



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

**"DINERO PARA LOS POBRES:
DISPERSION DEMOGRAFICA,
POBREZA Y MICROCREDITO
RURAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A
SALVADOR MONROY ORDAZ

DIRECTORA DE TESIS:
ROSA MARIA LARROA TORRES



MEXICO, D.F.

200D

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Para mi madre, para Claudia y además para Carolina.

**"El gobierno mero loco."
Campesino guatemalteco, citado por Yvon LeBot**

INDICE

PROLEGOMENO, 6

- Introducción, 6
- Exposición de motivos, 10
- Limitaciones, 11
- Hipótesis y metodología, 13
- Esquema de la tesis, 15

PRIMERA PARTE POBREZA, ATOMIZACION RURAL Y LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL

1. POBREZA Y ATOMIZACION DEMOGRAFICA EN MEXICO, 18

- 1.1. Definición de términos, 18
 - 1.1.1. Pobreza, 19
 - 1.1.2. Pobreza rural versus pobreza urbana, 21
- 1.2. La pobreza rural, 23
- 1.3. Atomización rural, 24
- 1.4. La vida diaria en las microlocalidades, 27
 - 1.4.1. Factores sociales, 28
 - 1.4.2. Factores económicos, 32
- 1.5. Las trampas de pobreza, 33

2. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL, 36

- 2.1. El crédito agrario en México: poco y mal dirigido, 36
 - 2.1.1. Orígenes históricos del crédito rural en México, 36
 - 2.1.2. El Banco Nacional de Crédito Rural y los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura, 38
- 2.2. Los programas integrales de combate a la pobreza: nuevas soluciones para viejos problemas, 39
 - 2.2.1. Los orígenes: El Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano, 41
 - 2.2.2. El Programa Nacional de Solidaridad, 44
 - 2.2.3. El Programa de Educación, Salud y Alimentación, 48
- 2.3. El fracaso del crédito rural en México, 49

SEGUNDA PARTE: DINERO PARA LOS POBRES

3. LOS SISTEMAS DE MICROREDITO Y EL COMBATE A LA POBREZA, 52

- 3.1. Las nuevas tendencias en el desarrollo rural y los sistemas de microcrédito como alternativa para el combate a la pobreza, 52
 - 3.1.1. Eliminación de programas de subsidios masivos, especialmente los subsidios agrícolas para zonas rurales, 52
 - 3.1.2. Focalización de los pocos subsidios remanentes, 53
 - 3.1.3. Privatización de los apoyos crediticios, 53
- 3.2. Microcrédito versus crédito comercial, 54
 - 3.2.1. Alto riesgo de los proyectos, 54
 - 3.2.2. Falta de colateral, 54
 - 3.2.3. Incapacidad de pagar intereses, 55

- 3.2.4. Costos operativos, 55
- 3.3. El reto de la autonomía financiera, 55
 - 3.3.1. El nivel de intereses a ser cobrados, 56
 - 3.3.2. El nivel de subsidios, 57
 - 3.3.3. El nivel de participación gubernamental, 58
- 3.4. Experiencias prácticas, 58
 - 3.4.1. Bangladesh y Bolivia, 58
 - 3.4.2. La experiencia mexicana, 61
- 4. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EN LOS ASENTAMIENTOS DE REFUGIADOS GUATEMALTECOS DE CAMPECHE Y QUINTANA ROO, 65**
 - 4.1. Antecedentes: los refugiados guatemaltecos en México, 65
 - 4.1.1. El éxodo hacia México y el retorno a Guatemala, 65
 - 4.1.2. La integración en México, 68
 - 4.1.3. Condiciones actuales de los exrefugiados, 70
 - 4.2. El Plan Multianual, 71
 - 4.3. El Fondo de Apoyo Recuperable, 73
- 5. LAS CAJAS COMUNALES DE CREDITO, 76**
 - 5.1. Los problemas del Fondo de Apoyo Recuperable, 76
 - 5.1.1. Problemas jurídicos, 77
 - 5.1.2. Generación de los proyectos, 78
 - 5.1.3. Pago y cobro de los créditos, 78
 - 5.1.4. El dilema de los intereses, 79
 - 5.2. El proceso de creación de las Cajas Comunales de Crédito, 80
 - 5.3. Estructura de las Cajas Comunales de Crédito, 80
 - 5.3.1. Organos de las Cajas Comunales de Crédito, 81
 - 5.3.2. Mecánica de operación, 81
 - 5.4. Impacto socioeconómico de las Cajas Comunales de Crédito, 83
 - 5.4.1. Cajas creadas, 83
 - 5.4.2. Impacto económico, 85
 - 5.4.3. Impacto social, 88
- 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS, 91**
 - 6.1. Microcrédito e infraestructura social: el futuro de las microlocalidades, 91
 - 6.2. Propuesta de un modelo mixto para cajas de microcrédito, 93
 - 6.2.1. Población Objetivo y composición de los grupos, 94
 - 6.2.2. Dotación inicial de capital, 95
 - 6.2.3. Mecanismo de intereses, 96
 - 6.2.4. Mecanismo de cobro y capacitación, 97
 - 6.3. Conclusiones finales, 98

ANEXO, 99

BIBLIOGRAFIA, 100

PROLEGOMENO

Introducción

Durante los últimos veinte años México ha vivido enormes cambios de tipo social, político y económico. Prácticamente todo lo que era característico del país en 1980 hoy en día ha cambiado hasta quedar irreconocible. En ningún otro aspecto es más notorio este cambio que en la forma del Estado. La larga tradición de un "partido oficial" invencible y que incluso tenía que crear y alentar a su propia competencia política ha desaparecido para dar lugar a un sistema que, si bien aún está lejos de ser verdaderamente multipartidista, ya no permite que los resultados de las elecciones, sean para presidente de la república o para presidente municipal, puedan ser predecidas meses antes. La economía cerrada al exterior y dirigida por el gobierno es ahora una de las más abiertas del mundo y el Estado paternalista, que subsidiaba desde tortillas hasta transporte público y que era dueño de literalmente miles de compañías paraestatales, desde cines y cabarets hasta minas y aeropuertos, trata ahora de ser un Estado gerencial, que pretende dejar de ser un jugador demasiado grande y por ende distorsionador de la libre competencia para ser solamente el árbitro de la economía.

En gran medida estos cambios en la concepción que el Estado mexicano tiene de sí mismo han sido el reflejo local de una tendencia que se percibe en todo el mundo. Los orígenes de este movimiento quizá puedan trazarse a los principios de la década de 1980, cuando los traumáticos episodios de inflación, estancamiento económico y desempleo que padecieron las principales economías industrializadas durante la década anterior fueron explicados como la consecuencia lógica de la intervención excesiva de los gobiernos en las economías nacionales. Utilizando esta explicación algo simplista como lema de

campaña, los partidos conservadores recuperaron el poder en Estados Unidos y el Reino Unido. Estas administraciones, presididas por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, dudaban de la efectividad de la intervención activa del gobierno en la economía, como lo había propuesto John Maynard Keynes varias décadas atrás. En cambio, creían en dejar a la libre competencia y a las fuerzas del mercado el mayor número de procesos económicos posibles y dejar al gobierno la responsabilidad de regular y supervisar estos procesos. Este cambio se aceleró a partir de 1989 con la desaparición de la gran mayoría de los regímenes socialistas de Europa y la implementación de gobiernos liberales en esos países.

Aunque de manera forzada, América Latina fue pionera en estos cambios. Quizá por su cercanía geográfica con los Estados Unidos de América, ciertamente por su dependencia económica y la vulnerabilidad de sus sistemas financieros, Iberoamérica fue laboratorio de una serie de experimentos cuyos resultados no eran claramente previsibles y apenas ahora comienzan a manifestarse en su verdadera magnitud. Las medidas encaminadas a reducir el tamaño del Estado en cuanto a su peso económico fueron implementadas con la promesa de aliviar la pobreza y equilibrar la distribución del ingreso, dos lastres de los que las naciones del continente americano no había logrado librarse. Sin embargo, a veinte años de estos experimentos, la realidad es muy distinta a la que se había imaginado, pues los efectos de estas políticas han sido simplemente devastadores particularmente para los grupos sociales de menos ingresos, como campesinos y obreros. Menores salarios y menos empleos por un lado, y menos subsidios a artículos de primera necesidad y menos servicios públicos como educación y atención médica por el otro lado. Ni hablar de la distribución del ingreso, que en todo caso ha empeorado. En todos los países donde se han implementado estas políticas, ya sean latinoamericanos, ex-socialistas o del sureste asiático, estas medidas de reducción del alcance de las actividades gubernamentales y de cesión de decisiones a los individuos han sido justificadas diciendo que son indispensables para erradicar la pobreza en la que los gobiernos populistas/socialistas/autocráticos han sumido a sus habitantes, y que en pocos años los beneficios serán palpables. Ante las crecientes muestras de descontento por parte las poblaciones, la mantra es que el proceso tomará más tiempo de lo esperado, pero que inevitablemente la prosperidad liberal llegará.

Es justo decir que en cierta medida, la prosperidad sí ha llegado, pero no para todos, y especialmente no para los grupos sociales que más la necesitaban. La industrialización de América Latina es un hecho indiscutible. Las exportaciones mexicanas se han multiplicado casi por un múltiplo de cinco desde 1980, y si entonces el petróleo representaba el 75% de esas exportaciones, hoy no llega al 15%. México tiene más multimillonarios que Francia o el Reino Unido (*Dolan y Kroll, 2001*), y su ingreso per cápita es superior al de muchos países europeos (*PNUD, 2001*). Y a pesar de ello, los persistentes niveles de pobreza se han convertido en la mayor preocupación tanto de gobierno como de sociedad, hecho que quedó manifiesto durante las campañas presidenciales del año 2000: el tema principal de debate fue la pobreza, y el factor común entre las posturas de los distintos partidos y candidatos fue que se requiere de un esfuerzo nacional para combatirla. Diferencias conceptuales aparte, hubo un claro consenso en ello, y casi todos los demás problemas que fueron discutidos en las campañas, como crimen urbano, devastación ecológica, narcotráfico y corrupción gubernamental, fueron interpretados como función y consecuencia de la pobreza imperante.

El hecho de que la pobreza sea el principal tema de debate, aún por encima de los asuntos que se discutían a principios de la década de 1980 como industrialización, comercio exterior o modernización financiera, es en sí un dato más interesante de lo que parece a simple vista, ya que los intentos gubernamentales por combatir a la pobreza, atacándola como un problema en sí mismo y no como una manifestación de la falta de desarrollo industrial, son relativamente nuevos. Si bien la exclusión de amplios grupos de población del desarrollo nacional ha sido un tema de análisis presente al menos desde 1910, es apenas a finales de la década de 1970 cuando se cayó en la cuenta de que el poco o mucho desarrollo industrial y económico no había sacado a estos grupos de la pobreza. Se descubrió que ciertos grupos sociales parecían ser inmunes al desarrollo.

Quizá como resultado de esta ya crónica lucha contra la pobreza en México, nuestro país puede considerarse pionero en el diseño e implementación de programas gubernamentales de gran alcance para fomentar el desarrollo de los grupos más marginados. Estos megaprogramas de combate a la pobreza que buscan coordinar a diversas agencias gubernamentales en los tres niveles de gobierno iniciaron en 1977 con la creación de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos

Marginados (COPLAMAR) el cual fue seguido pocos años después por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Entre 1982 y 1988 no se habló mucho sobre el tema, ya que el gobierno y la nación se encontraban demasiado ocupados con las consecuencias de la bancarrota de las finanzas públicas de 1981, que de cualquier forma había vaciado las arcas del gobierno. El sexenio de Miguel de la Madrid fue uno de ajuste doloroso para los sectores más pobres de la sociedad mexicana.

Después de este receso sexenal estos programas regresarían a partir de 1988, corregidos y aumentados, y con recursos en cantidades increíbles, en la forma del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa evolucionó hasta tomar la forma del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que trató de corregir las fallas y los vicios de sus antecesores. Estos esfuerzos han pretendido incidir en los índices de pobreza desde varios ángulos y con diferentes metodologías, y han sido objeto de concienzudos análisis para determinar si han tenido éxito o no. Pero, independientemente de los resultados presentados por sus jueces, la realidad es que los niveles de pobreza no han respondido a estos ataques multimillonarios. Aunque, como se verá más adelante, la cantidad de personas pobres que existan en un país puede llegar a ser una cuestión de semántica, numerosas fuentes reconocen que el número total y proporcional de mexicanos que viven en condiciones de pobreza no se han modificado sustancialmente en las dos últimas décadas, y lo peor de todo, no han mejorado de acuerdo al crecimiento económico del país. El gobierno mexicano además parece estar quedándose sin ideas nuevas para combatir el fenómeno, y todo indica que estamos regresando, al menos en términos ideológicos, a la visión que se tenía de la pobreza antes del nacimiento de los megaprogramas de combate a la marginación, es decir, que la pobreza no es un problema en sí mismo, sino que es una manifestación de la falta de desarrollo industrial del país en su conjunto. La discusión hoy en día parece dirigirse hacia si los pobres tienen capacidades empresarial y gerencial, y en ver a la pobreza de estos individuos como una manifestación de su imposibilidad de explotar estas capacidades.

Podemos decir que si algo no ha faltado en los esfuerzos del gobierno mexicano por combatir a la pobreza ha sido imaginación. Agregaríamos que, a pesar de los resultados obtenidos, es evidente que tampoco ha faltado dinero. Esta variedad en aproximaciones no es más que un indicador del enorme número de factores que

determinan a la pobreza. Y, nos atrevemos a decirlo, prácticamente todos han sido tomados en cuenta, en un momento u otro, a la hora de diseñar e implementar estas políticas. Tenencia de la tierra, irrigación, comunicaciones, educación, salud, nutrición, distribución de víveres a precios subsidiados, precios de garantía para los productos agrícolas, programas específicos de integración de comunidades indígenas, todo ha sido ya en alguna ocasión intentado. Los resultados han sido francamente decepcionantes.

Exposición de motivos

Entre 1995 y 1998 y en calidad de delegado estatal en Campeche y Quintana Roo, tuve la oportunidad de dirigir los programas de desarrollo aplicados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), agencia dependiente de la Secretaría de Gobernación, en siete comunidades de refugiados guatemaltecos en estos Estados. La COMAR había tratado hasta entonces de fomentar el desarrollo de estas poblaciones por todas las maneras posibles, algunas de las cuales tuvieron cierta medida de éxito.

Estos esfuerzos se llevaban a cabo en condiciones sumamente difíciles. Debido a su condición migratoria, o mejor dicho, debido a que el gobierno mexicano jamás les otorgó un status migratorio definido desde su ingreso a territorio nacional a principios de la década de 1980 y hasta 1996, los refugiados no tenían la posibilidad de trabajar por un salario afuera de los asentamientos a los que legalmente se encontraban confinados. Quienes se aventuraban a desafiar a la policía migratoria y buscaban trabajo asalariado encontraban que su situación económica no mejoraba gran cosa, pues se enfrentaban con una muy baja demanda de mano de obra con poca calificación, ya que debido a las condiciones sociales prevalecientes en Guatemala, la mayoría de ellos carecía de cualquier clase de instrucción, y muchos no hablaban español. El poco trabajo asalariado que encontraban era agrícola, generalmente como peones en los ranchos vecinos, y aún éste era estacional y mal pagado. A esto había que agregarle el hecho de que tenían una cantidad muy limitada de tierras para cultivar a su disposición en los asentamientos-campamentos en los que se les permitía vivir, apenas una fracción de lo que cualquier ejidatario de la zona tiene. Además, también debido a su condición migratoria, no tenían acceso a numerosos subsidios y programas de crédito disponibles para los ejidatarios

mexicanos. A su favor, en cambio, tenían una gran capacidad organizativa y un profundo sentido de comunidad, fruto de su éxodo forzado desde su país natal. Asimismo, en la COMAR contaban con una agencia gubernamental relativamente despolitizada y cuya única función era la de brindarles la asistencia técnica y los recursos para su desarrollo. La COMAR funcionaba entonces como una suerte de "ventanilla única", que podía brindar, con ciertas limitantes, prácticamente todos los servicios de apoyo que normalmente brinda el gobierno a las comunidades mexicanas a través de numerosas dependencias.

Estas actividades eran financiadas con recursos provenientes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), destinados al sostenimiento de los refugiados mientras estuvieran en territorio mexicano. Estos fondos fueron utilizados para muchos fines dentro de los asentamientos de refugiados, pero sería un programa de crédito, de diseño y estructura novedosa y distinta de los otros programas de crédito rural que han funcionado en México, el que, a mi juicio, mayor impacto tuvo en el desarrollo económico de las poblaciones objetivo. Este programa de crédito comenzó a operar de manera muy similar a la de los sistemas de crédito rural operados por el gobierno, y los problemas y vicios que presentaba eran también similares a los programas gubernamentales. Ante la forzosa necesidad de convertirlo en un sistema autosustentable, por motivos que se analizarán a detalle más adelante, se ideó un sistema híbrido para proporcionar pequeños créditos a los refugiados. Para mi propia sorpresa, este sistema pudo mantenerse en operación de manera autónoma una vez que tanto la COMAR como el ACNUR tuvieron que cerrar sus operaciones en la zona, en marcada diferencia con los sistemas gubernamentales, que dependen por completo de la existencia de una agencia controladora para su funcionamiento. Este sistema híbrido merece un estudio a profundidad, y es eso mismo lo que pretendemos realizar en esta tesis.

Limitaciones

Un estudio de todos los factores que inciden en la pobreza rebasaría por mucho nuestra capacidad de análisis y los objetivos generales de una tesis de licenciatura. Por ello hemos decidido concentrarnos en la falta de acceso al crédito productivo por parte de los campesinos habitantes de las localidades más pequeñas y remotas del país.

El presente estudio parte de la idea de que el desarrollo de la capacidad productiva de los campesinos considerados como pobres es la mejor manera de combatir esta pobreza. Pero también opinamos que, si bien los programas de combate a la pobreza más modernos han sido sumamente grandes, complejos y plagados de buenas intenciones, y ciertamente han tenido resultados positivos en algunos aspectos periféricos a la pobreza, el grupo de pobres más vulnerable y más marginado no ha sido beneficiado por estos programas. Este grupo es, a nuestro juicio, los millones de habitantes de las más pequeñas localidades de México. Las llamaremos las microlocalidades.

Un análisis de todos los esfuerzos de combate a la pobreza que el gobierno mexicano ha realizado en los últimos veinte años se convertiría fácilmente en un análisis de prácticamente todas las políticas de desarrollo rural que se han seguido en este lapso. Asimismo, tratar de diferenciar el impacto que estas políticas han tenido nos obligaría a especificar estado por estado, región por región. Esto sería un trabajo monumental, que evidentemente rebasaría los alcances y las posibilidades de esta tesis. Por ello, tendremos que realizar el presente trabajo dentro de diversas limitaciones.

Primero, nos concentraremos en los llamados "programas eje" de combate a la pobreza, pues éstos han funcionado como crisoles tanto de las herramientas disponibles por parte del gobierno como de las ideas sobre la pobreza y el desarrollo prevalecientes en sus determinados períodos de implementación.

Segundo, dentro de estos programas eje nos limitaremos a estudiar sus componentes que estén relacionados con el crédito a la producción rural. A pesar de que en México existe una larga tradición de crédito de este tipo, proporcionado por el gobierno, éste casi siempre ha estado dirigido no a los campesinos más pobres, sino a los más rentables. Por ello nos concentraremos en la carencia de programas de crédito para los campesinos verdaderamente pobres.

Tercero, los programas serán estudiados en cuanto a su aplicación a las localidades que habremos de caracterizar como las más pequeñas y remotas. Como veremos más adelante, México ha padecido de una tendencia hacia la creación de miles

de pequeñísimas localidades rurales, a pesar de la simultánea urbanización del país. Llamaremos a estas localidades las "microlocalidades".

Hipótesis y Metodología

Las hipótesis centrales de esta tesis pueden esquematizarse de la siguiente manera:

1) El Estado, a pesar de sus compromisos discursivos, no ha sido capaz de dotar a todas las microlocalidades con servicios básicos, como agua potable, drenaje, escuelas, clínicas, electrificación, etc. La principal causa de ello ha sido el enorme costo que ello implicaría, pero también ha desempeñado un papel importante en ello la política de racionalización de la participación gubernamental en el sector rural.

2) Sin embargo, las microlocalidades están ahí, y es en ellas donde se concentra, al menos en términos cualitativos, la mayor pobreza del país. Un mecanismo que ha permitido fomentar el desarrollo de este tipo de localidades en otras partes del mundo ha sido el del microcrédito. Esto ha permitido a otros países del mundo, algunos de ellos países mucho más pobres que México, racionalizar sus gastos destinados al sector rural al mismo tiempo que colocan la responsabilidad de idear maneras de combatir la pobreza en las manos de los beneficiarios mismos.

3) En México hay una tradición relativamente larga de proporcionar recursos crediticios a los sectores rurales más desaventajados. Sin embargo, esto se ha realizado preponderantemente mediante esquemas que no han logrado convertir los fondos de crédito en sistemas autosustentables.

4) Una manera comprobable de convertir los fondos de crédito rural en sistemas autosustentables es el de las cajas de crédito revolvente operadas por los beneficiarios mismos. El estado puede financiar y fortalecer estos sistemas, pero a fin de evitar que se formen los vicios característicos de los sistemas gubernamentales de crédito rural, deberá mantenerse al margen de su operación corriente. Es un sistema similar el que se estudiará

a fondo en esta tesis y se propondrá que su implementación a nivel nacional en las localidades rurales más pequeñas y marginadas pueda ser considerada como una herramienta de fomento a la producción y de combate a la pobreza.

5) La implementación de estos sistemas de microcrédito en los asentamientos de refugiados guatemaltecos de Campeche y Quintana Roo es replicable en muchas localidades mexicanas que comparten, con los asentamientos de refugiados, características de pobreza y aislamiento. El punto central es que las características de pobreza y aislamiento que les impiden acceder a créditos grandes, ya sean comerciales o de la banca de desarrollo oficial, los hacen idóneos para iniciar un sistema de microcrédito.

Las fuentes de información son principalmente documentales:

a) Textos diversos sobre los temas de pobreza, políticas públicas y microcrédito. A fin de lograr la mayor actualización posible, se buscaron principalmente reportes de investigación, artículos en revistas especializadas y ponencias en conferencias internacionales al respecto.

b) Fichas de investigación generadas durante la elaboración del Programa de Integración Microrregional, en cuya elaboración participó el autor, y que consisten en información detallada sobre todas las localidades vecinas a los siete asentamientos de refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo.

c) Entrevistas con personas que hayan estado involucradas con el proceso de creación de Cajas de Crédito Comunitario en los asentamientos de refugiados guatemaltecos.

d) Se echará mano también de las experiencias personales del autor, quien tuvo la oportunidad de vivir el proceso aquí descrito de manera cercana.

Con esta información, se establecerán los paralelos en términos de características físicas y sociales que hay entre las microlocalidades y los asentamientos de refugiados guatemaltecos en la península de Yucatán. Asimismo, se describirán las políticas de desarrollo que se han implementado en ambos tipos de localidades: las aplicadas (y las no

aplicadas también) por el gobierno federal en las localidades mexicanas y las aplicadas por la COMAR en los asentamientos de refugiados. El centro de gravedad de la tesis radicará en el análisis de los programas de microcrédito, que no se han aplicado en las localidades mexicanas pero sí entre los refugiados guatemaltecos. Con ello se espera poder demostrar que un sistema de microcrédito similar al que se implementó entre 1996 y 1998 en los asentamientos guatemaltecos puede ser replicado en las microlocalidades rurales del resto del país, y además que *debe* ser replicado, pues ofrece una alternativa más eficiente a los sistemas de crédito rural que han sido implementados por el gobierno mexicano. El objetivo es entonces demostrar que los sistemas de microcrédito pueden funcionar como motores de desarrollo en las localidades rurales del país.

Esquema de la tesis

En el primer capítulo se ofrecerán algunas definiciones de términos y conceptos sobre los que tratará la tesis, especialmente la definición de "pobreza", que está lejos de ser un término con significado claro, y la de "rural", que tiene numerosas graduaciones. Asimismo se estudiará brevemente la pobreza rural en México, especialmente la relación que tiene con la dispersión poblacional. Se verá que las características de las microlocalidades las convierten en verdaderas generadoras de pobreza, además de que estas características las hacen prácticamente inmunes a los programas de combate a la pobreza que han existido en los últimos años, a pesar de la creciente sofisticación de estos programas.

En el segundo capítulo se estudiará la respuesta que el gobierno mexicano ha tenido frente a la pobreza. Está, por un lado, una vertiente de la respuesta "tradicional": el enorme y complejo sistema de crédito rural destinado a incidir a largo plazo en la capacidad productiva de los campesinos; y por el otro lado, la respuesta "moderna", consistente en tratar de incidir en otros factores considerados como determinantes de la pobreza. Ahí veremos que no es que los campesinos no tengan o hayan tenido acceso al crédito productivo que el gobierno ha proporcionado, sino que los sistemas de crédito existentes no están adecuados a las condiciones de las microlocalidades. Los programas focalizadores, como el PROGRESA, además de que no han considerado a la producción

rural como elemento fundamental del combate a la pobreza, tampoco han sido adecuados para las microlocalidades, que por sus características, están en la práctica excluidos de cualquier programa de apoyo gubernamental que pretenda desarrollar las capacidades productivas de sus habitantes.

La segunda parte de la tesis comienza en el tercer capítulo, donde se realizará una revisión de la literatura relacionada con el microcrédito y los mecanismos que han demostrado ser más efectivos para hacer llegar estos recursos a los sectores campesinos pobres. Ahí veremos que si bien existen muchos modelos, el principal problema de la implementación de estos sistemas a escala mundial radica precisamente en la falta de adaptación a las condiciones particulares de la población objetivo. Se comentarán otros aspectos de la implementación de los programas de microcrédito, como la fuente primaria de recursos, el cobro de intereses y los tipos de proyectos óptimos.

En el capítulo cuarto se brindarán los antecedentes de la presencia de refugiados guatemaltecos en México, desde su llegada a territorio nacional a principios de la década de 1980 y hasta la conclusión del retorno colectivo a Guatemala y la integración en México de quienes optaron por no retornar. También se detallarán los programas de desarrollo implementados en sus asentamientos, especialmente del sistema de crédito que fue el antecesor directo de las Cajas de Comunales de Crédito.

En el capítulo quinto se hará un análisis del proceso de creación de las Cajas Comunales de Crédito surgidas entre 1996 y 1998. Se hará también una descripción de las condiciones actuales de estas Cajas y del impacto que han tenido en el desarrollo de las comunidades donde funcionan.

El capítulo sexto será de conclusiones y de propuestas. Principalmente, se detallará un modelo de operación para un sistema de microcrédito híbrido, en el que participen recursos tanto del gobierno como de los bancos comerciales y de las comunidades beneficiarias.

PRIMERA PARTE
POBREZA, ATOMIZACION RURAL Y
LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL

1. POBREZA Y ATOMIZACION DEMOGRAFICA EN MEXICO

1.1. Definición de términos

La creciente sofisticación de los programas de combate a la pobreza exige también una creciente precisión en las definiciones que se utilizan al momento de seleccionar una región o un grupo social a ser beneficiado por el programa. El objetivo de esta precisión es básicamente evitar un problema común de los programas de asistencia, llamado "freerider", o "polizonte", que sucede cuando una persona accede a los beneficios de un programa sin tener las características definidas de población objetivo del programa en cuestión. Además de utilizar los recursos de manera eficiente, un programa focalizado hacia una población específica puede evitar muchos fenómenos de corrupción, como la compra de votos mediante la entrega discrecional de los beneficios del programa en cuestión, o el castigo mediante el retiro de algún programa social a comunidades enteras en las que un partido resultó mal librado en las últimas elecciones, ya que al estar perfectamente definidas las características que se deben tener para acceder a los beneficios del programa, la agencia encargada de operar el programa no tiene espacio de maniobra. Así, preguntas que en la vida diaria tienen respuestas muy sencillas, como ¿Quién es pobre?, o ¿Qué diferencia hay entre un pueblo y una ciudad?, pueden volverse complicadas al momento de responderlas de manera exacta en función de definir a una población objetivo. Y si un grupo social no ha sido identificado y definido por las agencias encargadas de implementar los programas de apoyo, puede quedar fuera de ellos.

1.1.1. Pobreza

A pesar del reciente auge en los estudios sobre la pobreza, aún no existe una definición aceptada universalmente sobre qué es y, especialmente, cómo medirla. Parte del problema de definirla radica en el hecho de que puede tener varios significados, según el tiempo y el lugar en el que se pretenda medirla. Por ejemplo, una familia de cuatro miembros en los Estados Unidos de América es considerada pobre por el gobierno si cuenta con un ingreso monetario anual de menos de 17,029 dólares americanos (*USBC, 2001*). Con ese ingreso, en cambio, en México, por no mencionar algunos países de África, esta familia se consideraría como de clase media o incluso clase media alta. Hace 100 años en México, eran muy pocas las personas que tenían acceso a ciertos satisfactores como agua entubada y drenaje, atención médica o pisos de cemento en sus casas, y nadie tenía electricidad o teléfono. Hoy en día, estos satisfactores, al tener la población acceso a ellos en mayor proporción, son considerados como casi indispensables para llevar una vida digna. No tenerlos es síntoma aceptado de pobreza.

Los elementos que son considerados como determinantes para medir la pobreza también están sujetos a discusión. Es en este rubro donde quizá existe el mayor número de opiniones, muchas de ellas encontradas. Para ello puede tomarse desde el simple ingreso monetario de un individuo en un período dado, hasta una compleja canasta que incluya no sólo este ingreso y ciertos satisfactores materiales, o también sus capacidades de producción y la posibilidad de realizarlas efectivamente.

Un ejemplo de una canasta de satisfactores, que consideramos muy ilustrativa, es la utilizada por Julio Boltvinik en numerosos trabajos, que él mismo llama Método de Medición Integral de la Pobreza (MMIP). Este sistema toma en cuenta 13 variables, observables a nivel unidad familiar u hogar (*Boltvinik, 1999, p. 58*):

- 1) Acceso a agua potable y drenaje;
- 2) Nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los menores;
- 3) Acceso a electricidad;
- 4) Calidad de la vivienda;
- 5) Mobiliario y equipamiento doméstico;

- 6) Tiempo libre para recreación;
- 7) Alimentación;
- 8) Vestido, calzado y cuidado personal;
- 9) Higiene personal y doméstica;
- 10) Acceso a transporte y comunicaciones básicas;
- 11) Gasto corriente del hogar;
- 12) Acceso a recreación, información y cultura;
- 13) Acceso a atención médica.

Otro sistema de definición es el que considera a las capacidades productivas de un individuo como los indicadores más importantes. Estas capacidades dependen de una "dotación inicial" de educación, herencia o transferencias gubernamentales. La posibilidad de explotar estas capacidades es la que determina la pobreza o riqueza del individuo. Bajo este esquema, las situaciones de pobreza extrema y generalizada, como por ejemplo las hambrunas, pueden ser explicadas como la incapacidad, generalmente forzada por factores exógenos, de llevar a cabo la transformación de capacidades en satisfactores (*Sen, 1981, p. 59*).

Dentro de esta amplia gama de mecanismos de medición, existe otra categorización, reconocida como la línea de división entre la pobreza relativa y la pobreza absoluta. En ambos casos, la definición de estas líneas es completamente arbitraria.

La más difícil de medir es la línea de pobreza relativa, pues debe establecerse con base en una comparación con los demás individuos u hogares del medio geográfico en el que se haga la medición. Como se mencionó anteriormente, las líneas de pobreza relativa para Estados Unidos y México son muy distintas.

La línea de pobreza absoluta, en cambio, parece tener una definición más aceptada, pues varios autores la ubican como el punto debajo del cual el individuo no alcanza a cubrir sus necesidades de supervivencia, es decir, su alimentación más estricta. El consenso ubica esta línea en 2,400 calorías diarias de ingesta, aunque no hace diferenciación entre tipos de alimentación ni toma en cuenta la diferencia entre los requerimientos de una persona que debe realizar trabajos físicos intensos en un clima frío

y los de alguien que se dedica al ocio en un clima tropical.

Si la medición de la pobreza es complicada, la comparación de estas mediciones lo es aún más. Conforme avanza la disponibilidad de información estadística, surgen nuevas metodologías, y con ellas se pierde la comparabilidad con índices anteriores. A efectos de proporcionar alguna referencia, presentamos algunos cálculos de la pobreza realizados por los más diversos autores y agencias. Estas son el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América y Julio Boltvinik. Se presenta esta tabla solamente como indicador de la gran divergencia que existe en los cálculos sobre la pobreza. Esta divergencia es causada principalmente por los distintos enfoques metodológicos utilizados, y un análisis completo de éstos sería tema de investigación en sí mismo.

T a b l a 1 :

La pobreza en México (porcentaje de la población bajo el umbral de la pobreza).

FUENTE	DATO	AÑO
BM	35%	1996
PNUD	10%	1999
CIA	27%	1998
Boltvinik	66%	1992

Fuente: Elaboración del autor con datos diversos (ver bibliografía).

La variedad es mucha. No es necesario decir que independientemente de las mediciones que se hagan, es evidente que la pobreza aún afecta a una proporción muy grande de los habitantes del país.

1.1.2. Pobreza rural versus pobreza urbana

Al igual que los niveles de pobreza, la diferenciación entre una comunidad rural y una comunidad urbana puede ser arbitraria. Para hacer esta distinción, se toman en cuenta factores como la fuente de ingreso de una localidad, el tipo de trabajo que realicen sus habitantes, o bien, el simple tamaño de la localidad en términos de población. Para el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

define a las localidades rurales como aquellas que tienen menos de 5,000 habitantes y a las localidades urbanas como aquellas que cuentan con más de 15,000 habitantes. Las localidades con poblaciones de entre 5,000 y 15,000 habitantes se consideran mixtas (CONAPO, 1995). Dadas las diferentes características de las zonas rurales y urbanas, los programas de alivio a la pobreza en cada una de ellas deben tomar en cuenta estas diferencias. Mientras que en las zonas urbanas el énfasis radica en la generación de empleos, en las zonas rurales se debe desarrollar antes que nada la dotación de servicios como clínicas y escuelas. El problema se complica si se toma en cuenta que en las zonas rurales, además de las carencias de servicios básicos, la generación de empleos es mucho más difícil, ya que están estrechamente relacionados con la actividad agropecuaria. Si bien en términos puramente cuantitativos existen más pobres en las ciudades, también es cierto que proporcionalmente existe más pobreza en el medio rural (Levy, 1994, p.77).

Si observamos los trece puntos de la canasta de Boltvinik, arriba descrita, podemos ver que muchos de ellos, especialmente los satisfactores 1) Acceso a agua potable y drenaje; 2) Nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los menores; 3) Acceso a electricidad; 4) Calidad de la vivienda; 10) Acceso a transporte y comunicaciones básicas y 13) Acceso a atención médica son generalmente de difícil acceso en el medio rural.

El pobre urbano, en cambio, generalmente tiene estos servicios mucho más cerca que el pobre rural. Además, el pobre urbano tiene una capacidad de respuesta mucho más grande que el pobre rural si de pronto sus flujos de ingreso habituales se ven afectados. El acceso al subempleo, y en el peor de los casos, la mendicidad, son mucho más próximos que los de un pobre rural, quien generalmente deberá trasladarse largas distancias para acceder a ellos. Otro elemento que debe ser considerado es que los pobres urbanos son en gran parte, antiguos pobres rurales que debieron emigrar de sus comunidades de origen debido a la falta de empleo o de servicios.

Así, el pobre rural carece generalmente de cualquier "red de protección" que le permita sortear períodos de bajos ingresos, como los generados por fallas en las cosechas, inclemencias del tiempo o cualquier otra contingencia que disminuya su canasta de satisfactores, según Boltvinik, o sus dotaciones iniciales y capacidades, según Sen.

Esto se ve agravado por el hecho de que los principales esquemas de subsidios tienden a concentrar sus transferencias en las zonas urbanas, ya que es mucho más barato hacerlo ahí, y estos programas, que generalmente tienen una fuerte carga política, encuentran en las zonas urbanas una base cautiva de votantes proporcionalmente más grande y concentrada.

1.2. La pobreza rural

La medición de la pobreza es una práctica relativamente nueva, y hasta antes de la década de 1970 se calculaba mediante indicadores tangenciales tan diversos como tasas de analfabetismo, acceso a agua potable o número de tractores por hectárea cultivada. Por estos indicadores, se puede apreciar que los índices de pobreza rural en México comenzaron a disminuir sensiblemente a partir de la década de 1930, sin duda como resultado de las enormes inversiones públicas en materia de infraestructura productiva y de comunicaciones, administración hidráulica y tecnología, además de un complejo sistema de subsidios para alimentos básicos y precios de garantía para cultivos elementales. Por otro lado, la inversión en capital humano, como educación y salud, además del desarrollo industrial que complementaba a la producción agropecuaria, tuvieron un impacto decisivo. De hecho, es hasta principios de los ochentas cuando estos índices comienzan a revertirse, a la par del surgimiento de una nueva estructura en la producción agropecuaria que reducía la demanda de los productos generados con bajos niveles de capitalización y favorecía aquellos producidos en granjas tecnificadas y de alta demanda de capital. La demanda mayoritaria se movió de acuerdo con la urbanización del país, y con los gustos cada vez más sofisticados de los habitantes de las ciudades (*Sanderson, 1990, p.116*). Los pequeños campesinos, que para entonces seguían siendo la parte mayor de todas las unidades productoras del país, de pronto vieron los precios de sus productos hundirse, pero no podían responder a la nueva demanda agropecuaria debido a las dificultades para acceder a nuevas tecnologías y los recursos para implementarlas. La banca de desarrollo gubernamental no fue de demasiada ayuda, ya que la misma estructura de sus operaciones favorecían los proyectos de corto plazo y de poco capital.

1.3. Atomización rural

La población de México ha ido urbanizándose aceleradamente durante los últimos 50 años, al igual que las poblaciones de casi todos los países de la región (PNUD, 2001). Hoy en día cerca de las tres cuartas partes de los mexicanos viven en ciudades, definiendo a éstas como las localidades con más de 2,500 habitantes (ver tabla 2), pero la población rural no ha seguido este patrón. Los habitantes de zonas rurales se han ido dispersando en pequeñas localidades a un ritmo impresionantemente rápido.

Tabla 2 :
Urbanización en México.

AÑO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN URBANA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA
1950	25,779,000	10,989,000	42%
1960	34,923,000	17,705,000	51%
1970	48,225,000	25,675,000	53%
1980	66,847,000	44,300,000	66%
1990	81,250,000	57,960,000	71%
2000	97,483,000	72,710,000	75%

Fuente: Elaboración del autor, con datos del INEGI (2001)

Si bien el porcentaje de personas viviendo en localidades menores de 2,500 habitantes ha disminuído, el número total ha aumentado, al igual que ha aumentado el número de las localidades mismas. Así, hoy en día, de las 199,395 localidades en el país, 196,354 son menores de 2,500 habitantes.

Tabla 3 :

Dispersión poblacional en México.

ANO	a	b	c	d	e	f	g
1950	98,590	97,607	25,779	14,790	99%	57%	152
1960	89,612	88,151	34,923	17,218	98%	48%	195
1970	97,580	95,410	48,225	19,917	98%	41%	209
1980	125,300	123,169	66,847	22,547	98%	34%	183
1990	156,602	154,016	81,250	23,290	98%	29%	151
2000	199,395	196,354	97,483	24,724	98%	25%	126

Fuente: Elaboración del autor, con datos de CONAPO (1995) e INEGI (2001).

Clave:

- a) Número total de localidades.
- b) Número total de localidades con menos de 2,500 habitantes.
- c) Población total en todas las localidades (en miles).
- d) Población total en las localidades con menos de 2,500 habitantes.
- e) Porcentaje de localidades con menos de 2,500 habitantes.
- f) Porcentaje de la población total en localidades con menos de 2,500 habitantes.
- g) Promedio de habitantes en las localidades con menos de 2,500 habitantes.

Se vuelve evidente que el número de localidades pequeñas ha aumentado enormemente en México desde la década de 1950, a pesar de la creciente urbanización. El resultado lógico es una creciente dispersión poblacional. El reflejo de esta dispersión se da también en el tamaño de las unidades agrícolas. De manera similar al tamaño de los poblados, las parcelas se han ido atomizando con el tiempo, consecuencia de la falta de posibilidades de empleo para los hijos de los ejidatarios originales, quienes se convierten así en herederos de una parcela que se va fragmentando con el tiempo.

El impacto de esta dispersión es muy variado, y va desde aspectos meramente económicos, como se verá más adelante, hasta aspectos ambientales, ya que la existencia de pequeñas unidades agrícolas sin capitalización favorece la depredación de recursos naturales, principalmente forestales.

El origen de esta dispersión poblacional radica en las políticas de desarrollo rural implementadas por el gobierno a partir de la Revolución de 1910-1920. Al privilegiarse el reparto de tierras a campesinos solicitantes por encima de la eficiencia de la producción agropecuaria, y al ser la tierra apta para la producción agrícola relativamente escasa en México, se tuvieron que crear estos miles de pequeñas poblaciones. Este proceso pasó

por varias etapas. La primera de ellas involucró la expropiación y división de las antiguas haciendas porfirianas, que fueron repartidas entre los grupos campesinos demandantes. En muchos de los casos fueron en verdad restituciones a las comunidades que a su vez habían sido despojadas de sus tierras tradicionales a lo largo de la Colonia y los primeros años de independencia. Al acabarse estas tierras, se echó mano de tierras de menor calidad, o bien de terrenos nacionales en algunas zonas relativamente alejadas. Por último, a partir de finales de la década de los 50, se comenzó a ampliar la frontera agrícola, es decir, se utilizaron tierras que anteriormente no habían sido utilizadas para agricultura. Así, se poblaron selvas, pantanos y desiertos, siempre con la promesa, o la esperanza, de lograr producción de estas tierras. Si bien los gobiernos federales desde la década de 1960 han decretado el fin del reparto agrario, la dispersión ha continuado, a ritmos acelerados, por medio de la creación de asentamientos ilegales en zonas protegidas, escisiones políticas e incluso religiosas, creación de asentamientos humanos a lo largo de carreteras y una plétora de otras causas, la mayoría de ellas sostenidas por algún compromiso de parte de las autoridades locales de dotar a la nueva localidad con servicios. Este compromiso rara vez es cumplido.

Estas localidades, si bien podría argüirse que representan un porcentaje bajo de la población total del país, e incluso de la población total rural, representan un problema mayúsculo para el desarrollo de las zonas rurales de México. Por un lado, la simple dotación de capital para estos poblados representa un gasto gigantesco para el gobierno. No es sólo la dotación de carreteras, clínicas de salud, escuelas, edificios comunitarios, teléfono, agua potable y electricidad, sino el mantenimiento que se les debe dar a estos servicios, y que el gobierno ha asumido como responsabilidad, al menos a nivel discursivo, a pesar de no contar con los recursos para ello. Esto convierte a estos miles de poblados en verdaderas trampas de pobreza. Sus habitantes hoy en día representan un porcentaje relativamente bajo de la población total del país, pero una proporción desmesuradamente alta de ellos está sumida en la pobreza más abyecta. Asimismo, sus capacidades productivas son muy bajas, por una serie de factores que se analizarán con más cuidado más adelante. En términos generales, apenas producen para el autoconsumo; la única salida que tienen para escapar de la pobreza es la migración a las ciudades o a los Estados Unidos. Y lo peor de todo es que el gobierno carece de una política y una metodología coherentes para solucionar este problema.

Con la información de la tabla 4, se puede apreciar a simple vista que existe una relación entre el nivel de pobreza de un Estado y el nivel de dispersión poblacional que existe en él. para realizar esta tabla, se utilizaron los indicadores de marginación publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En ellos se ponderan numerosos indicadores, tales como nivel de analfabetismo y porcentaje de casas con drenaje y agua potable. El resultado es un indicador del nivel de pobreza imperante en ese Estado. Si se aplica una análisis de correlación entre la posición del Estado en términos de este nivel de marginación y la dispersión poblacional que hay en él, se obtiene un coeficiente de 82.8%, lo cual puede servir como evidencia de una relación estrecha.

Tabla 4 :
Relación entre dispersión y marginación

ESTADO	a	b	c	d
Oaxaca	55%	32	2.06	31
Chiapas	54%	31	2.36	32
Hidalgo	51%	30	1.17	29
Zacatecas	47%	29	0.57	25
Tabasco	46%	28	0.52	24
Guerrero	45%	27	1.75	30
<i>Promedio Nacional</i>	25%		0	
Colima	14%	6	-0.76	10
México	14%	5	-0.60	12
Coahuila	11%	4	-1.05	4
Baja California	8%	3	-1.34	3
Nuevo León	7%	2	-1.38	2
Distrito Federal	0%	1	-1.69	1

Clave:

- a) Porcentaje de la población estatal que vive en localidades con menos de 2,500 habitantes.
 b) Posición relativa sobre a (menor porcentaje = primeros lugares).
 c) Índice de marginación, según CONAPO.
 d) Posición relativa sobre c (menor índice = primeros lugares).

Fuente: Elaboración del autor, con datos de CONAPO (1995) e INEGI (2001).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. La vida diaria en las microlocalidades

El proceso de dispersión poblacional ha generado miles de microlocalidades nuevas. Estas no sólo presentan muchas de las características de pobreza y marginación

de las zonas rurales en su definición más amplia, sino que las padecen de forma agravada, gracias a su escasa población y a su ubicación generalmente alejada de los centros de servicios.

1.4.1. Factores sociales

Las zonas rurales generalmente están en desventaja al momento de que las agencias gubernamentales realizan sus programas de gastos e inversiones, ya que, debido a su inherente dispersión poblacional, cualquier obra que se realice en las zonas rurales tendrá una población beneficiaria mucho más pequeña que una obra de costo similar realizada en zonas urbanas (Levy, 1994, p.87). Jorge Salomón Azar, gobernador de Campeche entre 1991 y 1997, gustaba de decir: *"Si todos los setecientos mil campechanos vivieran en una ciudad del tamaño de Toluca, el gobierno estatal contaría con recursos para dotarlos a todos de escuelas, hospitales y viviendas, incluso con aire acondicionado. Pero como viven en más de dos mil pueblitos, el dinero no nos alcanza ni para ir a visitarlos a todos"* (Comentario personal al autor, 1996).

Básicamente, estas carencias pueden apreciarse en los siguientes rubros:

Servicios educativos y de salud. Al tener poblaciones muy escasas, no es costeable construir escuelas completas en estas localidades. Por ello, la mayoría no cuenta con ningún servicio educativo. Dependiendo de su tamaño, cuentan en algunos casos con una pequeña y precaria escuela primaria. Las secundarias, por no mencionar preparatorias o universidades, se ubican en poblados más grandes y más alejados. La calidad de los servicios disponibles es también deficiente, ya que los profesores asignados son generalmente de otras comunidades y tienen altos índices de ausentismo. Los niveles de deserción son más altos, debido a la alta migración y a la temprana incorporación de los menores a la fuerza de trabajo. En cuanto a los servicios de salud, al igual que con las escuelas el factor determinante es el costo de instalación de los inmuebles y el costo de operarlos. En los poblados muy pequeño es más común encontrar un puesto de salud que da servicios básicos a la comunidad en ciertos días de la semana, rara vez por un doctor, sino generalmente por un técnico en salud. Ambos problemas se ven agravados por lo

remoto de las comunidades, la falta de servicios de transporte público y, cuando lo hay, éste tiende a ser muy caro. Curiosamente, las carreteras en sí no son demasiado problema, pues México cuenta con bastante red carretera, incluso a las zonas más alejadas. Empero, el transporte puede llegar a ser muy caro, proporcionalmente incluso más costoso que los servicios de autobús de primera clase entre las ciudades grandes. Por ejemplo, se puede constatar que un boleto de autobús de primera clase entre Comitán, Chiapas y la capital estatal Tuxtla Gutiérrez cuesta aproximadamente 33 centavos por kilómetro; el transporte, por cierto en autobuses viejos, incómodos e inseguros, en la región Lacandona cuesta en promedio 70 centavos por kilómetro.

Agua potable y drenaje. México es un país con pocos cuerpos de agua superficiales, así que la mayor parte del agua debe ser tomada de pozos profundos. Esta extracción, su purificación y posterior almacenamiento es sumamente costosa. Por ello el acceso regular a agua potable requiere de inversiones que también se vuelven más costosas si reducimos el número final de beneficiarios, ya que las instalaciones de bombeo tienen un costo mínimo independientemente del número de personas que vayan a servirse de ellas. Sucede lo mismo con los sistemas de drenaje, aún con los más sencillos de fosas sépticas.

Comunicaciones y electrificación. Si bien el acceso a caminos en México es sorprendentemente bueno, las distancias de las microlocalidades con los principales centros de servicios, y el costo que este transporte implica, las vuelven un verdadero problema. La electrificación, si bien avanzó mucho durante la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad (ver adelante), es errática, y ciertos implementos de trabajo, como sierras y sistemas de riego, generalmente implican costos demasiado altos para los usuarios.

Esta falta de servicios ocasiona, antes que nada, una migración hacia las poblaciones más grandes. Esta migración inicia como un movimiento temporal, particularmente entre los hombres durante el período en el que no hay actividad agrícola, y gradualmente tiende a volverse permanente. Estos movimientos debilitan el sentido de comunidad que pudiera existir entre los habitantes. Los recursos, de por sí escasos, deben ser invertidos en los gastos que exigen el mismo traslado hacia las ciudades y el

sostenimiento en ellas. La falta de expectativas de desarrollo en las localidades de origen convierten a éstas en lugares muy poco atractivos para realizar cualquier inversión, sea productiva, en vivienda o en servicios.

Estas dificultades pueden apreciarse claramente en los resultados de una investigación en la que el autor colaboró, realizada en algunas comunidades del estado de Campeche que cumplen con la mayor parte de las características de las microlocalidades. A continuación se presentan los resultados de dicha investigación para la localidad de San Miguel de Allende, ejido ubicado a 100 kilómetros de la Ciudad de Campeche, que actualmente cuenta con poco menos de 600 habitantes en 4,800 hectáreas.

San Miguel fue fundado en 1981 con 14 familias provenientes de los estados de Tlaxcala, Tabasco, Chiapas y del propio Campeche, mediante una dotación ejidal. Al ser constituido como ejido, el gobierno estatal intervino talando áreas boscosas para cultivo y otorgando apoyos crediticios para la siembra de maíz y frijol. Estos créditos duraron, a decir de los pobladores, un par de años y después se suspendieron.

San Miguel cuenta, en sentido estricto, con prácticamente todos los servicios públicos posibles, pero todos operan de manera deficiente. Existe una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero ésta se encuentra desocupada, y es atendida, un día a la semana, por un técnico en salud, que según los pobladores, tan sólo puede recetar aspirinas y recomendar a los pacientes que se trasladen a Campeche para recibir tratamiento. Los casos de emergencia deben ser trasladados ya sea en autobús, durante una de las salidas diarias que hay hacia la capital estatal, o bien en alguno de los muy pocos vehículos particulares que hay en la zona, pero en ambos casos el costo debe ser cubierto por familiares del paciente.

En el Ejido se cuenta con escuela primaria con ciertas deficiencias en cuanto a la asistencia de los profesores debido a la lejanía y difícil acceso hacia el poblado. Esto consiste en que regularmente faltan un día de semana, el lunes o el viernes o ambos días. En esta escuela se cuenta con dos aulas, una de madera y la otra de concreto. Si bien el espacio es suficiente para los 25 o 30 alumnos inscritos, el mobiliario es precario y las condiciones de higiene son pobres, ya que no existe servicio de agua corriente. Si se

desea continuar con los estudios de secundaria, se tiene que salir a los poblados más cercanos con servicio de telesecundaria. La secundaria escolarizada más cercana se encuentra en el ejido de Alfredo Bonfil, aproximadamente a 30 kilómetros de distancia. De hecho, la mayoría de los menores de San Miguel han asistido a esta escuela, aunque ninguno ha podido terminar la secundaria, debido a la lejanía y al costo de los pasajes. El resultado es que de las 270 mujeres de San Miguel, aproximadamente el 40% es analfabeta, y de los 320 hombres, 80% sabe leer y escribir (*Carbajal, 1997*).

El poblado fue electrificado apenas en 1991, y actualmente prácticamente todas las casas tienen luz eléctrica, si bien el servicio es irregular, y cuando falla, puede demorar hasta tres días para que personal de la Comisión Federal de Electricidad lo reinstale.

Existe el servicio de agua potable, con sus respectivas deficiencias. Todas las casas cuentan con una toma, pero su uso debe ser racionalizado severamente, ya que el sistema de bombeo es activado durante 4 horas diarias, dos en la madrugada y dos en la tarde. Si la bomba o algún otro componente de la red, como el tanque elevado o las tuberías, sufre alguna avería, debe ser reparada con fondos de la comunidad, lo cual implica que se pueda estar hasta una semana sin el servicio. Otro problema es que la bomba es eléctrica y sufre daños frecuentemente debido a la inestabilidad del voltaje. Cabe mencionar que ninguna autoridad estatal ha aceptado hacerse cargo por estas descomposturas. Una bomba alternativa de gasolina resulta demasiado cara para los pobladores, y el municipio no ha querido comprometerse a instalar una. Los habitantes ya no pierden el tiempo solicitando ayuda a las autoridades municipales, pues nunca se les concede. No hay drenaje, solamente letrinas en mal estado, que cuando las lluvias son excepcionalmente fuertes, tienden a inundarse.

No hay teléfono, el más cercano está a 10 kilómetros, en la comunidad de San Luciano, pero incluso este recientemente fue reconectado después de casi dos años de que no hubo servicio. El problema, según fue informado en Telmex, es que durante un tiempo se puso de moda en la región robar los cables de cobre para revenderlos como material de recuperación, y la instalación de teléfonos satelitales demoró mucho tiempo.

Es interesante notar que en esta comunidad la única organización productiva que

existe es por parte de las mujeres para la cría de borregos, aunque su capacidad de acción es sumamente limitada por la falta de recursos. El sentir de los jóvenes es de pocas oportunidades, debido a que no pueden continuar estudiando la secundaria y en el ejido no se les toma en cuenta para las cuestiones sociales y productivas, por lo que la mejor opción es salir a buscar el escaso trabajo que hay en ranchos vecinos, o aventurarse hasta Campeche o Ciudad del Carmen, donde terminan trabajando de albañiles los hombres y de sirvientas las mujeres.

1.4.2. Factores económicos

Las pequeñas poblaciones, el pequeño tamaño de las parcelas agrícolas y lo remoto de estas comunidades también tienen un efecto adverso sobre todas las actividades productivas de las microlocalidades.

Sus ubicaciones remotas vuelven muy caro el transporte de sus productos agrícolas, y el tamaño de las parcelas, además de su falta de capitalización, vuelven el crédito muy riesgoso. Los cultivos, debido al bajo nivel de capitalización, deben ser muy rústicos.

Regresando a San Miguel de Allende, el ejido cuenta con una superficie bastante amplia aunque desaprovechada, como es en la mayoría de los ejidos de la región. Del total de 4,800 hectáreas, sólo 732 son utilizadas con fines agrícolas y 440 para pastoreo de ganado. De las 732 hectáreas agrícolas, solamente 150 están mecanizadas, distribuidas más o menos de manera equitativa entre los 104 ejidatarios.

El principal cultivo es y ha sido el maíz, el cual se vende en los poblados vecinos y a compradores externos de tipo coyote. No se cuenta con sistema de riego, por lo que se debe depender de las lluvias, que en la zona son irregulares. Entre 1993 y 1995 se sufrió una profunda sequía, y a finales de ese año tres huracanes azotaron la península de Yucatán en menos de un mes, con lo que los campos quedaron anegados.

Este cultivo se realiza en condiciones muy precarias, pues solamente en épocas

boyantes se cuentan con recursos para adquirir semilla de maíz mejorado o paquetes tecnológicos. No se cuenta con maquinaria o equipo agrícola. Tampoco hay una organización formal para esta actividad, pero como antecedentes se podría mencionar que el Ejido contaba con un tractor e implementos para preparación de terrenos, pero fue vendido sin consultar a la Asamblea Ejidal, originándose una serie de problemas que ocasionaron la venta definitiva de la maquinaria y equipo agrícola restantes.

A pesar de la abundancia de recursos maderables en la zona, la única actividad que se realiza sobre el bosque es el corte de madera para reparación de viviendas, construcción de muebles, para leña, y carbón en muy poca cantidad, solamente realizada por cada jefe de familia y no como una actividad comercial o al menos sustentable.

La inestabilidad en el número de familias de la comunidad genera trastornos en los procesos productivos, ya que constantemente se tiene entrada y salida de familias, lo que origina la falta de una organización consistente y participativa.

Al respecto del abasto, se tienen dificultades y deficiencias debido a la lejanía de los centros proveedores, caminos de acceso al poblado en mal estado y la ausencia de transporte en cantidad y continuo, teniendo una sola corrida al día. No se cuenta con una tienda rural CONASUPO, por lo que algunos pobladores se desplazan a la Ciudad de Campeche para la adquisición de productos. Las 3 tiendas de la comunidad se dedican a la reventa de productos básicos, los cuales se adquieren en los poblados vecinos. Este servicio es muy incipiente, ya que se realiza en forma individual, y no se cuenta con área destinada a este servicio donde lleguen unidades móviles a realizar ventas subastas de los productos más necesarios.

1.5. Las trampas de pobreza

La pobreza, la falta de organización, la falta de atención por parte de las autoridades, la falta de perspectivas alentadoras a futuro, la falta de posibilidades de mejorar, son los determinantes de los miles de microlocalidades.

Como se aprecia en el caso de San Miguel de Allende, Campeche, prácticamente no hay ninguna actividad organizativa en el aspecto social con fines de mejorar la infraestructura de la comunidad, teniendo una mayor vinculación con los aspectos religiosos antes que otros asuntos. La participación de las agencias gubernamentales es esporádica. Las agencias a su vez argumentan y justifican que el mal servicio se debe a la lejanía de la comunidad.

Con estas condiciones, los habitantes de San Miguel de Allende deben recurrir al trabajo asalariado o a la renta de sus tierras a empresas agroindustriales, con lo que olvida la idea original de lo que debería ser un ejido; los campesinos se vuelven obreros mal pagados. Ni siquiera tienen que salir del ejido para ser proletarizados, ya que las grandes empresas agroindustriales suelen rentar las tierras ejidales y pagar salarios para la siembra y cosecha de cultivos comerciales. Esto podría ser benéfico para los ejidatarios, pues aprenderían nuevas técnicas agrícolas, presumiblemente más rentables. Sin embargo, el autor pudo observar de primera mano que no existe esta transferencia de conocimientos, y los campesinos son organizados para el trabajo por gerentes que de hecho evitan dar a conocer los fundamentos de los cultivos comerciales y procuran dar instrucciones de manera mecánica.

A continuación se presenta un resumen de gastos e ingresos típicos para una familia promedio de San Miguel de Allende, obtenido mediante entrevistas personales realizadas en el ejido durante 1997. Se puede apreciar que los subsidios representan un componente importante de los ingresos (casi la tercera parte). El consumo realizado es apenas el necesario para sobrevivir, y deja muy poco para cualquier intento de capitalización de los medios de producción. Con base en estos datos, es evidente que los campesinos más pobres no pueden llevar a cabo un proceso de ahorro e inversión para capitalizar sus medios de producción.

Tabla 5 :

Gastos e ingresos de una familia promedio en San Miguel (precios de 1997).

RUBRO	INGRESOS	INGRESOS POR SUBSIDIO	EGRESOS	SALDO
Cultivo de maiz	3,960	0	-3,400	560
Cultivo de calabaza	3,600	0	-1,893	1,707
Cultivo de frijol	1,400	0	-850	550
Cria de aves	1,600	0	-400	1,200
PROCAMPO	0	1,720	0	1,720
Empleo temporal	0	1,200	0	1,200
Subsidio al maiz	0	400	0	400
Despensas	0	1,380	0	1,380
Alimentos	0	0	-4,754	-4,754
Material escolar	0	0	-500	-500
Apoyo a autoridades	0	0	-250	-250
Salud	0	0	-730	-730
Vivienda	0	0	-400	-400
Ropa	0	0	-600	-600
Diversos	0	0	-1,000	-1,000
TOTAL	10,560	4,700	-14,777	483

Fuente: Correa Carbajal (1997).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL

2.1. El crédito agrario en México: poco y mal dirigido

México cuenta con largas tradiciones de apoyo crediticio gubernamental al agro y nula participación de la banca comercial en el desarrollo agrícola. Si bien en un principio se podía hablar de que el gobierno desplazaba a la banca comercial de estas actividades, ya que otorgaba cuantiosos recursos con condiciones sumamente ventajosas para los campesinos, en los últimos años, al retirarse las diversas agencias gubernamentales de este sector, la banca comercial no ha cubierto la diferencia.

2.1.1. Orígenes históricos del crédito rural en México

Quizá los orígenes del crédito rural en México se remontan a los llamados pósitos, establecidos en la Nueva España a mediados del siglo XVI. Estos eran básicamente bancos de granos administrados por los ayuntamientos. Facilitaban grano para semillas, el cual deberá ser pagado en tiempos de cosecha con un premio fijado de antemano. Sin embargo, estos sistemas, a pesar de su enorme popularidad en España, nunca tuvieron demasiado apoyo en las colonias, debido principalmente a que nunca existieron pequeños campesinos en suficiente número. Hay que recordar que los indígenas eran concentrados en latifundios, cuyo patrón o encomendero no necesitaba de un sistema de crédito. Los naturales que no estaban en una encomienda no requerían de crédito tampoco.

Las Leyes de Indias consignan también una especie de cajas comunales, especialmente en las comunidades indígenas. Según reportes de la época, estas cajas

fueron objeto de numerosas corruptelas que las llevaron a su fin (*Mendieta, 1977, p. 42*).

El primer banco que existió en México destinado de alguna manera específicamente a la agricultura fue el Banco Agrícola e Hipotecario, creado en 1901. Sin embargo, debido a la precaria legislación bancaria de ese entonces (*Ley de Instituciones de Crédito de 1897*), fijaba límites a los créditos de acuerdo con el aval presentado, que era la finca en sí misma. Así, los pequeños propietarios quedaban excluidos en la práctica del otorgamiento de estos créditos. Además, estaban excluidos quienes no eran propietarios de sus fincas.

Así, México inició el siglo XX sin un sistema de crédito agrícola, lo cual atrajo numerosas críticas. Sería hasta 1908 cuando la Secretaría de Hacienda ideara un nuevo esquema, consistente en otorgar a tres bancos comerciales una concesión para que otorgaran créditos agrícolas. Esta maniobra, sin embargo, a decir de algunos comentaristas de la época (*citados por Mendieta, 1977, p. 49*), fue más bien ideada para aliviar la difícil situación financiera por la que pasaban estos bancos. Los resultados fueron además muy poco alentadores, ya que los créditos otorgados con los fondos aportados por el gobierno se destinaron a unos pocos latifundistas.

La época revolucionaria trajo un alto a cualquier innovación en el ámbito del crédito agrario. Como se mencionó, la mayor parte de los créditos otorgados por esta caja fueron a dar a latifundios, y al terminar la revolución estos latifundios fueron desmembrados, con lo que se decidió cerrar la caja a principios de 1926.

El 10 de febrero de 1926 es publicada la Ley de Crédito Agrícola, la cual contempla la creación de un Banco Crédito Agrícola y dos organismos subsidiarios: las Sociedades Regionales y las Sociedades Locales de Crédito Agrícola. Sin duda influenciada por el ánimo de crear pequeñas y medianas empresas agropecuarias, estos organismos subsidiarios establecían numerosas condiciones para su conformación, por lo que fueron pocas las que llegaron a consolidarse.

Los ejidatarios también obtendrían su propia ley para fomentar el flujo de créditos. En marzo de 1926 aparece una nueva ley que decreta la creación de siete bancos ejidales

estatales, con financiamiento federal, en los estados de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán y Puebla, y posteriormente se creó otro en Jalisco con capital de los primeros siete bancos

Posterior a esta ley, se expedirían otras, básicamente revisiones de la de 1931, en 1934, 1935, 1942, 1955 y 1975. El simple número de estas leyes indica que los intentos de establecer un sistema de cooperativas rurales fracasaron estrepitosamente. Básicamente, podemos decir que el motivo de este fracaso fue que las condiciones de escasa capitalización, dependencia de fenómenos meteorológicos y baja productividad imposibilitaban a los ejidos el ser buenos sujetos de crédito, además que las instituciones encargadas de operar estos créditos siempre estuvieron plagadas de corrupción.

2.1.2. El Banco Nacional de Crédito Rural y los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura

El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) fue creado en 1975 al promulgarse la ley de crédito agrario de ese año, y fue el resultante de la fusión de tres bancos de desarrollo: el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario.

Si bien su principal objetivo era el otorgar crédito a los ejidatarios, su funcionamiento desde un principio estuvo plagado de irregularidades. La condonación de carteras vencidas a cambio de apoyo político-electoral para el partido oficial era una práctica común y aceptada, la cual se complementaba con una extensa red de cohecho entre los supervisores de seguros y los usuarios del crédito que permitía el cobro fraudulento de los seguros agrícolas (obligatorios para la contratación de un crédito) (*Dresser, 1997, p.38*).

A partir de la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), los lineamientos de operación del Banrural fueron modificados en aras de una mayor eficiencia. Eliminó de sus clientes a los campesinos consuetudinariamente morosos y a aquellos que no son rentables. Como resultado, su tasa de recuperación de cartera mejoró substancialmente, a

cambio de dejar a amplios sectores de agricultores de temporal y de granos básicos sin acceso a crédito. Incluso quienes sí reciben financiamiento del Banrural suelen enfrentarse a un proceso burocrático largo y complicado, y las tasas de interés exigidas por el Banco no son mucho menores a las de la banca comercial, debido a los muy elevados costos de operación (Vélez, 1995, p. 258).

El Banrural tampoco ha servido para dotar de recursos a las uniones de crédito, ya que no les permite manejar una parte de la intermediación financiera entre las tasas activas y las pasivas, es decir, no las considera como sujetos de crédito en sí mismas. Una de las grandes ventajas de las uniones de crédito y sus similares consiste en la información disponible para ellas, que tiende a ser información de primera mano sobre la capacidad de pago o la viabilidad de los proyectos de sus agremiados. Con créditos del Banrural, estas uniones se convierten en meras gestoras y canalizadoras de los recursos. Las uniones de crédito podrían ser al menos un complemento de las operaciones del Banrural, un sustituto eficaz de las sucursales de Banrural, si esta institución permitiese que las uniones administraran los recursos utilizados para dar créditos a los agremiados (Vélez, 1995, p. 262).

Los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) están constituidos por el Banco de México y operan básicamente como banca de segundo piso, pues sus fondos deben ser prestados por la banca comercial. Esta operación sin embargo representa un cierto costo de operación para los bancos, al menos superior al de sus transacciones habituales. Por ello los bancos comerciales se muestran renuentes a utilizar los recursos de FIRA (Vélez, 1995, p. 256).

2.2. Los programas integrales de combate a la pobreza: nuevas soluciones para viejos problemas

El esquema básico de los programas de combate a la pobreza que se han implementado en México durante las últimas dos décadas surgió a partir de 1981, cuando a raíz de la disminución de los ingresos petroleros se hizo evidente que el Estado tendría que recortar severamente sus funciones tradicionales y reducir su tamaño, y que cualquier

financiamiento internacional estaría sujeto al cumplimiento de las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional.

T a b l a 6 :

Gasto federal por concepto de agricultura y recursos hidráulicos

AÑO	GASTO EN AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS (Miles de millones de pesos de 1980)	% DEL GASTO FEDERAL PROGRAMABLE
1980	91.1	14.5
1982	93.2	11.6
1984	54.3	9
1986	37.8	8.3
1988	23.8	6.5
1990	21.8	6.8
1991	25.3	7.4
1992	28.3	8.1
1993	26	6.3

Fuente: Freebairn (1996)

Subsecuentemente, la introducción de políticas neoliberales que buscaban retirar responsabilidades al Estado y transferirlas a los individuos forzó al gobierno a idear nuevas maneras para poder seguir combatiendo a la pobreza de manera más precisa y focalizada. Es así como nacen los programas compensatorios, que buscan evitar la distorsión de los mecanismos de libre competencia y al mismo tiempo cubrir las fallas del mercado. Por ende, debían ser temporales y operar solamente mientras el individuo pudiera salir del círculo vicioso de la pobreza. Estos programas pueden ser divididos en dos grandes tipos: los destinados al alivio inmediato de la pobreza y los diseñados para fomentar las capacidades productivas a mediano y largo plazo (*Escobal y Ponce, 2000*). El gobierno mexicano ha implementado ambos tipos.

2.2.1. Los orígenes: El Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano

El primer intento de aplicar un programa integral de combate a la pobreza fue la creación de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Este programa inició en 1977 como respuesta a la percepción, para entonces generalizada, de que la pobreza no se había reducido como se hubiera podido esperar, en vista de que el país había tenido, al menos desde finales de la década de los 30, un ritmo constante de crecimiento económico, que en promedio había sido del 6%. La COPLAMAR fue ideada como un sistema de coordinación interinstitucional, que debería dirigir los esfuerzos de todas las dependencias del gobierno federal para atacar de manera concisa las causas identificadas como generadoras de pobreza, en las zonas donde se encontraban los mayores niveles de pobreza. Básicamente, estaba constituido por los combinados con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para ampliar la cobertura de servicios médicos en zonas rurales; con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para garantizar el abasto de productos básicos a estas zonas; con las secretarías del Trabajo y Previsión Social (STPS) y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), para capacitación y empleo cooperativo; con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para la ampliación de sistemas de agua potable y caminos rurales en zonas marginadas, así como programas de vivienda rural; y con la Secretaría de Educación Pública (SEP), con programas de casas escuela para hijos de campesinos.

A pesar de las buenas intenciones, el Programa en su conjunto tenía un vicio de origen, que era el hecho de que no contaba con un presupuesto propio y autónomo. Las obras y los proyectos debían realizarse con el presupuesto existente de las dependencias, en base a compromisos presidenciales tomados durante giras de trabajo, pero al momento de asignar los recursos aparecían compromisos, generalmente políticos, más urgentes que los del combate a la pobreza.

Este problema fue solucionado a partir de 1980, cuando se le asignó un presupuesto propio a la COPLAMAR, que entonces sería utilizado para llevar a cabo los proyectos aprobados. Los resultados de la COPLAMAR, si bien difíciles de evaluar ya que

nunca se realizaron análisis completos sobre su impacto, parecen haberse concentrado en la infraestructura de servicios públicos, especialmente en los rubros de clínicas rurales y centros de abasto rural. El programa terminó abruptamente junto con la administración de José López Portillo, pero en él se parecían ya las características que habrían de aparecer en los posteriores programas específicos de combate a la pobreza: la preeminencia de los compromisos políticos y electorales, la falta de apoyos específicos a la producción rural, y la abundante creación de infraestructura, que se habría de convertir en una pesada carga para las finanzas públicas, pues ahora había carreteras que requerían mantenimiento, clínicas y escuelas que necesitaban personal para operarias y bodegas y tiendas de CONASUPO que necesitaban ser llenadas. De hecho, el único componente del programa que continuó operando, hasta finales de la década de los 90, fue aquel que funcionaba junto con CONASUPO. En resumen, la COPLAMAR, durante sus 5 años de existencia, hizo poco para aumentar el ingreso de los sectores campesinos pobres, si bien existe el acuerdo de que el sistema de distribución y comercialización subsidiadas tuvo ciertos efectos positivos en las economías familiares de los campesinos pobres.

Para 1980, se conjuntaron dos factores: los índices de pobreza e ingreso no parecían haber respondido a los esfuerzos de la COPLAMAR, y los dos años anteriores habían sido de escasas lluvias. El resultado fue que los niveles de producción de granos básicos se desplomaron al grado de que en 1980 se importó el 80% de las necesidades totales del país (*Campos y Vélez, 1994, p. 190*). La respuesta oficial fue la creación de un programa distinto en enfoque a la COPLAMAR, pero mucho más ambicioso. Consistía, básicamente, en que el Estado asumiera completamente la rectoría de la producción agrícola del país. Este programa debía estar financiado por los ingresos petroleros, y consistía de acciones para aumentar la superficie cultivada y mejorar las condiciones de la ya utilizada, controles de precios para los insumos de la producción, especialmente semilla y fertilizante, y controles de precios para los productos finales.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) estaba dirigido a los productores de granos básicos (maíz, principalmente) identificados como intermedios, es decir, aquellos que en términos de producción, se ubicaban entre los grandes productores comerciales que ya gozaban de los beneficios otorgados por el gobierno y los minifundistas que no tenían perspectivas de producir excedentes comercializables en el corto plazo.

El fracaso del SAM vino de los factores externos y de las mismas contradicciones internas del programa, ya que dependía de los ingresos petroleros, que en un principio fueron muy sobrestimados, y en todo caso una gran parte de estos debieron eventualmente ser canalizados al servicio de la deuda externa. Por otro lado, la política de mantener precios agrícolas altos en el medio rural chocaba con la intención de mantenerlos bajos en las ciudades. A final de cuentas, sólo se beneficiaron, de manera freerider, a los agricultores organizados y que tenían excedentes de producción, no a los sectores más marginados que producían para el autoconsumo, o bien, que debían comprar estos productos. Independientemente de esto, los sectores de campesinos de menores ingresos, aquellos que desde un principio no presentaban posibilidades de una producción comercializable, fueron ignorados por los programas oficiales de ayuda..

Así, el SAM se dio por concluido a partir de que Miguel de la Madrid asumió la presidencia, a finales de 1982. Los siguientes seis años serían de severo ajuste en todos los ámbitos de la economía mexicana. La nueva política para el campo habría de ser una de decreciente intervención, en parte gracias a la nueva ideología liberal imperante, en parte por que, simple y sencillamente, los pagos de deuda externa ocuparían un alto porcentaje del gasto oficial. Siendo el sexenio de de la Madrid uno de severo ajuste en todos los ámbitos, los programas de combate a la pobreza habrían de esperar para poder ser replanteados de acuerdo con la nueva forma del Estado y, principalmente, de acuerdo con su nueva ideología.

En resumen, estos dos programas tienen el principal mérito de que fueron los primeros en considerar a la pobreza como un problema en sí, pero ninguno de los dos tuvo entre sus componentes principales fomentar la producción agrícola en las microlocalidades. Por demás, estos programas estaban diseñados con la idea de que la agricultura mexicana podría pasar rápidamente de ser una actividad netamente familiar a ser una actividad industrial, y con ello se minimizó la importancia de la unidad familiar en la producción agropecuaria. Si bien la agricultura mexicana ha ido industrializándose gradualmente, mientras más pequeña sea una localidad, más importancia tendrá, en términos proporcionales, la producción que se logre dentro de la unidad familiar.

2.2.2. El Programa Nacional de Solidaridad

En 1992, el gobierno de Carlos Salinas transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social y le asignó la tarea de coordinar los programas de combate a la pobreza que se llevaban a cabo. La pieza principal de esta nueva secretaría fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), hasta entonces manejado directamente por la Oficina de la Presidencia de la República. Algunos vieron esta medida como una muestra del compromiso presidencial con los sectores marginados, otros opinaron que no era más que un lamentable reconocimiento de los crecientes niveles de pobreza y disparidad prevalecientes en el país y que el gobierno no encontraba otra solución para ellos que crear una entelequia administrativa. Incluso el escritor Carlos Monsiváis bromeaba frecuentemente (antes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social) que la creación de una "Secretaría de Solidaridad" sería la manera ideal de institucionalizar la pobreza de México.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad fue el primer acto de gobierno del presidente Salinas, en 1988, y durante todo su mandato sería, si no el principal programa en cuanto a su visión de reestructuración del Estado, si el programa consentido, si a cobertura periodística y a cantidad de discursos pronunciados nos referimos.

El programa surgió dentro de una de las grandes crisis que han afectado al estado mexicano y al Partido Revolucionario Institucional. Los programas modernizadores implementados durante la presidencia de Miguel de la Madrid habían minado severamente las estructuras tradicionales de control político ejercidas por los jefes del PRI desde la década de 1920, básicamente por que las habían dejado sin dinero al desmantelarse los mecanismos masivos de transferencia de subsidios. Independientemente de ello, los niveles de pobreza y descontento social habían ocasionado que en las elecciones presidenciales de 1988, el PRI, acostumbrado a victorias aplastantes, hubiera tenido que conformarse con un margen de muy pocos puntos porcentuales, y estos habían sido seriamente cuestionados en su legalidad. El objetivo del PRONASOL entonces era poder continuar con las reformas al Estado, pero canalizando las nuevas formas de organización social que difícilmente encajaban en el sistema priista. Había que seguir fomentando el desarrollo empresarial del país, pero no se debía olvidar el impacto de la transformación

en las clases más marginadas (Dresser, 1997, p. 46).

Independientemente de sus veladas motivaciones ulteriores, el programa presentaba una serie de innovaciones interesantes. La principal de ellas era que las decisiones sobre los proyectos a financiar serían tomadas por comités locales, a nivel municipal, compuestos por representantes de todas las localidades y de los grupos organizados en la región. Estos "Comités de Solidaridad" planteaban sus demandas directamente a las autoridades federales coordinadoras del programa, con lo que se esperaba que así se rompieran cacicazgos regionales que habían sido, en cierta medida, los causantes del fracaso de la COPLAMAR.

El lado del combate a la pobreza del PRONASOL tenía tres ejes básicos:

- a) **Bienestar social:** inversiones cuantiosas en infraestructura social, como sistemas de agua potable, electrificación, escuelas;
- b) **Desarrollo regional:** fortalecimiento del municipio como unidad administradora y gestora, así como infraestructura de comunicaciones; y
- c) **Producción:** básicamente con la creación de un sistema de "créditos a la palabra" para apoyar actividades productivas rurales, no limitadas a la agricultura. Este lado de las actividades del PRONASOL fue destinado especialmente a los campesinos que por algún motivo no quedaban cubiertos por el BANRURAL.

El PRONASOL fue un programa increíblemente grande y complejo. Para efectos de esta tesis, nos limitaremos a estudiar brevemente sus aspectos relacionados con los apoyos a la producción.

El Programa incluyó desde su inicio apoyos económicos de tipo subsidio para los productores agrícolas que se dedicaban al cultivo de maíz y frijol para autoconsumo. Este apoyo tomó varias formas, pero se consolidó dentro de los llamados Fondos de Solidaridad para la Producción (FSP). Independientemente de las metas del PRONASOL, se había vuelto necesario dotar de recursos a estos campesinos, ya que para entonces el

Banco Nacional de Crédito Rural se había retirado del financiamiento de las actividades no comerciales, y el PROCAMPO aún no comenzaba a operar. Los FSP además pretendían fomentar la introducción de otros cultivos, pero terminaron siendo utilizados principalmente para cubrir pérdidas ocasionadas por inclemencias meteorológicas (*Cordera y Lomell, 1999*).

Este Fondo absorbió la cartera vencida de los campesinos más pobres con diversas agencias de crédito gubernamentales. Los grupos de campesinos a ser beneficiados eran definidos en Comités de Validación y Seguimiento, que se formaban a nivel municipal y eran presididos por el presidente municipal, contando con representación de los diversos ejidos del municipio. Se fijó un monto máximo de 300 pesos por hectárea, con un máximo de tres hectáreas por beneficiario del crédito, y el préstamo de dinero era sin garantía alguna, "a la palabra". Esto daría lugar, en 1992, a un sistema de crédito diseñado especialmente para los sectores más pobres, llamado "Crédito a la Palabra".

El Crédito a la Palabra sería pagado por el beneficiario, pero el monto recuperado sería concentrado en otro fondo y sería utilizado en proyectos de beneficio social en sus respectivas localidades, de acuerdo con lo propuesto por cada comité. Estos proyectos fueron muy variados, como redes de agua potable y drenaje, escuelas, pequeños sistemas de irrigación, caminos rurales y electrificación. Con ello se pretendía, además de fomentar la producción, desarrollar el proceso de organización comunitaria.

El sistema de Crédito a la Palabra evolucionó notablemente a partir de 1992, cuando un grupo de beneficiarios del estado de Nayarit propuso a la SEDESOL la creación de un fondo comunitario que recuperara los fondos de Crédito a la palabra y los dedicara a otorgar nuevos créditos. Los fondos recuperados sin embargo serían propiedad de quien los hubiera pagado, quien así se convertía en socio de este nuevo fondo. Este sistema recibió el nombre de "Cajas Solidarias". Hasta 1999 se habían formado 17 Cajas Solidarias (*García y Pérez, 2000*) en Nayarit. Los créditos otorgados por estas cajas se han utilizado principalmente para financiar pequeñas actividades empresariales entre campesinos individuales, además de que ofrecen tasas de interés pasivas superiores a la inflación.

La verdadera innovación de las Cajas Solidarias radica en que los fondos son manejados por los beneficiarios mismos, es decir, por los socios que aportaron capital para su creación. Este proceso se da mediante una Asamblea General compuesta por todos los socios, que a su vez nombra un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia.

Los proyectos a ser financiados son estudiados por el Consejo de Administración, que decide si se otorga el crédito o no se otorga. El término de los proyectos no debe ser mayor a 10 meses con dos meses más de gracia. Las tasas de interés de los créditos se han mantenido menores que las tasas de la banca comercial, pero superiores a la inflación. Esto ha garantizado la sustentabilidad de las Cajas Solidarias, algo que se ha visto fortalecido por la participación directa de los socios/beneficiarios en la operación diaria de las Cajas. Sin embargo, el delegado de la SEDESOL en Nayarit durante 1999 afirmaba que si bien la situación financiera de las Cajas es bastante sólida, su principal vulnerabilidad radica en que varias de ellas tienden a concentrar sus créditos en una sola actividad, por ejemplo en productores de caña de la Costa. La Caja entonces se vuelve dependiente de las fortunas de todo el sector.

El modelo de Cajas Solidarias ha tenido cierta aceptación en resto del país, y a la fecha existen 216 Cajas (SEDESOL, 2001). Si bien no existen datos sobre la composición de los socios, fuera de que son de origen campesino, se trata de grupos organizados de comunidades con cierto grado de desarrollo. En los estados de Campeche y Quintana Roo funcionan con productores organizados en algún rubro, y no necesariamente de los sectores más pobres. Además, dependen mucho de la participación en términos organizativos de diversas agencias gubernamentales, principalmente del Instituto Nacional Indigenista (Carbajal, 1999).

El PRONASOL, y en especial su componente de crédito rural, intentó ser un programa que involucrara activamente a las comunidades para que ellas mismas propusieran los proyectos que las beneficiarían. Y aquí es donde las microlocalidades se encontraban en desventaja. Su deficiente organización les impedía tener una representación efectiva ante los cuerpos consultivos del programa. Para el caso de las Cajas Solidarias, la misma mecánica de funcionamiento, que requiere de una aportación

inicial considerable de parte de los socios (alrededor de 5,000 pesos) dificulta el ingreso de los sectores más pobres. Sus escasas poblaciones además hacía que el costo por beneficiario final de cualquier obra propuesta fuera demasiado elevado, y su escasa participación política las hacía poco atractivas para quienes a final de cuentas tomaban las decisiones de inversión.

2.2.3. El Programa de Educación, Salud y Alimentación

En marcada diferencia con el presidente Salinas, que no perdía oportunidad para ensalzar al PRONASOL, Ernesto Zedillo jamás hizo mención del programa durante los seis años de su gestión. De hecho, Zedillo no tuvo un programa eje de combate a la pobreza sino hasta 1997, cuando se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Este programa es de lo más sofisticado en el mundo en cuanto a identificación de beneficiarios se refiere. Está ideado para fomentar la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país, con lo cual se espera incidir, a largo plazo en los círculos viciosos de altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, particularmente en áreas rurales.

El principal fundamento del PROGRESA fueron los problemas identificados en la implementación del PRONASOL, especialmente la concentración de los apoyos en zonas urbanas. Por ello se procuró dirigirlo exclusivamente a las poblaciones rurales de menos de 5,000 habitantes. En estas comunidades se levantaron censos de posibles beneficiarios, cuya información era alimentada en computadoras y era la computadora la que decidía si una familia era sujeta de recibir los beneficios. Con ello se esperaba concentrar los apoyos en las familias más necesitadas y evitar cualquier sesgo político en sus asignaciones.

Por otro lado, los beneficiarios, una vez definidos, no tendrían que cumplir con requisitos organizativos o de gestión, como en el PRONASOL, sino que, por medio de una credencial expedida por la computadora, y a nombre de la mujer jefa de familia, podrían

cobrar de manera bimestral una modesta suma de dinero, aproximadamente 300 pesos. A cambio de este apoyo, la beneficiaria se compromete a mantener a sus hijos en la escuela, a proporcionarles el complemento alimenticio que el mismo PROGRESA le otorga y a visitar regularmente a pláticas preventivas en las clínicas de salud de sus respectivas comunidades.

El PROGRESA sin embargo tiene dos peculiaridades. Una es que, a pesar de ir dirigido a los habitantes de zonas rurales más pobres, los posibles beneficiarios, a fin de cumplir con los requisitos para recibir el apoyo, debe vivir a cierta distancia de los servicios que se compromete a utilizar, como escuelas y clínicas. La segunda es que deben vivir en zonas consideradas como de alta marginación. Esto deja fuera a un grupo numeroso aunque difícil de contabilizar de las familias más pobres del país. Según datos propios del PROGRESA (*PROGRESA, 2001*), el programa atiende al 50% de las comunidades rurales con 3 o más viviendas. Del otro 50%, que debido a su pequeño tamaño podemos suponer se encuentran en condiciones de pobreza extrema, no se habla.

Por otra parte, este programa carece por completo de cualquier intento de incidir en la producción, ya que los recursos de los apoyos deben ser destinados exclusivamente para la compra de alimentos y útiles escolares. De hecho, se desalienta cualquier sinergia entre el PROGRESA y los programas de fomento a la producción que los gobiernos estatales manejan (*Hernández Llamas, 1998*).

2.3. El fracaso del crédito rural en México.

México a la fecha no cuenta con un sistema de crédito rural que permita hacerle llegar recursos a un amplio sector de la población, especialmente a los campesinos que se dedican a la agricultura de supervivencia. Los programas de crédito existentes están dirigidos a productores rentables en el corto plazo, y aquellos que podrían ser rentables en un plazo más largo, los que viven en las comunidades más remotas y marginadas del país, frecuentemente tienen sólo dos opciones: la emigración a las ciudades o adaptarse a un círculo vicioso de pobreza y falta de capacidad para desarrollar su potencial productivo. Estas comunidades viven entonces en una situación de desventaja extrema. Por un lado,

sus habitantes no tienen acceso a educación en suficiente cantidad y forma como para acceder a trabajos en las ciudades; por el otro lado, tampoco tienen acceso a recursos crediticios como para volverse productivos en su propio medio físico. Parte del problema radica en el hecho de que la estructura de agencias crediticias para el sector rural en México es muy poco flexible, y como se vio en el presente capítulo, el sector rural mexicano es muy variado en términos de las características de sus localidades y de sus capacidades productivas. Se debe entonces poder establecer una estructura institucional que sea flexible y pueda adecuarse automáticamente a las características de sus poblaciones beneficiarias.

**SEGUNDA PARTE:
DINERO PARA LOS POBRES**

3. LOS SISTEMAS DE MICROCRÉDITO Y EL COMBATE A LA POBREZA

3.1. Las nuevas tendencias en el desarrollo rural y los sistemas de microcrédito como alternativa para el combate a la pobreza

Hoy en día la mayoría de los gobiernos de países en vías de desarrollo, México incluido, se encuentran en el proceso de reestructuración de sus programas de combate a la pobreza. Esta reestructuración se da en el marco de una creciente liberalización de los sistemas económicos nacionales, con lo que antes se consideraba como una sana intervención estatal, ahora es vista como una perniciosa distorsión de los mercados. Esta reestructuración parece tener una serie de hilos conductores o lineamientos generales, que podemos resumir en los siguientes puntos.

3.1.1. Eliminación de programas de subsidios masivos, especialmente los subsidios agrícolas o para zonas rurales

Se pretende que los campesinos sean rentables en términos financieros y en el corto plazo. Aún cuando los agricultores de países desarrollados se benefician de subsidios mucho más amplios y generosos (*Moore y Slivinski, 2000*), se espera que los agricultores mexicanos puedan competir exitosamente con ellos, y los que no lo logren, deberán incorporarse a algún otro sector de la economía, incluyendo las mismas actividades agrícolas, pero ahora en forma de trabajadores asalariados en unidades productivas más rentables. Asimismo, ciertos servicios como el agua potable, electricidad, transporte y distribución de alimentos, que anteriormente eran subsidiados por el Estado, ahora son privatizados o son cobrados por el Estado a precios de mercado.

3.1.2. Focalización de los pocos subsidios remanentes

Los pocos programas de subsidios que persistan son focalizados a los grupos en los que se espera puedan tener un mayor impacto. Si bien esta medida puede llevar a un uso mucho más racional de los recursos, como se vio en el capítulo segundo de la presente tesis, también puede dejar afuera a muchas personas necesitadas, gracias a las definiciones de población objetivo que se utilizan al momento de diseñar estos programas. Estos programas además tienen un carácter de "temporales", por lo que se espera que tiendan a reducirse una vez que las agencias implementadoras consideren que los beneficiarios "han salido de la pobreza". De nuevo, es una cuestión de semántica el decidir quién ha salido de la pobreza y quién no. La dependencia de la semántica hace también que estos programas sean muy difíciles de evaluar en sus impactos y resultados, y por lo mismo son los más afectados al momento de implementar recortes presupuestales.

3.1.3. Privatización de los apoyos crediticios

Para el caso de los apoyos a la producción, se pretende que éstos sean otorgados por entidades privadas y con fines de lucro. Como se vio en el capítulo tercero, para el caso de México el sistema crediticio brindado por el Estado para agricultores pobres no sólo nunca ha funcionado correctamente, sino que se ha reducido en alcance y cobertura, pero sin que haya sido sustituido por la banca comercial, debido principalmente a la misma debilidad del sistema financiero nacional y la escasez de recursos para tal fin. Siendo la producción agropecuaria una actividad netamente riesgosa y con ganancias en el largo plazo, se antoja difícil que la banca comercial pueda asumir la tarea de financiar al agro por sí sola.

Una alternativa que en años recientes ha tomado cierta fuerza es la de los sistemas de microcrédito para campesinos pobres operados por entidades no gubernamentales y no comerciales.

3.2. Microcrédito versus crédito comercial

Los sistemas de microcrédito pretenden cubrir tanto una serie de carencias de los sistemas financieros nacionales como algunas imperfecciones del mercado. No hay una definición universalmente aceptada del término, pero en él se incluye la mayoría de las actividades tendientes a financiar a pequeñas unidades productoras, no exclusivamente agropecuarias, con ciertos elementos distintivos en algunas de las características normalmente asociadas con la banca comercial. El microcrédito pretende así llenar el vacío que la banca comercial decide, con base en consideraciones financieras, no cubrir. Estas características son las siguientes.

3.2.1. Alto riesgo de los proyectos

Debido a la naturaleza agrícola y de baja capitalización de las actividades económicas de los campesinos pobres, es difícil que encuentren crédito bajo condiciones normales. La superficie irrigada en México es relativamente escasa, por lo que la gran mayoría de los agricultores dependen de condiciones meteorológicas favorables para lograr sus cosechas. La falta de tecnificación de los cultivos, el alto costo de semillas mejoradas y agroquímicos, además de la falta de apoyo tecnológico, inciden negativamente en los resultados de las unidades productoras más pequeñas. A esto frecuentemente hay que agregar que aún cuando una cosecha pueda ser exitosa, los altos costos de transporte, la lejanía de los centros de comercialización o la importación de productos similares a precios más bajos vuelven a las actividades agrícolas muy poco atractivas para la banca comercial.

3.2.2. Falta de garantías de pago

Los campesinos pobres no tienen con qué garantizar sus créditos. Durante mucho

tiempo se dijo que al menos para México el problema radicaba en la inalienabilidad jurídica del ejido, pero a partir de las reformas de 1993, que permite, al menos en el papel, que los terrenos ejidales sean utilizables como garantía de pago alienable, esta situación no cambió. Los bancos comerciales no aceptan los terrenos ejidales a manera de garantía, pues saben de la imposibilidad práctica de embargar un ejido en caso de falta de pago. Los sistemas de microcrédito buscan cubrir esta falta con base en la confianza de los prestatarios.

3.2.3. Incapacidad de pagar intereses

En la mayoría de los países en desarrollo, la escasez del capital líquido lleva a las tasas de interés reales a niveles muy altos. Por ello los campesinos pobres difícilmente podrán alcanzar a pagar los intereses comerciales o de mercado. Los sistemas de microcrédito buscan aliviar esto ya sea fijando la tasa máxima de intereses o no estableciendo un margen de ganancia por encima de la inflación.

3.2.4. Costos operativos

La instalación de oficinas de bancos comerciales en las zonas rurales es un proceso sumamente costoso, y por ello la cobertura de la banca suele concentrarse en las ciudades. A fin de evitar estos costos, los sistemas de microcrédito procuran establecer mecanismos que permitan minimizar la necesidad de una sucursal bancaria y de programar sus operaciones a fin de reducir las visitas a las sucursales bancarias a un mínimo. Los funcionarios de los sistemas de microcrédito no cobran salarios, ya que son socios del mismo sistema.

3.3. El reto de la autonomía financiera

Los sistemas de microcrédito presentan entonces las características necesarias para llegar a los sectores más pobres y marginados de la sociedad, especialmente en las

zonas rurales. Sin embargo, se enfrentan a un problema conceptual muy difícil de superar, ya que dependen de una fuente externa de recursos para dotarlos de un capital inicial. Si bien estos sectores pobres tienen indiscutiblemente una cierta capacidad de ahorro, ésta es generalmente muy pequeña, con lo que el proceso de ahorro y capitalización suficientes para iniciar la fase de otorgamiento de créditos puede demorarse demasiado.

Esto abre a la discusión los principales problemas enfrentados por los sistemas de microcrédito. Según Jonathan Morduch, el debate se centra en una serie de generalizaciones equivocadas o al menos mal planteadas.

3.3.1. El nivel de intereses a ser cobrados

A fin de que un sistema de crédito pueda operar sustentablemente, debe establecer una fuente de ingresos propia. Esta fuente, en la banca comercial, proviene de la diferencia entre los intereses que se pagan a los ahorradores y los intereses que se cobran sobre los créditos. A fin de hacer el ahorro atractivo, los intereses pasivos deberán ser mayores a la inflación, pero también mayores a otros instrumentos financieros disponibles para los ahorradores. Las tasas que se cobren sobre los créditos otorgados deberán también ser mayores que la inflación, pero no tan altas como para desalentar a los solicitantes de crédito.

La solución planteada durante los inicios de la ola de sistemas de microcrédito que se ha visto en los últimos veinte años ha sido el subsidio de los intereses por parte de alguna agencia gubernamental o incluso de algún donante internacional. Esto sin embargo no resuelve el problema, ya que se ha encontrado que las tasas subsidiadas, aún cuando suelen ser altas, atraen a un número relativamente alto de solicitantes de crédito, principalmente a individuos que se dedican a actividades de tipo comercial y con altos niveles de circulación de capital, por ejemplo los llamados coyotes en las zonas agrícolas (Morduch, 1998). El resultado es que los intereses subsidiados se convierten en un mecanismo de transferencia para los menos pobres de una localidad.

Los sistemas de microcrédito que han logrado tener éxito, como se verá en el

apartado siguiente, han sido exitosos precisamente por que han encontrado un equilibrio entre las tasas de interés del mercado local y las tasas de interés que permiten financiar a las actividades verdaderamente potenciadoras del desarrollo rural. Para ello es posible que se deban incorporar reglamentos a sus actas constitutivas que den prioridad a los solicitantes de crédito para proyectos de desarrollo por encima de los meramente especulativos.

3.3.2. El nivel de subsidios

Las finanzas de los sistemas de microcrédito deben tender hacia un crecimiento continuo, pero evitando prácticas riesgosas de crecimiento. Si tomamos en cuenta que los niveles de ahorro de los campesinos marginados son positivos pero bajos (ver la tabla 5), es evidente que cualquier sistema financiero basado en estos ahorros es muy precario, y las consecuencias de su quiebra pueden llegar a ser desastrosas a nivel microrregional. Además, si dependen exclusivamente de los ahorros locales, su cobertura puede permanecer muy pequeña y no tener un impacto decisivo en la pobreza de los socios.

Por ello, la mayoría de los sistemas de microcrédito dependen de una dotación inicial de capital, otorgado ya sea por el Estado o por alguna otra agencia que puede incluso ser privada. Esta dotación inicial, vista de otra manera, es un subsidio, y el recibir subsidios de manera constante puede ser un arma de doble filo para el sistema de microcrédito.

La dificultad más grande de recibir subsidios radica en que tienden a ser inestables, cualquiera que sea su fuente. Como vimos al principio de esta tesis, las definiciones de pobreza cambian con el tiempo, y también cambian las visiones que los gobiernos tienen sobre los mejores métodos para combatirla. El equilibrio entonces radica en lograr que los sistemas de microcrédito minimicen sus costos operativos no pagando salarios y solamente encargando sus operaciones a los mismos socios. Las donaciones externas, que la evidencia demuestra son indispensables para un correcto funcionamiento inicial, deberán concentrarse en la capitalización del sistema, más nunca en el área de costos operativos.

3.3.3. El nivel de participación gubernamental

Como vimos en el capítulo tercero, el gobierno mexicano ha tenido una participación importante, si bien errática, en el crédito rural. Sin embargo, este crédito a veces ha sido difícil de distinguir de programas de subsidios con una fuerte carga política. El que es quizá el modelo más acabado de un sistema de microcrédito, el Banco Grameen de Bangladesh, ha tenido una fuerte participación gubernamental para efectos de dotación inicial de capital, pero el gobierno no participa de las decisiones internas del Banco. Esto le ha generado frecuentes roces con la directiva del Banco, pero afortunadamente el simple impacto que Grameen ha tenido en el desarrollo rural bangladeshi le ha dado un peso específico muy importante. El nivel óptimo de participación gubernamental sólo puede darse mediante la creación de un pacto o un acuerdo, en el que el Estado asuma su responsabilidad de aportar recursos para el desarrollo rural y se comprometa a respetar la autonomía de las organizaciones de microcrédito.

3.4. Experiencias prácticas

El microcrédito es hoy en día visto como una poderosa herramienta no sólo en el combate a la pobreza y el desarrollo rural, sino también en la incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones en sus comunidades de manera igualitaria. A continuación se comentan brevemente dos ejemplos que consideramos interesantes: Bangladesh, cuna del microcrédito, y Bolivia, por ser un país de características similares a México, con un mayor nivel de pobreza, y sin embargo con una presencia mucho más sólida de sistemas de microcrédito.

3.4.1. Bangladesh y Bolivia

El modelo a seguir para los sistemas de microcrédito fue fundado en 1976 en Bangladesh. El Banco Grameen ("rural" en bengalí) inició como un proyecto académico, consistente en estudiar los mecanismos de financiamiento de los pobres. Su fundador,

Muhammad Yunus, encontró que las mujeres de las localidades rurales de Bangladesh realizaban numerosas actividades generadoras de ingreso como manufacturas sencillas y cultivo de hortalizas comercializables, pero como dependían de los usureros locales para financiarse, se encontraban sumidas en un círculo vicioso de falta de capital, crédito agiotista e intereses que no les permitían aprovechar las ganancias de su trabajo. De ahí surgió la idea de gestionar un fondo de crédito con un banco comercial, en un principio contratado por Yunus mismo, y facilitar este crédito, a las mismas tasas que él pagaba al banco, a un grupo de mujeres rurales. El programa fue exitoso, y hoy en día el Banco Grameen atiende a casi dos millones de personas (*Grameen Bank, 2001*).

Los créditos sólo son otorgados, por las oficinas regionales del banco (que cubren de 15 a 22 localidades rurales pequeñas), a grupos de 5 mujeres, quienes previamente debieron asistir a reuniones informativas sobre la metodología Grameen. Dos de estas mujeres reciben el primer crédito, y las restantes solo recibirán su crédito si las dos primeras cumplen con los pagos pactados por las dos primeras. Esto genera mucha presión para el pago puntual, ya que la "garantía de pago" radica en la confianza que exista entre los miembros del grupo. Estos grupos reportan y pagan a la oficina regional, y éste a su vez al banco central, ubicado en la capital Dhaka. Estas oficinas regionales cuentan con la infraestructura y el personal mínimos para operar, con lo que se reducen los costos operativos del sistema. Los créditos se pagan en un máximo de 50 semanas, a una tasa fija del 16% anual, y pueden ser utilizados en cualquier actividad lícita que las beneficiarias decidan, como la agricultura, animales de traspatio, artesanías y, recientemente, la compra de teléfonos celulares que son prestados, por una módica suma, a las vecinas, ya que Bangladesh tiene apenas dos líneas telefónicas por mil habitantes (*PNUD, 2001*).

Simultáneamente al crédito, las beneficiarias deben comprometerse a cumplir una serie de acciones, llamadas "los dieciséis compromisos", que consisten en mejorar su calidad de vida. Algunos de estos compromisos son muy particulares a las características de Bangladesh, como el compromiso de no pagar ni exigir dote para las mujeres en edad de casarse, pero otros son más generales: realizar mejoras a las casas, sembrar huertos de traspatio, cooperar con actividades comunitarias y tomar agua purificada.

Según diversos estudios (*Grameen Bank, 2001*), el banco maneja alrededor del 1.3% del PIB de Bangladesh, y tiene 2.3 millones de socios en más de 60,000 grupos de crédito. Cuenta con activos por cerca de 400 millones de dólares, de los cuales 223 millones son créditos de otros bancos de desarrollo, principalmente del banco central de Bangladesh, que le presta dinero a una tasa preferencial. Es decir, Grameen es autosustentable sólo a partir de su capitalización inicial por fuentes externas interesadas en fomentar el desarrollo económico de los beneficiarios. El hecho de que los niveles de pago de créditos sean del 98% ayuda de manera doble: atrae donaciones y vuelve su operación autosustentable. Estudios independientes han demostrado que el ingreso de las familias que utilizan el crédito de Grameen es 30% superior al de las familias que no lo utilizan (*Gentil, p. 148*).

Bolivia se encuentra a la vanguardia en América Latina en términos de microcrédito, y quizá tenga la mayor oferta de agencias de este tipo en América Latina, tanto en términos absolutos como proporcionales. Algunos de los factores que determinan esta oferta de microcrédito son la misma pobreza del país, lo cual atrae a donantes internacionales, tanto privados como institucionales, pero también hay que tomar en cuenta que para su superficie, de poco más de un millón de kilómetros cuadrados, tiene muy pocos habitantes, apenas 7.5 millones. Las distancias entre los centros poblacionales son largas, con lo que los costos de transacción son altos, y esto favorece el entorno natural de las agencias de microcrédito (*Navajas y Schreiner, 1998*). Bolivia cuenta con tres instituciones relevantes. La mayor de ellas, BancoSol, inició operaciones en 1992, con capital proveniente de donaciones tanto locales como internacionales. El sistema de crédito es similar al Banco Grameen, con 34 sucursales principalmente en las zonas urbanas del país. Sus créditos han sido otorgados a tasas muy variables, dependiendo de la inflación, pero en términos de dólares americanos han fluctuado alrededor de 30% anual. El 85% de los créditos se han dirigido al sector comercial, y en promedio presta 600 dólares americanos por crédito. Cuenta con una cartera de más de 60 millones de dólares, y las tasas de recuperación son de casi 95% (*BancoSol, 1998*). A diferencia de Grameen, BancoSol también otorga créditos a individuos, pero estos son apenas el 5% de la cartera total. Las otras dos instituciones de microcrédito son el Centro para la Promoción de Iniciativas Económicas, que opera principalmente en las zonas urbanas y financia a cerca de 24,000 socios en pequeñas industrias artesanales, y el Programa para la Mujer, que

otorga créditos exclusivamente a mujeres (13,000 socias) y los combina con capacitación de varios tipos. Las carteras de créditos son de alrededor de 12 millones de dólares y 3 millones, respectivamente (*BancoSol, 1998*).

3.4.2. La experiencia mexicana

El concepto del microcrédito rural se encuentra poco desarrollado en México. Son pocas las organizaciones que tienen algún programa de este tipo, y el gobierno comenzó a utilizar el término apenas a partir de la toma de posesión de Vicente Fox en el 2000, cuando se comenzó a trabajar en la creación del Fideicomiso del Programa de Banca Social y Microcréditos (FIBASOM). Este fideicomiso, operado por la Secretaría de Economía, tiene como propósito el hacer llegar recursos a la población pobre y marginada que normalmente no tendría acceso al crédito comercial, tanto en las ciudades como en las zonas rurales.

De acuerdo con las reglas de operación, el fideicomiso transferirá recursos a instituciones llamadas "de Microfinanciamiento" a fin de que éstas puedan a su vez hacerlos llegar a los solicitantes de crédito de acuerdo con sus propias reglas de operación. Estas Instituciones de Microcrédito pueden ser cualquier institución que se haya dedicado al manejo de ahorros durante los últimos tres años, por ejemplo uniones de crédito.

La población objetivo del programa está definida como "Grupos Solidarios", compuestos por al menos cinco individuos, o bien, "Beneficiarios Individuales", "con probada solvencia moral, sin acceso a crédito de la banca comercial y que vivan en una zona marginada urbana o rural (*SE, 2001*).

A fin de acceder al microcrédito, deberán presentar a la Institución de Microcrédito un proyecto productivo, el cual será analizado y se determinará si procede su financiamiento o no. Los plazos, tipos de interés y cantidades a ser financiadas serán también determinadas por la Institución de Microcrédito, de acuerdo con sus reglas de operación.

No existe un registro centralizado de los números y cantidades que se han prestado a la fecha, pero el presidente Fox mencionó la cifra de "alrededor de 3,000 créditos" en entrevista con el New York Times del 3 de septiembre del 2001.

Siendo un programa que apenas comienza, sería aventurado realizar una evaluación del mismo. Sin embargo, podemos mencionar tres elementos que harán que su crecimiento sea lento y su impacto en el desarrollo económico de su población objetivo escaso.

Primero, el beneficiario del microcrédito no se convierte en socio de la Institución de Microcrédito, sino en un deudor común y corriente. Esta separación lleva a que la agencia de microcrédito deba estar compuesta por profesionales del asunto, lo cual conlleva al pago de salarios y con ello, costos de operación elevados. No existe, por parte de la Secretaría de Economía, un mecanismo o compromiso para ampliar la cobertura de los microcréditos hacia las zonas de alta marginación rural, con lo que es de esperarse que si las agencias de microcrédito serán las responsables de definir dónde operar, tenderán a concentrarse ya sea en las ciudades, o bien, en las zonas rurales cerca de los principales centros comerciales y económicos. Las microlocalidades entonces quedarán excluidas de estos beneficios.

Segundo, el mecanismo de definición de tasas de interés depende directamente del mercado. Así, las tasas en los primeros microcréditos otorgados han alcanzado hasta un 7% mensual. Esto coloca afuera de las posibilidades de cubrir el crédito a muchas actividades productivas, y podría tender a concentrar el crédito en actividades de recuperación rápida, como las comerciales. Este sistema entonces difícilmente podrá ser aplicado en la producción agropecuaria.

Tercero, los beneficiarios del crédito deben tener una garantía de pago, incluso aquellos formados en grupos solidarios, y deben contar con un negocio propio. No se establece el mecanismo para definir la garantía de pago, pues también queda sujeta a la definición otorgada por la institución de microcrédito. Los más marginados quedarán excluidos de los microcréditos, pues no tienen absolutamente nada que aportar para

garantizar el pago.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios de microcrédito, existe muy poca información disponible. La organización Microcredit Summit (Cumbre del Microcrédito) menciona sólo dos organizaciones en México (*Microcredit Summit, 2001*):

La Foundation for International Community Assistance, con sede en la ciudad de Washington, D.C., Alexandria. Fundada en 1984, actualmente tiene diversos programas en varios países de América Latina y África. El programa en México fue fundado en 1989 y se concentra en el estado de Morelos. Cuenta con 450 grupos de crédito y 7,366 clientes. 94% de éstos son mujeres. Tiene una cartera de poco más de un millón de dólares, de los cuales 400 mil han sido generados por los mismos clientes. Actualmente pretende ampliar sus operaciones al estado de Puebla, con lo que se agregarían unos 3,000 clientes más (*FINCA, 2001*).

La otra es el Programa Compartamos, que con recursos provenientes en su mayoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene hoy 3 millones de dólares en créditos otorgados a unas 40 mil mujeres en todo México (un promedio de 75 dólares por persona). Para acceder a un préstamo del Programa Compartamos, las condiciones son sencillas: debe tratarse de grupos de mujeres (entre 25 y 35 personas); las solicitantes deben ser mayores de 18 años; deben contar con una credencial de elector y, lo más importante, destinar los recursos obtenidos a una actividad productiva de rápida recuperación. El Programa Compartamos opera en las zonas rurales principalmente, aunque se tiene la idea de ampliarse a zonas urbanas en próximas fechas (*Martínez Ruiz, 1998*).

En ambos casos la metodología es similar al Banco Grameen. Los créditos son otorgados predominantemente a grupos de mujeres, y la responsabilidad de pagar el crédito es llevada solidariamente.

Como se puede apreciar, los números son muy inferiores a los manejados en Bolivia. Por ello creemos que el mercado del microcrédito tiene aún mucho potencial en

3. LOS SISTEMAS DE MICROCRÉDITO

México. Pero, sin un programa específico por parte de las autoridades para ampliar estos servicios a las zonas rurales, se corre el riesgo de que permanezcan muy pequeños, como el Programa Compartamos, o que se concentren en las zonas urbanas, donde es más fácil encontrar actividades comerciales de alto rendimiento pero poco impacto social.

4. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO EN LOS ASENTAMIENTOS DE REFUGIADOS GUATEMALTECOS DE CAMPECHE Y QUINTANA ROO

4.1. Antecedentes: los refugiados guatemaltecos en México

La presencia de refugiados guatemaltecos puso a prueba todo el marco jurídico e institucional de la migración en México. Podemos decir que este fenómeno dejó muchas enseñanzas sobre cómo no responder a una crisis de refugiados. Pero también, de manera involuntaria, demostró que las comunidades indígenas y marginadas pueden ser objeto de programas de desarrollo efectivos.

4.1.1. El éxodo hacia México y el retorno a Guatemala

Si bien numerosos grupos de guatemaltecos han cruzado la frontera con Chiapas con el objetivo de radicar en territorio mexicano al menos desde principios del siglo XX, además del flujo "normal" de trabajadores migrantes hacia Chiapas (*STPS, 1994, p. 81*), a finales de la década de 1970 se generó un verdadero éxodo masivo de campesinos guatemaltecos, expulsados por el recrudecimiento de los enfrentamientos entre el ejército de Guatemala y grupos guerrilleros en los departamentos guatemaltecos fronterizos con México (El Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango y El Petén). Por esas fechas, el ejército guatemalteco inició una estrategia con la que se buscaba eliminar los focos de apoyo civil a las guerrillas mediante la concentración de comunidades indígenas en "poblados modelo", estrechamente vigilados por militares. Naturalmente, muchos poblados se resistieron a ser trasladados, y la situación degeneró a tal grado que el ejército optó mejor por simplemente eliminar a poblados enteros por medio de las armas. Si bien la mayor parte de los afectados huyó hacia las ciudades en el interior de Guatemala, la cercanía de

muchos de estos poblados con la frontera chiapaneca los orilló a buscar refugio en territorio mexicano.

Los primeros grupos de refugiados comenzaron a aparecer en la zona selvática de Marqués de Comillas, pero estas familias se dispersaron rápidamente en territorio mexicano. Durante 1981 los cruces comenzaron a ser más frecuentes y numerosos, hasta que para principios de 1982 prácticamente toda la frontera entre el municipio de Comalapa y el Vértice Chixoy se encontraba poblada de campamentos improvisados. Si bien la ayuda de parte del gobierno mexicano y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados comenzó a llegar muy pronto, la inaccesibilidad de la zona, especialmente entre Marqués de Comillas y hasta los lagos de Montebello, presentaba enormes problemas logísticos para el traslado de alimentos y atención médica. La mayoría de los refugiados ingresaban a México después de caminar durante semanas sin víveres, por lo que sus condiciones eran lamentables. A esta lista de problemas hubo que agregar que los campamentos comenzaron a ser hostigados por patrullas del ejército guatemalteco que asesinaban o secuestraban a los refugiados e incluso a algunos ciudadanos mexicanos.

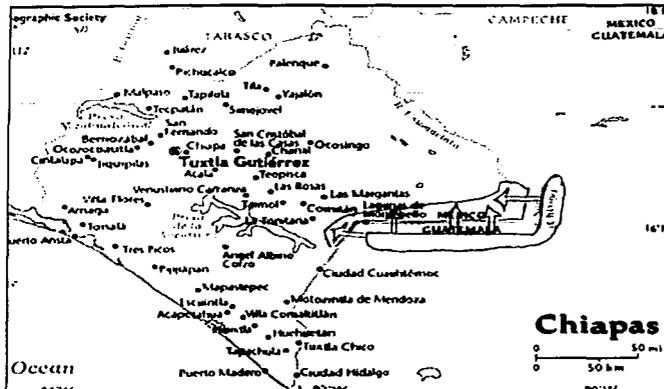
Para finales de 1983 la diócesis de San Cristóbal de las Casas calculaba que cerca de 93,000 personas habían huido de Guatemala hacia México, aunque las autoridades mexicanas reconocían apenas la mitad (*Freyermuth, 1993, p. 25*). En el interior de Guatemala la situación era también grave: además de las matanzas, que de acuerdo con diversas fuentes cobraron cerca de 250,000 vidas, el conflicto generó cerca de medio millón de desplazados internos.

A principios de 1984, la Secretaría de Gobernación, en común acuerdo con el ACNUR, decidió trasladar al mayor número posible de refugiados hacia zonas más seguras y accesibles para los servicios de asistencia y que permitieran a los guatemaltecos practicar la agricultura de subsistencia, ya que dependían completamente de las despensas alimenticias que el ACNUR les entregaba mensualmente. Se seleccionaron cuatro terrenos nacionales, dos en el estado de Campeche y dos en el estado de Quintana Roo, donde con fondos del ACNUR y de la Unión Europea se construyeron sendos poblados, equipados con infraestructura básica de servicios, como electricidad en las áreas comunes, agua potable y viviendas estandarizadas con letrinas.

En total, cerca de 20,000 refugiados aceptaron ser trasladados a la península de Yucatán, y 30,000 decidieron permanecer en Chiapas.

Mapa 1:

Rutas de entrada y zonas de asentamiento de los refugiados, 1980-1983.



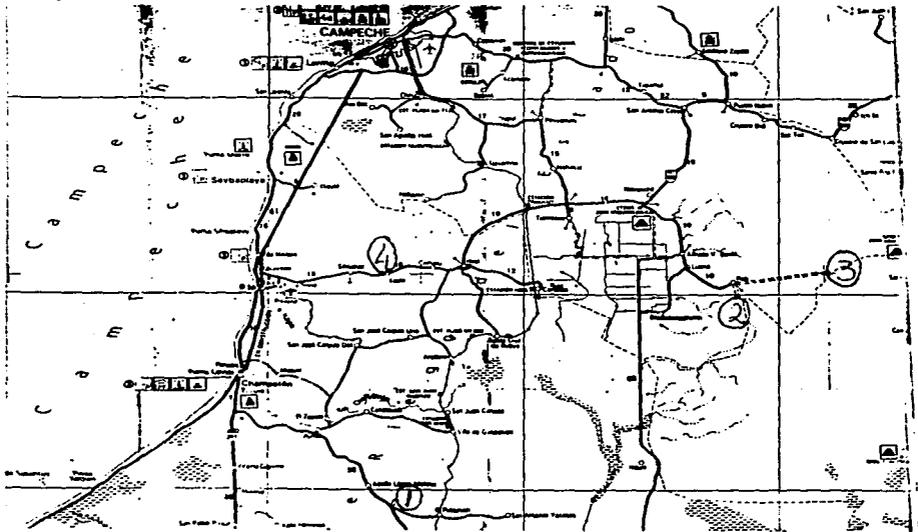
Fuente: Datos propios de la COMAR. Mapa de National Geographic.

Aunque en 1985 se dio un cambio de gobierno en Guatemala y los civiles recuperaron el poder, la presencia del ejército en las zonas fronterizas con México imposibilitaba el retorno pacífico de los refugiados. Sería hasta 1992 cuando la situación política mejorara lo suficiente como para que se pudieran organizar las primeras repatriaciones masivas de refugiados. En octubre de ese año se firmaron los primeros acuerdos entre representantes de los refugiados ante el gobierno de su país, agrupados en las Comisiones Permanentes de Refugiados Guatemaltecos (CCPP), para iniciar el retorno a Guatemala, y en enero de 1993 se realizó el primer retorno masivo, que tuvo como destino varias fincas compradas por los retornantes mismos con créditos gestionados por el ACNUR. La etapa de retornos masivos habría de durar hasta 1997 y continúa, ya de manera individual, al día de hoy. Hasta finales del 2000 habrían de regresar a Guatemala cerca de 25,000 refugiados, acompañados por cerca de 15,000 de sus hijos nacidos en México.

4.1.2. La integración en México

Sin embargo, a la par de que el proceso de repatriación voluntaria seguía su curso, comenzó a tomar forma en los asentamientos de Campeche un movimiento para solicitar la permanencia definitiva de los refugiados en México. Los refugiados consideraban que, a pesar de su difícil situación en México, sus condiciones de vida eran mejores que en Guatemala, además de que el clima de violencia política en su país de origen no cedería en el corto plazo.

Mapa 2 : Asentamientos de Campeche



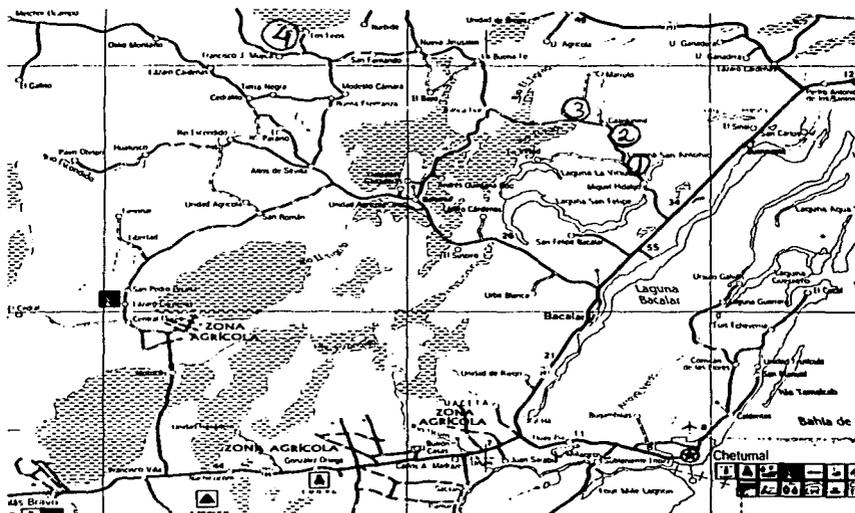
1) Maya Tecún (1984) 2) Quetzal Edzná (1985) 3) Los Laureles (1990) 4) Kesté (1990)

Fuente: Datos propios de la COMAR. Mapa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta percepción se vio confirmada al llegarles los primeros reportes de los retornados, que se habían asentado en zonas muy remotas, y al conocerse la noticia de 11 retornados que habían sido masacrados por una patrulla militar en su poblado de

origen. Por otra parte, para 1995 casi la mitad de las personas que vivían en los asentamientos eran de hecho nacidos en México, lo cual les brindaría a sus padres una gran facilidad para eventualmente poder solicitar su naturalización mexicana.

Mapa 3: Asentamientos de Quintana Roo.



1) Kuchumatán (1984) 2) La Laguna (1985) 3) Maya Balám (1990) 4) Los Lirios (1990)

Fuente: Datos propios de la COMAR. Mapa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En atención a esta nueva realidad, y aprovechando un ambiente de mayor transparencia por parte del instituto nacional de migración, la COMAR diseñó un Programa de Estabilización Migratoria que contemplaba el otorgamiento de documentos migratorios suficientes a los refugiados como para que pudieran permanecer definitivamente en México. Los refugiados podrían escoger entre convertirse en residentes temporales, si aún deseaban regresar a Guatemala; residentes permanentes, si deseaban permanecer en México pero sin cambiar de nacionalidad; o convertirse en ciudadanos mexicanos. Este

programa fue anunciado en agosto de 1996, y se dio por concluido en julio de 1999, al darse trámite a la última de las cerca de 10,000 cartas de naturalización solicitadas.

4.1.3. Condiciones actuales de los exrefugiados

Una vez finalizado el proceso de repatriación voluntaria, persisten en los cuatro asentamientos de Campeche alrededor de 9,000 personas. En los tres asentamientos de Quintana Roo hay aproximadamente 3,500 personas y en Chiapas casi 12,000. En los tres Estados aproximadamente el 53% de la población es nacida en México, y el resto es nacida en Guatemala, la gran mayoría habiendo recibido sus papeles de naturalización.

En la península de Yucatán a simple vista es difícil distinguir los asentamientos de guatemaltecos, ya que cuentan prácticamente con los mismos servicios públicos que los poblados mexicanos vecinos: escuelas primarias y telesecundarias, agua potable y algunas de las casas cuentan ya con drenaje, aunque la mayoría tienen una simple letrina. Todas las casas cuentan con una toma de luz, y existen teléfonos satelitales en los centros de los poblados. Todos cuentan con una pequeña clínica, operada por médicos adscritos a los sistemas estatales de salud pública. Recientemente, estos poblados fueron incorporados al sistema estatal de gobierno, con lo que cuentan también con autoridades equivalentes a las ejidales mexicanas, y el Instituto Nacional Indigenista ha reconocido a los 8 grupos lingüísticos representados.

En lo que se distinguen, ya bajo una inspección más detallada, es en el sistema productivo. Dado que han tenido muy poca tierra agrícola disponible desde su creación, y debido al hecho de que a la par de que el apoyo alimenticio directo se fue retirando, se fue aumentando la tecnificación de los cultivos. Hoy en día, los exrefugiados se dedican, principalmente, a las actividades agrícolas, pero con un nivel de tecnificación bastante más elevado que sus vecinos. Adicionalmente, con el apoyo de un sistema de crédito que el ACNUR y la COMAR operaron conjuntamente durante muchos años, alguno de ellos han iniciado otro tipo de actividades, como la apicultura, el transporte público y el comercio. Estas actividades cuentan con una fuente de financiamiento independiente, ya que el sistema de crédito fue transferido por completo para que fueran ellos quienes lo

operaran, bajo la modalidad de cajas comunales de crédito, similares al Banco Grameen que funciona en Bangladesh.

La situación en Chiapas es mucho más complicada que en la península de Yucatán. A diferencia de Campeche y Quintana Roo, los refugiados guatemaltecos nunca contaron con tierras específicamente dedicada a ellos, y por lo mismo, nunca pudieron contar con programas adecuados de desarrollo a largo plazo que incidieran en el nivel socioeconómico de la población. A la fecha residen en cerca de 40 comunidades mexicanas, en condiciones de extrema pobreza no muy distintas a las de sus vecinos mexicanos. Sin embargo, este panorama puede ser confuso, ya que los guatemaltecos en esta zona lograron quizá un nivel de integración casi similar al de los otros estados, pero dentro de las peculiaridades de muy bajo ingreso de esta región. La situación política del Estado a partir de 1994 no parece haber afectado el ánimo de los guatemaltecos. Dicen estar acostumbrados.

4.2. El Plan Multianual.

El Plan Multianual fue concebido entre 1986 y 1988 como una propuesta para ofrecer una solución durable a los refugiados guatemaltecos que eventualmente decidieran no acogerse a la posibilidad de repatriarse voluntariamente a Guatemala. Este Plan fue implementado a pesar de la oposición del gobierno mexicano, que como ya mencionamos, acogió la idea de la permanencia definitiva de los refugiados apenas en 1995.

El eje principal del Plan era la autosuficiencia de los refugiados a través de la agricultura y la ganadería en un marco de integración de estas actividades a los programas de desarrollo en los estados de Campeche y Quintana Roo. El objetivo a largo plazo era posibilitar que los refugiados alcanzaran el mismo nivel de vida de los campesinos mexicanos de la región. El estado de Chiapas, debido a la dispersión de las comunidades de refugiados y a la carencia de terrenos agrícolas propios, tuvo que ser dejado a un lado.

El Plan estuvo dividido en cuatro sectores de acción: Nutrición, Salud y Saneamiento; Educación y Capacitación; Producción; y Crédito. Dio inicio formal en 1989, con una dotación de recursos otorgados por la Unión Europea, con la que la COMAR adquirió dos terrenos nuevos en Campeche y uno en Quintana Roo, en los que fueron construidos asentamientos nuevos, adicionales a los otros cuatro ya existentes, que también fueron incluidos en las actividades del Plan.

a) Sector Nutrición, Salud y Saneamiento. Las acciones de este rubro consistieron en la construcción de dos clínicas rurales en los nuevos poblados de Campeche y el equipamiento de una de las ya existentes en Quintana Roo. Estas clínicas serían operadas por los sistemas estatales de salud. Debido al tamaño de los asentamientos, se pudo justificar la presencia de un doctor de tiempo completo en cada una de las clínicas, que además habrían de dar servicio a las localidades mexicanas vecinas. En cuanto a la nutrición, se decidió continuar brindando despensas a la población catalogada como vulnerable, es decir, ancianos, mujeres embarazadas y menores de 16 años. El área de saneamiento fue cubierta con una campaña de construcción de letrinas domiciliarias en los nuevos poblados y la mejora de las ya existentes, así como una completa renovación de los sistemas de agua potable entubada.

b) Sector Educación y Capacitación. Se construyeron tres escuelas tipo CAPFCE, según la norma nacional, las cuales fueron operadas por promotores educativos escogidos entre las mismas poblaciones refugiadas. Se implementó un sistema de becas para los alumnos que desearan estudiar secundaria y preparatoria en los poblados mexicanos vecinos que sí contaran con escuelas apropiadas y se iniciaron las gestiones ante las secretarías estatales de educación correspondientes a fin de eventualmente poder incluir a las escuelas de los asentamientos dentro de la programación de recursos una vez que esto fuera necesario. Se inició un programa que se volvería permanente para la capacitación de los productores agropecuarios, a fin de elevar su nivel de conocimientos y así incidir en la productividad de este rubro.

c) Sector Producción. Dentro del sector de producción agropecuaria, se habilitaron las superficies agrícolas de los asentamientos nuevos y se construyeron un total de casi 200 hectáreas de riego en todos los asentamientos excepto en Maya Tecún, ya que las

condiciones del suelo ahí lo impedían. La producción agropecuaria en general fue apoyada con recursos financieros y apoyo tecnológico, desarrollándose especialmente el cultivo de maíz, frijol, calabaza, frutos cítricos, apicultura y la ganadería bovina. Por otra parte, y con ayuda del incipiente sistema de crédito, fueron establecidas numerosas microempresas de artesanías, tiendas de abarrotes y se adquirieron 4 autobuses de pasajeros para dar servicio de transporte a las comunidades mexicanas vecinas hacia las capitales estatales.

d) Sector Infraestructura. A fin de llevar la infraestructura de los asentamientos a un nivel al menos comparable con el de las poblaciones mexicanas vecinas se realizaron cuantiosas inversiones en redes de agua potable, caminos de acceso a los asentamientos, electrificación de las áreas comunes, salones comunales y bodegas. Las viviendas, que eran de tipo básico con piso de cemento y paredes de madera, fueron dejadas a las familias para que se les hicieran las mejoras convenientes.

e) Sector crédito. En el marco de las acciones destinadas a desarrollar el crédito productivo en los asentamientos, se diseñó un Fondo de Apoyo Recuperable (ver adelante).

El Plan Multianual fue dado por concluido formalmente en 1993, aunque todas sus acciones originales continuaron operando hasta 1999.

4.3. El Fondo de Apoyo Recuperable

Dentro del diseño del Plan Multianual se consideró la importancia de un esquema de crédito para financiar las actividades productivas de los refugiados. Un esquema que operara mediante los bancos comerciales mexicanos tuvo que ser descartado pronto, ya que al no tener un status migratorio definida y por lo tanto ningún derecho de propiedad en territorio mexicano, los refugiados no eran sujetos de crédito.

Se optó entonces por crear un pequeño fondo piloto, con recursos tomados del mismo Programa Multianual, que en un principio funcionó como "crédito a la palabra", del

cual se beneficiaron 2,873 personas en los estados de Campeche y Quintana Roo, con una bolsa de 168 millones de pesos (aprox. 50,000 dólares en ese entonces). Los resultados fueron favorables y al siguiente año, 1989, se creó de manera formal un "Fondo de Apoyo Recuperable (FAR)".

El FAR estaría formado por dos órganos: un comité compuesto por representantes de los refugiados electos mediante asamblea, que canalizaría las propuestas de proyectos, y un comité técnico de crédito, compuesto por los jefes de las oficinas regionales del ACNUR y la COMAR, con la función de analizar y dictaminar sobre la autorización del crédito. Las condiciones fundamentales de los créditos serían:

a) Créditos gratuitos. Al no tener manera de presentar una garantía, y con la idea de fomentar antes que nada el desarrollo de los asentamientos, no se requeriría ninguna garantía ni se cobrarían intereses en los créditos. La duración del crédito sería de acuerdo con la actividad productiva misma.

b) Entrega en especie. Los beneficiarios recibirían los insumos de manera directa, es decir, no recibirían dinero en efectivo. Se esperaba que con esto, las compras de insumos para proyectos agrícolas pudieran realizarse de manera central y a mejores precios.

c) Aseguramiento. Para el caso de los créditos otorgados para cultivos, estos deberían contar con un seguro agrícola. En caso de siniestro, la deuda sería condonada, previo aval técnico de la aseguradora.

d) Actividades de desarrollo. Se financiarían solamente los proyectos que demostraran su potencial para aumentar el ingreso de los refugiados.

La mecánica para la obtención de los créditos era de la siguiente manera:

1) El refugiado, ya sea de manera individual o asociado con otros, presentaba un proyecto al comité técnico, el cual sesionaba una vez al mes.

2) El comité de crédito aceptaba o rechazaba el crédito.

3) En caso de ser autorizado, el o los beneficiarios recibían constante asesoría técnica por parte de los técnicos de campo de la COMAR, con el objetivo de transmitir conocimientos y garantizar el buen funcionamiento del proyecto.

4) Los beneficiarios pagaban el crédito, sin intereses.

Como era de esperarse, el mayor número de demandas de crédito eran para cultivos básicos, aunque este tipo de créditos comenzó a decaer en número pronto, debido al mismo proceso de capitalización que se logró, y que permitió a los refugiados realizar estas actividades con sus propios recursos.

Asimismo, y como respuesta a las limitaciones que su status migratorio les imponía, comenzaron a surgir las demandas de crédito para otro tipo de actividades, especialmente aquellas dedicadas a microempresas artesanales, transporte de pasajeros y cultivos más sofisticados, como frutales y hortalizas.

A pesar de que el impacto del FAR fue positivo y determinante para complementar adecuadamente, nunca pudo funcionar de manera sustentable, por razones que se analizarán en el siguiente capítulo. En 1995, al iniciar el Programa de Estabilización migratoria, el ACNUR determinó que sus oficinas en México serían cerradas paulatinamente a partir de ese momento, teniendo como meta final el año 2001. Se volvió entonces imperativo idear un mecanismo para que el Fondo pudiera continuar operando por sí mismo.

5. LAS CAJAS COMUNALES DE CREDITO

5.1. Los problemas del Fondo de Apoyo Recuperable

Las cuentas del FAR eran deficitarias, y se había mantenido operando solamente gracias a que, al cierre de cada ejercicio anual, se le proporcionaba una nueva dotación de capital aportada por el ACNUR. Pronto comenzó a correr la broma de que el FAR era un "(sin)fondo de apoyo, pero no era recuperable".

Al realizar una auditoría interna sobre el funcionamiento del FAR, se volvió evidente que, si bien el sistema había cumplido en buena medida con su encomienda de fomentar el desarrollo y la generación de ingresos en los asentamientos de refugiados, sustituyendo otros sistemas de crédito y programas de subsidios a los que los campesinos mexicanos vecinos sí tenían acceso y los guatemaltecos no, como sistema de crédito era un desastre. Las tasas de recuperación eran ínfimas; muchos de los proyectos más complejos, como un par de microbuses para dar transporte tanto a los refugiados como a los ejidatarios vecinos en Campeche generaban ganancias pero también problemas administrativos para los socios, o como en el caso de una enorme granja porcícola en Quintana Roo que a pesar de haber recibido grandes sumas de capital nunca había producido un marranito comercializable, simplemente no funcionaban.

Tabla 7 :

Finanzas del FAR 1990-1994.

RUBRO		1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Cultivos Básicos	Otorgado	262,319	427,088	152,810	265,487	303,131	183,422	1,594,257
	Recuperado	3,647	10,222	16,320	26,733	24,241	222,109	303,272
	% de recup.	1%	2%	11%	10%	8%	121%	19%
Microempresas	Otorgado	118,702	59,549	279,556	258,530	226,398	415,521	1,358,256
	Recuperado	47,228	39,310	32,529	126,819	12,308	67,102	325,296
	% de recup.	40%	66%	12%	49%	5%	16%	24%
Pecuarios	Otorgado	43,796	104,245	146,378	64,744	55,254	52,735	467,152
	Recuperado	100	15,713	54,149	25,362	13,500	14,567	123,391
	% de recup.	0%	15%	37%	39%	24%	28%	26%
Cultivos Comerciales	Otorgado	12,821	96,817	105,947	93,796	92,587	0	401,968
	Recuperado	250	14,776	26,613	20,901	192	0	62,732
	% de recup.	2%	15%	25%	22%	0%	0%	16%
TOTAL	Otorgado	437,638	687,699	684,691	682,557	677,370	651,678	3,821,633
	Recuperado	51,225	80,021	129,611	199,815	50,241	303,778	814,691
	% de recup.	12%	12%	19%	29%	7%	47%	21%

Fuente: Elaboración del autor, con datos propios de la COMAR-Campeche (1995)

A fin de preparar el terreno para realizar las modificaciones necesarias y poder convertir al FAR en un sistema autosustentable, se realizó un diagnóstico del sistema, el cual arrojó las siguientes conclusiones.

5.1.1. Problemas jurídicos

La falta de un status legal al menos definido de los refugiados ocasionaba que no pudieran recurrir a otras fuentes de crédito, subsidios, e incluso les limitaba severamente la comercialización de los productos agropecuarios, que, al no poder ser vendidos directamente a comerciantes establecidos, por carecer de registro como productores ante la SHCP, los obligaba a recurrir a coyotes y otros intermediarios. Asimismo, los refugiados no podían acceder a los subsidios y créditos que otorgan los gobiernos estatal y federal. Así, los refugiados debían competir en los mercados agropecuarios contra las comunidades mexicanas vecinas que se beneficiaban de estos apoyos, especialmente el PROCAMPO, lo cual los volvía menos competitivos.

5.1.2. Generación de los proyectos

Uno de los otros problemas importantes que se identificaron fue el proceso mismo de la concepción de los proyectos, ya que muchos de ellos habían sido propuestos no por los eventuales beneficiarios, sino por los funcionarios encargados del FAR. Sin poner en duda las buenas intenciones de los funcionarios, el resultado era que muchos proyectos no contaban con el consenso o el interés de la comunidad, lo cual incidía negativamente en su viabilidad. Algunos de los proyectos más efectivos fueron los propuestos por los beneficiarios mismos, y no tenían el sesgo agrícola, sino que contemplaban numerosas actividades comerciales.

Otro aspecto importante era que uno de los requisitos que se impusieron al poco tiempo de comenzar a operar el FAR para el otorgamiento de los créditos era el de estar asociados en una unidad productora. Esto generaba que se crearan asociaciones ficticias, que no tenían la suficiente cohesión al momento de asumir las responsabilidades de trabajo y eventualmente de pago.

5.1.3. Pago y cobro de los créditos

Sin embargo, el principal problema era el de las deficiencias en el pago por parte de los beneficiarios y la escasa capacidad de cobro por parte de los funcionarios de la COMAR y del ACNUR.

El FAR era visto por los refugiados como un programa meramente asistencialista, por lo que muchos de ellos no sentían ninguna responsabilidad por pagar los créditos. Tenían además la referencia de los campesinos mexicanos vecinos, acostumbrados a que los créditos que recibían eran a fondo perdido. Esto se veía agravado por la determinación del ACNUR de condonar cualquier deuda a los refugiados que aceptaran ser repatriados. Lógicamente, era entonces común que un grupo entero solicitara un crédito con un proyecto ficticio para luego solicitar su repatriación. La práctica de entregar la mayor parte del crédito en especie o en insumos agrícolas no fue un impedimento, pues los repatriados simplemente se llevaban estos artículos a Guatemala.

Otro problema, no exclusivo del FAR sino común a cualquier sistema de crédito rural, era la corrupción por parte de los ajustadores de seguros en los casos de siniestro real o ficticio. Los funcionarios de la COMAR encargados de la supervisión de los proyectos se enfrentaban al problema de que frecuentemente no podían supervisar la cosecha de todos los cultivos, con lo que era fácil ser engañados por los usuarios del crédito. Además, era difícil, si es que no imposible, averiguar las finanzas personales de quienes manifestaban no haber podido pagar el crédito debido, por ejemplo, a gastos de emergencia como enfermedades en la familia.

Se llegó a la conclusión de que la agencia gubernamental no podía contar con la información necesaria para evaluar correctamente el funcionamiento de un crédito, ni para conocer las finanzas de un individuo. El cobro forzoso o el embargo eran imposibles de practicar. Los campesinos pobres simple y llanamente no tienen nada embargable. De manera similar, es difícil conciliar las actividades de desarrollo con las de cobrador. El FAR fue ideado primariamente como instrumento para combatir la pobreza de los refugiados, y no como agencia financiera con ganancias. Además, al no tener los funcionarios ningún interés personal en el FAR, este cobro tan sólo es perseguido tímidamente. Por parte de los deudores sucede algo similar: no hay incentivo para pagar si se sabe que el cobrador es tan sólo un empleado y no es dueño del dinero. Se llegó a la conclusión de que un cobro entre personas que poseen más información y tienen un interés en este cobro sería mucho más efectivo.

5.1.4. El dilema de los intereses

Los créditos del FAR no generaban intereses, y cualquier intento por cobrarlos había sido rechazado fervientemente por los refugiados. Durante los años de alta inflación (especialmente 1995), las finanzas del FAR se vieron aún más afectadas, ya que todo el costo inflacionario debió ser absorbido por el Fondo. La entrega y pago de los créditos en especie o en insumos para el proyecto en cuestión fue practicada brevemente, pero esto dificultaba demasiado las operaciones diarias, ya que los beneficiarios debían trasladarse a las oficinas de la COMAR cada vez que requerían de algún insumo, y esperar a que los

funcionarios del FAR pudieran comprarlo y entregarlo. Sin embargo, se sabía que en los asentamientos existía un floreciente mercado de dinero, en el que pequeños agiotistas prestaban dinero a tasas absurdamente altas, que llegaban a veces al 10% mensual. La oposición al pago de intereses en los créditos parecía ser entonces una cuestión ideológica, pues los refugiados consideraban al FAR como un mecanismo de transferencia de recursos y no como un sistema de crédito.

5.2. El proceso de creación de las Cajas Comunales de Crédito.

Con esta información, se decidió realizar una propuesta formal a los refugiados, mediante la organización de asambleas en cada uno de los asentamientos, donde se les presentaron los resultados del diagnóstico. Se convocó entonces a un seminario, donde se llegaría a una conclusión sobre qué hacer con el FAR.. En total asistieron cerca de 250 dirigentes comunitarios, diseminados entre miembros de organizaciones productivas, asociaciones de mujeres, promotores educativos y dirigentes sociales de las comunidades.

Una vez que los representantes escucharon la propuesta que se tenía, que consistía básicamente en convertir al FAR en un sistema de microcrédito manejado por los mismos beneficiarios, quedó de manifiesto su interés en modificar el sistema de crédito como había funcionado hasta entonces. Los planteamientos hechos por la COMAR y el ACNUR fueron entonces discutidos hasta quedar consensuados con la comunidad.

5.3. Estructura de las Cajas Comunales de Crédito

Como resultado de este proceso, se diseñó un esquema de Cajas Comunales de Crédito, basado en los esquemas existentes operados por otras agencias del gobierno mexicano y en experiencias internacionales, especialmente las Cajas Solidarias y el Banco Grameen, con la finalidad de que eventualmente pudiera darse una fusión entre las cajas de crédito de los refugiados y organizaciones similares de ejidatarios mexicanos, una vez que la situación migratoria de los guatemaltecos quedara definida.

5.3.1. Organos de las Cajas Comunales de Crédito

Siguiendo con un modelo similar al de las Cajas Solidarias, y tomando ciertos elementos de los círculos de crédito del Banco Grameen, la CCC estaría presidida por una Asamblea General, compuesta por todos los socios de la caja. Supeditados a la Asamblea General, habría un comité de crédito, un comité de administración y un comité de vigilancia. El funcionamiento diario de la caja estaría coordinado por un gerente.

La Asamblea decide sobre los asuntos de mayor relevancia, como la admisión o expulsión de socios, revisar y aprobar el informe anual de operaciones, definir el destino de las inversiones y la repartición de los excedentes de operación.

El Comité de Administración sería el responsable de instrumentar la operación diaria de la CCC, de acuerdo con los lineamientos acordados por la asamblea general y en coordinación con el Gerente.

El Comité de Vigilancia es el encargado de verificar el correcto funcionamiento de la CCC, de acuerdo con los estatutos que determine la Asamblea General de Socios.

El Comité de Crédito es el responsable de analizar y aprobar los créditos solicitados, de acuerdo con las reglas de operación.

La Gerencia es la responsable de ejecutar todos los procedimientos para el otorgamiento y recuperación de créditos de acuerdo con las reglas de operación. La tesorería sería la encargada de manejar directamente las cuentas bancarias y los recursos recuperados.

5.3.2. Mecánica de operación

Las CCC se formarían con un grupo de al menos 25 y hasta 200 personas, que

aportarían 100 pesos cada una. El dinero así reunido sirve para la apertura de una cuenta de cheques en algún banco comercial a nombre y en beneficio del mismo grupo. El grupo organizado, una vez conformado en Asamblea General de Socios, elige a seis personas para cumplir las funciones de Presidente de la Asamblea, Secretario del Comité de Administración, Secretario del Comité de Vigilancia, Secretario del Comité de Crédito, Gerente y Tesorero.

Cada grupo elabora su acta constitutiva, su reglamento interno y abren una cuenta de cheques en el banco, con la firma mancomunada del Presidente de la Asamblea, Secretario del Comité de Administración, y el Tesorero. Una vez constituido el grupo, recibiría recursos del FAR por el mismo monto que hubiera sido alcanzado por las aportaciones de los socios. Una vez hecho esto, la Caja puede comenzar a analizar solicitudes de crédito. Estos grupos recibirían recursos del FAR de acuerdo a sus solicitudes de crédito en forma individual, con la posibilidad de financiarles desde 500 hasta 5,000 pesos por proyecto, por un plazo máximo de doce meses, con una tasa de interés de 3% mensual sobre saldos insolutos y en ninguno de los proyectos financiados se aceptaría la excusa de siniestro para no pagar el crédito. Adicionalmente a esta aportación inicial, el FAR proporcionaría a la CCC los derechos de cobro de su propia cartera vencida, a fin de forzar a los individuos renuentes al pago a al menos renegociar los términos de su deuda e identificar a los deudores crónicamente morosos que desearan incorporarse a las Cajas.

Durante el primer año de operación de la CCC, el Comité de Crédito habría de funcionar en coordinación con el Comité de Crédito del FAR, y dependiendo del funcionamiento observado durante este período, se podría gestionar una capitalización adicional por parte del FAR. Si al final de los doce meses de prueba la CCC en cuestión ha mantenido un buen funcionamiento, medido éste en términos de recuperación de créditos, la aportación del FAR deja de contabilizarse como un pasivo financiero y se incluye en los libros capital.

Las tasas de interés sobre los créditos fueron fijadas arbitrariamente en 3% mensual, pero con la posibilidad de ser ajustadas dinámicamente conforme se consolidara el uso del crédito en las localidades. Las tasas pagadas sobre los ahorros (es decir, las

aportaciones de los socios) se fijaron también arbitrariamente en 1% mensual, apenas superior a la inflación pero también superior a las tasas pagadas por los bancos comerciales, que en ese entonces oscilaban alrededor de 5% anual.

5.4. Impacto socioeconómico de las Cajas Comunales de Crédito

A pesar de que la existencia de un sistema de crédito, en la forma del FAR, tenía ya profundo arraigo en las actividades económicas de los asentamientos de refugiados, la creación de las CCC permitió que los recursos disponibles pudieran ser ejercidos con mayor flexibilidad y eficiencia. La primera caja fue formalmente creada en febrero de 1997, y para mediados de 1998 se tenían ya 12 CCC.

La creación de las primeras cajas coincidió con la entrega de las primeras cartas de naturalización mexicanas para los refugiados en Campeche, lo cual sin duda abrió las perspectivas para que quienes aún dudaban entre permanecer en México o regresar a Guatemala tomaran la decisión. Por otra parte, se anunció oficialmente que tanto la COMAR como el ACNUR cerrarían sus oficinas en la península de Yucatán una vez que finalizaran los procesos de documentación para quienes desearan permanecer en México y el de retorno a Guatemala, para quienes así lo desearan. Se ofreció la fecha tentativa de diciembre de 1999 para tal efecto en la península de Yucatán y diciembre del 2001 para Chiapas.

5.4.1. Cajas creadas

En la península de Yucatán las actividades relacionadas con la producción fueron asumidas por el Programa de Desarrollo Microrregional de la Unión Europea. Uno de los principales soportes de este programa es la disponibilidad de crédito para los proyectos productivos de la región. Si bien el proyecto cuenta con un fondo de crédito, éste fue diseñado según la manera tradicional, es decir, es la directiva del Proyecto la que administra los recursos. Sin embargo, la existencia de las Cajas Comunales de Crédito le permitió contar con una población objetivo altamente capacitada en cuestiones de créditos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

y diseño de proyectos.

TABLA 8:

Cajas Comunales de Crédito por Estado.

No.	CAMPECHE	ASENTAMIENTO
1	Utatlán	Kesté
2	Mujeres Unidas de Laureles	Los Laureles
3	Mujeres del Valle de Edzná	Quetzal Edzná
4	Las Guatemaltecas	Los Laureles
5	Credicrecer	Los Laureles
6	Recuerdo Europeo	Kesté
7	La Ceiba Maya	Quetzal Edzná
8	Flor de la Mañana	Kesté
9	Flor Monja Blanca	Maya Tecún
QUINTANA ROO		ASENTAMIENTO
1	Tejedores del Futuro	Kuchumatán
2	Unión de Produc. 23 de Marzo	Kuchumatán
3	Manos Unidas del Sureste	La Laguna
CHIAPAS		MUNICIPIO
1	Amanecer Campesina	Las Margaritas
2	Unión Bilingüe	Las Margaritas
3	Paisanos Unidos	Las Margaritas
4	Flor de Asilo	Comalapa
5	Río Los Pinos	Comalapa
6	Campesinos Unidos	Comalapa
7	Cedro de la Selva	Comalapa
8	Nuevo Futuro	La Trinitaria
9	Blanca Flor	La Trinitaria
10	La India	La Trinitaria
11	Catedral Maya	La Trinitaria
12	Los Pequeños en Grande	La Trinitaria
TOTAL GENERAL: 24 CAJAS		

Fuente: Elaboración del autor, con datos de PACEPIC (2001)

A través de ACNUR, COMAR y las mismas organizaciones formadas por los miembros de las CCCs de Campeche y Quintana Roo, el modelo fue trasplantado a las comunidades en proceso de naturalización del Estado de Chiapas. Así, actualmente se cuenta con 24 grupos organizados en las CCC, distribuidas según se puede apreciar en la tabla 8 (Nota: para las Cajas de Chiapas, se anota el nombre del municipio donde se

ubicar la mayoría de sus socios, pues debido a la dispersión poblacional en ese Estado fue común que habitantes de varias localidades se organizaran para formar una Caja).

Adicionalmente a las CCC, el ACNUR promovió la creación de una pequeña organización, llamada Profesionales de Administración y Contabilidad y Asesores en Proyectos (PACEPIC), que se dedicaría a dar asesoría financiera a las CCC que lo solicitaran y capacitación a sus integrantes en cuestiones como contabilidad y evaluación de proyectos. PACEPIC se formó con dirigentes de los refugiados en Campeche que habían recibido entrenamiento formal en estas cuestiones. Adicionalmente, PACEPIC formaría en Chiapas una CCC (Los Pequeños en Grande) ideada para aquellas personas que, por no vivir en una comunidad en la que hubiera más refugiados, o bien, en las zonas más remotas del Estado, no pudieran organizar un grupo de al menos 25 personas.

5.4.2. Impacto económico

Si bien no existen estudios detallados de las condiciones estrictamente económicas de los asentamientos antes de la implementación de las CCC, es evidente que las cajas han ayudado a desarrollar muchas actividades que antes no tenían una fuente de financiamiento.

Tabla 9 :

Finanzas de las CCC (1997-2000).

No.	CAMPECHE	CAPITAL SEMILLA	INTERES GENERADO	TOTAL ACUMULADO
1	Utatlán	\$140,096.00	\$43,919.75	\$184,015.75
2	Mujeres Unidas de Laureles	\$65,475.00	\$23,834.97	\$89,309.97
3	Mujeres del Valle de Edzná	\$157,800.00	\$42,527.86	\$200,327.86
4	Las Guatemaltecas	\$153,170.00	\$61,848.82	\$215,018.82
5	Credicrecer	\$407,971.28	\$131,969.54	\$539,940.82
6	Recuerdo Europeo	\$182,270.00	\$86,536.61	\$268,806.61
7	La Ceiba Maya	\$54,000.00	\$20,643.00	\$74,643.00
8	Flor de la Mañana	\$81,344.00	\$27,463.57	\$108,807.57
9	Flor Monja Blanca	\$42,000.00	\$15,440.00	\$57,440.00
	TOTAL	\$1,284,126.28	\$454,184.12	\$1,738,310.40
	%	100%	26%	100%

Cont.

QUINTANA ROO				
1	Tejedores del Futuro	\$132,855.00	\$36,724.00	\$169,579.00
2	Unión de Produc. 23 de Marzo	\$190,675.30	\$43,051.18	\$233,726.48
3	Manos Unidas del Sureste	\$93,000.00	\$14,054.52	\$107,054.52
TOTAL:		\$416,530.30	\$93,829.70	\$510,360.00
%		100%	18%	100%
CHIAPAS				
1	Amanecer Campesina	\$69,804.00	\$21,334.99	\$91,138.99
2	Unión Bilingüe	\$74,728.00	\$16,014.40	\$90,742.40
3	Paisanos Unidos	\$130,440.00	\$30,662.44	\$161,102.44
4	Flor de Asilo	\$91,370.00	\$17,292.00	\$108,662.00
5	Río Los Pinos	\$75,360.00	\$10,129.78	\$85,489.78
6	Campesinos Unidos	\$62,920.00	\$7,770.00	\$70,690.00
7	Cedro de la Selva	\$61,826.00	\$5,168.00	\$66,994.00
8	Nuevo Futuro	\$58,370.00	\$6,846.00	\$65,216.00
9	Blanca Flor	\$48,405.00	\$1,417.00	\$49,822.00
10	La India	\$151,310.00	\$9,153.05	\$160,463.05
11	Catedral Maya	\$53,730.00	\$3,540.00	\$57,270.00
12	Los Pequeños en Grande *	\$1,103,187.00	\$97,948.75	\$1,201,135.75
TOTAL		\$1,981,450.00	\$227,276.41	\$2,208,726.41
%		100%	10%	100%

Fuente: Elaboración del autor, con datos de PACEPIC (2001)

Las Cajas han podido crecer en términos financieros al menos a la par de la inflación observada durante el mismo período de funcionamiento. Si bien Chiapas ha mostrado un crecimiento menor al de los estados de Campeche y Quintana Roo, de acuerdo con PACEPIC esto se debe principalmente a que los proyectos financiados son más pequeños y deben sujetarse a la economía de la zona donde operan. Por otra parte, los refugiados de Chiapas no tuvieron el mismo proceso previo de capitalización que se observó en la Península de Yucatán. El mismo proceso de naturalización trastocó la raigambre de los refugiados en Chiapas, ya que al tener una mayor movilidad, muchos decidieron cambiar su lugar de residencia y se reasentaron en localidades menos remotas. Este proceso generó gastos adicionales, principalmente en la construcción de casas y adecuación de terrenos de cultivo, lo cual sin duda afectó su capacidad de pago. Al tener ahora una mayor estabilidad social, se espera que dentro de los próximos años logren niveles económicos más altos (Rafael Antonio, 2001).

Lo más notable sin embargo es el hecho de que las actividades agrícolas básicas en los tres Estados son una parte minoritaria del total de proyectos financiados.

Tabla 10:
Distribución de proyectos.

No.	CAMPECHE	AGRICOLA	PECUARIO	INICIATIVA	TOTAL
1	Utatlán	30	53	54	137
2	Mujeres Unidas de Laureles	34	38	22	94
3	Mujeres del Valle de Edzná	13	149	24	186
4	Las Guatemaltecas	18	46	88	152
5	Credicrecer	142	61	98	301
6	Recuerdo Europeo	129	36	34	199
7	La Ceiba Maya	9	17	22	48
8	Flor de la Mañana	23	31	35	89
9	Flor Monja Blanca	6	27	13	46
	TOTAL	404	458	390	1,252
	%	32%	36%	31%	100%
QUINTANA ROO					
1	Tejedores del Futuro	32	41	21	94
2	Unión de Produc. 23 de Marzo	23	46	53	122
3	Manos Unidas del Sureste	37	39	24	100
	TOTAL:	92	126	98	316
	%	29%	40%	31%	100%
CHIAPAS					
1	Amanecer Campesina	0	32	1	33
2	Unión Bilingüe	0	20	2	22
3	Paisanos Unidos	1	27	2	30
4	Flor de Asilo	22	0	0	22
5	Río Los Pinos	0	16	11	27
6	Campesinos Unidos	10	2	15	27
7	Cedro de la Selva	4	6	13	23
8	Nuevo Futuro	1	2	14	17
9	Blanca Flor	2	6	10	18
10	La India	33	1	2	36
11	Catedral Maya	6	13	8	27
12	Los Pequeños en Grande	90	138	152	380
	TOTAL	169	263	230	662
	%	25%	40%	35%	100%
	TOTAL GENERAL	665	847	718	2,230
	%	30%	38%	32%	100%

Fuente: Elaboración del autor, con datos de PACEPIC (2001)

Como se puede ver en la tabla 10, las actividades agrícolas representan menos de la tercera parte del total de proyectos. Le anteceden en importancia las actividades pecuarias y las llamadas iniciativas, en las que se engloba a los proyectos de tipo comercial o manufacturero. Algunos ejemplos de estas "iniciativas" son autobuses de pasajeros, talleres de artesanías textiles y hamacas, pequeñas tiendas de abarrotes e incluso pequeñas fondas.

Con ello se demuestra que es un grave error de parte de las agencias gubernamentales de financiamiento rural el privilegiar los créditos agrícolas por encima de los destinados a actividades empresariales o pecuarias.

De acuerdo con datos de la oficina regional del ACNUR, las Cajas han mantenido su sustentabilidad financiera a pesar de que dos de ellas fueron disueltas por sus propios socios, quienes se agruparon en otras Cajas casi de inmediato (Varese, 2001).

5.4.3. Impacto social.

Las estructuras sociales y de gobierno interno de los asentamientos también se vieron modificadas por la existencia de las Cajas. Si bien antes de su implementación los refugiados tenían un alto grado de organización, fruto de su relativo aislamiento frente a las localidades mexicanas vecinas, y a que su interacción con las agencias gubernamentales se limitaba a la COMAR, las Cajas proporcionaron un elemento adicional de cohesión y negociación, ya que algunos proyectos agrícolas, especialmente la utilización en temporada de secas de las zonas irrigadas de los asentamientos de Campeche y Quintana Roo, requieren de la participación de casi toda la comunidad, que se distribuye las tareas mediante acuerdos tomados en asambleas. Ya que están agrupados en diversas Cajas, los usuarios de las zonas de riego deben acordar qué se va a sembrar y como distribuirse los gastos de semillas, preparación de los terrenos, electricidad para los pozos y transporte de las cosechas.

La participación de las mujeres en las cajas ha sido también decisiva para

contrarrestar su discriminación y fomentar su desarrollo como miembros activos de la comunidad.

Tabla 11:

Composición de las cajas.

No.	CAMPECHE	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MEXICANOS
1	Utatlán	25	31	56	0
2	Mujeres Unidas de Laureles	36	0	36	0
3	Mujeres del Valle de Edzná	76	6	82	0
4	Las Guatemaltecas	71	0	71	0
5	Credicrecer	80	91	171	0
6	Recuerdo Europeo	24	98	122	0
7	La Ceiba Maya	8	5	13	0
8	Flor de la Mañana	11	23	34	0
9	Flor Monja Blanca	11	0	11	0
TOTAL		342	254	596	0
%		57%	43%	100%	0%

QUINTANA ROO					
1	Tejedores del Futuro	29	24	53	0
2	Unión de Produc. 23 de Marzo	31	36	67	0
3	Manos Unidas del Sureste	15	19	34	0
TOTAL:		75	79	154	0
%		49%	51%	100%	0%

CHIAPAS					
1	Amanecer Campesina	14	19	33	0
2	Unión Bilingüe	12	11	23	7
3	Paisanos Unidos	11	18	29	0
4	Flor de Asilo	12	10	22	0
5	Río Los Pinos	19	9	28	0
6	Campesinos Unidos	18	19	37	1
7	Cedro de la Selva	9	12	21	13
8	Nuevo Futuro	9	14	23	0
9	Blanca Flor	14	7	21	0
10	La India	28	42	70	0
11	Catedral Maya	9	14	23	0
12	Los Pequeños en Grande	228	220	448	30

Cont.

TOTAL	383	395	778	51
%	49%	51%	100%	7%

TOTAL GENERAL: 24 CAJAS	800	728	1,528	51
%	53%	47%	100%	4%

Fuente: Elaboración del autor, con datos de PACEPIC (2001)

Como puede apreciarse en la tabla 11, las mujeres representan poco más de la mitad de los miembros de las Cajas y dos de las Cajas de Campeche están compuestas exclusivamente por mujeres. Si combinamos este hecho con el descrito en el párrafo anterior, tenemos como resultado que las mujeres ahora son un elemento importante en el proceso comunitario de toma de decisiones.

En el estado de Chiapas la implementación de las Cajas trajo consigo otra consecuencia benéfica que no se había previsto originalmente, ya que cuatro de las cajas cuentan con miembros mexicanos. Esto puede llegar a ser de gran importancia para la integración socioeconómica de los refugiados asentados en ese Estado, que, como se explicó anteriormente, no cuentan con terrenos propios para cultivo o vivienda y dependen de contratos informales con los ejidatarios mexicanos de las zonas para estos fines (Carmona, 1998).

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

6.1. Microcrédito e infraestructura social: el futuro de las microlocalidades

En lo profundo del ártico ruso, más cerca del Polo Norte que de Moscú, existe una ciudad de poco más de 100 mil habitantes. Vorkuta fue fundada en 1931, cuando se descubrieron enormes yacimientos de carbón mineral en la zona y se construyó un campo de prisioneros políticos para explotar las minas. Pronto los prisioneros fueron insuficientes y se comenzó a llevar a trabajadores de otras regiones de la entonces Unión Soviética. Estos trabajadores iban acompañados de sus familias y la ciudad comenzó a crecer rápidamente, especialmente a partir de 1940 cuando se completó la construcción de una línea de ferrocarril, ya que hasta entonces las únicas vías de acceso eran por avión o por barco hacia el océano ártico, abierto 10 semanas al año. Es imposible construir carreteras en la zona, ya que el permafrost de la tundra se derrite dos meses al año y se convierte en lodo intransitable. Todos los insumos, desde comida hasta materiales de construcción, deben ser transportados en tren o en avión, y deben también ser subsidiados, pues los costos de transporte los volverían inaccesibles para la población. Esta ciudad fue construida bajo un lema ideológico: la expansión del poderío soviético hacia el vasto interior de Rusia, sin tomar en cuenta factores económicos. Las minas en zonas remotas no son exclusividad de Rusia, pues las hay en Alaska, Canadá y las islas noruegas de Svalbard. La diferencia es que ahí, los trabajadores son transportados en barco o en avión, el mineral es sacado por mar, y los mineros son rotados cada pocos meses. Sería incosteable construir ciudades en estas regiones. Actualmente, Vorkuta, y las miles de localidades similares que hay en Siberia dedicadas a la explotación de petróleo, uranio, diamantes y platino o a la operación de presas hidroeléctricas, son un verdadero dolor de cabeza para el gobierno ruso, pues sus planificadores se dieron cuenta que el valor de los

minerales extraídos es inferior a los subsidios que se deben aplicar para el sustento de sus poblaciones. Sin embargo, al estar construidas y habitadas estas ciudades por los trabajadores de las minas y sus familias, resultaría más caro aún reasentarlos en ciudades con todos los servicios. El final de la era comunista trajo consigo una paradoja más: los beneficios de la explotación carbonífera quedan en manos particulares, ya que las minas fueron privatizadas, pero los subsidios a la población son pagados por el Estado (*Appelbaum, 2001*). A tres mil kilómetros al Este de Vorkuta se encuentra Norilsk, fundada también en la década de 1930 por prisioneros políticos, quienes construyeron la ciudad para explotar minas de níquel y paladio. Norilsk tiene 230 mil habitantes, y el Banco Mundial recientemente proporcionó al gobierno ruso un crédito de 80 millones de dólares para lograr el reasentamiento de 15,000 de estas personas a otras ciudades. Por cierto, Norilsk ni siquiera tiene servicio de ferrocarril, y el transporte de insumos debe hacerse en avión o por barco viajando 100 kilómetros al Sur a lo largo del río Yenisey hasta la ciudad de Dudinka (*Kaiser, 2001*). Estas ciudades son una muestra, como lo son también las microlocalidades mexicanas, de que la colonización rural tiene límites, y estos límites están dados por la producción, sea minera o agrícola, que sus habitantes puedan alcanzar. Son también evidencia de que la infraestructura creada por el Estado puede llegar a convertirse en una pesada carga para el Estado mismo.

El caso mexicano de las microlocalidades demuestra que hoy en día se requiere de formas novedosas no sólo para resolver el problema de la pobreza, sino para resolver una serie de problemas demográficos que condicionan a esta misma pobreza. Aún con su muy variado historial de éxitos y fracasos, los mecanismos de microcrédito han demostrado que existe la manera para hacer llegar a los sectores más pauperizados una fuente de financiamiento para desarrollar sus capacidades productivas. Su sustentabilidad financiera aún merece más ensayos y errores, y como todo sistema organizacional relativamente nuevo, hay mucho campo para mejorar e incluso inventar cosas nuevas.

Sin embargo, no se debe perder de vista que el microcrédito es apenas un elemento de muchos de los que un programa nacional de combate a la pobreza debe contener. A lo largo de esta tesis hemos tratado de arrojar luz sobre dos de los principales problemas que afectan hoy en día a las zonas rurales de México: la atomización poblacional y la absoluta falta de recursos para el desarrollo de las actividades productivas

de las microlocalidades generadas.

Consideramos que sin una sólida base de infraestructura de servicios sociales la inmensa mayoría de las microlocalidades estarán condenadas a ser auténticas trampas de pobreza, donde sus habitantes, por más que intenten, no lograrán jamás ir más allá de una vida dedicada exclusivamente a sobrevivir, y el Estado, por más recursos que destine a estas localidades, jamás logrará sentar las bases de un auténtico desarrollo.

Muchas de estas localidades están entonces condenadas a desaparecer gradualmente en el proceso de urbanización que actualmente vive el país. Esto no excusa al Estado de concentrar sus esfuerzos en las localidades que por su tamaño y condiciones geográficas y físicas, tengan la posibilidad de salir adelante. A la par de estas inversiones sociales, el microcrédito es un buen complemento para ayudar a las zonas rurales a producir y que así ellas mismas puedan decidir sobre qué conviene más hacer. Cualquier decisión que se tome bajo la presión de la miseria y el hambre difícilmente podrá considerarse como la decisión óptima.

6.2. Propuesta de un modelo mixto para cajas de microcrédito

No existe un modelo universal para los sistemas de microcrédito. Para ser exitosos en términos de sustentabilidad financiera, cobertura de beneficiarios e impacto en el desarrollo de sus poblaciones objetivo, deben utilizar a su favor las condiciones que les son impuestas por la infraestructura nacional. México es un caso peculiar, ya que a pesar de los niveles de pobreza que se observan en las zonas rurales, también existe una infraestructura educativa, financiera, institucional y de servicios que en muchos sentidos sienta las bases propicias para la creación de un sistema que permita hacer llegar el crédito a los sectores que más lo necesitan, a un costo relativamente bajo y sin tener que depender demasiado del gobierno.

A continuación presentamos, de manera esquemática y simplemente para efectos propositivos, algunos elementos que a nuestro juicio pueden sentar las bases para este sistema de crédito. Este modelo parte de las siguientes premisas:

1. Un sistema de microcrédito debe tener un fuerte apoyo gubernamental, a fin de que pueda tener cobertura al menos verdaderamente regional y por ende un verdadero impacto en las capacidades productivas de los pobres. No sirve de mucho que una comunidad tenga un sistema tal y las comunidades vecinas carezcan de un medio similar para fomentar sus actividades productivas. Consideramos que el gobierno mexicano podría financiar esta actividad si reduce las erogaciones hechas en otros proyectos de subsidios que no han tenido el impacto planeado, como PROCAMPO y PROGRESA, y dirige parte de estos recursos a desarrollar el crédito rural. Este apoyo sin embargo no debe traducirse necesariamente en intervención en las decisiones de las cajas de microcrédito creadas.

2. Esta menor intervención del gobierno puede ser lograda si se da en el marco de una creciente absorción operativa del sistema hacia el sector financiero comercial. Este paso traería beneficios múltiples: fortalecería la presencia de los bancos comerciales en las zonas rurales, y restaría inestabilidad política al sistema de microcrédito. Debe sin embargo estar regulado para efectos de protección de los ahorros y para al mismo tiempo hacerlo atractivo a los mismos bancos.

3. A diferencia de las Cajas de Solidaridad y otros sistemas similares, un sistema de microcrédito debe evitar depender en términos financieros y administrativos de alguna agencia gubernamental. Los grupos de crédito deben permanecer pequeños, informales y libres de burocratismo. Esto les dará mayor flexibilidad y menores costos operativos, y por lo tanto podrán acceder a las microlocalidades. Una vez que se haya logrado un buen nivel de capitalización, se puede mover hacia un sistema de crédito más grande, esta vez similar a las Cajas Solidarias. El sistema de microcrédito aquí propuesto puede servir para iniciar el proceso de capitalización.

6.2.1. Población Objetivo y composición de los grupos

La población objetivo deberá ser los habitantes de las microlocalidades, quienes no

son solo los más pobres y marginados del país, sino también los que más se beneficiarían con el funcionamiento adecuado de un sistema de microcrédito, ya que los grandes agricultores tienen acceso al crédito comercial y los agricultores ejidatarios mexicanos tienen acceso a ciertos elementos de crédito por parte del sistema gubernamental, como el sistema FIRA y en cierta medida, aunque decreciente, el Banrural.

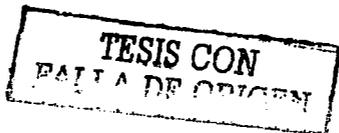
El dirigir los esfuerzos exclusiva o preponderantemente hacia las mujeres, como el caso del Banco Grameen y el de muchos de los sistemas de microcrédito que operan actualmente en América latina sería un desperdicio de talento y recursos. En México, las mujeres tienen un nivel de participación mucho más alto que en Bangladesh, por lo que dirigirles el crédito a fin de que no sean excluidas del mismo por sus maridos no tiene mucho sentido.

Para efectos de la promoción de los sistemas, se puede echar mano de la enorme infraestructura gubernamental en los tres niveles, que podrían realizar las labores organizativas de manera adicional y concurrente a las actividades que ya realizan. Las Secretarías de Agricultura, tanto estatales como la federal, cuentan con una presencia importante en las zonas rurales, aunque evidentemente desaprovechada por falta de recursos y proyectos claros.

6.2.2. Dotación inicial de capital

Siendo los niveles de ahorro de los campesinos marginados muy bajos, es imposible pensar en la creación de un fondo de crédito que se limite a captar estos recursos como única fuente de capitalización. Sin embargo, una donación, de quien provenga, tiende a distorsionar la constitución del grupo de crédito, ya que esto no exigiría el debido compromiso de parte de los futuros miembros.

El sistema propuesto por las Cajas Solidarias, si se promoviera activamente, podría dar a lugar a un fenómeno en el cual las solicitudes de crédito fueran tantas que el



gobierno no tendría suficientes recursos para atender toda la demanda, ya que no exige una aportación de parte de los beneficiarios y con ello elimina cualquier costo de entrada. Por ello nos parece más razonable un sistema en el que las aportaciones de los socios sean obligatorias y complementadas por una aportación gubernamental, en algún porcentaje definido y hasta un límite preestablecido. Esta aportación institucional deberá ser un adeudo de parte del fondo durante un período dado, a cuyo final se deberá hacer un análisis del funcionamiento de la caja, tomando en cuenta factores como la tasa de pago y cobro y el tipo de proyectos financiados y su impacto en el bienestar de la localidad. Si estos factores se desarrollan de manera satisfactoria, el adeudo entonces se elimina y pasa a ser parte del capital de la caja. A fin de reducir los costos operativos del sistema, los recursos se podrían concentrar en un banco comercial, el cual otorgaría una tasa de interés preferencial a la caja. Esta tasa de interés preferencial podría ser otorgada por el mismo banco con el objetivo de fomentar el ahorro de los miembros y se podría hacer deducible de impuestos, con lo que los bancos lo encontrarían muy atractivo, y el gobierno podría así evitar la creación de un fideicomiso o alguna otra figura jurídica complicada para su operación.

6.2.3. Mecanismo de intereses

Para evitar el acaparamiento del crédito en actividades de rentabilidad alta y rápida, pero de menor impacto socioeconómico, se tasarían los créditos de acuerdo a un indicador de bienestar, por ejemplo, los créditos otorgados para actividades agropecuarias productivas llevarían una tasa mayor de devolución final del capital. Así, los créditos otorgados para actividades netamente productivas y generadoras de ingresos para la mayoría tendrían un período de recuperación más bajo. Esto llevaría automáticamente a que los créditos para actividades productivas tuvieran una tasa de interés más baja que las actividades comerciales, y con ello se evitaría la necesidad de fijar las tasas de antemano. Esta asignación dependerá, para funcionar correctamente, de la información disponible dentro del grupo de crédito y de sus asamblea general. Por ello es que es importante, entre otras cosas más, mantenerla pequeña y en la localidad misma de operación.

6.2.4. Mecanismo de cobro y capacitación

Los créditos serían otorgados solamente a grupos organizados dentro de la misma caja, ya que con ello se favorecería el trabajo comunitario y la corresponsabilidad de los beneficiarios del crédito. Esta es la mejor manera de evitar tener que solicitar garantías de pago, que como hemos visto, para el caso de los campesinos más desposeídos es imposible de conseguir y se convierte en el principal obstáculo para otorgar crédito bajo los esquemas tradicionales o comerciales.

A la par del crédito, se deberá otorgar amplia capacitación en el funcionamiento del sistema, mediante promotores. Asimismo, se deberá complementar el sistema de crédito con amplia capacitación en mejoramiento de técnicas agropecuarias,

Los bancos comerciales entrarían al esquema mediante el otorgamiento de tasas de interés preferenciales a las cuentas de cheques e inversión donde se guarden los recursos y se reciban los pagos. Esto podría lograrse mediante acuerdos con el gobierno, que los podrían hacer deducibles de impuestos, e inclusive los bancos mismos podrían encargarse de la capacitación administrativa para los grupos, por ejemplo utilizando promotores similares a los que ya se utilizan para comercializar otros servicios como tarjetas de crédito.

La capacitación agropecuaria podría ser otorgada por el gobierno, utilizando la amplia infraestructura con la que ya cuenta y que se encuentra subutilizada por la misma inactividad del campo, o bien podría ser otorgada por las universidades estatales y pagada por el gobierno.

6.3. Conclusiones finales

¿Por qué el sector rural mexicano se encuentra hundido en tal condición de pobreza? No es posible llegar a una respuesta sencilla, ya que son muchos los factores que determinan este atraso. Las perspectivas de mejora dependen también de muchos factores, y son por lo tanto poco claras o concisas.

Al estudiar el fenómeno de la pobreza rural no podemos evitar tocar temas como el del desarrollo histórico del campesinado mexicano; la presencia de los Estados Unidos junto a nuestro país, que a veces demanda productos agrícolas mexicanos, pero a veces los desplaza de cualquier mercado, incluso del mismo mercado mexicano; los innovativos programas gubernamentales, que si bien han tenido las mejores intenciones, han desperdiciado tiempo, y sobre todo, dinero en acciones que a la larga no han cumplido sus objetivos.

A lo largo de esta tesis hemos tratado de demostrar que uno de los elementos más importantes en la ecuación de la pobreza rural ha sido la falta de acceso al crédito por parte de los campesinos. El gobierno mexicano también lo ha considerado como importante, y prueba de ello es la gran cantidad y continuidad de los programas para acercarlo a sus posibles beneficiarios. Incluso podemos ver la gradual retirada del gobierno de las actividades crediticias en el medio rural como un reconocimiento de su incapacidad de canalizar recursos para la producción rural y un intento de lograr que el sector privado asuma esta tarea dentro de las reglas del mercado. También hemos tratado de definir cómo un sistema de crédito puede ser diseñado para atender a poblaciones que no podrían recibir un crédito bajo las condiciones prevalecientes en el mercado bancario mexicano, que, precisamente por ser condiciones de mercado, rechazan a los clientes poco rentables, o al menos a aquellos rentables solamente en el largo plazo. Si no se logró el cometido, la responsabilidad radica exclusivamente en las carencias analíticas del autor de la tesis, no en la capacidad de fomentar el desarrollo rural de los sistemas de microcrédito. Estas últimas están más que probadas.

ANEXO

Hoja de datos para cálculo de correlación entre marginación y dispersión.

Se utilizaron las variables y = índice de marginación según CONAPO y x = porcentaje de habitantes en localidades con menos de 2,500 habitantes según INEGI. Se ajustó el índice de marginación fijando al Distrito Federal con valor de cero para evitar el uso de cantidades negativas.

	Pob. Tot.	Pob. Obj.	Y	X	Y^2	X^2	X*Y	Y esp
AGS	944,285	186,708	0.81	19.77	0.66	390.94	16.02	1.24
BC	2,487,367	209,367	0.36	8.42	0.13	70.85	3.03	0.55
BCS	424,041	79,306	0.73	18.7	0.53	349.78	13.65	1.18
CAMP	690,689	200,380	2.18	29.01	4.75	841.67	63.25	1.8
COAH	2,298,070	243,317	0.65	10.59	0.42	112.1	6.88	0.68
COL	542,627	78,189	0.94	14.41	0.88	207.63	13.54	0.91
CHIS	3,920,893	2,129,034	4.06	54.3	16.48	2,948.46	220.46	3.34
CHIH	3,052,907	533,460	0.83	17.47	0.69	305.33	14.5	1.1
DF	8,605,239	20,320	0	0.24	0	0.06	0	0.05
DGO	1,448,661	524,606	1.71	36.21	2.92	1,311.39	61.92	2.24
GTO	4,663,032	1,529,249	1.91	32.8	3.65	1,075.52	62.64	2.03
GRO	3,079,650	1,376,446	3.45	44.69	11.9	1,997.63	154.2	2.76
HGO	2,235,592	1,132,897	2.87	50.68	8.24	2,568.01	145.44	3.12
JAL	6,322,002	976,700	0.93	15.45	0.86	238.68	14.37	0.98
MEX	13,096,686	1,792,276	1.1	13.68	1.21	187.28	15.05	0.87
MICH	3,985,668	1,378,901	2.06	34.6	4.24	1,196.92	71.27	2.14
MOR	1,555,296	226,574	1.24	14.57	1.54	212.22	18.06	0.92
NAY	920,186	329,757	1.57	35.84	2.46	1,284.21	56.26	2.22
NL	3,834,141	252,770	0.32	6.59	0.1	43.46	2.11	0.44
OAX	3,438,766	1,907,340	3.76	55.47	14.14	3,076.46	208.55	3.41
PUE	5,076,687	1,610,175	2.53	31.72	6.4	1,005.97	80.24	1.97
QRO	1,404,306	455,434	1.86	32.43	3.46	1,051.79	60.32	2.01
QROO	874,963	153,425	1.51	17.54	2.28	307.48	26.48	1.1
SLP	2,299,361	941,729	2.45	40.96	6	1,677.40	100.34	2.53
SIN	2,536,844	826,442	1.56	32.58	2.43	1,061.30	50.82	2.02
SON	2,216,969	374,852	0.84	16.91	0.71	285.89	14.2	1.07
TAB	1,891,830	875,252	2.22	46.26	4.93	2,140.44	102.71	2.85
TAMPS	2,753,222	401,293	1.09	14.58	1.19	212.44	15.89	0.92
TLAX	962,647	207,383	1.66	21.54	2.76	464.1	35.76	1.35
VER	6,908,976	2,829,007	2.83	40.95	8.01	1,676.64	115.88	2.53
YUC	1,658,210	309,457	2.1	18.66	4.41	348.27	39.19	1.17
ZAC	1,353,611	631,546	2.27	46.66	5.15	2,176.82	105.91	2.88
Sumas	97,483,426	24,723,590	54.4	874.26	123.55	30,827.15	1,908.96	54.41
Medias	3,046,357	772,612	1.7	27.32	3.86	963.35	59.65	1.7

TSS	31.03
RSS	25.71
B0	0.0377603

B1	0.0608537	Ecuación de regresión: $Y = 0.0377603 + 0.0608537X$
R	0.8283559	= Coeficiente de correlación

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y ARTICULOS

APPLEBAUM, Anne, Saving Russia's Armpit. Slate Magazine, 20/agosto/2001

BARRON, Luis y TREJO, Guillermo, La pobreza en México: la paradoja de la política social, en RUBIO, Luis y FERNANDEZ, Arturo (editores), *México a la hora del cambio*. Editorial Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 1995.

BOLTVINIK, Julio, y HERNANDEZ LAOS, Enrique, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*. Siglo XXI, México, 1999.

CAMPOS VARGAS, Emma, Crédito para campesinos pobres: Análisis institucional del Banrural y el PRONASOL, en MARTINEZ, Gabriel (Compilador), *Pobreza y política social en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

CAMPOS VARGAS, Emma y VELEZ, Félix, La pobreza rural en México, en VELEZ, Félix (compilador), *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, *La Marginación en los municipios de México*, CONAPO, México, 1990

— *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, CONAPO, México, 1995.

DE ALBA, Omar, La realidad de los microchangarros, El Economista, 22/julio/2001.

DRESSER, Denise, En busca de la legitimidad perdida. Pobreza, PRONASOL y política en el gobierno de Carlos Salinas, en MARTINEZ, Gabriel (Compilador), *Pobreza y política social en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

FREEBAIRN, Donald, El pasado como prólogo: progreso agrícola y rural en México, Revista Mexicana de Sociología, No. 2, 1996.

FREYERMUTH ENCISO, Graciela y GODFREY, Nancy, *Refugiados Guatemaltecos en México*, CIESAS, México, 1993.

GENTIL, Dominique, Las vicisitudes del modelo Grameen, Cuadernos Agrarios, No. 15, enero-julio 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (INEGI), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal*. INEGI, México, 2001.

JOHNSON, Nancy, Land and Credit Reform in Mexico: Implications for Ejido Credit Use, Investment, and Production. International Center for Tropical Agriculture (CIAT). Documento preparado para el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago, 1998.

KAISER, Robert, A proud, strange city, Washington Post, 23/agosto/2001.

LEVY, Santiago, La pobreza en México, en VELEZ, Félix (compilador), *La Pobreza en México-Causas y políticas para combatirla*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las finanzas populares en México*, CEMLA-ITAM, México, 1995.

MARTINEZ RUIZ-VELASCO, Laura, El auge del microcrédito: préstamos que si se pagan, Revista Entrepreneur, Octubre 1998.

MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El crédito agrario en México*, Editorial Porrúa, México, 1977.

MINSKY, Hyman, Community Development Banks, The Jerome Levy Economics Institute Working Papers, No. 83, Diciembre de 1992.

MOORE, Stephen y **SLIVINSKI**, Stephen, Return of the Living Dead: Federal Programs That Survived the Republican Revolution, Cato Policy Analysis No. 375, 24/julio/2000.

MORDUCH, Jonathan, The Microfinance Schism, Harvard Institute for International Development Discussion Papers, No. 626, Febrero de 1998.

NAVAJAS, Sergio y **SCHREINER**, Mark, Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia. Reporte preparado para el Proyecto de Investigación de Mecanismos Apex de Microcrédito. Departamento de Economía Agrícola, Ambiental y de Desarrollo, Universidad Estatal de Ohio, Columbus, 1998.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano*. Mundi-Prensa, Madrid, 2001.

SANDERSON, Steven, *La transformación de la agricultura mexicana*. Alianza Editorial Mexicana-CONACULTA, México, 1990.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (STPS), *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*. STPS/CONAPO, México, 1994.

SEN, Amartya, *Poverty and Famines*. Oxford University Press, Oxford, 1981.

VELEZ, Félix, Los desafíos que enfrenta el campo en México, en **RUBIO, Luis y FERNANDEZ, Arturo** (editores), *México a la hora del cambio*. Editorial Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, 1995.

YASCHINE ARROYO, Iliana, *The Changing Anti-Poverty Agenda: What can the Mexican Case Tell Us?* Tesis para obtener el grado de maestría en estudios del desarrollo, Universidad de Sussex, 1998.

TEXTOS EN LINEA

AHMED, Salehuddin, Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds Ponencia presentada en la Reunión Regional Africana de Harare, Zimbabwe, Octubre del 2000.

www.microcreditsummit.org/papers/fundspaper.htm

BANCO MUNDIAL, World Development Indicators 2001.

www.worldbank.org/data/wdi2001/pdfs/tab2_6.pdf

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA), World Factbook 2001.

www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mx.html#Econ

CORDERA CAMPOS, Rolando y LOMELI VARGAS, Leonardo, El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural. Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina.

www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/pobreza/solidar.pdf

DOLAN, Kerry y KROLL, Luisa, The World's Richest People. Forbes Magazine.

www.forbes.com/people/2001/06/21/billionairesindex.html

ESCOBAL, Javier y PONCE, Carmen

Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina. Documento preparado para la Reunión de Altos Directivos contra la Pobreza Rural, Santiago de Chile, enero del

2000 organizado por la CEPAL, FAO, el BID y RIMISP.

www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/escobal.pdf

FOUNDATION FOR INTERNATIONAL COMMUNITY ASISTANCE (FINCA), Mexico
Program.

www.villagebanking.org/where/americas_mexico.htm

FUNDACION PARA LA PRODUCCION/BANCO SOL, The Development of Microfinance
in Bolivia. La Paz, 1998.

www.gdrc.org/icm/country/bolivia.pdf

GARCIA-JUNCO MACHADO, David, y PEREZ YARAHUAN, Gabriela

Microcredit as a means to alleviate poverty: collaboration between government and nonprofit sectors in Mexico.

www.jhu.edu/~istr/conferences/geneva/confpapers/david.garcia-junco.&.gabriela.perez-yarahuan.html

GRAMEEN BANK, About Grameen.

www.grameen-info.org

SCOTT, John

Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Estudio RIMISP-FAO.

www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/pobreza/progres.pdf

SECRETARIA DE ECONOMIA, Marco jurídico del Fideicomiso del Programa de Banca Social y Microcréditos.

www.economia.gob.mx

UNITED STATES BUREAU OF THE CENSUS, Historical Poverty Tables.

www.census.gov/hhes/income/histinc/histpovtb.html

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTOS

CARBAJAL CORREA, Marco (Coordinador), Diagnóstico microrregional de las zonas de influencia de los campamentos de refugiados guatemaltecos en la península de Yucatán. Documento interno de la COMAR, Mimeo, Campeche, 1997.

CASTILLO SANTANA, Rolando, Análisis y propuesta de reconformación del Fondo de Apoyo Recuperable. Documento interno del ACNUR-Campeche, Mimeo, Mérida, 1996.

Acta de entrega-recepción de la secretaría técnica de la COMAR, Tuxtla Gutiérrez (1995).

Acta de entrega-recepción de la delegación de la COMAR en Campeche (1995).

Acta de entrega-recepción de la delegación de la COMAR en Chetumal (1998).

ENTREVISTAS

CARBAJAL CORREA, Marco Antonio (1999)
(Coordinador del Programa de Integración Definitiva y de Desarrollo Microrregional COMAR-Unión Europea, 1996-1998; Subdelegado en Campeche del Instituto Nacional Indigenista, 1998 a la fecha).

CARMONA TOLOZA, Iván (1998)
(Coordinador del Programa de Integración Definitiva y de Desarrollo Microrregional COMAR-Unión Europea, 1998 a la fecha).

HERNANDEZ LLAMAS, Héctor (1998)
(Director General de Coordinación Regional y Sectorial, 1997 a 1999, PROGRESA).

RAFAEL ANTONIO, Ignacio (2001)
(Director General de PACEPIC, 1996 a la fecha; dirigente comunitario de refugiados guatemaltecos en Campeche).

VARESE SCOTTO; Luis (2001)
(Representante regional del ACNUR en Chiapas, Campeche y Quintana Roo, 1993 a la fecha).