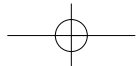
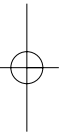
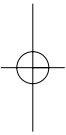




## Oferta institucional y marginación social. Experiencias de un grupo de bordadoras en Tesopaco, Sonora

*Araceli del Carmen Andablo Reyes\**  
*María del Carmen Hernández Moreno\**

\* Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.  
Dirección para correspondencia: [aandablo@ciad.mx](mailto:aandablo@ciad.mx)



### Resumen / Abstract

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), promulgada en diciembre de 2001, es considerada por autores como Carton de Grammont (2004) y Sepúlveda (2003), como un intento por promover un desarrollo rural desde la perspectiva del territorio, reconociendo la complejidad de realidad rural contemporánea y el papel que juega la sociedad rural en el contexto socioeconómico globalizado. Sus lineamientos constatan el reconocimiento y revaloración de la multifuncionalidad y pluriactividad de la economía campesina, así como la orientación hacia un desarrollo rural con equidad, justicia social y equilibrio ambiental. Sin embargo, a más de seis años de su publicación, la población rural en condiciones de marginación aún enfrenta dificultades para acceder a los programas de apoyo. Si bien, el cambio en la visión gubernamental sobre el desarrollo rural abre áreas de oportunidad para los pobres, la

Authors like Carton de Grammont (2004) and Sepúlveda (2003) consider Mexico's Sustainable Rural Development Law, promulgated in December 2001, as an intent to promote rural development from a territorial perspective, recognizing the present complex rural reality and the role that rural society plays in a globalized socioeconomic context. This law recognizes and revalorizes the multifunctional and pluriactive nature of the peasant economy and proposes a rural development with equity, social justice and ecological balance. However, after more than six years from its publication, the rural population in poverty conditions faces problems to access the support programs. Even though the change of the government's vision on rural development represents an opportunity for poor people, the institutional supply cannot satisfy the Law's offerings. This paper presents the experiences of a group of

oferta institucional todavía está lejos de cumplir con lo que ofrece la LDRS. Este artículo presenta la experiencia de un grupo de campesinas de la comunidad de Rosario, Sonora, en la gestión de recursos públicos para un proyecto productivo, enfatizando los retos y oportunidades que les ha significado iniciar su proyecto productivo y garantizar su continuidad, en el contexto que establece la ley.

Palabras claves: desarrollo rural, territorio, oferta institucional, marginación.

peasant women from Tesopaco, Sonora, Mexico, in their process of looking for public resources to support a productive project, emphasizing the challenges and opportunities they have faced to initiate and maintain the project, within the context of the above law.

Key words: rural development, territory, institutional supply, marginalization.

## 1. Introducción

El interés por el desarrollo rural se ha renovado a nivel internacional. Particularmente en los países latinoamericanos, representa un gran cuello de botella para el desarrollo nacional. En México también se ha tomado conciencia de este grave problema que no sólo se circunscribe al ámbito económico, sino que en el actual contexto de globalización se convierte en un problema de seguridad nacional en dos sentidos: en términos de la seguridad alimentaria, ya que la base productiva de alimentos para el mercado interno la constituía este campo que se ha venido desmantelando y despoblando; y, respecto a la estabilidad social y política, puesta en riesgo por los altos niveles de pobreza prevaecientes en el medio rural.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) constituye una respuesta desde el Estado para reconocer y enfrentar el problema. Promulgada en diciembre de 2001, la LDRS supone una mirada distinta hacia el tema rural: el enfoque territorial, que asigna un rol más dinámico e interactivo a la sociedad rural. Sin embargo, a pesar de sus aciertos conceptuales, sus lineamientos no permiten garantizar en la práctica los objetivos que se propone.

En el trabajo se analizan las ambigüedades y contradicciones de la Ley, mismas que en la operatividad institucional distorsionan el espíritu de equidad expresado en su discurso. Principalmente se trata de mostrar el largo camino de transformación institucional requerido para lograr que la población marginada del medio rural se beneficie del desarrollo territorial. Con este fin, en el primer apartado se hace una breve exposición de la LDRS a la luz de los principios básicos del desarrollo territorial, para luego ejemplificar en un caso específico, las dificultades enfrentadas por un grupo marginado para acceder a los recursos públicos en el actual contexto institucional, a pesar de haber transcurrido casi siete años de su promulgación. Se trata de

un grupo de mujeres campesinas en condiciones de marginación, que con la asesoría del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C., se propuso la creación de un taller de costura, en la búsqueda de nuevas alternativas para su desarrollo.

## **2. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, un ejercicio desde el enfoque Territorial del Desarrollo Rural**

La LDRS en México constituye un intento por recuperar la nueva visión que se tiene sobre el mundo rural desde hace una década. Entre sus objetivos generales, expuestos en el artículo 5, se destaca el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura nacional, la valoración de la pluriactividad en el campo, la preocupación por la sustentabilidad de las actividades productivas, así como el reconocimiento de las diferencias territoriales como base del planteamiento de las estrategias de desarrollo:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.
- II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable.
- III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.
- IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales mediante su aprovechamiento sustentable.
- V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional (LDRS, 2001: 3).

Para llevar a la práctica estas directrices que marcan el desarrollo rural, se diseña una estructura de planeación con dos ejes: coordinación y concurrencia que involucran tanto a las instituciones, como a la población establecida en los territorios rurales. El propósito de la participación es promover el protagonismo y corresponsabilidad de la población en su proceso de desarrollo. El enfoque territorial se reitera en la estructura misma de las instancias de participación y concurrencia: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), constituyen la unidad de planeación básica. Éstos, a su vez, integran los Consejos Distritales de Desarrollo Rural

Sustentable (CDDRS); cuya suma conforma a los Consejos Estatales (CEDRS) y éstos al Consejo Mexicano (CMexDRS).

Cada instancia plasma su visión y estrategias en sus respectivos Planes para el Desarrollo Rural Sustentable, concebidos como acuerdos y compromisos consensuados entre población e instituciones. De esta manera, se concreta la descentralización administrativa, la participación ciudadana y se asegura el enfoque territorial en el Desarrollo Rural. No obstante el esquema anterior, la LDRS contiene algunos vacíos y contradicciones respecto a los objetivos que persigue esa perspectiva del desarrollo, que en la práctica se convierten en obstáculos para el desarrollo social, económico, político e incluso cultural del territorio rural.

En primer lugar, la LDRS no logra amarrar algunas nociones básicas del enfoque territorial, según lo planteado por Schejtman y Berdegué (2003) y Sepúlveda (2003):<sup>1</sup>

1. La reconstrucción del concepto de lo rural, que implica la superación de la dicotomía rural-urbano y la identificación de lo rural con lo agrícola.
2. El reconocimiento del territorio como un espacio con identidad y sujeto de cambio y, en consecuencia, heterogéneo.
3. La concertación social, que implica la participación de la población rural y, por lo tanto, el desarrollo de su capital social.<sup>2</sup>
4. La competitividad, vista como una estrategia para la superación de la pobreza.
5. El desarrollo institucional que supone, por una parte, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entre sus diversos ámbitos de acción y, por la otra, la generación de espacios y mecanismos de concertación de acuerdo a las especificidades del territorio.

Desde esta óptica, la LDRS presenta un planteamiento incompleto y contradice, en varios sentidos, algunos de los principios de la visión del desarrollo territorial, particularmente cuando se aplica a la fracción de la sociedad rural que no posee tierras y que, por lo mismo, sus ingresos no dependen de actividades agropecuarias.

En términos de la primera noción, si bien la ley plantea la importancia de la diversificación de actividades en el campo, incluyendo las no agropecuarias, no define en ninguno de sus capítulos los lineamientos para promoverlas. No obstante, la diversificación forma parte de los objetivos generales de la investigación y transferencia de tecnología en el capítulo II, se ignora en las disposiciones sobre capacitación y asistencia técnica (capítulo III); reconversión productiva (capítulo IV); incremento de la productividad y consolidación de empresas rurales (capítulo VII); comercialización (capítulo X);

<sup>1</sup> La perspectiva de Sepúlveda es la que promueve el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

<sup>2</sup> Este concepto se retoma de Putman (1995: 167): "aspectos de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada".

financiamiento rural (capítulo XI); infraestructura económica y productiva (capítulo XIII); y en el capítulo XIV sobre organización económica. Los capítulos, que forman parte del título tercero Del Fomento Agropecuario y del Desarrollo Rural Sustentable, constituyen la esencia del planteamiento de la estrategia de desarrollo rural, sin embargo, están dedicados a establecer lineamientos de atención a la producción agropecuaria y sus encadenamientos, lo que la convierte justamente en lo que pretende evitar o superar: el ser una ley sectorial y "productivista".

En particular, la producción artesanal no se menciona en ningún apartado de la Ley, o bien otras estrategias de generación de ingresos de la población pobre del campo como la migración. Según De Janvry y Sadoulet (2002: 4), al menos la mitad de los ingresos en los ejidos mexicanos provienen de actividades no agrícolas y en el caso de los productores con menos de dos hectáreas, el porcentaje de ingresos agropecuarios no llega a 20%, mientras los ingresos por remesas alcanzan 30%.<sup>3</sup>

Por otra parte, aunque la LDRS deroga la disposición jurídica que creó en 1988 a los Distritos de Desarrollo Rural,<sup>4</sup> como unidades territoriales de planeación y gestión del desarrollo rural, no contiene lineamientos para redefinir estas unidades con base en los principios del desarrollo territorial, por lo que la demarcación, en algunos casos ya desfasada respecto a las nuevas condiciones de la región, provoca que los habitantes de los DDR, difícilmente compartan características o intereses comunes que los identifiquen en aras de un mismo proyecto de desarrollo territorial.

Respecto a las instancias establecidas para la planeación, gestión y concertación del desarrollo que suponen una activa participación de la población rural, principalmente a través de los Consejos de Desarrollo Rural, la LDRS carece de mecanismos que garanticen representatividad en la participación, sobre todo de los productores y de la población en condiciones de marginación económica y social.

En términos del fomento productivo, la competitividad prevista en la LDRS, resulta una estrategia excluyente. En primer lugar, sólo considera el impulso a actividades agropecuarias, dejando fuera a la población sin tierra o la que sustenta sus ingresos en otras actividades. Pero sobre todo, porque el objetivo de alcanzar la competitividad no es superar la pobreza; de hecho en el título tercero, donde se plantea esa estrategia, los productores en condiciones de pobreza sólo se mencionan al final del capítulo VI, que trata sobre la capitalización rural, compensaciones y pagos directos, y en el capítulo XIV sobre organización económica, para recordar que son objeto de atención

<sup>3</sup> Información para el 2004, disponible en la página de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) [En Línea]. México, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/index.htm> [Consultada el día 30 de junio de 2008]

<sup>4</sup> A pesar de la derogación de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural por la LDRS, actualmente la mayoría de los estados conservan la misma distribución territorial creada desde entonces. La Ley de Distritos está disponible en: [http://www.sagarpa.gob.mx/legislacion/docs/leyes/22\\_LEY%20de%20Dist%20de%20Des%20Rural.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/legislacion/docs/leyes/22_LEY%20de%20Dist%20de%20Des%20Rural.pdf) [Consultada el día 23 de junio de 2008]



prioritaria de la LDRS, aunque fueron ignorados en aspectos tan determinantes como la reconversión productiva y la comercialización.

La heterogeneidad en las condiciones socioeconómicas de los productores es una constante en los territorios rurales. Si bien en el artículo 9 se propone la elaboración de una tipología de productores y en el 74 se establece la entrega diferenciada de apoyos con base en la tipología, en el capítulo de organización económica se enuncian disposiciones excluyentes para las organizaciones de productores en pequeña escala y sin capacitación. Particularmente, en el artículo 148, la ley señala que para acceder a los apoyos económicos, las organizaciones de productores presentarán: "programas de actividades en materia de promoción de la asociación de los productores, formación de cuadros técnicos, estudios estratégicos y fortalecimiento y consolidación institucional de la organización..." (LDRS, 2001: 40). Los requisitos únicamente pueden ser cubiertos por organizaciones de productores consolidadas y que en la práctica sean capaces de cubrir los honorarios de un técnico o consultoría que les asesore.

Las instancias creadas por la LDRS para la planeación, gestión y concertación del desarrollo rural tales como los Consejos de Desarrollo Rural, los Comités Sistemas Producto y nueve Sistemas Nacionales<sup>5</sup> en la realidad operan sobre la estructura institucional previa y de hecho se sirven de ella, a pesar de haber demostrado su ineficiencia e incapacidad para resolver los principales problemas que enfrenta el campo mexicano. Desde el punto de vista de Douglas North (2004) o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1998), uno de los principales obstáculos al desarrollo de las economías latinoamericanas ha sido precisamente la debilidad de sus instituciones. Según North (2004:31), los países de la región carecen de un "intercambio impersonal"<sup>6</sup> que permita el acceso generalizado a los recursos públicos y evite su uso como prebendas políticas y cuotas de corrupción. Por tanto, la prevalencia de instituciones de intercambio personal provoca exclusión social y agudización de la pobreza. "La fortaleza institucional de un país debe evaluarse en relación al grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social" (PNUD, 1998: 21). En este sentido, la aplicación de las disposiciones contempladas en la LDRS requiere de una profunda transformación institucional, empezando por las instituciones directamente relacionadas al desarrollo rural sustentable.

Por último, si bien la LDRS reconoce la necesidad de incorporar a otros actores como las mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad, carece de

<sup>5</sup> Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural; Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales; Sistema Nacional de Bienestar Social Rural; Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; Sistema Nacional de Financiamiento Rural; y Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable. (LDRS, 2001: 9)

<sup>6</sup> North señala que es necesario crear mecanismos que regulen los intercambios entre personas que no se conocen, para evitar la corrupción (North, 2004: 31).

un cuerpo articulado de iniciativas que permitan concretar tales proposiciones. Respecto a la perspectiva de género en particular, la ley no propone estrategias de integración económica para las mujeres en el campo. Por ejemplo, una de las principales actividades realizadas por la mujer rural es la producción artesanal de diversos productos, tanto agropecuarios como no agropecuarios, se encuentra ausente en la ley. De igual forma, no rescata una de las principales funciones que ha tenido el campo mexicano como depositario de elementos de identidad y de la riqueza cultural del país. En la medida que privilegia la modernización tecnológica, la manipulación genética y la industrialización de los procesos productivos, ignora la importancia social, cultural y económica, de cultivos tradicionales como el maíz y el frijol, así como a la población que durante siglos ha dependido de su producción.

En los hechos, este marco legal ha rendido pocos frutos. Las razones del fracaso se resumen en dos aspectos: las limitaciones de la participación ciudadana, o como señala el PNUD (1998) la ausencia de sociedad civil, y la debilidad de las instituciones:

1. En la práctica, los Consejos de Desarrollo Rural más que plantear proyectos de desarrollo rural incluyentes, se han convertido en un espacio más de poder político ante la falta de reglas claras en su constitución, lo que limita su potencial para impulsar acciones y programas capaces de superar la pobreza en el campo. En los casos en los que se han constituido con mayor pluralidad, la ausencia de una cultura de la participación social y de capacidades e información para tomar decisiones entre la población, también se ha convertido en una limitación.<sup>7</sup>
2. Los Comités Sistema Producto, por su parte, están siendo acaparados por los productores con mayor desarrollo económico y por lo tanto, los productores en condiciones de pobreza han sido excluidos o participan marginalmente de los apoyos para el incremento de la productividad y las estrategias competitivas.<sup>8</sup>
3. Las dependencias de gobierno siguen actuando sin coordinación o concurrencia en los proyectos de desarrollo rural y con una visión sectorial. El énfasis en la participación ciudadana como elemento de planea

<sup>7</sup> Estas conclusiones son producto de la revisión de la sistematización de experiencias del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), en los proyectos de ganadería en Carácuaro, Michoacán y en Jilotlán de los Dolores, Jalisco; y de Café, en varias comunidades de los municipios de Eloxochitlán y San Sebastián Tlacotepec, Puebla. Estos documentos están disponibles en la página de SAGARPA: <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/documentos/documentos.htm> [Accesado el día 30 de junio 2008]; así como de la experiencia del comité técnico del CIAD que participó en la elaboración del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Sonora.

<sup>8</sup> Para obtener detalles de esta información revisar la página de SAGARPA, en la sección de los Sistema Producto. Sólo como ejemplo de esta concentración de recursos baste señalar que entre los múltiples recursos invertidos en la promoción de los Sistema Producto, se encuentra la constitución del Fondo Sectorial de Investigación en Materias Agrícola, Pecuaria, Acuicultura, Agrobiotecnología y Recursos Filogenéticos, que se financia con recursos de SAGARPA, COFUPRO (Coordinadora Nacional de Fundación PRODUCE A. C.), organización empresarial y el COMACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), organismos que invirtieron para este fin, 487.1 millones de pesos entre 2002 y 2005. SAGARPA, [En línea] México, disponible en: <http://www.sifp.org.mx/file/boletin/Anexo8B42.pdf> [Accesado el día 30 de junio 2008]

ción ha sido sobreexplotado en los territorios rurales, sin embargo, esto no ha implicado un proceso de formación y capacitación ciudadana, por lo que los resultados de los procesos han sido muy limitados. Asimismo, persiste el problema de la falta de seguimiento de los proyectos apoyados por las dependencias, así como las contradicciones entre los tiempos institucionales y los tiempos de los procesos sociales necesarios para lograr la consolidación de proyectos de desarrollo rural, como se demostrará en el estudio de caso.

### **3. Estudio de caso. El grupo de bordadoras de Rosario Tesopaco, Sonora**

Caracterización de la región de estudio

El Desarrollo Rural Territorial, como se señaló anteriormente, tiene como principal objetivo la superación de la pobreza, la LDRS retomó también el objetivo. El municipio de Rosario Tesopaco (ver mapa 1), donde habita el grupo de mujeres sujetos del estudio, es una de las cuatro microrregiones<sup>9</sup> que, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), mostraron mayor índice de marginación y menor grado de desarrollo humano.

En el caso de Rosario las condiciones de marginación se definen por el alto porcentaje de población ocupada que percibe menos de dos salarios mínimos, situación que se agudiza para el rubro de jornaleros y peones, como se observa en el cuadro 1.

En la localidad de Rosario, 29.2% de la población ocupada se empleaba en el año 2000 en el sector primario. La principal actividad del sector es la cría de becerro de sobreño que se exporta a través de intermediarios a los Estados Unidos. La ganadería no es una actividad con una gran demanda de empleo. En un rancho de ordeña basta con un trabajador para el manejo de hasta 40 cabezas de ganado y, dependiendo de la actividad agrícola que practiquen durante el año, pueden contratar jornaleros para la siembra y la cosecha de temporal, únicamente durante los días o semanas que se les requiera.

Además de la ganadería, las actividades de comercio y servicios son las principales generadoras de empleo. En el 2000, el sector terciario empleó 46% de la población ocupada. En este sector, la principal fuente de empleo es el ayuntamiento, no sólo a través de los puestos administrativos y de servicios públicos, sino también a través del Programa de Empleo Temporal que ofrece el Gobierno Federal por medio del municipio. Luego están los establecimientos de comercio y de servicios que se concentran en el centro del pueblo: abarrotes, puestos de comida, papelerías, mercerías, y tiendas de ropa y calzado, entre los principales.

<sup>9</sup> Las restantes son los municipios de: San Miguel de Horcasitas, Álamos y Quiriego, cuyos altos índices de marginación se deben principalmente a la presencia de población indígena.

**E**STUDIOS **S**OCIALES NÚMERO **E**SPECIAL

Mapa 1. Ubicación del municipio de Rosario, Sonora



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 1. Indicadores de marginación del municipio de Rosario en 2000

Indicadores	Total	%
Población de 15 años y más, analfabeta	599	16.2
Viviendas particulares con pared de adobe y otros materiales (no concreto, ladrillo, block, cantera, cemento o concreto)	748	54.8
Ocupantes de viviendas particulares con pared de adobe y otros materiales (no concreto, ladrillo, block, cantera, cemento o concreto)	2951	55.2
Viviendas particulares con pisos de tierra (no cemento y firme, madera, mosaico y otros recubrimientos)	403	29.5
Ocupantes de viviendas particulares con pisos de tierra (no cemento y firme, madera, mosaico y otros recubrimientos)	1632	30.5
Población ocupada que no percibe ingresos	306	18.8
Población ocupada que percibe hasta menos de dos salarios mínimos	853	52.3
Jornaleros y peones que perciben menos de dos salarios mínimos	317	78.9

Fuente: elaboración propia con datos de ANUIES 2001-2004.

## CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.

En el sector secundario se ocupa 25% restante de la población. Las principales industrias que dan trabajo a los habitantes de la localidad son: la empresa de cría de puercos en Paredones, a 20 kilómetros de la localidad y la empresa avícola Bachoco que está a unos kilómetros del pueblo. También hay empleo en las tortillerías, herrerías y otras pequeñas industrias, donde se incluye la elaboración de ladrillos.

No obstante la diversidad de empleo que parece existir en la localidad, éstos no son suficientes. La emigración hacia el Valle del Yaqui y hacia el extranjero es una situación común en el seno de las familias de la localidad. El problema se incrementa porque Rosario constituye un polo de atracción para la población de otras localidades del mismo municipio y de los del estado de Chihuahua que colindan con éste.

Las dificultades para subsistir que enfrentan las familias se reflejan en las características de sus viviendas, en el acceso a los servicios públicos y en sus percepciones de ingresos (cuadro 2). Las personas que llegan provienen de lugares donde no existen caminos, menos escuelas, además; la mayoría ya eran adultos cuando llegaron y difícilmente inician estudios de primaria, pues su prioridad es la búsqueda de empleo.

Las familias de inmigrantes constituyen la mayor parte de la población marginada de la localidad. Viven en las orillas del pueblo en terrenos que el ejido les ha cedido o vendido a crédito. En el cuadro 2 se observa que el porcentaje de viviendas con piso de tierra en la localidad, en el año 2000 fue de 18.6%. Ésta es una de las principales características que distingue las áreas marginadas del pueblo donde se concentran los inmigrantes. Las viviendas carecen, al menos de uno de los principales servicios, como son: agua entubada, drenaje, energía eléctrica y sanitarios exclusivos.

Cuadro 2. Indicadores de marginación en la localidad de Rosario, 2000

Indicador	Total	%
Población de 15 años y más, analfabeta	223	12.3
Población sin derechohabiencia en algún servicio de salud	1421	53.6
Número de viviendas con piso de tierra	121	18.6
Número de viviendas con techo de material de desecho o lámina de cartón	36	5.5
Número de viviendas sin agua entubada	81	12.5
Número de viviendas sin sanitario exclusivo	96	14.8
Número de viviendas sin energía eléctrica	38	5.8
Número de viviendas sin drenaje	185	28.5
Población ocupada que percibe más de un salario mínimo y hasta menos de dos salarios mínimos	336	41.7
Población ocupada que percibe hasta menos de un salario mínimo	112	13.9

Fuente: INEGI. Tabulados especiales del Censo de Población y Vivienda del 2000.

La principal actividad que realizan los ocupantes de las áreas marginadas es el jornaleo; actividad de bajos ingresos que, en algunos casos, no retribuye ni un salario mínimo diario. En el cuadro se muestra que en el 2000, 13.9% de la población ocupada percibió menos de un salario mínimo y 41.7%, entre uno y dos salarios mínimos. Esos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido y educación de una familia.

#### Las campesinas bordadoras de Rosario, Tesopaco, Sonora

Con el objetivo de contribuir a la superación de las condiciones de marginación de esta población, la coordinación de Microrregiones de SEDESOL en Sonora, solicitó al Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A. C. (CIAD) en 2003, una propuesta para un proyecto productivo en la localidad. Uno de los primeros problemas que se enfrentó para definir el grupo a apoyar fue el impacto en términos de número de beneficiarios. La mayoría de los programas públicos tienen por objetivo generar proyectos de alto impacto, que se miden en función de los empleos derivados del proyecto o del tamaño de la región beneficiada.

En el caso de Rosario, sólo la ganadería podía considerarse una actividad de alto impacto por su amplia cobertura geográfica, aunque en términos de generación de empleo no era representativa. Además, el diagnóstico<sup>10</sup> de la localidad indicaba que en esta actividad no se encontraba el grupo con mayor grado de marginación. Por el contrario, entre los principales beneficiarios de los recursos que ya se habían invertido como parte de la estrategia de microrregiones, estaban los ganaderos de la región y la mejoría de sus condiciones no había generado impacto en el resto de la población, incluso sus trabajadores eran parte del grupo que percibía menos de dos salarios mínimos.

Por lo tanto, se decidió trabajar con quienes presentaban mayores condiciones de marginación: las familias de jornaleros. En las entrevistas con las familias se encontró una gran limitante para trabajar con los jornaleros: la mayoría de ellos carecían de tierras propias, o bien eran ejidatarios en otras localidades lejanas a la cabecera municipal. También se obtuvo información sobre las actividades productivas que realizaban las mujeres. Algunas señoras, esposas de jornaleros, trabajaban esporádicamente en los Programas

<sup>10</sup> El diagnóstico de la localidad se elaboró con base en información de fuentes secundarias: Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de los censos ganaderos del municipio. Así como de información primaria generada en campo con base a entrevistas con el Coordinador de Desarrollo Rural, el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, los Presidentes del Comisariado Ejidal de Rosario y de El Sauz y los presidentes de las dos Uniones Ganaderas Locales; y de entrevistas a diversos productores de Rosario Tesopaco: ganaderos, queseros, productores de yogur, artesanos dedicados al trabajo de la madera, un talabartero, dos productores de ladrillo y 20 mujeres bordadoras. Las entrevistas se realizaron de octubre de 2003 a enero de 2004.

de Empleo Temporal de la SEMARNAT, pero complementaban sus ingresos con la venta de servilletas bordadas en la localidad o en Ciudad Obregón, principal centro urbano que se encuentra cercano a Rosario, a 70 kilómetros por carretera pavimentada.

La actividad no era concebida por las señoras como fuente de ingresos importante, sin embargo, los recursos obtenidos de la venta de los productos se usaban para complementar los gastos domésticos. Al finalizar las visitas de campo, se concluyó que ésta era una actividad generalizada<sup>11</sup> entre las mujeres de las familias marginadas, lo que se observó como un área de oportunidad para plantear el proyecto requerido por SEDESOL.

El trabajo era mal pagado, sobre todo porque la venta de los productos se realizaba preferentemente cuando tenían una necesidad doméstica específica, y no disponían de otros ingresos; entonces salían a vender las servilletas sin evaluar el costo de los insumos, ni el tiempo de trabajo invertido. Generalmente, las servilletas se vendían a 50 pesos, un precio que apenas recuperaba la inversión en material, y que no reflejaba el valor del trabajo artesanal de las señoras.

La primera etapa del proyecto se inició en marzo de 2004 con una serie de reuniones con señoras que habían sido visitadas previamente en sus hogares. El objetivo principal de las reuniones fue identificar las posibilidades del proyecto, en cuanto al interés que despertaría en las señoras. El proyecto consistía en establecer un taller de costura especializado en diversos productos bordados, con diseños especiales y materiales de alta calidad. Para esto se necesitaría que el grupo solicitara un crédito del programa Opciones Productivas de SEDESOL para comprar máquinas de coser y materiales. Al mismo tiempo se desarrollaría un proyecto del CIAD, que acompañaría el proceso de constitución del grupo en términos de asesoría para la organización, gestión de la capacitación y de lo necesario para constituir el taller, incluyendo una primera exploración de mercado fuera de la localidad.

Los objetivos del proyecto del CIAD fueron los siguientes:

1. Generar una fuente de ingresos para un grupo de mujeres bordadoras que contribuya a mejorar la calidad vida de sus familias y de la comunidad.
2. Construir un espacio organizativo con base en la participación del grupo, en el cual se genere un proceso de crecimiento individual y colectivo que permita la sostenibilidad del proyecto.
3. Registro y sistematización del proceso de consolidación del proyecto productivo.

<sup>11</sup> Los principales productos eran manteles grandes y chicos, servilletas y redondelas para cubrir muebles o para adorno, bordados a mano en diferentes puntadas. Los motivos de bordado más comunes eran flores, frutas y animales, se bordaba con hilos y en tela de baja calidad.

El cumplimiento de estos objetivos se planteó mediante tres ejes de acción:

*1. Organización:* implicó el trabajo en varios talleres participativos

- a) Taller de Participación Social: el taller se diseñó con el propósito de integrar el grupo, estimular el trabajo en equipo y fomentar la práctica de la asociación. Para lograr el objetivo, el taller se dividió en dos módulos, uno de integración grupal y otro de autoestima.<sup>12</sup>
- b) Taller de Asesoría Legal: el objetivo del taller fue dar a conocer las diferentes figuras legales que el grupo de señoras podía constituir, así como la importancia y ventajas de formalizar su organización como una figura legal. Todo ello con el propósito de proporcionarles los elementos necesarios para la toma de decisiones en esta materia.
- c) Taller de Organización: estimular el trabajo en equipo de las integrantes del taller de costura y fomentar la práctica de la asociación mediante la reflexión colectiva y participativa de las mujeres.

*2. Producción:* tenía por objetivo generar una oferta de productos artesanales de alta calidad, basados en el fortalecimiento de las habilidades de bordado de las señoras, con los siguientes componentes:

- a) curso de capacitación en corte y confección
- b) diseño de bordados con el fin de rescatar algunos motivos de identidad local
- c) diseño de productos como prendas de vestir y blancos

*3. Comercialización:* con el fin de identificar las posibilidades de demanda para los productos, se visitaron algunos puntos turísticos y centros urbanos del estado de Sonora: San Carlos, Puerto Peñasco, Hermosillo y Ciudad Obregón. Este eje se trabajó sólo parcialmente debido a que el tiempo del proyecto únicamente permitió generar una producción limitada. Sin embargo, se realizó una exploración de los sitios proyectados como objetivo de mercado, aunque con resultados poco alentadores.

Paralelo a éstos existió un cuarto eje de acción: la Gestión de Recursos con diversas dependencias que intervinieron en la creación del taller de costura: Servicio Estatal del Empleo, SEDESOL, Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (ISEA) y Ayuntamiento de Rosario. El trabajo realizado por el CIAD reveló las debilidades institucionales que se convierten en obstáculos para que la población en condiciones de pobreza, acceda a la oferta de programas

<sup>12</sup> Durante el trabajo de campo, las entrevistas y sobre todo durante las reuniones preparatorias del proyecto se observó que las señoras presentaban dificultades para expresarse en el grupo, inseguridad y asumían una postura de inferioridad respecto a las autoridades invitadas para complementar el planteamiento del proyecto. Bajo estos antecedentes se consideró necesario trabajar en el fortalecimiento de la autoestima del grupo a través de un taller, que si bien no resolvería de fondo un problema tan complejo como la baja autoestima que acompaña la marginación económica, social y de género, al menos contribuyera a que las señoras revaloraran su papel como mujeres, madres, esposas, trabajadoras y ciudadanas.



públicos, así como las limitaciones de esta población para ejercer su condición ciudadana y demandar o gestionar su propio desarrollo, sea a través de recursos públicos o privados.

En primer lugar, las condiciones particulares del grupo impusieron una serie de dificultades para la formación del taller. El grupo finalmente se formó con doce personas, quienes aceptaron solicitar el crédito de Opciones Productivas de SEDESOL. La primera dificultad se presentó cuando fue necesario tramitar el crédito. Para ello se necesitaban documentos de identificación, cinco de ellas no contaban con actas de nacimiento, jamás habían sido registradas, sin embargo, sí disponían de su credencial de elector. El único reconocimiento que habían recibido como ciudadanas, hasta el momento, era en épocas electorales. Para resolver el problema, fue necesario efectuar diversos trámites en Hermosillo y en el Ayuntamiento de Rosario.

Otro problema surgió debido a que tres de las señoras del grupo tenían problemas de analfabetismo, una seria limitación para tomar el curso de corte y confección. Con el fin de completar su alfabetización, se visitó al encargado del Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (ISEA) en el municipio sin obtener resultados favorables. A pesar de las constantes visitas y solicitudes que se hicieron de manera formal ante el ISEA, no se logró que algún instructor atendiera a las señoras, por lo que iniciaron la capacitación en esas condiciones, para lo que se requirió atención especial de la instructora del curso.

Es importante señalar que hasta el 2004, ninguna de las participantes había sido sujeto de apoyo de algún proyecto productivo. Algunas de ellas contaban con Oportunidades de SEDESOL, un programa asistencial que otorga becas a los hijos según su nivel de estudios para complementar el ingreso familiar. Cada año, el Ayuntamiento otorgaba una serie de créditos de SEDESOL para proyectos productivos, así como apoyos de Alianza para el Campo, con el mismo fin. Diferentes grupos sometieron iniciativas propias para su evaluación, sin embargo, estos grupos se repetían continuamente. La falta de información sobre la oferta institucional constituye una de las principales limitantes de acceso. Sólo se enteran de los programas quienes acuden al Ayuntamiento por la información, o bien quienes trabajan ahí. La población marginada difícilmente tiene la iniciativa de solicitar información, mucho menos para iniciar la formación de un proyecto, para lo que además es necesario llenar una serie de formatos, estimar presupuestos, pedir cotizaciones, cartas de recomendación, etc. En el mejor de los casos, el acceso a los recursos se hace por medio de "proyectistas" que reciben una parte de los recursos, en pago por sus servicios.

Si bien Opciones Productivas de SEDESOL es un programa accesible en cuanto a los requisitos que solicitan al grupo, las señoras no estaban en posibilidades someter la solicitud. Como se señaló, algunas no sabían leer ni escribir, nunca habían solicitado un trámite semejante y, sobre todo, se consideraban incapaces de hacerlo. Por estas razones el CIAD actuó como

gestor en la solicitud del crédito. Se diseñó el proyecto, los presupuestos, se solicitaron las cotizaciones, pero la decisión sobre el monto del crédito se tomó en el grupo, sólo se pidió poco más de \$40,000.00, con lo que se compraron algunas máquinas de coser y materiales de trabajo.

La capacitación en corte y confección se tramitó con el Servicio Estatal del Empleo (SEE), también se requirió llenar una serie de formatos, conseguir una instructora, elaborar el programa del curso, pedir el aval del Ayuntamiento y de la Escuela Secundaria, única institución que podía recibir el dinero con que apoyaría el SEE para la compra de materiales del curso. El SEE otorgó una beca a las señoras participantes durante la capacitación y cubrió los honorarios de la instructora. Uno de los requisitos para financiar la capacitación establecía que el grupo debía ser mayor a 20 personas. Para cumplirlo, las señoras tuvieron que buscar a otras interesadas en participar, pero sólo para completar el grupo, ya que el crédito solicitado incluía a 12 personas y no era posible, ni conveniente, ampliarlo a personas que no habían participado desde su concepción, según la opinión de las propias fundadoras.

La impartición del curso se retrasó un mes debido a los trámites y a las condiciones de aprobación por parte del SEE, así como por la demora en la aprobación del crédito de Opciones Productivas, requerido para adquirir las máquinas para la capacitación. Otro de los grandes obstáculos para el proyecto fue: los tiempos institucionales no coinciden con las necesidades de los proyectos. El retraso de los recursos entorpece las actividades necesarias para el buen funcionamiento del proyecto, además de la serie de trámites burocráticos a cumplir para acceder a los programas.

El curso demandó un sin fin de visitas a la SEE en Hermosillo, donde se encuentran las oficinas estatales del servicio, ciudad ubicada a cuatro horas y media de camino, desde Rosario, lo que implicó inversión de tiempo y dinero. Asimismo, en el transcurso de los trámites se observó una serie de indefiniciones en el proceso: las reglas para el otorgamiento de los recursos no eran claras y existía una serie de inconsistencias, como por ejemplo, que los materiales para la capacitación estuvieran limitados a una lista específica, sin posibilidad de ampliarla o adecuarla y con precios que no coincidían con los reales; así como la condición de que el cheque para comprarlos tuviera que salir a nombre del director de la secundaria de la localidad, un funcionario que no estaba relacionado de ninguna forma con el proyecto.

En general, el hecho de que las reglas de operación de los programas no se ajusten a las condiciones reales en las que se aplican los proyectos refleja las debilidades institucionales señaladas. No hay posibilidad de establecer "intercambios impersonales" por falta de reglas claras que dirijan y faciliten las relaciones. Por esta razón, dichas reglas constituyen factores de exclusión para los grupos marginados. Esas condiciones, sumadas a las propias limitaciones sociales, económicas y personales de los pobres, se traducen en

barreras insalvables para el acceso a los recursos, que terminan siendo distribuidos como prebendas políticas que sirven sólo al grupo en el poder.

Por otro lado, parte de los desencuentros entre los tiempos institucionales y los sociales se reflejan en la visión de corto plazo de las instituciones. Los recursos otorgados para los proyectos sociales deben gastarse en el año fiscal, aun cuando se entregan con meses de retraso. Al respecto, uno de los criterios que Shejtman señala como parte de los Programa de Desarrollo Rural Territorial es precisamente que "deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo" (Shejtman, 2003: 12).

La principal consecuencia de esa visión de corto plazo es la falta de seguimiento de los proyectos. En la mayoría de los casos se gastan los recursos, se echa andar el proyecto y las dependencias involucradas en su financiamiento se conforman con obtener la comprobación de los recursos y el reporte final. No se establece un calendario de visitas, asesorías, asistencia técnica u otros mecanismos para garantizar que los recursos invertidos sean aprovechados al máximo por el grupo beneficiado.

En el caso de las bordadoras, el proyecto finalizó en diciembre del 2004, después de recibir capacitación, asistir a los talleres participativos, organizarse para la producción y comprar sus máquinas e insumos de trabajo. El seguimiento del proyecto se realizó por parte del CIAD, aunque sin recursos, ya que en 2005, la convocatoria con la que se financió el proyecto se cerró para las instituciones académicas. SEDESOL realizó un intento por dar seguimiento al proyecto en 2005, convocó a la Fundación de Apoyo Infantil (FAI) con sede en Ciudad Obregón para participar como Agencia de Desarrollo Local con una ampliación del taller. La FAI propuso un nuevo proyecto para reconvertir el taller de costura especializado en bordados, en un taller industrial para la producción de uniformes. Con este fin, se llevaron a cabo reuniones con las fundadoras del grupo para proponerles el cambio. No obstante, el personal de la FAI abandonó el proyecto a mitad del año y de nuevo las señoras recurrieron al CIAD para solicitar apoyo. Para entonces, el incidente con la FAI ya había provocado la salida de la mitad del grupo, por lo que sólo quedaban seis mujeres con el compromiso de la deuda con SEDESOL y con serias dificultades para recuperar la confianza en las instituciones.

En la actualidad, esas mismas seis personas continúan produciendo en muy pequeña escala porque el principal problema que tienen es la falta de espacios para comercializar sus productos. Si bien están ofreciendo sus servicios en el pueblo, la demanda no es suficiente. Como resultado de la exploración de puntos de venta en el 2004, se concluyó que los puntos turísticos no eran una buena opción para colocar su producción. Los establecimientos comerciales de San Carlos y Puerto Peñasco no están dispuestos a pagar precios justos porque esperan obtener ganancias de 200%; o bien, sólo se comprometen a recibir la mercancía en consignación, lo que

representa un riesgo para la recuperación de la inversión en los productos y un retraso en los ingresos para las señoras.

En el caso de los centros urbanos, las ventas se concentraron en Hermosillo. Los puntos de comercialización que dieron buenos resultados fueron los espacios académicos y culturales. Los productos se han ofrecido en congresos, foros o eventos anuales de diversas instituciones. Esto se debe a que la producción artesanal es más apreciada y valorada por los consumidores con un perfil educativo de mayor nivel, a diferencia del turista común, incluso el extranjero, que sólo espera obtener un recuerdo a bajo precio, sin tomar en cuenta el valor cultural, significado social y la calidad del trabajo invertido en los productos.

A principios de 2007, las mismas seis mujeres se constituyeron en una cooperativa con el fin de cubrir los requisitos de otros programas gubernamentales de apoyo que demanden una mayor formalidad y la disposición de comprobantes fiscales.

### Conclusiones

El breve relato de la experiencia de un grupo de mujeres campesinas intentando mejorar sus condiciones de vida, a través de la gestión de apoyos instrumentados por el gobierno, refleja las dificultades derivadas, en muchos casos, de las propias ambigüedades del marco institucional de programas creados con el fin primordial de atender las demandas de la población más marginada. En estos casos, los desajustes institucionales se traducen en una práctica más de exclusión social, sobre todo cuando los recursos de los programas se concentran en manos de quienes detentan los poderes fácticos en los municipios rurales.

Para superar tal situación, se torna urgente revisar y armonizar la base jurídica del desarrollo rural, del desarrollo social y del combate a la pobreza en el país, tanto en las disposiciones federales, estatales como en las reglamentaciones complementarias a fin de que contribuyan a la suma de esfuerzos y de recursos hacia el cumplimiento de los objetivos del desarrollo con equidad y justicia social.

La sociedad mexicana requiere de una profunda transformación institucional en los términos que plantea North (2004) para pasar de una institucionalidad basada en los intercambios personales a una de intercambios impersonales, que garantice con claridad y transparencia el acceso a los recursos públicos. Entre los cambios requeridos, está la adecuación de las reglas de operación de los programas a las condiciones reales de la población en condiciones de pobreza, evitando de esa manera irregularidades, corrupción y la reproducción en el plano institucional, de las condiciones de exclusión que ya experimentan los grupos marginados.

En el caso del desarrollo rural, trabajar desde un enfoque territorial implica retos respecto a la noción de interdependencia entre las zonas rurales

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y DESARROLLO, A.C.**

y las urbanas -en particular la importancia del desarrollo rural para el territorio en su conjunto-; y en cuanto a la formación ciudadana. Sobre esto último, es necesario hacer de la población rural, una sociedad civil preparada para asumir la responsabilidad y el protagonismo que requiere esta visión del desarrollo. La LDRS representa, en sus principios básicos, un avance en este sentido. Crea algunos espacios y mecanismos de concertación y concurrencia, como los Consejos de Desarrollo Rural, que en esencia son instancias diseñadas para promover el intercambio de saberes y conocimientos entre representantes de las instituciones y de la sociedad para plasmarlos en planes de acción específicos, particularmente cuando se realizan a nivel municipal. Éstas pueden constituirse en instancias efectivas para generar habilidades de gestión en los habitantes del campo y una herramienta para su empoderamiento, aunque requieren de la armonización del marco institucional más amplio para asegurar la concurrencia institucional y de disposiciones específicas para garantizar la participación representativa de todos los sectores de la población rural.

El caso presentado da muestra de que el camino es largo en ambos aspectos: eficiencia institucional y sociedad civil proactiva. Difícilmente se puede esperar que una población en condiciones de marginación como las que se manifiestan en Rosario, Tesopaco, o en el grupo de mujeres bordadoras, tenga la iniciativa para asumir de manera directa la gestión de su propio desarrollo. Desde esta perspectiva, la consolidación de la sociedad civil es un proceso formativo de largo plazo y debe tener por objeto principal romper con la cultura clientelar y de dependencia que se fomentó durante tantos años de corporativismo.

### Bibliografía

- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2002) "El desarrollo rural con una visión territorial", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Octubre, Boca del Río, Veracruz, México, SAGARPA-IICA.
- North, D. (2004) "Entrevista a Douglas North" en *Revista Perspectiva*. Número 5, Educación: la tarea pendiente de América Latina, del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Diciembre de 2004, Bogotá, Colombia.
- Schejtman, A. y J. A. Berdegué (2003) *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP [En línea], Santiago, Chile, 60 pp. Disponible en: [http://www.iadb.org/sds/doc/RUR\\_Cap2\\_desarrolloterritorialrural.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdf) [Accesado el día 30 de junio de 2008]
- Sepúlveda, S. et al. (2003) *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Dirección de Desarrollo Sostenible, Cap. 3, pp 66-95.
- Carton de Grammont, H. (2004) "La nueva ruralidad en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*. Volumen 66, número especial por el 65 aniversario, 2004, pp. 279-300.
- PNUD (1998) *Dougllass C. North: la teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", realizado por: Instituto Internacional de Gobernabilidad, [En línea], Barcelona, Disponible en: <http://www.ecs.human.ucv.ve/Profesores/Bherrer1/Teoria%20economica%20del%20neo-institucionalismo.htm> [Accesado el día 30 de junio de 2008]