estimule la actividad económica a través de asociaciones y promover el comercio y desarrollo por medio de la liberalización progresiva (Cattaneo *et al.*, 2010).

Los cuatro modos de provisión de los servicios de salud y su participación global son: Modo 1. *Servicios transfronterizos* (30 %) (como telemedicina, telediagnóstico, teleanálisis y comercio electrónico); Modo 2. *Consumo en el exterior* (10 %) (por ejemplo turismo médico);<sup>2</sup> Modo 3. *Presencia comercial* (55 %) (es decir, inversión extranjera directa .....

<sup>2</sup> El *consumo en el exterior* puede conformarse con los consumidores que viajan al extranjero a recibir atención médica, los turistas que la necesitan en el extranjero, los jubilados en el exterior, los trabajado-

en hospitales), y Modo 4. *Presencia temporal de proveedores de servicios médicos* (5 %), es decir, migración de profesionales de la salud (Mashayekhi *et al.*, 2006; WTO, 2011; Cohen, 2015). El comercio internacional en estos cuatro modos propicia la transferencia de conocimiento y tecnología por medio de la telemedicina, el turismo médico y la adopción de estándares adecuados para los seguros médicos (Mashayekhi *et al.*, 2006).

La mayoría de los países miembros de la OMC, integrada por 140 economías, han asumido compromisos en cuanto a los servicios de salud. Sin embargo, este es el menos adelantado de los comercios de servicios; menos de cincuenta de ellos han asumido compromisos en uno de los cuatro subsectores de servicios de salud, la mayoría son los servicios hospitalarios (WTO, 2013).<sup>3</sup>

La portabilidad de seguros médicos en el extranjero, una de las soluciones para ampliar el mercado del turismo médico en los países en desarrollo son las negociaciones entre los países miembros de la OMC. También puede tomar la forma de inversión extranjera en seguros de salud, es decir, puede haber una ampliación del seguro médico privado a través de la inversión extranjera, lo que permite la puesta en común, que significa la dispersión de los riesgos financieros entre un grupo de participantes mayor (WHO, 2000).

El efecto de la liberalización en el sistema de salud de un país depende fundamentalmente de la voluntad y de las medidas que tome el sector privado. El dilema es la participación del sector en el suministro o el financiamiento de los servicios de salud de proveedores extranjeros. En América Latina las aseguradoras privadas —nacionales o extranjeras— arriesgan poco, tienden a servir a los grupos poblacionales de mayores ingresos y a los de bajo riesgo que pueden pagar contribuciones financieras relativamente altas (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2000).

El TLCAN se constituyó en parte para estimular el comercio y la inversión extranjera directa entre Canadá, México y Estados Unidos. En 1994, la Academia Nacional de Medi-

.....  
res temporales o migrantes, trabajadores transfronterizos con opciones de cobertura transfronteriza multinacional y los residentes de zonas multinacionales con sistemas de salud integrados (Blouin *et al.*, 2006).

<sup>3</sup> Con base en la clasificación utilizada en la OMC, la liberalización de los servicios de salud concierne principalmente a cinco subsectores: *a*) servicios médicos y dentales; *b*) servicios proporcionados por parteras, enfermeras, fisioterapeutas y personal paramédico (dentro de la categoría de servicios profesionales); *c*) servicios hospitalarios; *d*) otros servicios de salud (en la categoría de los servicios relacionados con la salud), y *e*) el seguro de salud (de vida, accidente y servicios de seguros de salud en la categoría de los servicios financieros) (Blouin *et al.*, 2006).

cina de México analizó el TLCAN en relación con los servicios médicos. El debate fue en torno a los tres países, las características de cada sistema y sus asimetrías en varios niveles: indicadores básicos de salud, financiamiento (gasto público y privado), infraestructura, regulación (certificaciones, licencias y evaluación de tecnologías), el poder adquisitivo del paciente y la prevalencia de la medicina curativa, así como la independencia de las fuentes de financiamiento respecto de los prestadores de servicios.

Desde su formalización, el TLCAN ha excluido los servicios de salud públicos cuando se trata del intercambio y el comercio entre México y Estados Unidos; desde el sector privado se enumeran cinco posibles modalidades similares a las del GATS: los servicios transfronterizos, la presencia comercial, el establecimiento de unidades de salud o la prestación de servicios de seguro de salud, la movilidad de los profesionales de la salud, y los proyectos internacionales conjuntos.

Desde la firma del TLCAN, Albroy y Norton (1997: 190) señalaban que la infraestructura médica y hospitalaria de México se concentraba en las instituciones públicas y de seguridad social. Además, la certificación de los servicios de salud, a diferencia de cómo se realiza en Estados Unidos y Canadá, era y sigue siendo voluntaria y no obligatoria, con una organización fragmentada y una débil regulación (cuadro 3).

Los acuerdos políticos entre naciones, aseguradoras y proveedores médicos sobre la calidad y gestión de los pacientes ha afectado la liberalización comercial de los servicios de salud, sobre todo por la heterogeneidad de las regulaciones sanitarias, consideradas grandes barreras para el desarrollo del mercado del turismo médico (Vargas-Bustamante, 2014).

### Turismo médico y seguros de gastos médicos privados

En 2010, las cifras estimadas suponían que la industria global del turismo médico había

CUADRO 3. Servicios de salud antes del TLCAN

Indicador	México	Canadá	Estados Unidos
Regulación	+	++	+++
Certificación de servicios	Voluntaria	Obligatoria	Obligatoria
Títulos profesionales	Nacional	Provincial	Estatal
Poder de asociaciones	+	++	+++
Cobertura de servicios	Públicos	Mixtos	Privados
Predominio	Curativo	Curativo	Curativo
Organización	Fragmentada	Integrada	Fragmentada

Fuente: Academia Nacional de Medicina (1992).

alcanzado los 40 000 millones de dólares (Prashad, 2008), y en 2016 la industria privada de seguros de salud ascendió a poco más de 1.3 billones de euros en ingresos mundiales. La opacidad y la escasez de estadísticas son algunas de las múltiples dificultades para crear bases de datos confiables (Ormond *et al.*, 2014). En México el segmento de mercado del turismo médico étnico, es decir, la población estadounidense de origen mexicano, no declara a los médicos ni a los hospitales en qué país reside la mayor parte del tiempo.

De acuerdo con Lunt *et al.* (2014) el turismo médico actual no es un mercado global abierto y competitivo, se trata de flujos bilaterales que determinan el éxito de ciertos destinos, los que se derivan de situaciones de redes, historia y relaciones. Connell abona a esta misma postura al señalar que el turismo médico no son los mercados globales con flujos multidireccionales, «... estos son de corta distancia, *diaspóricos*, a través de las fronteras adyacentes y cercanas, y de pacientes relativamente pobres que buscan atención más barata, más efectiva o disponible en contextos culturales apropiados» (2013: 1).

El turismo médico tiene su origen en las fallas del mercado, sobre todo en los países desarrollados cuando se presentan situaciones laborales excluyentes o migratorias, largas listas de espera o urgencias médicas. En Estados Unidos existe, además, una constante incertidumbre ante la permanencia o implosión de la P P A C A .

Este tipo de turismo cubre las brechas que tienen que ver con costos, calidad, acceso y protección de los sistemas de salud nacionales. Para la población de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos el turismo médico es una red de seguridad porque representa el complemento o reemplazo de los servicios de salud que no reciben en su residencia habitual.

Los beneficios del turismo médico son diversos. Artecona (2012) considera varios tipos de turistas médicos potenciales que representan ahorros sustanciales para Estados Unidos en el sector salud. La población estadounidense de origen mexicano representa alrededor de 19 millones de adultos asegurados, propensos a buscar servicios básicos a precios menores o complementarios de los que ofrecen los seguros electivos o dentales: *a*) población de más de 51 años con ingresos familiares relativamente bajos, 31 000 dólares anuales, tres millones exentos del mandato individual (*Obamacare*), sin opción de seguro asequible; *b*) mayores de 43 años con dependientes e ingreso familiar promedio de 66.5 mil dólares, casi tres millones elegibles para la cobertura asequible bajo la opción sin subsidio; *c*) jóvenes (33 años)

.....

<sup>4</sup> Los tratamientos médicos son significativamente más baratos en algunas regiones de México que en Estados Unidos (O E C D, 2010). Por ejemplo, un reemplazo de cadera puede costar hasta 40 000 dólares en ese país, mientras que en México el costo es de 13 000 dólares ([www.medicaltourism.com](http://www.medicaltourism.com)).

solteros sin dependientes, 1.4 millones elegibles para la cobertura asequible subvencionada con las bolsas de beneficios de los denominados *Health Insurance Exchange*.

La población de Estados Unidos se traslada al extranjero en busca de salud básicamente cuando no cuenta con ningún tipo de seguro médico en ese país. Para gran parte de los turistas médicos estadounidenses el turismo médico es una red de seguridad para los no asegurados, los pobres y los subasegurados, sobre todo inmigrantes mexicanos, que buscarán cobertura primaria y atención médica más barata en las zonas fronterizas.<sup>4</sup> Aquellos que no tienen capacidad de pago para poseer un seguro con cobertura amplia buscarán en el extranjero atención médica complementaria o como sustituto (Laugesen y Vargas-Bustamante, 2010). El paciente que se aproxima más al turismo médico, cuando el seguro médico es alternativo o complementario, es aquel que recurre a la cirugía electiva porque le representa ahorros importantes (Warner y Schneider, 2004). En cambio, cuando el seguro se duplica se está buscando calidad o atención inmediata y no hacer largas listas de espera.

Diversos estudios han documentado que la falta de acceso a seguros privados (acceso financiero), una menor competencia en el idioma inglés y la falta de confianza en la atención médica son las principales razones de los inmigrantes mexicanos para buscar servicios de salud en su país de origen. Laugesen y Vargas-Bustamante (2010) proponen un marco para analizar la movilidad del paciente utilizando la tipología funcional de los seguros privados (cuadro 4), de manera que delimitan las brechas en la cobertura en su país que empujan a la población estadounidense a buscar atención médica en el extranjero.

En México, los extranjeros pueden acceder a los servicios de emergencia exclusivamente a través de reembolsos de sus aseguradoras (Laugesen y Vargas-Bustamante, 2010: 226). En este sentido, el TLCAN no ha jugado un papel de integrador en estos dos países en cuanto a la portabilidad del *Medicare*. Por ejemplo, los expatriados jubilados estadounidenses que viven en México deben regresar a su país para recibir atención médica (Warner, 1999). Se puede argumentar que la movilidad del paciente y su financiamiento (casi global) se ha establecido unilateralmente a partir de los estándares médicos de calidad, la colaboración del proveedor médico inscrito en sus carteras y las políticas de reembolso impuestas por Estados Unidos (Cortez, 2008).

#### Seguros de gastos médicos privados con opción internacional

Pueden funcionar como un seguro de salud principal, complementario o sustituto cuando los residentes de un país no reciben adecuadamente los servicios de salud. En el plano global, sin sesgo alguno por temor a pérdidas financieras o riesgos e independientemente de la ubicación del proveedor, los planes actuales de los seguros privados de salud tendrían

CUADRO 4. Clasificación funcional o tipología de los seguros de salud privados

		Elegibilidad del seguro de salud público	
		Cobertura pública	Sin cobertura pública
Servicios de salud cubiertos por el esquema de planes privados	Mismos servicios cubiertos por el sistema de salud pública	Duplicado (Australia, España, Reino Unido)	Sustituto/principal (Estados Unidos, Alemania, Holanda, México)
	Copagos de servicios cubiertos por el sistema de salud pública	Complementario (Estados Unidos, Francia, Bélgica)	
	Adicionales/ servicios extras	Suplementario (Canadá, Alemania, Holanda)	

Fuente: Colombo (2004).

una cobertura neutral e incluirían en el reembolso los gastos de viaje. Tomando en cuenta este enfoque, el análisis de la posibilidad de modificar el copago del tratamiento recibido en el extranjero sería pertinente. De acuerdo con Mattoo y Rathindran (2006), las posibilidades serían, entonces, la inclusión de paquetes o primas más bajas para los consumidores dispuestos a viajar al extranjero por un conjunto predefinido de tratamientos. Sin embargo, el financiamiento a través de planes de salud individuales con opción internacional no siempre representa una ventaja para el propio turista médico, quien debe evaluar el costo de oportunidad de pagos de primas altos, deducibles y obligaciones *versus* el pago con recursos propios (Jost, 2001).

Por los elevados costos de salud para los pacientes individuales, autoasegurados y pequeñas empresas, es atractivo el reembolso o pago de tratamientos médicos a través de seguros de gastos médicos internacionales cuando el país del proveedor sea Estados Unidos. Las posibilidades de oferta de estos planes se reducen porque las aseguradoras y los gobiernos evitan riesgos en la calidad del tratamiento en hospitales del extranjero que pudieran repercutir más adelante en tratamientos postoperatorios y, por lo tanto, mayores costos (Mattoo y Rathindran, 2006).

Cuando la cobertura de salud es un asunto del régimen del Estado se requieren cambios en las leyes (Chanda y Smith, 2006). Al igual que los servicios financieros, los servicios de seguros se han incluido en los compromisos de la OMC desde 1997 (Blouin *et al.*, 2006; WTO, 2013). Por ello las compañías de seguros pueden ofrecer la cobertura al sector público en el extranjero (en algunos países) o integrarse en la industria privada de exportación de servicios de salud. Los distintos tipos de planes que ofrece cada país o aseguradora

CUADRO 5. Combinaciones y permutas en los planes de seguro de gastos médicos privados con opción internacional

Planes de seguro	Características
Toda la gama de servicios médicos.	No se hace distinción entre núcleo y periferia.
Paquete de servicios que no se encuentren disponibles en el país.	Simple disponibilidad, sin tomar en cuenta la calidad de la atención de salud percibida, salvo que sea peligroso o inmoral.
Reembolsos prospectivos sobre la base de grupos de diagnóstico acordados.	La transparencia, las cotizaciones escritas y los paquetes completos facilitan el presupuesto.
Reembolsos retrospectivos.	No se consulta factura.
Reembolsos de una suma estándar por servicio independientemente del centro de tratamiento.	Como estrategia, las aseguradoras bloquean la tentación de multiplicar los complementos discrecionales.
Reembolsos menores por Modo 2 en un país de menor costo.	Es un desincentivo para buscar atención médica cuando la carga financiera es menor, porque puede suceder que las estancias hospitalarias sean más largas que en el país de origen.
Las actitudes hacia la tecnología y los fármacos difieren.	Dada la variación transnacional, no está claro qué deberían reembolsar.
Únicamente reembolso transfronterizo.	Costos menores que los del país de origen.
Deducibles, límites máximos y restricciones, iguales independientemente de que la consulta tenga lugar a nivel nacional o mundial.	El paquete puede incluir cirugía <i>Lasik</i> , medicamentos experimentales o complicaciones costosas.
Menores reembolsos y primas más baratas.	Pueden cubrir la atención dental de rutina en el extranjero y excluir los tratamientos cosméticos. El paciente debe probar que está viendo a un dentista al menos una vez al año. Un paciente que ha descuidado sistemáticamente sus dientes.
Primas más bajas para los pacientes dispuestos que viajar a un centro de salud de menor costo.	Complementos adicionales en especie e incentivos en efectivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Reisman (2010).

responden en gran medida a las políticas de prepagos, el *pooling* de riesgos y las reglas generales del comercio mundial de los servicios (cuadro 5).

Según Reisman (2010), los pacientes dispuestos a viajar a centros de tratamiento más económicos pueden obtener ofertas de las aseguradoras que incluyen pagos de vuelos, hoteles y acompañantes; incentivos en efectivo, promesa de apoyo legal o tratamientos correctivos (incluso en el país de residencia); pago de citas en el extranjero por complicaciones, garantías de paquetes más completos que las ofertas domésticas, cláusulas de descuentos y expectativas de menores costos en cirugía electiva.

Para muchos asegurados estos esquemas son posibles cuando se presentan casos como el de México, donde los proveedores privados locales son parte sustancial de los médicos del país, que crean un entorno doméstico competitivo y es viable la participación del sector de los seguros médicos (Mossialos *et al.*, 2016).

#### Seguros de gastos médicos transfronterizos

Tienen la opción de cobertura en el país de origen y en otros países donde la atención podría ser de mayor calidad y a menor precio. A través de acuerdos con organizaciones en el extranjero, las aseguradoras privadas nacionales pueden lograr ahorros en primas, una gama más amplia de servicios médicos y un seguro para sus dependientes (Horowitz *et al.*, 2007). Los seguros de gastos médicos grupales pueden fortalecer o impulsar el turismo médico cuando los empleadores estadounidenses se inclinan por la cobertura médica en el extranjero a cambio de primas y deducibles con menores costos.

Para las pequeñas empresas estadounidenses, por ejemplo, los planes de seguros médicos internacionales son más atractivos porque los costos de aseguramiento a sus empleados son menores (Boyle, 2007). El otro segmento de mercado para planes grupales es el de los empleadores de grandes compañías; Reisman (2010) revela que un tercio de estos opina que la opción de planes de gastos médicos en el extranjero es viable.

Dado que en Estados Unidos las aseguradoras son uno de los principales componentes en el sistema de atención médica, tanto empleadores como terceros aseguradores han concebido la externalización de costosas cirugías agregando proveedores extranjeros a sus redes o creando planes transfronterizos (Fullwood, 2008). Al respecto, Cortez (2013) agrega que en el marco de la P P A C A es posible concretar planes de seguros de gastos médicos que contemplen proveedores extranjeros que cumplen al mismo tiempo con el requisito de mantener una cobertura mínima esencial. Los seguros de gastos médicos grupales pueden fortalecer o impulsar el turismo médico cuando los empleadores estadounidenses se inclinan por la cobertura médica en el extranjero a cambio de primas, deducibles y cop-

gos menores para ellos y sus empleados. Los seguros de salud, además de proteger grandes sumas en salud del bolsillo de las personas, permiten la diversificación de los riesgos financieros entre el grupo de participantes (CSDH, 2008).

Desde 2010 la regulación del sistema de salud nacional estadounidense ha favorecido con la PPAACA el turismo médico, no lo limita; sobre todo, se aprecia un panorama general que beneficia la expansión de las aseguradoras de salud privadas en México. Sin embargo, estas organizaciones locales o internacionales no han sido capaces de integrarse de manera homogénea y rápida a las HMO en Estados Unidos (Cortez, 2010).

Antes de la PPAACA, cuando el seguro de gastos médicos privados para los trabajadores era voluntario, en Estados Unidos ya existían aseguradoras que ofrecían planes transfronterizos con una cartera de proveedores extranjeros en México como California Health Net, Blue Shield y SIMNSA (Warner y Schneider, 2004). Estas organizaciones han ofrecido a residentes de California atención médica en México con ahorros en primas de 45% menos que lo que costarían los planes tradicionales, que únicamente incluyen proveedores en Estados Unidos sin cobertura para sus dependientes (Geis, 2005).

Con la enmienda de la Ley Knox-Keene de 1998, el seguro de salud del estado de California puede operar con México (Vargas-Bustamante *et al.*, 2008; Schulz y Medlin, 2006). Esta regulación de seguros de California permite que las HMO con sede en México vendan planes de seguros para mexicanos y con proveedores mexicanos (Cohen, 2015). Esta norma se expandió de 2004 a 2008, lo cual ha permitido que las HMO presten servicios a ciudadanos no mexicanos (Cortez, 2008). Según Cortez, el asegurado puede elegir entre una red de proveedores su atención primaria o especializada y, a cambio, el asegurador que ofrece este tipo de planes transfronterizos debe establecer la revisión de la calidad del proveedor mexicano y publicar estatutos de advertencia sobre la atención médica en México.

Los seguros transfronterizos acreditados, autorizados y supervisados por las autoridades de California son la solución que el estado encontró para asegurar a su creciente minoría de origen mexicano, respetando las reglas comerciales bajo las cuales opera el sistema (Ramírez, 2008). Con estas opciones no solo se benefician el asegurado y la aseguradora sino que para algunas asociaciones médicas estadounidenses representan dos beneficios: la oportunidad de negocio de la práctica médica en países como México, porque el seguro de mala praxis médica es una décima parte de lo que se paga en Estados Unidos, y las ganancias que se procuran con la inversión extranjera directa. Por ejemplo, la Asociación Médica Americana admite la expansión del turismo médico a nivel mundial alentando la inversión estadounidense en hospitales en el extranjero y su afiliación a universidades de

Estados Unidos o a los sistemas de atención médica, incluyendo las clínicas de Cleveland y Mayo (Caffarini, 2008).

Amil y Amedex son otro ejemplo de afiliación de empresas de asistencia médica; tienen su sede en Miami y ofrecen atención en Centroamérica y Estados Unidos (Kiy y McEnany, 2010). Algunas pólizas de seguros de salud privados ofrecen cobertura en México en compañías como Grupo Nacional Provincial, y también se puede obtener asistencia médica en ciertos hospitales en Estados Unidos (Aldrete y Williams, 1999).

Para comercializar la cobertura de las HMO y Organizaciones de Proveedores Preferidos (*Preferred Provider Organization, PPO*),<sup>5</sup> estas organizaciones seleccionan a sus proveedores médicos bajo ciertos estándares de calidad y satisfacción; por lo tanto, dependerán de las relaciones e inspecciones de estas aseguradoras, sus credenciales e historial en las unidades hospitalarias para tomar una u otra medida. Desafortunadamente, desde hace dos décadas se atribuye que en general no corresponden a la cultura médica mexicana las características de estandarización de los protocolos de tratamiento provocados por la atención administrada (Academia Nacional de Medicina, 1992; Horton y Cole, 2011).

## Conclusiones

El turismo médico, definido como la exportación de servicios médicos y hospitalarios, es un sector que se ha transformado paulatinamente con el apoyo de los avances en el terreno de la apertura comercial de los servicios. Los rezagos han aparecido cuando las aseguradoras de países desarrollados, con sistemas de salud caros, niegan la cobertura para un tratamiento no urgente en el extranjero, preocupadas por los riesgos y costos adicionales que implican las complicaciones tras una intervención.

Una ventaja para el turismo médico que contrarresta este tipo de proteccionismo es que se trata de un sector liberal, en el que los gobiernos están imposibilitados para evitar o persuadir a sus ciudadanos de que busquen tratamiento médico en el extranjero si los seguros basados en el empleo fallan o prevalecen problemas sociales o culturales (Blouin *et al.*, 2006).

El juicio subjetivo de la apertura comercial del turismo médico en determinado país depende de los acuerdos bilaterales o multilaterales formalizados por el gobierno y de las

.....

<sup>5</sup> Los modelos de cobertura de servicios privados son cuatro y han evolucionado en los últimos treinta años en el siguiente orden cronológico: HMO, posteriormente las PPO, Sistema de Puntos de Servicio (*Points of Service, POS*), *Exclusive Provider Organization Plans (EPO)*, Planes Catastróficos y los Planes de Salud de Deducible Alto (*High Deductible Health Plans, HDHP*) (WebMD, s.f.).

políticas de las aseguradoras para reembolsar o subsidiar el pago por tratamientos médicos en el extranjero. Sin embargo, aun con la existencia de acuerdos comerciales internacionales fruto de la apertura comercial, no son muchas las compañías de seguros ni los gobiernos que permiten a sus habitantes elegir la atención médica en el extranjero en lugar de la atención doméstica, a pesar de los ahorros significativos que representan para estas los costos menores de los turistas médicos.

Las modalidades de comercio internacional dentro de acuerdos comerciales como el GATS y el TLCAN posibilitan el intercambio de servicios de salud privados entre México y Estados Unidos, si bien solo parcialmente. Se puede decir que aun cuando los acuerdos dentro del TLCAN son innovadores, en la práctica médica son todavía virtualmente inexistentes. Para el turista médico estadounidense un seguro de gastos médicos que le proporciona movilidad en el extranjero puede ofrecerle duplicidad en su cobertura, ser alternativo, suplementario o complementario; esto depende básicamente de las políticas de su país. Para los países cuyo sistema se basa en seguros privados, como Estados Unidos, el turismo médico y los seguros médicos transfronterizos pueden traducirse en beneficios mediante primas, copagos y deducibles más bajos. La cobertura transfronteriza o internacional a través de los seguros de gastos médicos es una oportunidad de ahorro para aseguradoras y gobiernos.

Sin embargo, existe un aparente control unilateral de Estados Unidos del que escapan ciertos estados, como California, pero estos y las restricciones de las aseguradoras limitan la expansión del mercado de seguros de gastos médicos privados con opción internacional y transfronterizos. El turismo médico mexicano debe avanzar hacia la integración de la calidad y seguridad de los servicios médicos que proporciona a los locales y al residente estadounidense para aprovechar las ventajas que la apertura comercial le ofrece. Aún falta, por ejemplo, conciliar el mercado de servicios médicos mexicano con los estándares de calidad que establece el sistema de salud estadounidense ◇

## Referencias

- Academia Nacional de Medicina (1992). Los servicios médicos: oportunidades y riesgos. Síntesis ejecutiva. Documento en PDF: [www.posgrado.unam.mx](http://www.posgrado.unam.mx).
- Albro, K. y Norton, K. (1997). Cross-border collaboration in medical practice. En Warner, D., *NAFTA and trade in medical services between the US and Mexico*. Texas: University of Texas at Austin.

- Aldrete, H. y Williams, A. (1999). Insurance companies and processes in the Mexican insurance market. En Warner, D. (dir.), *Getting what you paid for: extending Medicare to eligible beneficiaries in Mexico*. Austin, Texas: U.S. Mexican Policy Studies Report no. 10, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- Artecona, R. (2012). *U.S. health care reform and medical tourism opportunities*. Washington: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Atun, R., Monteiro de Andrade, L., Almeida, L., Cotlear, D., Dmytraczenko, T., Frenz, P., García, P., Gómez-Dantés, O., Knaul, F., Muntaner, C., Braga de Paula, J., Rígoli, F., Castell-Florit Serrate, P. y Wagstaff, A. (2015). Health-system reform and universal health coverage in Latin America. *Lancet*, 385, 1230-1247.
- Banco Mundial (s.f.) *Índice de datos*. datos.bancomundial.org.
- Barrientos, A. y Lloyd-Sherlock, P. (2000). Reforming health insurance in Argentina and Chile. *Health Policy Plan*, 15, 417-423.
- Benavides, D. (2002). Trade policies and export of health services: a development perspective. En World Health Organization, *Trade in health services: global, regional, and country perspectives*. Washington: Pan American Health Organization.
- Bergmark, R., Barr, D., y García, R. (2010). Mexican immigrants in the US living far from the border may return to Mexico for health services. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 12, 610-614.
- Blouin, C., Gobrecht, J., Lethbridge, J., Singh, D., Smith, R. y Warner, D. (2006). Trade in health services under the four modes of supply: review of current trends and policy issues. En Blouin, C., Drager, N. y Smith, R. *International trade in health services and the GATS: current issues and debates*. Washington: World Bank.
- Boyle, K. (2007). A permanent vacation: evaluating medical tourism's place in the United States healthcare system. *Health Law*, 20, 42.
- Brown, H. S. (2008). Do Mexican immigrants substitute health care in Mexico for health insurance in the United States? The role of distance. *Social Science & Medicine*, 67(12), 2036-2042.
- Bustamante, A. (2014). Globalization and medical tourism: the North American experience comment on «Patient mobility in the global marketplace: a multidisciplinary perspective». *International Journal of Health Policy and Management*, 3(1), 47-49.
- Bustamante, A. y Méndez, C. (2014). Health care privatization in Latin America: comparing divergent privatization approaches in Chile, Colombia, and Mexico. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 39(4), 841-886.
- Bustamante, A., Ojeda, G. y Castaneda, X. (2008). Willingness to pay for crossborder health insurance between the United States and Mexico. *Health Affairs*, 27, 169-178.

- Caffarini, K. (7 de julio de 2008). Ama Meeting: guidelines target safety of medical tourists. *American Medical News*. www.amaassn.org.
- Cattaneo, O., Engman, M. y Stern, R. (eds.) (2010). *International trade in services: new trends and opportunities for developing countries*. Washington: World Bank Publications.
- Chanda, R. (2001). Trade in health services. Indian Council for Research on International Economic Relations. Working Paper no. 70. New Delhi, Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Chanda, R. y Smith, R. (2006). Trade in health services and GATS: a framework for policy makers. En Blouin, C., Drager, N. y Smith, R. (eds.), *Trade in health services, developing countries and the GATS*. Washington: World Bank.
- Cohen, I. (2015). *Patients with passports: medical tourism, law, and ethics*. New York: Oxford University Press.
- Colombo, F. (2004). *Proposal for a taxonomy of health insurance*. París: O E C D.
- Colombo, F. y Tapay, N. (2004). *Private health insurance in Australia: a case study*. París: O E C D.
- Connell, J. (2013). Contemporary medical tourism: conceptualisation, culture and commodification. *Tourism Management*, 34, 1-13.
- Connell, J. (2016). Reducing the scale? From global images to border crossings in medical tourism. *Global Networks*, 16, 531-550.
- Cortez, N. (2008). Patients without borders: the emerging global market for patients and the evolution of modern health care. *Indiana Law Journal*, 83(1), Article 3. www.repository.law.indiana.edu.
- Cortez, N. (2010). Recalibrating the legal risks of cross-border health care. *Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics*. 10(1), 1-31.
- Cortez, N. (2011). Embracing the new geography of health care: a novel way to cover those left out of health reform, 84 *S. California Law Review*, 859, 84-111.
- Cortez, N. (2013). Cross-border health care and the hydraulics of health reform. En Cohen, I., *The globalization of health care: legal and ethical issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Social Determinants of Health (CSDH) (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organization.
- Diaz-Benavides, D. (2002). Trade policies and export of health services. En Pan American Health Organization (PAHO), *Trade in health services: global, regional and country perspectives*. Washington: Pan American Health Organization.
- Drechsler, D. y Jutting, J. (2007). Different countries, different needs: the role of private health insurance in developing countries. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 32(3), 497-534.

- Ehrbeck, T., Guevara, C. y Mango, P. D. (2008). Mapping the market for medical travel. En *The McKinsey Quarterly*, mayo. Nueva York: McKinsey&Company. Disponible en PDF: [www.heal-wheel-india.com](http://www.heal-wheel-india.com).
- Fullwood, J. (2 de noviembre de 2008). Booming trend is standard operating procedure. *Miami Herald*. Documento en PDF: [streamhammer.com](http://streamhammer.com).
- Geis, S. (6 de noviembre 2005). Passport to health care at lower cost to patient. *The Washington Post*. [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).
- Glinos, I. A., Baeten, R., Helble, M. y Maarse, H. (2010). A typology of cross-border patient mobility. *Health and Place*, 16(6), 1145-1155.
- Guzmán-Flores, J. (2015). *Internationalización de los servicios de salud. Turismo médico en México y Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program o México, PROFMEX / World, Juan Pablos Editor. Disponible en PDF: [www.profmex.org](http://www.profmex.org)
- Horowitz, M., Rosensweig, J. y Jones, C. (2007). Medical tourism: globalization of the healthcare marketplace. *Medscape General Medicine*, 9(4), 33-42.
- Horton, S. y Cole, S. (2011). Medical returns: seeking health care in Mexico. *Social Science & Medicine*, 72(11), 1846-1852.
- Jack, W. (2000). The evolution of health insurance institutions: four examples from Latin America. Development Economics Research Group Paper. Washington: World Bank.
- Jost, T. (2001). Private or public approaches to insuring the uninsured: lessons from international experience with private insurance. *New York University Law Review*, 76, 419.
- Kiy, R. y McEnany, A. (2010). *Health care and Americans retiring in Mexico*. International Community Foundation. Disponible en PDF: [icfdn.org](http://icfdn.org).
- Laugesen, M. y Vargas-Bustamante, A. (2010). A patient mobility framework that travels: European and United-States Mexican comparisons. *Health Policy*, 97, 225-231.
- Lunt, N., Horsfall, D., Smith, R., Exworthy, M., Hanefeld, J. y Mannion, R. (2014). Market size, market share and market strategy: three myths of medical tourism. *Policy & Politics*, 42(4), 597-614.
- Mashayekhi, M., Julsaint, M. y Tuerk, M. (2006). Strategic considerations for developing countries: the case of GATS and health services. En Blouin, C., Drager, N. y Smith, R. (eds.), *International trade in health services and the GATS: current issues and debates*. Washington: World Bank.
- Mattoo, A. y Rathindran, R. (2006). How health insurance inhibits trade in health care. *Health Affairs*, 25, 358-368. [content.healthaffairs.org](http://content.healthaffairs.org).
- Mossialos, E., Wenzl, M., Osborn, R. y Sarnak, D. (eds.) (2016). *International profiles of health care systems 2016*. Reino Unido: The Commonwealth Fund.
- Nielsen, S. S., Yazici, S., Petersen, S. G., Blaakilde, A. L. y Krasnik, A. (2012). Use of cross-border

- healthcare services among ethnic Danes, Turkish immigrants and Turkish descendants in Denmark: a combined survey and registry study. *BMC Health Services Research*, 12(1), 2-10.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *Trade in health care goods and services under the system of health accounts. Health Accounts Experts*. Progress Report. París: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). Coverage for health care. En *Society at a glance 2014: OECD social indicators*. París: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). OECD Statistics (Database).
- Ormond, M., Mun, W. y Khoon, C. (2014). Medical tourism in Malaysia: how we better identify and manage its advantage and disadvantages? *Global Health Action*, 7, 1-4.
- Prashad, S. (18 de agosto de 2008). Medical tourism: The world is your hospital. *Canadian Business*. [www.canadianbusiness.com](http://www.canadianbusiness.com).
- Ramírez, M. (2008). Turismo médico en Tijuana, México. Cesun. [www.cesun.edu.mx](http://www.cesun.edu.mx).
- Reisman, D. (2010). *Health tourism: social welfare through international trade*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schulz, A. y Medlin, C. (2006). Cross border health care plans. Survey no. 7. *Health Policy Monitor*. [hpm.org](http://hpm.org).
- Singhal, S., Finn, P., Schneider, T., Schaudel, F., Bruce, D. y Dash, P. (2016). *Global private payors: a trillion-euro growth industry*. Nueva York: McKinsey&Company. Disponible en PDF: [healthcare.mckinsey.com](http://healthcare.mckinsey.com).
- Smith, R., Blouin, C., Drager, N. y Fidler, D. (2008). Trade in health services and the GATS. En Mattoo, A., Stern, R. y Zanini, G. (eds.), *A handbook of international trade in services*. Oxford: Oxford University Press.
- Stocker, K., Waitzkin, H. y Iriart, C. (1999). The exportation of managed care to Latin America. *New England Journal of Medicine*, 340, 1131-1136.
- Tapay, N. y Colombo, F. (2004). Private health insurance in OECD countries: the benefits and costs for individuals and health systems. En *Towards high-performing health systems: policy studies. OECD Health Project*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Tran, L. (2008). Sick and tired of the Knox-Keene Act: the equal protection right of non-Mexican Californians to enroll in Mexico-based HMO Plans. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 14(2), 357-378.
- Vargas-Bustamante, A. (2014). Globalization and medical tourism: the North American experience comment on "Patient mobility in the global marketplace: a multidisciplinary perspective". *International Journal of Health Policy and Management*, 3(1), 47-49.

- Vargas-Bustamante A., Ojeda, G. y Castaneda, X. (2008). Willingness to pay for cross-border health insurance between the United States and Mexico. *Health Affairs*, 27, 169-178.
- Wallace, S., Mendez-Luck, C. y Castaneda, X. (2009). Heading south: why Mexican immigrants in California seek health services in Mexico. *Medical Care*, 47, 662-669.
- Warner, D. (1997). *NAFTA and trade in medical services between the US and Mexico* (no. 7). Austin, Texas: University of Texas at Austin.
- Warner, D. (1998). The globalization of medical care. En Zarrilli, S. y Kinnon, C. (comps.), *International trade in health services. A development perspective*. Geneva: United Nations.
- Warner, D. (1999). *Getting what you paid for: extending Medicare to eligible beneficiaries in Mexico: a research project* (vol. 10). Austin, Texas: University of Texas at Austin.
- Warner, D. (2007). Medicare in Mexico: innovating for fairness and cost savings, P R P 156. University of Texas at Austin-Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. 53, 75.
- Warner, D. y Schneider, P. (eds.) (2004). *Cross-border health insurance: options for Texas*. Austin, Texas: University of Texas at Austin.
- WebMD (s.f.). Different types of health plans: how they compare. [www.webmd.com](http://www.webmd.com).
- Whittaker, A. (2008). Pleasure and pain: medical travel in Asia. *Global Public Health*, 3(3), 271-290.
- Woodman, J. (2008). *Patients beyond borders: everybody's guide to affordable world-class medical travel*. USA-Hong Kong: Healthy Travel Media.
- World Trade Organization (WTO) (2013). *The General Agreement on Trade in Services. An introduction*. Documento en PDF: [www.wto.org](http://www.wto.org).
- World Health Organization (WTO) (2007). *Health systems knowledge network of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organization.
- Youngman, I. (2012). Medical tourism facts and figures 2012: an independent report. *International Medical Travel Journal* (IMTJ).

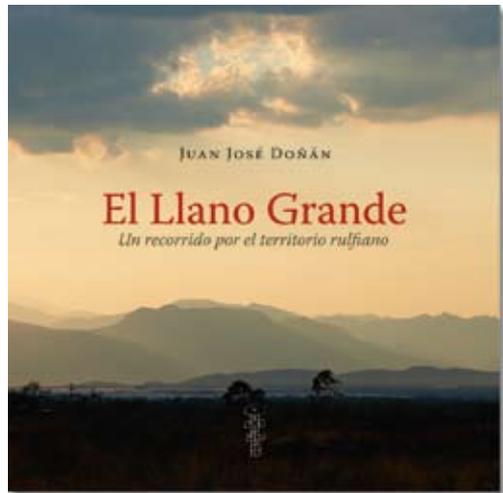


## *El Llano Grande* *Un recorrido por el territorio rulfiano*

Patricia Arias\*

Este trabajo de investigación, convertido en un hermoso libro, sintetiza el interés de Juan José Doñán por los personajes y paisajes que le han dado una identidad particular y un renombre específico a Jalisco, en este caso Juan Rulfo y el Llano Grande.

Juan José es, sin duda, el cronista de Guadalajara. Pero a diferencia de otros cronistas, de grandes cronistas en verdad, el registro de intereses y saberes de Juan José va más allá de lo urbano, como eran los casos de Carlos Monsiváis y Salvador Novo. Ellos fueron excelentes cronistas de las vicisitudes de la ciudad de México y sus habitantes, pero no incursionaban más allá de la capital.



Juan José es diferente. Él es oriundo de Tizapán el Alto, pueblo antiguo de la ribera de Chapala y, quizá por eso, nunca ha dejado de interesarse por lo que les ha sucedido

.....

\* Profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara, México, mparias1983@gmail.com.

*El Llano Grande. Un recorrido por el territorio rulfiano*, Juan José Doñán, fotografías de Rubén Orozco, Guadalajara, Rayuela diseño editorial-Secretaría de Cultura, 2017.

a los lugares y a la gente que, aunque cada vez menos, vive o sobrevive en lo que nos va quedando de mundo rural.

Pero hay algo más. Desde Tizapán el Alto, como de otros terruños abajeños, se desprendieron o, si se quiere, se desperdigaron durante el siglo XIX muchos vecinos a hacerse cargo de tierras flacas, pero también propias, el sueño de todo ranchero. Tierras «duras y secas como pellejo de vaca», como las del Llano Grande, microrregión original de Juan Rulfo, que son, ambos, los motivos centrales de este libro.

Una porción del Sur de Jalisco, entre Sayula, Ciudad Guzmán, Tolimán, Tuxcacuesco, Tonaya, vertebradas por San Gabriel, es el espacio que enmarca el mundo y la sociedad rulfianos que fueron recreados, movidos, reinventados, con todo derecho, por el Rulfo literario.

Pero la exégesis realizada por Juan José Doñán en los textos de Rulfo descubre una geografía todavía reconocible. Así, el libro propone una combinación de biografía y geografía que sirve de itinerario para un viaje al mundo de Rulfo, junto a la reivindicación de un tiempo y una sociedad rural peculiares. Es una hoja de ruta para un paseo ilustrado por una microrregión de Jalisco a la que la fotografía de Rubén Orozco ha hecho muy o más lucidora.

Desde luego esta guía no es apta para los que creen que el mundo rural es una especie de Disneylandia de montaña, para ser recorrido en cuatrimotos en busca del de-

porte extremo de treparse en tirolesas. No, este libro no es para ellos.

El lector tampoco encontrará vestigios de haciendas e iglesias que surgieron en tiempos coloniales y que modelan el paisaje de estados como Guanajuato, Puebla y tantos más; tampoco descubrirá restos de las todavía más impresionantes haciendas porfirianas de Morelos o Tlaxcala.

A cambio, el viajero de este libro se topará con un mosaico tranquilo de paisajes, arquitectura, detalles, personajes, gastronomía, productos artesanales para comer y beber y una galería humana, dice Juan José, singulares. Quizá lo más notable sea precisamente la peculiaridad de la galería humana del Llano Grande, de la sociedad rural que se revela en los personajes de Juan Rulfo.

Y es que hoy, gracias a don Luis González, sabemos que no existe una sola sociedad rural, que no toda la gente que vive en el campo en México ha sido o es similar. Todo lo contrario. Juan Rulfo, decía don Luis, pertenecía, como él, a un segmento menor, pero particular del mundo rural: la sociedad ranchera.

De ese segmento menor llaman la atención dos cosas. En primer lugar, la extraña pero afortunada coincidencia de personajes que en la primera mitad del siglo XX surgieron del mundo ranchero jalisciense y se transformaron —y transformaron para siempre— las maneras de hacer las cosas en sus respectivos campos: la literatura, la ar-

quitectura, la historia, los negocios. Además de Juan Rulfo, todos reconocemos a Agustín Yáñez, Juan José Arreola, Antonio Alatorre, el propio Luis González, de la frontera jalmichiana; así como a Luis Barragán, Rafael Urzúa y Gonzalo Villa Chávez. Juan José Doñán ha rescatado además la figura de Salvador López Chávez, nacido en San Gabriel, el empresario más visionario y exitoso que ha tenido Jalisco. Como es sabido, en la industria zapatera nada fue igual antes y después de Calzado Canadá.

¿Qué tienen —o tenían— esas tierras flacas que lograron, en ese lapso de tiempo, modelar unas figuras tan únicas e irrepetibles?

Desde luego que todos ellos nacieron o estaban estrechamente ligados a sociedades rancheras, ya fuese en el Llano Grande, los Altos de Jalisco o la Sierra del Tigre; que todos, salvo Salvador López Chávez, pertenecían a la franja de rancheros acomodados de sus respectivas sociedades. En ese sentido, ellos tuvieron la posibilidad de salir de sus comunidades a labrarse una trayectoria de vida distinta del destino ganadero que seguirían sus paisanos, hermanos y primos.

Pero se requería, además, de voluntad y fortaleza. Decía don Alfonso de Alba, que estuvo tan cerca de don Agustín Yáñez, que no había sido fácil para los rancheros como ellos acercarse en Guadalajara y seguir más tarde rumbo a la ciudad de México. Pero hay que decir que corrieron con suerte. Agustín Yáñez ejercía una suerte de pro-

tectorado de los jóvenes jaliscienses que llegaban a la capital del país.

En segundo lugar, en todas las trayectorias de vida, e indudablemente en la de Juan Rulfo, está presente un hecho clave, un parteaguas en sus vidas: la guerra cristera. Desde el estudio de Jean Meyer sobre la cristiada se ha construido una épica de esos rancheros que en defensa de la religión desafiaron y tuvieron en jaque al Estado mexicano en lo que fue la última gran rebelión armada después de la revolución de 1910. La Cristiada, así, con mayúscula, forma parte de la historia de bronce, con héroes y episodios donde aparentemente todos participaron convencidos y decididos. Y no fue así, no al menos, como siempre, para la mayoría.

Porque para la gente de los ranchos la cristiada fue un episodio disruptor en sus vidas y para sus comunidades: los relatos hablan de la división irreparable en las familias, de violencia —saqueos, secuestros, venganzas— de uno y otro bando, de la salida obligada y la concentración en lugares alejados, de la migración más o menos forzosa a las ciudades y a Estados Unidos, de lo que significó la pérdida de animales y cosechas de las que tardaron años en recuperarse, del retorno a terruños asolados donde quedaban apenas restos de lo que antes habían tenido. La memoria de Rulfo está marcada, como bien enseña Juan José Doñán, por los saqueos de Pedro Zamora, los secuestros a su abuelo materno, la

muerte violenta de su padre en una de esas rencillas tan frecuentes como absurdas entre rancheros, justo en 1923, cuando se iniciaba el conflicto cristero; hecho que, poco después, inició el ciclo migratorio de Juan Rulfo.

Don Luis González decía que la revolución de 1910, desde el punto de vista de los revolucionados, es decir, de la gente común, no de los que «encendieron la mecha» sino de los que «recibieron las quemaduras», había sido terrible. La vida de Juan Rulfo y los demás mencionados forman parte del inmenso sector de los que recibieron las quemaduras, en este caso, de la guerra cristera.

Las vidas de todos ellos fueron tocadas y trastocadas para siempre por el impacto de las heridas que anunció o dejó la cristia-

da, de lo que sucedió en sus terruños, en sus familias, en sus hogares. Y aunque se fueron, algunos para no volver jamás, en sus obras resuenan, increíblemente sin rencor, las cicatrices de ese tiempo; persisten las imágenes de sus mundos originales, en este caso, el Llano Grande, que ha sido recreado en este libro por la pluma de Juan José Doñán, las fotografías de Rubén Orozco y la mano editora de Avelino Sordo Vilchis.

Para quienes disfrutan de conocer las querencias, admirar los paisajes, identificar e identificarse con los territorios de jaliscienses tan queridos y admirados como Juan Rulfo, está hecho este libro que vale la pena leer, admirar y convertir en compañero de un viaje que será sin duda inolvidable al Llano Grande ◇

LINEAMIENTOS PARA AUTORES  
GUIDELINES FOR AUTHORS

Objetivo

La revista *Carta Económica Regional* se propone como un medio de difusión científica que busca mantener un diálogo plural e interdisciplinario dentro de las ciencias sociales y los estudios del desarrollo, con el objetivo de promover y difundir investigaciones originales de las regiones de México, América Latina y el mundo.

Público meta

Académicos, profesores, investigadores consolidados o estudiantes de posgrados de investigación en el área de Ciencias Sociales y Estudios del Desarrollo.

Las colaboraciones recibidas deberán reunir los siguientes requisitos:

*Artículos.* Deberán ser resultados de investigación o discusiones teóricas inéditas; contener un resumen no mayor de 150 palabras en español y en inglés; incluir cinco palabras clave en español e inglés; estar escritos a doble espacio, con tipografía Times New Roman de 12 puntos; su extensión mínima será de 5 000 y la máxima de 10 000 palabras, incluidas las notas a pie de página y las referencias. Al final del texto, se deberá

Objectives

The *Carta Económica Regional* journal sets out to be a medium for the dissemination of scientific knowledge and aims to keep up a multifaceted dialogue between different disciplines in the social sciences and development studies, with the object of encouraging and publishing original research from different parts of Mexico, Latin America and the rest of the world.

Readership

Scholars, teachers, professional researchers or postgraduate research students in the area of Social and Development Studies.

Papers submitted should meet the following requirements:

*Articles.* Should be the result of previously unpublished research or theoretical discussion; with an abstract of no more than 150 words both in Spanish and in English; having five keywords in Spanish and in English; be written with double spacing in 12 point Times New Roman; of not less than 5 000 and not more than 10 000 words in length, including footnotes and references. At the end of the text the number of words in the document should be noted.

señalar el número de palabras del documento.

*Reseñas de libros.* Con las mismas características técnicas requeridas para los artículos; su extensión será de entre 1 300 y 2 000 palabras.

Las tablas, cuadros o gráficas deberán enviarse en archivo aparte, en el programa en el que fueron elaborados (Excel, Word, SPSS, Stata...), debidamente numerados; e indicar en el texto el lugar donde deberán ser colocados. Anotar la fuente consultada. En caso de incluir fotografías, cartografías o ilustraciones, anexar el archivo original y una versión en PDF.

Adjuntar datos del contacto y una semblanza curricular del o los autores que no exceda los diez renglones.

Las colaboraciones deberán ser enviadas a través de la plataforma Open Journal System (OJS) [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx), donde podrán dar seguimiento al proceso de evaluación.

Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.

Para las citas se empleará el estilo de referencia APA:

- Libro con un autor. Apellido(s), inicial de (los) nombre(s) (año de publicación).

Título del libro en cursiva. Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica(n).

- Capítulo en libro. Apellido(s), inicial de (los) nombre(s) (año de publicación).

*Book reviews.* Written in the same format as the articles, their length should be of between 1 300 and 2 000 words.

Tables, figures and graphs should be sent in a separate folder, in the format used to elaborate them (Excel, Word, SPSS, Stata...), duly headed and numbered; and there should be an indication in the text for where each goes. There should be an indication of the source consulted. In the case of photographs, maps and illustrations, a PDF version should be attached along with the original folder.

Contact details should be provided and a short history of the careers of the author or authors, not exceeding 10 lines.

Submissions should be sent through the Open Journal System (OJS) to [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx), where the process of evaluation can be followed.

Submissions may be sent either in Spanish or in English.

For references the APA style should be followed. See [www.library.kent.edu/files/APAcheatSheet.pdf](http://www.library.kent.edu/files/APAcheatSheet.pdf)

- Book. Author's last name, first initial(s) (year of publication). Book title in italics, Location: publisher or institution issuing the work. [Can also be Multiple authors with one or two initials each.]
- Chapter in a book. Author's last name, initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of the article or chapter. In author, book title (pp. xx-xx). Lo-

Título del artículo. En Apellido(s), inicial(es) de (los) nombre(s) y (ed. o eds./comp. o comps.), título del libro en cursivas (pp. que abarca). Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica.

- Artículos en revista. Apellido(s), inicial(es) de (los) nombre(s) (año de publicación). Título del artículo. Nombre de la revista en cursivas, vol.(núm.), páginas o sección(es) que abarca el artículo.
- Páginas electrónicas. Se registrarán como publicación periódica. La fecha de consulta, que en ningún caso se omitirá, irá entre corchetes, después de la dirección electrónica. No se considerará como referencia la sola liga a una página electrónica.
- Entrevistas. Iniciar con la frase Entrevista con Nombre(s) y Apellidos del entrevistado, cargo o actividad que desempeña, ciudad o país donde se llevó a cabo la misma, fecha completa.
- Tesis. Apellido(s), nombre(s) (año de impresión). Título de la tesis en cursivas. Tesis de licenciatura, maestría o doctorado, institución educativa. Ciudad donde se encuentra la institución.
- Ponencias. Apellido(s), inicial(es) de (los) nombre(s) (año de presentación). Título de la ponencia. Ponencia presentada en nombre del evento, ciudad o país, páginas o sección consultadas.

cation: publisher(s) or institution(s) issuing the work.

- Articles in journals. Author's last name, initial(s) of first name(s) (year of publication). Title of article. Name of the journal in italics, number of vol in italics # (issue number #), xx-xx to show pages or section(s) where the article is published.
- Web pages. Will be recorded as a periodical publication. Date consulted, on no account to be omitted, in brackets, after the internet address. Simple link to a web page will not be considered a reference.
- Interviews. Start with the words Interview with Name(s) and Surname(s) of the person interviewed, position held or activity pursued, city or country where the interview took place, complete date.
- Thesis. Surname(s), first names(s) (year printed). Title of thesis in italics. First degree, masters or doctorate, educational institution. City where the institution is based.
- Presentations. Surname(s), initial(s) of first name(s) (year of conference). Title of presentation. Paper presented at (name of) event, city or country, pages or section consulted.

*Latin terms.* With the exception of the expression et al., *Carta Económica Regional* does not use terms as such as op. cit., id., ibid. or ibidem, so it may be necessary to

*Latinismos.* Salvo la abreviatura latina et al., *Carta Económica Regional* no utiliza op. cit., id., ibíd., ni su forma desatada ibídem, por lo cual, cuando sea necesario, deberá repetirse la referencia. Tampoco debe usarse cf. ni cfr., sino la forma castellana véase.

#### Proceso de evaluación por pares

La recepción de artículos está sujeta al cumplimiento de los lineamientos de la revista. El Comité Editorial es un primer filtro; si considera que cumplen con la totalidad de los requisitos, los somete a un proceso de evaluación por pares bajo un esquema de anonimato o doble ciego: dos expertos en el tema emiten el dictamen respectivo para proceder o no a su publicación. El resultado de la evaluación puede ser:

1. Publicable dejando al autor en libertad de atender las sugerencias que se le hacen.

2. Publicable solo si se llevan a cabo las revisiones de fondo que se señalan en las sugerencias.

3. No publicable.

El Comité Editorial informará al autor, la autora o los autores del dictamen respectivo. Si es positivo, el artículo se someterá a la corrección de estilo y se publicará en función de nuestros criterios editoriales. Asimismo, cuando el artículo se acepte para ser publicado en la revista, se cederán los derechos de autor a la Universidad de Guadalajara.

repeat the reference. Also instead of cf., use see.

#### Peer reviewing

Only articles respecting the journal's guidelines can be accepted. The first step is for the Editorial Committee to decide if an article meets all the established requirements, and then it is submitted to peer review, by two anonymous reviewers. The two reviewers, experts in the subject, will give their opinion before the article can be accepted for publication. Authors should not know who is reviewing their work and the reviewers of an article should not know who wrote it. The reviewer's decision may be one of three types:

1. Accepted for publication leaving the author free to adopt or ignore suggestions made.

2. Not accepted for publication unless the author undertakes to make important changes suggested.

3. Not accepted for publication.

The Editorial Committee will inform the author or authors of the opinions of the reviewers. If the article is accepted for publication it will be copy-edited and published according to the criteria of the publisher. Once it has been accepted for publication in the journal, the author of the article will be asked to cede copyright to the University of Guadalajara.

### Open Journal Systems (OJS)

Esta revista tiene como política el acceso abierto a la información científica a través de la plataforma Open Journal Systems (OJS) con la finalidad de producir un mayor intercambio global de conocimiento. Disponible en [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx).

### Open Journal Systems (OJS)

It is a policy of the journal to provide open access to scientific information through the platform of Open Journal Systems (OJS) for the purpose of furthering the exchange of knowledge in the world. Available at: [www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx](http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx).











ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

- ▶ JORGE FEDERICO  
EUFRACIO JARAMILLO      Conflicto y poder  
en las investigaciones socioambientales  
Un necesario contexto teórico
- ▶ MARÍA JULIETA LAMBERTI      Los conflictos por la minería en territorios indígenas:  
hacia una comprensión sociológica no sociocéntrica
- ▶ INGREET JULIET  
CANO CASTELLANOS      Participación local y política ambiental.  
Imaginario, expectativas y prácticas.  
La Iniciativa de Reducción de Emisiones de CO<sub>2</sub>
- ▶ RODRIGO MEGCHÚN RIVERA      Usos del régimen discursivo y práctico  
del desarrollo sustentable en la planeación  
de un proyecto ecoturístico en la Selva Lacandona
- ▶ MARTIN J. LARSSON      ¿Por qué se canceló la villa rural sustentable?  
Clientelismo, neoliberalismo y desarrollo en Chiapas

ARTÍCULOS ORIGINALES DE TEMAS DIVERSOS

- ▶ SELENE GASPAS OLVERA  
ALFONSO VELÁZQUEZ SOLÓRZANO      La segunda generación  
de mexicanos nacidos en Estados Unidos.  
Reto para ambos países
- ▶ JULIETA GUZMÁN FLORES      Seguros de gastos médicos  
asociados al turismo médico en México:  
los sistemas de salud y la apertura comercial

RESEÑA

- ▶ PATRICIA ARIAS      *El Llano Grande.*  
*Un recorrido por el territorio rulfiano*

