



INCA
Rural

RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México



SAGARPA



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México



© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2010

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Zavala Gómez del Campo, Ancuța Caracudă y Guillermo Hormazabal

Fotos: Integrantes de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural

Mapas: INEGI

Diseño portada: Ancuța Caracudă

Diagramado: PRINTSHOP, S.A. de C.V.

Impresión: PRINTSHOP, S.A. de C.V.

Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México / IICA, INCA, Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, - México: IICA, 2010.

356p.; 21.3 X 27.5 cm.

ISBN13: 978-92-9248-312-8

1. Desarrollo rural 2. Desarrollo sostenible 3. Planes de desarrollo 4. Planificación 5. Ordenación territorial 6. México 7. Participación comunitaria 8. Descentralización I. IICA II. INCA III. Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural IV. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.14120972

México
2010

Siglas y Acrónimos

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIISDER	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (COMUNDERS)
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE	Comité de Planificación para el Desarrollo
COPLADEMUN	Comité de Planificación del Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FIDETUR	Fideicomiso Turismo Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
FORTAMUN	Fortalecimiento Municipal
FUNDAMEX	Fundación del Empresario Mexicano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras

LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEC	Programa Especial Concurrente
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGAN	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SRA	Secretaría de Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
UNIMOSS	Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social A.C
UTE	Unidad Técnica Especializada

Prólogo

*Ing. M.C. Ignacio Rivera Rodríguez,
Subsecretario de Desarrollo Rural, SAGARPA*

En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA, nos proponemos fortalecer la atención a los productores agropecuarios y pesqueros de pequeña y mediana escala, así como a la familia rural y oficios del campo. Con la finalidad de apoyarles en la mejora de sus actividades de producción y agregación de valor, facilitando de esta manera, su inserción y permanencia en los mercados, y el incremento de sus ingresos de manera sustentable.

Se pretende que las iniciativas productivas sean acompañadas técnicamente con un enfoque de fortalecimiento de la cadena productiva e integración económica de los productores en los diferentes territorios rurales, que permita lograr economías de tamaño requeridas para atender las necesidades de los mercados.

Para ello, se impulsa la atención a los productores a través de un proceso de promoción, organización, elaboración y puesta en marcha de proyectos territoriales de gran visión que aumenten la competitividad de las actividades de los productores rurales. Con ese propósito, la SAGARPA propone un nuevo sistema de extensionismo rural que acompaña técnicamente a los productores en las diferentes fases de la producción-comercialización.

Las Universidades y Centros de Investigación en cada estado están llamados a desempeñar un papel clave en el soporte técnico de la red de asesores técnicos y prestadores de servicios profesionales al servicio de los productores, constituyéndose como base de una gran red de conocimiento en las diferentes regiones del país.

En este marco, la SAGARPA conjuntó esfuerzos con el IICA en la organización de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, como un medio para que investigadores y académicos del tema rural, participen en el análisis, discusión y mejora de la política pública dirigida a los territorios rurales y para la concurrencia de diferentes instituciones de investigación y universidades relacionadas con el desarrollo rural, en la perspectiva de que los aprendizajes se incorporen en las líneas de trabajo de investigación de las Universidades y Centros de Investigación y, eventualmente, en la currícula de los profesionales ahí formados.

Presentación

*Lic. José de Jesús Ayala Padilla,
Director General del INCA Rural*

El trabajo del INCA RURAL para el período 2010-2012 se orienta hacia:

En primer lugar, **profundizar y fortalecer el papel orientador y articulador** de estrategias de interés nacional para el desarrollo de capacidades de los productores rurales.

- Concertar con las Unidades responsables de programas en SAGARPA y otras entidades concurrentes en el desarrollo rural, estrategias coordinadas de intervención que precisen población objetivo y sitúen resultados a conseguir, de manera que la acción capacitadora se integre a los procesos de trabajo y se comprometa con los resultados pretendidos.
- Para tal efecto, el INCA RURAL contará con recursos para coordinar con mayor cercanía a los prestadores de servicios profesionales (PSP), situando prioritariamente procesos de trabajo-aprendizaje comprometidos con el logro de resultados concretos en desarrollo humano, organizativo y económico de las empresas de los productores.

En segundo lugar, **promover la articulación de redes de profesionales, instituciones educativas y de investigación**, con el objeto de integrar un **Sistema Permanente y Dinámico de Aprendizaje y Desarrollo** en los territorios y en los sistemas producto, que vincule de manera fluida el trabajo y el conocimiento.

- El INCA RURAL al coordinar a los PSP priorizará el desarrollo de los recursos humanos e institucionales locales, con objeto de fortalecer la construcción de capital humano y social, que genere aportes perdurables al desarrollo rural local.
- El INCA RURAL integrará, gradualmente, una red de profesionales e instituciones que ofrezcan servicios oportunos, cercanos y eficaces a los productores rurales, tanto en relación a aspectos tecnológicos especializados, como a aspectos de desarrollo humano, organizacional y de desempeño empresarial.

Y, en tercer lugar, **articular de manera efectiva todos los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica** que ejecutan en las instituciones integrantes del **SINACATRI**, para lograr la construcción de un sistema sostenible y eficaz de atención a las necesidades de capacitación y asistencia técnica del productor, con miras al establecimiento de la red de un nuevo extensionismo rural.

En todo este esfuerzo, es de primera importancia el contar con espacios analíticos, de reflexión crítica y de aprendizaje que permitan sistematizar visiones comprensivas del desempeño del propio INCA, así como de toda la Política de atención al desarrollo rural. **La Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, que estamos desarrollando con el IICA, es uno de estos espacios** que aspiramos cumpla con aportes que promuevan la elevación el desempeño institucional del INCA, SAGARPA, y el resto de las instituciones concurrentes al desarrollo rural del País.

Presentación

*Ing. Gino Buzzetti Iribarra,
Representante del IICA en México*

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, es un organismo de la Organización de Estados Americanos, OEA, que tiene como misión proveer esquemas de cooperación técnica a sus estados miembros en el continente americano.

El documento que aquí se presenta sintetiza los resultados de la primera fase del trabajo de Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, la cual es un proyecto de cooperación técnica entre la SAGARPA, a través del INCA RURAL y el IICA. La importancia de esta Red, para el IICA, radica en tres aspectos fundamentales.

Primero, el modelo de análisis y seguimiento de aspectos estratégicos en la operación de la política pública mediante investigadores que cuentan con amplia experiencia en la aplicación de procesos de desarrollo rural.

Por otro lado, la Red conforma un nicho de colaboración entre el gobierno federal y diversas instituciones académicas y de investigación de México, con el objeto de que éstas se inserten de mejor manera en los procesos de análisis constructivo y mejoramiento de política pública, lo cual es una necesidad en la mayoría de países latinoamericanos. Es alentador que para la segunda fase de trabajo (2010-2011) estén participando más de 20 instituciones públicas y privadas de todo el país.

Además de los participantes y el sistema de trabajo, en tercer lugar hay que destacar la temática. Los temas en torno a la gestión territorial y al desarrollo rural son de primordial atención en la actualidad, particularmente en Latinoamérica. De manera paralela a los retos que ha presentado la agricultura en los últimos 68 años –tales como la sanidad agropecuaria, tecnología, comercialización y agronegocios–, en los últimos 10 años el IICA también ha enfocado sus estrategias en la gestión territorial, la seguridad alimentaria y, más recientemente, el cambio climático. Alrededor de todos estos temas giran diversos bienes públicos nacionales e internacionales relacionados con la agricultura, y son precisamente estos bienes los que representan el centro de atención de nuestro Instituto.

Estos tres aspectos que se resaltan de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural la distinguen como una estrategia pertinente y con amplio potencial de aporte para la política pública en México. Enhorabuena.

Tabla de Contenido General

CAPÍTULO I. RESUMEN EJECUTIVO DE ACCIONES Y HALLAZGOS DEL CICLO 2009-2010 RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL	13
Principales hallazgos de las investigaciones del primer ciclo de trabajo de la Red GTD.....	14
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO. AVANCES Y TENDENCIAS EN EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL	19
2.1. Caminos hacia un nuevo paradigma.....	20
2.2. Fundamentos conceptuales que soportan una visión territorial	25
2.3. Tendencias que impulsan los cambios en las estrategias de desarrollo territorial.....	29
2.4. Bibliografía.....	37
CAPÍTULO III. SÍNTESIS DEL MARCO METODOLÓGICO	39
CAPÍTULO IV. PRINCIPALES CASOS SISTEMATIZADOS A NIVEL MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA MEXICANA.....	43
LOS REYES, VERACRUZ.....	45
QUIROGA, MICHOACÁN	71
ALTZAYANCA, TLAXCALA.....	93
MAZATEPEC, MORELOS.....	107
ALFAJAYUCAN, HIDALGO.....	125
ARAMBERRI Y GENERAL ZARAGOZA, NUEVO LEÓN	147
HUAMANTLA, TLAXCALA	173
LA CONCORDIA, CHIAPAS.....	189
COMAPA, VERACRUZ	211
CUZAMÁ, HOMÚN Y HUHÍ, YUCATÁN.....	233
ACULCO Y SAN JOSÉ DEL RINCÓN EN EL NORTE DEL ESTADO DE MÉXICO.....	257
PUEBLO NUEVO, DURANGO.....	277
ROSARIO, SINALOA.....	301
CHIAUTLA, CHICONCUAC, PAPALOTLA, TEPETLAOXTOC Y TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO.....	323
CAPÍTULO V. LECCIONES Y CONCLUSIONES DE LA RED GTD	350



CAPÍTULO I

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO DE ACCIONES Y HALLAZGOS DEL CICLO 2009-2010, RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Durante 2009, el trabajo de investigación de la Red GTD se enfocó en la medición de indicadores y el seguimiento a Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CONMUDERS). Un total de 17 investigadores¹ analizó y sistematizó los casos de 30 municipios en 12 estados de la República². Los temas a investigar en los CONMUDERS fueron dos: a) Institucionalidad y b) Concurrencia y Articulación de programas a nivel municipal y territorial. Mediante un taller se discutieron y consensaron puntos críticos en cada una de estas dos temáticas; para cada punto crítico se formularon varios indicadores, totalizando 10 puntos críticos y 39 indicadores para ser medidos en campo mediante entrevistas, grupos focalizados, acompañamiento en las reuniones de los CONMUDERS, consulta de los planes municipales de desarrollo y revisión de actas de los Consejos, entre otras herramientas de investigación. Con base en los indicadores y el resto de la información, cada investigador levantó una Línea de Base y elaboró un documento para sistematizar el caso estudiado. Estos documentos ya están terminados y se darán a conocer a los Consejos y a diferentes autoridades locales, estatales y federales. Además, se realizará una publicación con los casos más destacados.

El financiamiento de la Red se logró mediante un Anexo Técnico entre IICA y el INCA Rural y mediante una aportación de IICA-México. Los recursos sirvieron para financiar cuatro reuniones de la Red, la investigación de los casos, una persona como auxiliar de la coordinación y un sitio Web (www.redgestionterritorial.org.mx) de la Red GTD.

Principales hallazgos de las investigaciones del primer ciclo de trabajo de la Red GTD

En primer lugar, el CONMUDERS *es el medio institucional para lograr una planeación más pertinente a nivel local y a través del cual se puede llegar realmente a la articulación, la concurrencia y a una mayor eficiencia en la aplicación de recursos en los territorios rurales.*

Esta afirmación se basa en los siguientes hechos:

- ❖ Es una institución reconocida por los actores y cuenta –en la mayor parte de los casos– con liderazgo y protagonismo a nivel local. Junto con los COPLADEMUN son las instituciones más reconocidas por los actores.

¹ De los 17 investigadores, 12 de ellos tienen contrato; otros 2 (del CEDRSSA) tienen apoyo solamente para viáticos y los 3 restantes son investigadores que trabajan conjuntamente con alguno de los contratados, pero están participando en los eventos de la Red GTD y realizando trabajo de campo de manera conjunta. Dos criterios para la selección de los investigadores fueron: a) que se caracterizaran por un espíritu constructivo para el análisis y la discusión; y b) que contaran con trayectoria reconocida en el medio rural, tanto en la investigación como en la experiencia en campo.

² Los estados en los que se analizó al menos dos municipios por investigadores de la Red durante el primer ciclo de trabajo fueron: Baja California, Chiapas, Durango, Hidalgo, México, Morelos, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

- ❖ Cuenta con el respaldo de un marco legal (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS) que lo posiciona como célula de la planeación en materia de desarrollo rural. Adicionalmente, cuenta con el respaldo institucional de una estrategia de la federación (la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial –EDRT de la SAGARPA)³ para su consolidación a través de una red de asesores (recurso humano) y un margen de decisión presupuestal (recurso financiero). Aunque tanto el marco legal como la estrategia y el margen presupuestal tengan limitaciones, estas particularidades diferencian a los CONMUDERS con otras instancias.
- ❖ Consecuencia de lo anterior, en la mayor parte de los casos los CONMUDERS cuentan con documentos que detallan la visión, misión y el reglamento interno; en la gran mayoría de los casos (70%) estos documentos son reconocidos y –en menor grado– explicados por los miembros. Esto es poco usual en instituciones a nivel local.
- ❖ Los CONMUDERS representan *un proceso de maduración y aprendizaje* que va de 2 a 8 años (dependiendo el caso), en el cual ha permanecido como un organismo con cierto grado de autonomía y participación. A pesar de limitaciones y cambios trianuales, *se está generando la institucionalidad en los consejos*. Esto último no es poca cosa en un medio rural que históricamente se ha caracterizado por ser un espacio de escasa participación y altos niveles de autoritarismo, sobre todo en zonas marginadas.
- ❖ En 57% de los casos, el CONMUDERS está funcionando como un agente de fomento a la equidad, ya que sí hay priorización para apoyar a localidades más marginadas (producto de la normativa y de la institucionalidad del consejo).

Estas y otras razones respaldan el planteamiento, implícito en la LDRS, que ubica a los CONMUDERS como una institución capaz de fungir como la palanca de planeación y articulación para la concurrencia. Sin embargo, las siguientes limitantes frenan el proceso de maduración y aprendizaje antes mencionado, más aún en el logro de la articulación y concurrencia.

- El poder o margen de decisión de los CONMUDERS se limita, en la mayor parte de los casos (80%), a una porción de los recursos de un programa (Activos Productivos) de una subsecretaría. De este modo, es común que la labor de los consejos se circunscriba exclusivamente a las acciones de SAGARPA. Estas características actúan en detrimento del espíritu territorial de la LDRS y no nada más limita el liderazgo del consejo, sino también puede generar frustración en aquellos casos en los que los niveles de representatividad y participación son adecuados.
- Una evidencia clara de lo anterior es la reducida vinculación (8%) de la CDI con los consejos de aquéllos municipios con alto porcentaje de población indígena y, por su parte, de la SEMARNAT y la CONAFOR en aquéllos municipios forestales.
- En adición a lo anterior, en el caso de los municipios altamente marginados que cuentan con Agencia de Desarrollo Rural del PESA (ADR), el contacto de los CONMUDERS con las ADR es escaso (1 de 5 casos posibles). Tal parece que esta desvinculación también ocurre

³ En esta estrategia el INCA Rural desempeña un papel fundamental al hacerse cargo de la formación de asesores municipales y consejeros de los CONMUDERS.

en municipios en los que operan las Agencias de Gestión de Innovación (AGIs). Esto es de particular importancia pues tanto las ADR como las AGIs son estrategias promovidas por SAGARPA.

- La Estrategia de Desarrollo Territorial de la SAGARPA (EDRT), si bien ha sido fructífera en sus escasos años de implementación, se ha visto seriamente mermada por la inoportunidad de los pagos a los asesores municipales y la inestabilidad de su vida laboral.
- En cuanto a la equidad, en contraste con la priorización dirigida a localidades marginadas antes mencionada, en el 43% de los casos los recursos suelen ser cooptados por líderes o grupos de poder.
- Otra evidencia de escasa articulación es la baja participación activa de Instituciones de Educación Superior o de investigación en los consejos (solo en 20% de los casos).

De este modo, uno de los hallazgos fundamentales es que, por un lado hay notorios avances en cuanto a la institucionalidad, pero por el otro, los indicadores relacionados con la articulación y concurrencia reflejan avances mínimos.

Estos avances mínimos en la articulación y concurrencia se evidencian en las siguientes características encontradas en los Consejos: La ausencia de planes de largo plazo, la carencia de proyectos que vinculen a más de una localidad, la inexistencia de proyectos que involucren a más de un municipio, la falta de compatibilidad en los tiempos y en las reglas de operación de diferentes programas, la escasa comunicación entre las diversas instituciones a diferentes niveles, la inestabilidad laboral de los coordinadores o asesores municipales de la EDRT, la exigua presencia de personal de instituciones federales a nivel local y, en algunos casos, el centralismo a nivel estatal.

Con respecto a la posible injerencia de los CONMUDERS en la concurrencia, en la gran mayoría de los casos, el porcentaje de los recursos bajo influencia de los Consejos con respecto al total de recursos que se operan en el municipio resulta ser inferior al 5%.⁴

Es así que *el cambio de visión de una instancia de distribución de recursos de ciertos programas a una instancia de planeación territorial se encuentra en una etapa inicial*. Sin embargo, hay visos de que se está gestando este proceso y los casos más notorios son de iniciativas locales.

⁴ Cuando se compara la injerencia de los Consejos con el total de recursos provenientes solamente de Sagarpa, este porcentaje también resulta bajo. En este sentido cabe hacer dos aclaraciones: *a)* Este dato varía mucho de acuerdo a la marginación y la actividad agrícola del municipio en cuestión; y *b)* Para realizar un análisis más adecuado, se debería descontar del total presupuestal a los programas de transferencias (PROCAMPO, Oportunidades y '70 y más', principalmente) pues los CONMUDERS no pueden tener injerencia en estos programas (dicho análisis está pendiente, pues no se pudo realizar con la información disponible).

INVESTIGADORES DE LA RED “GTD”

INVESTIGADOR	ESTADOS ANALIZADOS	INSTITUCIÓN
José Acosta C.	MORELOS	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM – Morelos)
Araceli Almaraz A.	SONORA-SINALOA	Colegio de la Frontera Norte, Tijuana (COLEF)
Francisco Herrera T.	ESTADO DE MÉXICO (Occidente)	Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR) y Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)
Oscar Figueroa	ESTADO DE MÉXICO (Oriente)	Colegio de Postgraduados (COLPOS)
Francisco Compeán G.	DURANGO	Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)
Javier Delgadillo M. Alfonso Pérez S.	TLAXCALA	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Colegio de Tlaxcala (COLTLAX)
Salvador Díaz C.	VERACRUZ (Huatusco)	Centro Regional Universitario Occidente de la Universidad Autónoma Chapingo (CRUO-UACH)
Ángeles León C.	VERACRUZ (Montañas)	Consultora INCA Rural
Walter López B.	CHIAPAS	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) - Chiapas
Carlos Menéndez G. Héctor Robles B.	HIDALGO	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de diputados (CEDRSSA)
Jesús Oaxaca T.	NUEVO LEÓN	Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
Manuel Ramírez C.	MICHOACÁN	Centro de Estudios Superiores - Michoacán
Alba Rosa Rivera	YUCATÁN	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)

The background features a dense network of light blue lines connecting various stylized human figures. The figures are arranged in a way that suggests a social or organizational structure, with some groups of figures connected to others. The overall aesthetic is modern and digital, with a focus on connectivity and human interaction.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

MARCO TEÓRICO. AVANCES Y TENDENCIAS EN EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

*Rafael Echeverri Perico
Ana María Echeverri Pinilla*

Una nueva generación de políticas públicas de desarrollo rural está marcando cambios institucionales de significativa relevancia en América y Europa. Este proceso está marcando una transición en las estrategias, marcos normativos, estructuras organizacionales y mecanismos de operación de los instrumentos de políticas, abriendo un espacio rico en experiencias y desafíos conceptuales, metodológicos y operativos. El Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha asumido este proceso como una de las columnas de su estrategia programática y ha querido profundizar en la comprensión de estos cambios, con el propósito de cualificar y fortalecer su cooperación técnica. Expresiones de ello lo constituyen el Foro de Desarrollo Rural de Brasil, que reúne organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo territorial, y la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México, conformada por grupos académicos de investigación e instituciones públicas. Estos esfuerzos están ayudando a la conformación de una Escuela de Pensamiento sobre la Gestión Territorial y apoyando las decisiones de política que se toman en la región.

El presente artículo trae una reflexión sobre el proceso de construcción conceptual de un paradigma territorial para el desarrollo rural, sus principales rasgos y su materialización en instrumentos específicos de planeación y ejecución de política pública, como marco para el análisis de experiencias concretas que se vienen estudiando al interior de la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México.

2.1. Caminos hacia un nuevo paradigma

En las dos últimas décadas, agencias como el IICA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han impulsado debates entre los responsables de políticas públicas, introduciendo elementos propios del enfoque territorial de desarrollo rural, en reconocimiento del significativo avance que se ha dado en políticas de desarrollo rural de nueva generación.

El proceso europeo de construcción de una política comunitaria para los territorios rurales, la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en México, la política de Territorios Rurales de Brasil, el Sistema de Planeación Estratégica Territorial de Guatemala, la estrategia de clusters productivos de Argentina o los procesos de descentralización de las estrategias

de desarrollo rural en Colombia, son ejemplos claros de este cambio en las orientaciones del desarrollo rural territorial.

Desde el IICA se ha venido haciendo un seguimiento a este proceso, participando en el enriquecimiento teórico, conceptual, metodológico e instrumental que ha conducido a la creación de un Programa institucional denominado Agricultura, Territorio y Bienestar Rural en el Plan de Acción 2010 – 2014 que recoge una visión que asume el enfoque territorial.

En el año 1998 el IICA publicó una visión de desarrollo rural para Colombia en la que establecía los principios de una visión territorial producto de los estudios que soportaron los resultados finales de la Misión Rural (1998), donde se expresa que “Se ha demostrado que una concepción integral, menos sectorial (que involucra los aspectos de educación, salud, seguridad social, vivienda, organización comunitaria, nutrición y bienestar colectivo en general) potencia en forma más adecuada el desarrollo social asignando responsabilidades exclusivas a las autoridades locales y sus comunidades y permitiendo una integración directa entre la población objeto de dichos programas y las autoridades responsables de promoverlos y ejecutarlos. Este principio esencial de eficiencia y democracia en el proceso de desarrollo social marca el sentido del ajuste institucional y del ordenamiento territorial, específicamente.”

Pero es desde inicios de la década de los noventa cuando el IICA comienza a participar en experiencias de aplicación de políticas territoriales para el desarrollo rural en Brasil, tal como lo describe Miranda. “En 1992, el PAPP (Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural) le brinda al IICA la oportunidad de comenzar un trabajo de organización y participación social, a partir de la planeación y ejecución, a nivel local, de proyectos productivos, sociales y de infraestructura administrados por asociaciones de agricultores familiares. En efecto, el PAPP, por intermedio del componente de Apoyo a las Pequeñas Comunidades Rurales (APCR), condicionaba el acceso a los recursos de la organización de asociaciones comunitarias para administrar las iniciativas locales. En estas circunstancias, el mérito estaba en aprovechar la oportunidad para desarrollar un trabajo efectivo de organización social, sin carácter autoritario y sin imposiciones verticales ‘de arriba para abajo’.” (Miranda, 2002).

Desde las experiencias de trabajo en los años noventa se cimentó la consolidación de una visión que fortalece la visión territorial fundamentada en los siguientes

puntos aspectos que destaca Miranda (2002) que se extraen de la delimitación holística e integral del territorio, como son el logro de economías de escala, mayor gobernabilidad, modernización, respeto a los valores culturales y el aprovechamiento de las potencialidades locales; participación social y control social, dinamismo de las organizaciones sociales conducentes a pactos políticos que conducen a la compatibilización de los procesos técnicos y políticos.

De esta forma el IICA presentó en 2000 sus planteamientos sobre un enfoque territorial a través de asumir una nueva ruralidad en América Latina y el Caribe. La propuesta central partió de ver el desarrollo como un esfuerzo focalizado en unidades territoriales, reconociendo el carácter multidimensional de los espacios de apropiación territorial en el mundo rural. El principal objetivo de la propuesta fue favorecer estrategias que busquen obtener el mayor provecho de la diversidad de los recursos de los territorios rurales. Los

elementos de diagnóstico que son aducidos por la entidad como fundamento para plantear recomendaciones hacia políticas públicas con visión territorial abarcaban el reconocimiento de la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural en los países de América Latina y el Caribe, la diversidad institucional, las diferencias ecológicas de las unidades territoriales y la relación entre estas diferencias y la economía de los países (Sepúlveda, et al., 2003).

A partir del año 2002, el IICA realiza un conjunto amplio de publicaciones que desarrollan y profundizan en la visión territorial del desarrollo rural. Bajo la idea de una Nueva Ruralidad, se propone una visión centrada en el territorio como objeto y sujeto de las políticas públicas, una nueva definición de lo rural, el carácter multidimensional del desarrollo rural y la multifuncionalidad de la economía rural, respecto de metas estratégicas de desarrollo. (Echeverri, et al., 2002).

Posteriores desarrollos condujeron a la definición de procesos, estrategias e instrumentos de políticas que se alimentaron de las experiencias concretas de modelos referenciales en diferentes países de la región. Uno de los más significativos avances en esta dirección lo constituye el desarrollo de un instrumental para medir el nivel de desarrollo sustentable de los territorios rurales. (Sepúlveda, 2008). Con este instrumento, denominado el Biograma, se permite la integración de las diferentes dimensiones del desarrollo orientadas y localizadas en un espacio físico y en un entorno institucional de carácter territorial.

Pero otras agencias han dado igualmente una destacada relevancia al enfoque territorial. La estrategia regional de FIDA 2002-2006 giró en torno al empoderamiento de los pobres rurales y a la descentralización como factor de oportunidades para que ellos puedan influir en las instituciones, políticas y decisiones que los afectan directamente. La concepción de lo rural que se presentó en esta estrategia tiene elementos importantes en relación a una visión territorial del desarrollo. En primera instancia afirmaba que el desarrollo de las poblaciones pequeñas y la promoción de corredores económicos son entornos propicios para la reducción de la pobreza rural. El segundo elemento relaciona directamente el bienestar de la población y el fortalecimiento institucional local. Finalmente, en tercera medida, reconocía que el incremento en los ingresos familiares y el desarrollo de oportunidades de empleo en el mundo rural no pueden circunscribirse a la producción agropecuaria, sin contemplar los servicios del territorio y la agroindustria entre otros (IFAD, 2002).

La estrategia que la FAO planteó, en 2002, apuntaba a la creación de alianzas productivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Dentro de este tipo de alianzas se mencionaban los clusters productivos, que se constituyen en uno de los elementos claves del enfoque. Desde 1998, la FAO estableció como áreas prioritarias la seguridad alimentaria, la inserción en el mercado externo, la gestión sustentable de los recursos naturales y la reconstrucción institucional rural, que siguen vigentes en las estrategias de la FAO contra la pobreza rural. El desarrollo de estas áreas ha permitido aproximar procesos de descentralización y desarrollo de capacidades locales en los territorios rurales de los países de la región, dando aportes importantes como la idea del multiempleo en el campo, políticas diferenciadas, encadenamientos productivos y las instituciones como mediadoras entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Schejtman y Berdegué, 2003: 15).

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propusieron a su vez, estrategias donde el carácter multisectorial, la focalización en el territorio, y la construcción de alianzas entre los actores locales fueran prioridades para las políticas públicas, como elemento clave para reducir la pobreza rural de los países de la región (Schetjman y Berdegué, 2003).

El Banco Mundial lanzó, en 2003, una estrategia basada en el impulso de programas definidos por la dotación de activos de los hogares rurales, sean o no agrícolas, incentivos a la inversión en salud, nutrición y educación rural, y la construcción de alianzas con los *stakeholders* de los territorios rurales (World Bank, 2003). Por su parte el BID adoptó un enfoque de desarrollo territorial multisectorial, en el cual se plantearon el fortalecimiento de las instituciones locales y de la participación social, el desarrollo de instancias descentralizadas de decisión que sean vinculantes en los diferentes niveles (local, regional y nacional) y la delimitación de espacios autónomos –o microrregiones- en los cuales el Estado actúe a través de la producción de bienes públicos (IADB, 2005).

Pero al intentar rastrear las premisas que dan forma a la caracterización conceptual del enfoque territorial, más allá del aporte de las agencias internacionales de desarrollo, se debe reconocer el aporte que hace la experiencia de integración Europea con el programa LEADER de 1991 y la Declaración de Cork de 1996.

La integración de la Comunidad Europea ha impuesto objetivos mayores de superación de los desequilibrios regionales y de atención de las diferencias territoriales en términos de condiciones relativas de desarrollo. La motivación más importante de esta estrategia surge de la consciencia sobre los riesgos de un proceso de integración cuando existen factores de presión a una redistribución poblacional basada en migraciones desequilibrantes, producto de condiciones expulsoras en los territorios de menor desarrollo relativo.

La cohesión territorial ha adquirido un estatus estratégico en la política comunitaria, dando origen a medidas asociadas a los Fondos Estructurales que establecen transferencias comunitarias diferenciales que privilegian las inversiones en los territorios de menor desarrollo. La definición de territorios como unidades de gestión y su clasificación con base en sus desviaciones frente al ingreso medio comunitario, ha definido poderosos instrumentos de discriminación positiva a los territorios rezagados. Durante las últimas décadas, las políticas comunitarias han hecho énfasis en estrategias de convergencia que buscan que las diferencias territoriales y regionales sean atenuadas.

Es importante destacar que estas estrategias no valoran objetivos de carácter compensatorio, asistencial o de equidad, tanto como objetivos macro estructurales de creación de condiciones básicas para que el proceso de integración tenga viabilidad de largo plazo. La importancia de la cohesión territorial se evidencia en los actuales debates comunitarios sobre la movilidad intracomunitaria y las condiciones diferenciadas en que se ha reflejado la crisis económica.

Dentro de las diferentes políticas basadas en el principio de cohesión territorial, el desarrollo rural ha aparecido como una estrategia emblemática de carácter comunitario. La cohesión territorial como objetivo comunitario explica que se le asigne una dimensión supranacional al desarrollo rural, cosa que no resulta fácil de entender en nuestro entorno latinoamericano.

Las diferencias en las oportunidades y factores de atracción en los espacios rurales se ha considerado siempre como una presión sobre los modelos de desarrollo regionales y urbanos, lo que le ha dado una dimensión que va más allá de sus objetivos intrínsecos de desarrollo rural mismo.

Planteado inicialmente por tres años, LEADER⁵ buscaba establecer principios de subsidiaridad, sostenibilidad y diversificación en territorios definidos por la

Comisión Europea como “zonas rurales atrasadas y comarcas rurales deprimidas”, es decir con un 75% o menos del ingreso medio europeo y dominadas por actividades agrícolas en decadencia (Luzón, 2002). En el marco de la Política Agraria Común (PAC) de los países europeos la iniciativa LEADER pretendió aplicar un modelo de desarrollo basado en “proyectos orientados a una escala local o subregional con una población inferior a los 100.000 habitantes, con enfoque integral y endógeno valorizando las peculiaridades de la zona, con valor demostrativo de tal forma que sea replicable y con participación de la población afectada, tanto en la elaboración de los proyectos como en la toma de decisiones ulteriores” (Luzón, 2002: 1).

Para conseguir estos resultados se fomentó la figura de los Grupos de Acción Local (GAL) y la interacción con los Agentes Colectivos Públicos o Privados del medio rural, además de la creación de centros de desarrollo rural (CEDER). La financiación de la iniciativa fue sufragada por tres fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (FEOGA-O).

Dado el éxito del programa, que entre otros resultados mostró una elevada participación de las mujeres rurales en el proceso de desarrollo rural, una importante revaloración y presencia de las asociaciones rurales y la constitución de numerosas redes rurales de cooperación (García, et al., 2005), surge una segunda etapa denominada LEADER II (1994-1999), que amplía la cobertura del programa e introduce objetivos puntuales de innovación, transnacionalidad y diseminación de resultados. La expansión de áreas cubiertas por LEADER II llegó a ser de más de 800 zonas para 1998. Finalmente nace LEADER + (2000) que busca reforzar la competitividad de los territorios europeos y favorecer la integración del desarrollo rural torno a cuatro temas aglutinadores: utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, la mejora de la calidad de vida de la población, la valorización de los productos locales y la valorización de los recursos naturales y culturales (García, et al., 2005)

En medio del desarrollo de la iniciativa LEADER, Europa apostó también a establecer una visión más conceptual para las alternativas de un desarrollo integral y territorial que orientaran el diseño de políticas rurales en torno a 10 principios claves: Prioridad para el desarrollo rural, enfoque integrado, diversificación, sostenibilidad, subsidiaridad, simplificación, programación (planificación), financiación, gestión y evaluación y análisis (MAMRM, 2010).

A partir de la experiencia europea y dado el auge de la valoración de enfoques orientados a los recursos naturales y los medios de vida sostenibles, a fines de la década del noventa,

⁵ Su traducción literal, viene del acrónimo francés: Liaisons Entre Actions de Developement de l'Europe Rural, en español vínculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural. (Schetjman, A., y Berdegué, J., 2003)

diversas agencias multilaterales e internacionales iniciaron debates sobre formas de atención más integral a dichos recursos y a la población dependiente de ellos. Se orientó una mirada más detallada a la realidad de los territorios rurales, cuyos niveles de pobreza e indigencia eran relativamente altos.

Dentro de los elementos claves que se extrapolaron de las experiencias europeas y que sirvieron de base al debate se destacan: (i) el proceso de toma de decisiones en un nuevo enfoque “de abajo hacia arriba” dando prioridad a las políticas orientadas por la demanda y no dadas por la oferta, (ii) la creación de colegiados como los Grupos de Acción Local (GAL) y los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), en los cuales los actores locales se convierten en socios del desarrollo de sus territorios y (iii) el impulso a la descentralización financiera, que da protagonismo a los Fondos Estructurales creados para la cohesión económica y social europea, el destino de los cuales es una decisión de los colegiados (Schetjman y Berdegué, 2003).

2.2. Fundamentos conceptuales que soportan una visión territorial

* **Cohesión Territorial:** como aspecto clave en el ordenamiento del territorio y los procesos de integración de diferentes niveles territoriales. Partiendo de los modelos de integración de la Unión Europea, en los cuales la cohesión territorial es un principio constitutivo complementario a los objetivos de cohesión económica y social, se plantean elementos que buscan reducir los desequilibrios territoriales (EC, 2003).

La definición de cohesión territorial viene en su gran mayoría de la experiencia europea de integración, entendiéndola como el ordenamiento del territorio de tal manera que la distribución de las actividades humanas sea equilibrada y se dé el acceso equitativo de los ciudadanos y los agentes a los servicios de interés económico, social y político general, independientemente del sector al que pertenezcan (ORATE, 2004).

Se habla, entonces, de establecer un ordenamiento territorial que determine las competencias de los agentes de acuerdo al nivel que corresponda buscando en esencia que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo que brinda el territorio local y su interacción con los demás niveles territoriales.

* **Cohesión Social:** surge como atributo del desarrollo complementando las estrategias de atención a los territorios rurales. La cohesión social puede definirse, en este contexto, como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto común, dando prioridad a las percepciones de los actores y no a los mecanismos necesarios para conseguirlo (Sojo, 2007).

Hay perspectivas que asocian la cohesión social al capital social entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. De esta manera, se plantea como central al desarrollo por cuanto determina las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y el sector privado (Kliksberg, 2006:14).

Según algunos autores, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). También se aduce que las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades, como las impulsadas por el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR), requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos (Sojo, 2007).

Por esta razón, la creación de pactos y acuerdos entre los miembros de la comunidad se constituye, dentro de las miradas del ETDR, en base central para crear la confianza necesaria entre los actores de los territorios locales, de tal manera que se transformen en socios de su propio desarrollo. La creación de este capital social es impulsado por las estrategias de trabajo intersectorial y de desarrollo de una nueva institucionalidad como los colegiados territoriales, que concentren las decisiones que atañen al territorio rural (Sepúlveda, et. al., 2003 c).

* **Desarrollo Endógeno:** aparece directamente ligado al crecimiento interno a partir del cual se construyen esquemas que responden a opciones deliberadas de los agentes económicos y sociales, en los que entran a jugar como determinantes no sólo funciones de utilidad y producción, sino dinámicas propias de los territorios locales como el conocimiento, el capital humano y la innovación cultural (Fernández, 2004).

En esta medida, el desarrollo endógeno de una unidad territorial local, estaría cifrado en la capacidad de dicho territorio para progresar y crecer económica, social, política y culturalmente en virtud de sus capacidades internas (Vásquez, 2002). Es una teoría de acumulación, pero no en los términos tradicionales, sino orientado a la acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento de los agentes principales del territorio local (UNIDA, 2005).

Dentro de esta categoría endógena, se identifica una senda de desarrollo autosostenido ya que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital generan economías, externas e internas, que reducen los costes generales y los costes de transacción y favorecen las economías de diversidad (Vásquez, 2002).

* **Desarrollo Regional:** apunta a un panorama de relación entre territorios locales alrededor de una región geográfica específica, donde las dinámicas de competitividad dejan de ser sectoriales, para ser procesos localizados en escenarios de región-ciudad, configurados a partir de las características propias de las actividades funcionales de la zona y buscando modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la economía nacional y global. En este contexto se busca que se empleen políticas regionalizadas de educación, entrenamiento, innovación tecnológica, de riesgo y de dotación de infraestructura, generando un cambio en el centro institucional en torno al cual funcionan los procesos políticos y económicos (Moncayo, 2004).

La globalización ha determinado retos particulares en torno a la competitividad de los territorios frente a otros territorios. Algunos autores afirman que el siglo XXI se caracterizará por la competencia entre sociedades que en sus territorios locales crean ventajas

competitivas, puntualmente, una competencia entre regiones que puedan convertirse en nichos competitivos y modernos en el contexto mundial y nichos equitativos y participativos en el contexto nacional (Ramos, 1998).

En este sentido, se puede resumir el desarrollo regional como la acción planificada que se agencia a través del Estado, la población, el capital y el espacio para fortalecer las condiciones objetivas y subjetivas en que se desenvuelve una sociedad que ocupa un espacio, enfocando los esfuerzos del desarrollo al logro de activos sociales y ordenamiento del territorio regional (Boisier, 1996). El desarrollo regional, entonces, busca crear el ambiente propicio para desarrollar y aprovechar las infraestructuras (costos de transporte y comunicación), las externalidades (capacitación de la mano de obra, concentración de proveedores y de información) y las capacidades tecnológicas de un conjunto de territorios locales circundantes (Arismendy, 2007).

* **Clusters Productivos:** se puede entender como una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de proveedores, productores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector) y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en la búsqueda de eficiencia colectiva (Ramos, 1998).

En otras palabras se habla de cluster como un “grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarios entre sí. Los clusters adoptan varias formas dependiendo de su profundidad y complejidad [...]” (Porter, 1999: 205). Su naturaleza se construye a partir de tres factores importantes, el factor productivo -eficiencia económica-, el factor institucional -eficiencia organizativa- y el factor de cohesión -eficiencia social- (Albuquerque, 2006).

El factor productivo apunta al aumento de la eficiencia económica de los clusters frente a la economía tradicional de empresas independientes; el factor institucional se presenta en los grados de profundidad de los clusters, comprendiendo en su mayoría empresas de productos o servicios finales, proveedores e instituciones financieras, empresas de eslabones posteriores de la cadena (canales de distribución o clientes), instituciones públicas y privadas que facilitan la información, capacitación e investigación y, a veces, pueden considerarse parte del cluster, los organismos del Estado que influyen significativamente en él; y el factor de cohesión entre los participantes proporciona la confianza que asegura el funcionamiento del cluster y cuya base se encuentra en la cantidad y calidad de las interrelaciones entre los participantes (Albuquerque, 2006).

La idea de construir clusters productivos está sustentada en las grandes ganancias de productividad que traen al conjunto de empresas y establecimientos conexas. La fuente de tales ganancias de productividad son las economías de escala, las cuales se alcanzan, entre otros factores, mediante los costos fijos y las indivisibilidades, los cuales son distribuidos entre el conjunto de empresas. Las indivisibilidades se refieren a los costos fijos caracterizados por ser objetos o servicios que no se pueden dividir en elementos más pequeños, tales como los factores tecnológicos o físicos. Esta ganancia productiva no se presenta sólo en el margen económico, sino en el crecimiento y fortalecimiento de los

conocimientos, la cultura organizacional y los beneficios sociales para los miembros del cluster (García y Marqueti, 2005).

La distribución y los alcances geográficos que sobre el territorio tienen los clusters productivos son muy variados, ya que pueden presentarse como pequeñas aglomeraciones de cadenas productivas a nivel ciudad, provincia o estado, o como complejos distritos industriales a niveles nacionales e inclusive internacionales. Estos distritos industriales son la mayor expresión de los clusters y favorecen la integración de los mercados, ya que son producciones localizadas territorialmente, de alto grado de especialización, que han alcanzado un cierto éxito económico y que se destacan en el contexto productivo internacional.

* **Diseño de políticas públicas orientadas por la demanda**, como expresión de la cesión de competencias a los agentes locales. La propuesta del ETDR se centra en procesos de diseño de políticas públicas que partan de trabajos consensuados entre los *policy makers* y los actores territoriales locales, siendo estas políticas orientadas desde las necesidades y expectativas propias de los habitantes de las zonas rurales (Sepúlveda, et al., 2003).

Políticas por demanda se refiere a la adopción de procesos abiertos de participación en las etapas de diseño de las políticas públicas, no sólo en el diagnóstico de las realidades territoriales sino en la presentación de proyectos territoriales locales, manejo de los recursos existentes y cogestión durante la implementación a través de los consejos territoriales. El objeto de un proceso de políticas públicas orientado por la demanda es generar relaciones horizontales entre los actores locales y las instituciones públicas, aprovechando las redes de cohesión social y territorial que se proponen en las categorías sociales.

* **Red de políticas públicas** que permita concentrar los esfuerzos de la gestión pública en el territorio con los actores locales y favorecer la distribución de recursos orientados hacia el mismo. Una red de políticas públicas puede identificarse como “[...] 1) una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados; 2) que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (Porrás, 2001: 723-724).

Se habla acá de “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política” (Alarcón, 2005: 220) lo que busca, en el marco del ETDR, consolidar la creación de capital social y favorecer la acción colectiva a través de mecanismos de negociación continua que permitan a las comunidades rurales ser parte activa de la formulación e implementación directa de las acciones que competen a sus territorios.

* **Consejos territoriales**, con amplia participación y poder de decisión a nivel territorial local. Estos consejos son propuestos como centrales en la estructura institucional del enfoque, conformados por representantes de todos los actores con injerencia en el territorio, organizaciones sociales de base, empresas privadas, instituciones públicas y gobierno. Las funciones de estos consejos dependen en gran medida de las adaptaciones propias de cada

país, pero son propuestos en general con funciones consultivas, de planeación y de cogestión de las responsabilidades gubernamentales, permitiendo mecanismos de formalización de la participación y la canalización de su acción en apoyo a las políticas públicas (Sepúlveda, 2007).

La creación de estos Consejos Territoriales tiene una especial connotación en cuanto a la definición de las competencias que les atañen, de tal manera que se concentren en los proyectos particulares de cada territorio, interactuando constantemente con los demás niveles regionales, nacionales e, inclusive, internacionales. Dentro de estas competencias el ETDR presenta en particular la distribución de los recursos para la toma de decisiones, siendo de vital importancia que el Consejo cuente con representación y participación de todos los agentes interesados (Uribe, 2006).

2.3. Tendencias que impulsan los cambios en las estrategias de desarrollo territorial

La introducción de políticas con énfasis territorial ha mostrado, entre otras cosas y no carente de complejidades en su aplicación e implementación, nuevas tendencias en elementos claves del desarrollo rural de la región. Estos elementos podrían agruparse en lo institucional, como el marco de reglas de juego que orientan la política; lo social, como el conjunto de actores y relaciones que intervienen en el territorio; lo económico, en relación al arreglo productivo del desarrollo; y lo estratégico, referido a los proyectos territoriales. En el siguiente cuadro se sintetizan comparativamente los principales planteamientos de estas nuevas tendencias y el marco de base que presentan enfoques más tradicionales.

Cambios Tendenciales en las Políticas Públicas bajo el Enfoque Territorial

ELEMENTOS		MARCO DE BASE	TENDENCIA
En lo institucional	<i>Objeto, visión y tipo de política</i>	Agricultura/Grupos focalizados Productiva Sectorial económica Sectorial social	Territorio multinivel Multidimensionalidad Ordenamiento territorial Articulación y concurrencia
	<i>Modelos de planeación</i>	Planeación sectorial Planeación participativa	Planeación estratégica territorial Plan - Contrato
	<i>Definición de ruralidad</i>	Demográfica - productiva Dicotómica	Tipologías territoriales Continuo espacial
En lo social	<i>Actores públicos</i>	Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerios de Planificación o Desarrollo Institucionalidad territorial
	<i>Papel de actores sociales</i>	Participación Representación	Negociación Consensos
En lo económico	<i>Énfasis de la economía</i>	Agrícola ampliada Cadenas	Multisectorial Clusters
	<i>Objetivo de desarrollo</i>	Mercado y rentabilidad privada Re-distribución	Rentas sociales territoriales
	<i>Énfasis de inversión</i>	Proyecto productivo Transferencias Bienes privados y públicos generales	Proyectos estratégicos territoriales Bienes públicos territoriales

ELEMENTOS		MARCO DE BASE	TENDENCIA
En lo estratégico (proyectos territoriales)	Cobertura y financiamiento	Una comunidad o municipio Un sector específico Una fuente de financiamiento	Varios municipios Varios sectores (articulando más de un proyecto sectorial) Varias fuentes financiamiento
	Diseño	Determinado por la oferta de programas públicos	Determinado por el proceso de planeación territorial (demanda)
	Predominio	Bienes privados Corto Plazo	Bienes Públicos Largo Plazo
	Control social	Beneficiarios directos	Conjunto de actores territoriales
	Impacto	Restringido a participantes	Medible en el conjunto territorial
	Negociación	Con un grupo social o de interés	Conjunto amplio de actores locales
	Atención	Demanda de grupos particulares (Escuela, microcuenca, una cooperativa, insumos de producción)	Necesidades estratégicas del territorio (integración vial, red de acopio, clusters productivos, investigación y desarrollo)

Fuente: Elaboración propia

Lo institucional: Uno de los aspectos más relevantes en las tendencias que han surgido con la aplicación del enfoque territorial a las políticas públicas de la región viene de la mano de las reglas del juego que deben orientar la gestión de lo rural. En este sentido, plantea cambios importantes en relación al objeto, visión y tipo de política, el modelo de planeación y a la forma en que define la ruralidad.

- *Objeto, visión y tipo de política:* tradicionalmente la orientación de la política de desarrollo rural ha apuntado al establecimiento de un objeto productivo sectorial, principalmente la producción agropecuaria como estrategia de agricultura ampliada, reconociendo enlaces hacia adelante y hacia atrás. Su acción por tanto se focaliza en las intervenciones públicas en poblaciones específicas, especialmente hacia grupos vulnerables, estando asociadas a la búsqueda de condiciones que posibiliten una inserción de pequeños productores a los circuitos económicos dinámicos que determinen una mejora en su competitividad y rentabilidad.

Visto de esta forma, las políticas de desarrollo rural tradicionales han estado marcadas por su carácter sectorial, sea económico o de tipo social contemplando, adicionalmente, mecanismos de compensación o transferencias al ingreso a grupos sin viabilidad en un entorno competitivo. Son, en suma, políticas inscritas dentro de las estrategias de desarrollo social, atención a la pobreza y logro de equidad social.

Las estrategias territoriales, en cambio, establecen como foco de intervención al espacio y su expresión territorial (como acción política). Es el reconocimiento del territorio, en todos sus niveles, como unidad de gestión pública, reconociendo todos sus componentes y atributos. En esta medida, se enfrenta a una visión productiva tradicional: generación de empleo, productividad y competitividad de economías basadas en la pequeña producción agrícola, la agricultura familiar y la diversificación de la microempresa rural, con el reconocimiento de la multidimensionalidad del territorio, favoreciendo otras dimensiones del desarrollo también como los aspectos políticos (derechos), los temas culturales (identidad) y la sostenibilidad ambiental.

Las interdependencias entre las esferas económicas y sociales con las ecológicas, políticas, culturales o institucionales, existentes en la realidad multidimensional de los territorios,

han hecho depender de forma intensa las estrategias de desarrollo rural de una combinación de sectores de política pública, para los cuales sus responsables tienen bajo grado de injerencia.

Lo que se ha generado es el desarrollo de diferentes tipos de mecanismos para lograr una suerte de combinación entre estrategias intersectoriales y la responsabilidad sectorial básica. Entre estos mecanismos vale mencionar el ordenamiento territorial como la creación de instancias institucionales para la asignación de competencias y de recursos a través de la introducción de estrategias de federalización, descentralización y regionalización y la articulación, coordinación, subsidiaridad y concurrencia de políticas públicas buscando la mayor eficiencia en la aplicación del gasto y la inversión pública.

- *Modelo de planeación:* Se ha visto un significativo avance en relación a los modelos de planeación que, bajo este enfoque, introducen un nuevo componente a la planeación del desarrollo rural: la planeación estratégica territorial, aplicando principios de la planeación regional a los procesos de formulación, gestión, ejecución y seguimiento de los procesos de desarrollo de los territorios rurales. Los rasgos innovativos del modelo radican en la priorización de las relaciones y flujos entre componentes del espacio asumiendo en forma sistémica la complejidad que éstos tienen.

La expresión más clara de este nuevo modelo de planeación está en el plan territorial que, pese a no ser nuevo, modifica la tradicional función de ser utilizado por las unidades territoriales para el ordenamiento de sus acciones y responsabilidades sin incidir en las inversiones de los demás extra territoriales (nacionales o regionales), buscando generar un compromiso que reúna los acuerdos logrados entre todos los actores públicos, sociales y privados en todos los niveles territoriales. Lo que se presenta, entonces, es una evolución del llamado 'documento plan' hacia el 'plan contrato' que adquiere un carácter obligante a las partes que lo suscriben.

- *Definición de Ruralidad:* Tradicionalmente las definiciones de población rural, como objetivo de las intervenciones de políticas de desarrollo rural, se han centrado en criterios demográficos o de especialización productiva permitiendo separar lo urbano y lo rural como dos entidades diferenciadas, cuando en la realidad concreta del territorio esto es imposible ya que se trata un continuo espacial inseparable.

En este sentido, la definición tradicional de ruralidad pierde sentido en beneficio de un criterio de tipologías territoriales que responden a factores políticos, ambientales o de identidad, desde las cuales se puede hablar de 'territorios rurales' como aquellos determinados por su dependencia a los recursos naturales pero que albergan todo aquello que lo compone, incluyendo los centros urbanos que estén en su interior. Desde esta perspectiva se imponen consideraciones importantes sobre las interdependencias funcionales del espacio, incorporando al desarrollo rural temas de vital importancia y relevancia para el mismo como la malla urbana, las funciones rurales de los centros urbanos, los procesos metropolitanos y las redes de ciudades.

Lo social: Una segunda tendencia surge del tipo de actores con los que cuenta el territorio y sus relaciones entre ellos mismos y para con el territorio, brindando un marco crucial de generación de capital social y cohesión que dé a los actores mismos un sentido de

pertenencia y responsabilidad en la gestión de su propio desarrollo. Los principales cambios que introduce el enfoque en este sentido apuntan al tipo de actores públicos intervinientes y al papel de los actores sociales.

- *Actores públicos:* La responsabilidad sobre el desarrollo rural sigue estando localizada, en la mayoría de los casos, en los Ministerios de Agricultura. Éstos han desarrollado diferentes estructuras para abordarlo como la creación de Direcciones Generales o Viceministerios-Subsecretarías y distintos mecanismos de interacción con instituciones autónomas adscritas responsables de la operación de los instrumentos de intervención. La razón para esta asignación parte en gran medida de las estrategias de intervención de las políticas predominantes que se centran en asistencia técnica, desarrollo de capacidades, comercialización, financiamiento, acceso a activos productivos, en especial tierra y agua, inserción a mercados dinámicos y capitalización, consolidación de la agricultura familiar y equidad en aspectos como género, jóvenes o tercera edad, entre otros.

Es evidente que este paquete de políticas de desarrollo rural tiene un fuerte énfasis agrícola como un hecho obvio frente a la naturaleza del mundo rural, lo que va a reconocer el componente sectorial del desarrollo rural y a legitimar la suscripción de estas intervenciones a una política productiva en un sector estratégico de las economías nacionales. Las estrategias para la gestión de estas políticas van a variar de acuerdo al modelo de inversión pública y de planeación, desde modelos centralizados de orden nacional hasta procesos de federalización y descentralización.

La introducción del enfoque territorial ha generado, dentro del funcionamiento de estos modelos de políticas, estructuras complementarias que se basan en acuerdos de gestión coordinada entre áreas de políticas públicas y sus ministerios sectoriales. Estas estructuras toman la forma de Comités Interministeriales o Sistemas de Planeación Territorial, manteniendo el papel protagónico de los Ministerios de Agricultura pero, en algunos casos, generando nuevos ministerios de desarrollo rural o desarrollo agrario.

Lo que se privilegia con la creación de estas nuevas entidades es el reconocimiento de que los objetivos de política de desarrollo van más allá de la modernización e inserción exitosa de los pequeños productores agrícolas a las economías dinámicas, sino que surgen aspectos como la superación de la pobreza y de los desequilibrios y brechas territoriales, la retención de la población en los espacios rurales, el desarrollo democrático institucional o la conservación del medio ambiente, que van a complementar los componentes sectoriales del desarrollo rural proporcionándole un ámbito de gestión que contribuye a la eficiencia del gasto público y a la sinergia de sus intervenciones.

- *Papel de actores sociales:* A través de figuras como la representación, por la vía electoral directa, y de la participación, por la vía del reconocimiento de la capacidad de autogestión de la sociedad civil, se ha construido, en la región, una estructura institucional con grandes avances en materia de organización y cogestión de las organizaciones rurales en la ejecución de las políticas públicas. En éstas políticas se reconocen importantes elementos de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil y son pocas las dudas que existen sobre su pertinencia y efectividad.

Adicional a estos elementos que tienen ya importante fuerza entre los actores locales de los territorios de la región, surgen elementos nuevos producto de la aplicación de los criterios de multisectorialidad y multidimensionalidad propios del enfoque territorial, tal como lo son los cuerpos colegiados.

Estos colegiados aparecen, con las características propias que les otorga cada país, como estructuras mixtas público-privadas de participación, con reconocimiento legal como interlocutores de la sociedad rural y el Estado. Son en realidad modelos de ordenamiento de la participación en instancias consultivas de apoyo a la ejecución de las políticas públicas. Aunque esta figura tiene ya décadas en algunos países de la región como instrumento de mayor gobernabilidad, se ha generado una transformación hacia ser gestores de estrategias abajo-arriba de políticas de demanda, asumiendo responsabilidades más claras en cuanto a la planeación territorial, la definición de prioridades locales o regionales, la gestión de las demandas e intereses y el control social. El colegiado adquiere, en consecuencia, un claro papel de negociador y de constructor de consensos, que van desde acuerdos sobre diagnósticos y prioridades, hasta acuerdos con las instancias responsables de las políticas sectoriales para la articulación de acciones.

Los principales desafíos de este nuevo papel de los actores sociales se pueden resumir en el manejo de temas de legitimidad y representatividad de los voceros sociales, la separación de competencias públicas y privadas, las relaciones entre las instituciones propias de la democracia representativa y estos colegiados, y las capacidades técnicas que le puedan ser atribuidas a las organizaciones participantes.

Lo económico: Dentro de las propuestas del enfoque territorial, surgen importantes tendencias en relación a los factores económicos, productivos y de desarrollo que han marcado elementos clave en la gestión de lo rural y en la aplicación de políticas públicas en la región. Dentro de estas tendencias se destacan el cambio en el énfasis de la economía, en el objetivo de desarrollo y en la inversión.

- *Énfasis de la economía:* Al imponerse una visión sistémica, conocida como agricultura ampliada, la idea de una agricultura aislada y de énfasis en rendimientos de la producción fue quedando atrás, permitiendo una mejor comprensión de las relaciones y dinámicas económicas de un entramado productivo y comercial que se expresa en cadenas de valor. Esta ha sido uno de los avances más significativos en relación a políticas basadas en cadenas o sistemas producto, marcando una línea de caracterización de la política pública orientada a objetivos más intersectoriales. Sin embargo, la aplicación del enfoque territorial en el desarrollo rural ha implicado un reconocimiento de dos aspectos claves de la economía rural, que han sido poco relevantes en los modelos de desarrollo rural: los procesos de diversificación económica y la incorporación de conceptos de localización y espacio para la definición de aglomeraciones económicas, clusters productivos o distritos económicos.

Los procesos de diversificación económica de los espacios rurales apuntan a la incorporación de procesos de consolidación de economías no agrícolas en sectores de servicios y de transformación, como por ejemplo el turismo rural o los servicios ambientales. Esta diversificación de la economía rural ha modificado la naturaleza de

muchos programas específicos y se están convirtiendo en objeto de las políticas públicas de la región.

Siguiendo los principios de enlazamiento, articulación y complementariedad que sustentan la aplicación de las cadenas de valor, la consideración del espacio en la economía conduce a la identificación de dinámicas y procesos localizados, que surgen como unidad de intervención de los instrumentos de políticas de fomento o crecimiento. La identificación de sistemas agroalimentarios localizados, de clusters agroindustriales, de polos de turismo, de áreas de producción de servicios ambientales o de espacios especializados para el abastecimiento de centros urbanos mayores, son ejemplos del sentido de las preocupaciones de la gestión territorial.

- *Objetivo de desarrollo:* Las estrategias tradicionales de desarrollo rural han apuntado a construir condiciones de eficiencia económica en las unidades productivas rurales, siguiendo la lógica de que es el mercado la institución que ofrece mecanismos claros de asignación eficiente de recursos para el logro del bienestar y el desarrollo de la sociedad pero no es autogenerador de sus condiciones óptimas de operación, requiriendo fuertes intervenciones públicas tendientes a reducir los desequilibrios, distorsiones y desigualdades que lo hacen ineficiente en términos éticos, políticos, sociales y, especialmente, económicos.

La búsqueda de competitividad se ha centrado en construir la riqueza privada de la sociedad, riqueza depositada en los empresarios privados, acumulada o reinvertida por ellos, y que se explica por el motor de la relación productividad-rentabilidad-competitividad, como una fuerza estimulada por el lucro privado. Ahora que la competitividad no depende exclusivamente de los esfuerzos endógenos a las firmas, sino que vienen también de las condiciones de localización de las mismas, dada la presencia de dinámicas productivas y flujos comerciales entre firmas y cadenas que interactúan en espacios delimitados beneficiándose por la cercanía entre ellas. Entre los factores de localización más importantes surgen ejemplos como la infraestructura, las instituciones, la convivencia, la justicia, la seguridad, el conocimiento, el capital social, mercados laborales y reglas claras y estables, los que constituyen a la larga la competitividad sistémica, favoreciendo la productividad pero ya en un aspecto territorial.

Sin embargo, con la aplicación del enfoque territorial se ha ido más allá de esta competitividad sistémica, al reconocer que cualquier actividad económico-productiva genera impactos sobre los espacios en los que se desarrolla que no se circunscriben a la producción de bienes y servicios, a la demanda de los consumidores o la movilización de factores productivos, sino que van más allá generando beneficios o costos al conjunto social en los territorios en los que realiza su actividad productiva. Lo que se construye acá es un flujo en el cual la actividad económica agregada de un territorio genera riqueza privada al tiempo que externalidades que determinan la productividad territorial. Una economía privada con altas externalidades positivas presente en un territorio determina una alta rentabilidad, ya no privada, sino social.

La responsabilidad de garantizar un adecuado flujo de externalidades, minimizando las negativas y maximizando las positivas, es del Estado a través de la introducción de

incentivos negativos o positivos, según el tipo de externalidad, para que los agentes privados tomen las decisiones de inversión y negocio en dirección de optimizar estos beneficios sociales. La competitividad territorial, en este contexto, reconoce la multifuncionalidad de las actividades económicas y fomenta en la expresión de la riqueza privada en riqueza social. Es cerrar el círculo de una economía para el desarrollo y no sólo para la riqueza.

El enfoque territorial marca la tendencia, entonces, de la reorientación del Estado hacia tres áreas básicas en términos de desarrollo rural: i) como proveedor de bienes públicos que permitan construir un escenario de competitividad sistémica en el territorio, ii) como regulador de los mercados para garantizar el cumplimiento de sus condiciones mínimas y con ello la competitividad privada y iii) orientador de las señales e incentivos que los mercados requieren para optimizar (maximizar las externalidades positivas y minimizar las negativas) la multifuncionalidad del aparato productivo y con ello la competitividad territorial.

- *Énfasis de inversión:* Considerado como uno de los logros más importantes de la cultura política que dejó atrás las prácticas de asignación discrecional del recurso público y mejoró significativamente las posibilidades de evaluación y rendición de cuentas, las estrategias de desarrollo rural han establecido la orientación de la inversión pública en 'proyectos de inversión' como unidad de gasto. La naturaleza de los proyectos expresa la orientación de la política, por lo que, como ha sucedido en las últimas décadas, a la imposición de visiones productivistas del desarrollo rural han predominado los proyectos productivos, privilegiando la existencia de organizaciones productivas y sus proyectos económicos, logrando importantes impactos en la mejora de la calidad del gasto y el logro de objetivos más claros y programáticos de desarrollo rural.

La introducción del enfoque territorial ha marcado la tendencia de una evolución de los proyectos desde proyectos productivos hacia proyectos estratégicos de carácter territorial. Estos parten de la consideración de las interdependencias existentes entre los diferentes componentes del espacio y el territorio, sus dinámicas y los propósitos consensuados del desarrollo local o regional. En este sentido llaman a nuevas formas de inversión pública. Su definición y contextualización serán determinados en lo estratégico, más adelante, pero en su relación al cambio en el énfasis de inversión, vale decir que se avocan a la creación de condiciones concretas y prácticas para aterrizar los principios de concurrencia o articulación de la inversión sectorial, no ya en una visión de inversión basada en la oferta y la gestión centralizada sino desde abajo, considerando modelos de cofinanciamiento y mecanismos como fondos territoriales (no sectoriales) o la descentralización fiscal como modelos innovativos de financiamiento.

Lo estratégico (proyectos territoriales): Dentro de las tendencias del enfoque territorial es clave mencionar la aparición de los proyectos territoriales como unidad operativa de la inversión, a la vez que llevan a una orientación de la gestión de las políticas públicas en términos de planeación territorial.

El enfoque territorial introduce los proyectos estratégicos territoriales pero no desconoce la necesidad de los proyectos sectoriales como un complemento de las estrategias de

gestión en los territorios rurales, promoviendo un balance entre los dos tipos de proyectos como modelo ideal de gestión. A partir del proceso de planeación territorial, se establecen las líneas estratégicas o ejes de prioridad que determinan las principales áreas en las cuales se debe hacer énfasis, ya que se identifican como aquellas que tienen la capacidad de proyectar procesos de desarrollo del territorio. Los ejes estratégicos normalmente se establecen en forma transversal, cubriendo el conjunto de necesidades de un territorio para alcanzar los objetivos propuestos.

Los proyectos estratégicos se orientan a la atención integral de las prioridades definidas en los ejes del plan, nacen, entonces, de un proceso de planeación territorial, desde la base social del territorio. En este sentido, sus efectos son apreciables como proceso que contribuye a alcanzar las metas del desarrollo territorial, garantizando los efectos positivos al conjunto del territorio dentro de un marco estratégico.

Este tipo de proyectos comprometen la participación de varias instituciones públicas, niveles territoriales y actores sociales, se estructuran sobre la base de un conjunto de fuentes de financiamiento y esquemas de cofinanciamiento, como se mencionó antes, y se centran en bienes públicos tales como la infraestructura o se orientan a la superación de barreras que limitan el desarrollo de las potencialidades territoriales. Independiente del tipo de proyecto, lo más importante es que garanticen enlazamientos territoriales y logren contribuir a las metas globales del desarrollo territorial.

Tienen la virtud de darle ordenamiento a un conjunto de proyectos puntuales sectoriales, orientados a acceder a fondos públicos para el apoyo de acciones en campos ya predefinidos y que responden a necesidades puntuales de grupos particulares dentro del territorio. Estos proyectos sectoriales tienen la característica de ser proyectos de cobertura restringida pero con altos grados de legitimidad, que encuentran en los proyectos territoriales la forma de concentrar los recursos que de otra forma terminan dispersos en estrategias aisladas. Los proyectos estratégicos tienen, finalmente, un atributo adicional importante, la posibilidad de hacer control social y de ser exigentes en la rendición de cuentas. Son proyectos que afectan al conjunto social y no a un grupo reducido, razón por la cual se hacen más visibles y despiertan un interés más amplio.

2.4. Bibliografía

- ALARCÓN, V., (2005), Reseña “Redes de Políticas Públicas” de Laura Chaqués, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, enero-marzo, año/vol. XLVII, Número 193
- ALBURQUERQUE, F., (2006) Clusters, territorio y desarrollo empresarial: Diferentes modelos de organización productiva, Red de proyectos de integración productiva, Fondo multilateral de inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José-Costa Rica
- ARISMENDY, C., (2007), Obstáculos al desarrollo guajiro, Desarrollo Regional, Centro de investigaciones económicas-CEDE, Universidad de los Andes, Colombia
- BOISIER, S., (1997), La modernización del Estado, globalización y gestión del desarrollo regional, perspectivas latinoamericanas, Scientia at technica, Año XII, No. 31, UTP
- EC (2003), Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, Comisión Europea, Unión Europea
- ECHEVERRI, RAFAEL, (1998), Colombia en Transición, Tercer Mundo Editores, Bogotá
- ECHEVERRI, RAFAEL, (2002), Nueva Ruralidad, Visión del Territorio en América Latina y el Caribe, IICA, Bogotá
- ECHEVERRI, RAFAEL, (2009), Políticas e Instituciones para el Medio Rural, IICA, San José
- ECHEVERRI, RAFAEL, RODRÍGUEZ, ADRIÁN, SEPÚLVEDA SERGIO, (2003), Competitividad Territorial, Elementos para la Discusión, IICA, Sinopsis N°7, San José
- FERNANDEZ, M., (2004), Qué es el desarrollo endógeno? Organización Aporrea, Universidad Simón Bolívar, Colombia
- GARCÍA, J., FLEBES, M., y ZAPATA, V., (2005) La iniciativa comunitaria LEADER en España. Departamento de Geografía, Universidad de la Laguna. Boletín A.G.E. No. 39
- GARCÍA, A., y MARQUETI, H., (2006) Cadenas, Redes y Clusters Productivos: Aspectos Teóricos. Cuba Siglo XXI, Número LXIX – Septiembre 2006. Disponible en: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia.htm>
- IADB (2005) Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/>
- IFAD (2002) Institucional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ifad.org/>
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, (2006), Políticas para la Prosperidad Rural, La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza, IICA, San José
- KLIKSBERG, B., 2006, Capital Social y Cultura, Claves del Desarrollo. Cuadernos Latinoamericanos de Administración, Washington DC
- LUZÓN, J., 2002, La iniciativa comunitaria LEADER de desarrollo rural en Europa: la experiencia de Catalunya, Red MEDAMERICA, Universidad de Barcelona
- MIRANDA, BYRON, (2003), Capital Social, Institucionalidad y Territorios, IICA, Sinopsis N° 5, San José
- MIRANDA, CARLOS, MATOS, AURELIANO, (2002), Desarrollo Rural Sostenible, Enfoque Territorial, IICA, Brasilia
- MONCAYO, E., (2003) Nuevas Teorías y Enfoques Conceptuales sobre el Desarrollo Regional: ¿Hacia un Nuevo Paradigma? Revista de Economía Institucional, primer semestre año/vol. 5, No. 008. Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- OCAMPO, J., (2004), Reconstruir el Futuro: Globalización, Desarrollo y Democracia en América Latina. Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL-, Grupo Editorial Norma, Bogotá-Colombia

- ORATE, (2004), Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo
- PORRAS, J., 2006, Policy network o red de políticas públicas: una introducción metodológica de investigación, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO
- PORTER, M., (1999), Ser Competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones. Capítulo 7: Cúmulos y competencia: nuevos objetivos para Empresas, Estados e Instituciones. Editorial Deusto, Bilbao-España
- RAMOS, J., (1998), Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales, revista de la CEPAL No 66
- ROJAS, PATRICIA, SEPÚLVEDA, SERGIO, (1999), ¿Qué es la Competitividad?, IICA, San José
- ROMERO, SERGIO, SEPÚLVEDA, SERGIO, (1999), Territorio, Agricultura y Competitividad, IICA, Cuaderno Técnico N° 10, San José
- SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J., (2003), Desarrollo Territorial Rural. División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., CHAVARRIA, H., Y CORDERO-SALAS, P., (2003 a), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Serie Cuadernos Técnicos No. 23, San José- Costa Rica: IICA
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., y RODRIGUEZ, A., (2003 b), Competitividad Territorial: elementos para la discusión, Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA–, Julio 2003.
- SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R., PORTILLA, M. (2003 c) El enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA-
- SEPÚLVEDA, SERGIO, (2008), Metodología para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de los Territorios, IICA, San José
- SEPÚLVEDA, SERGIO, (2009), Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe en el Contexto Actual, IICA, San José
- SOJO, A., (2007), Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaria general iberoamericana, Santiago-Chile
- UNIDA, (2005), Desarrollo local endógeno, Programa de gestión del desarrollo humano sostenible, Fundación UNIDA, Buenos Aires, Argentina
- VÁSQUEZ, A., (2002) Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual. Universidad Autónoma de Madrid, Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, CEPAL – Santiago, Chile.
- WORLD BANK, (2003) Reaching the rural poor: a renewed strategy for rural development. International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Publications.

The background features a dense network of light blue lines connecting various human icons. The icons are stylized, with some representing individuals and others representing groups. The overall aesthetic is digital and interconnected, suggesting a social network or a complex system. The text is centered and rendered in a white, serif font.

CAPÍTULO III

SÍNTESIS DEL
MARCO METODOLÓGICO

SÍNTESIS DEL MARCO METODOLÓGICO

Con base en el marco teórico ya descrito, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y las estrategias de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y del INCA Rural –basadas, a su vez, en el programa sectorial de SAGARPA–, la Red GTD se propuso responder las siguientes preguntas:

¿Las instancias de coordinación interinstitucional plasmadas en la LDRS están promoviendo el desarrollo territorial? y ¿Estas instancias cuentan con la fortaleza institucional necesaria para cumplir esta función?

Para responder estas preguntas y tomando en cuenta que se trataba de la primera fase o ciclo de trabajo de la Red, se decidió priorizar las labores en el nivel administrativo y territorial más local, es decir, en el municipio. De esta manera, se acordó tomar como el sujeto institucional de nuestra evaluación la figura del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Partiendo de ese enfoque y de las dos preguntas anteriores, surgieron otros cuestionamientos para orientar la investigación:

¿Cuál es la estructura del Consejo? ¿Es un consejo ‘de papel’ o un organismo activo? si está activo, ¿En qué grado (desde la mera formalidad hasta la participación consciente de sus actores) conocen el ‘por y para qué’ de su quehacer? ¿Es un espacio reconocido por la sociedad debido a los beneficios colectivos que genera? ¿Qué instituciones externas están representadas? ¿Cómo se da la concurrencia institucional y de programas? ¿Desde este espacio se promueven acciones para solventar los problemas que limitan el desarrollo del territorio? ¿Qué factores favorecen la operación del Consejo? ¿Qué factores limitan su operación?

Basados en las preguntas y en la diversidad de experiencias de los integrantes de la Red GTD, se realizaron mesas de trabajo en las que se acordaron dos temáticas centrales a desarrollar: institucionalidad y concurrencia. Posteriormente, se discutieron y priorizaron diez puntos críticos alrededor de estas dos temáticas; para cada punto crítico, se formularon varios indicadores y reactivos que ayudaran a dar respuesta a cada una de las preguntas, quedando un total de 39 indicadores cuantitativos y cualitativos para ser medidos en campo. Estos indicadores generarían la ‘línea de base’ para la institucionalidad y la concurrencia en los CMDRS.

Cada investigador seleccionó al menos dos municipios a ser estudiados de acuerdo a los siguientes criterios: que contaran con un CMDRS instalado y operando, que estuvieran ubicados dentro de la región de influencia de su respectiva institución, con zonas de producción agropecuaria o forestal, con una concentración de población rural considerable, con presencia de zonas rurales marginadas y, de preferencia, en los que estuvieran operando varios programas de SAGARPA y otras instituciones federales.

De manera previa a la investigación de campo, cada investigador realizó un estudio de gabinete en el cual se revisaron los principales aspectos socioeconómicos de los municipios a ser analizados, tomando como fuentes de información al INEGI (información censal y la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto en los Hogares, ENIGH), datos de marginación del CONAPO, estadísticas del *SIAP-SAGARPA*, información de los gobiernos estatales e información concentrada en sus propias instituciones, entre otras fuentes.

La investigación de campo se llevó a cabo entre los meses de octubre de 2009 y febrero de 2010, y abarcó tres herramientas o medios de investigación principales: a) una revisión documental, b) una serie de entrevistas con informantes clave, c) el acompañamiento a reuniones de los Consejos Municipales y d) la realización de talleres o grupos focalizados con miembros de los Consejos.

La revisión documental consistió en el análisis y verificación del acta constitutiva y el reglamento interno del Consejo, el diagnóstico y Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, las listas de asistencia de por lo menos las tres últimas reuniones, las cédulas de análisis situacional⁶ (INCA Rural), entre otros documentos.

En cuanto a las entrevistas, los informantes fueron: funcionarios a nivel estatal, principalmente de SAGARPA y de sus contrapartes estatales; presidentes municipales, secretarios y regidores de los ayuntamientos, integrantes de la Dirección de Desarrollo Social y Rural del municipio o su equivalente, el asesor municipal del Consejo (como parte de la estrategia del INCA Rural-SAGARPA para el fortalecimiento de los consejos) y, en algunos casos, el asesor del Distrito de Desarrollo Rural (de la misma estrategia), Jefes de Distrito, jefes de CADER, líderes locales de tipo político-administrativo (como 'presidentes de comunidad', 'representantes de localidad' o figura equivalente, según fuera el caso) y líderes de sectores productivos (como representantes de 'sistemas productivo' o de organizaciones de productores), así como integrantes de otras instituciones tales como consejos de planeación municipal, universidades locales o instancias de gobierno como la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), SEMARNAT, CONAFOR, entre otras.

El acompañamiento a las sesiones de los consejos y los talleres o grupos focalizados, en la mayor parte de los casos, se llevó a cabo dentro de un ambiente de apertura y con un espíritu de colaboración por parte de las autoridades y los integrantes, encontrando una mayor cooperación en los municipios más rurales.

Las reuniones de la Red sirvieron como espacio de análisis y discusión de las investigaciones, así como para la discusión de otros temas en cuestión que fueran de utilidad para el quehacer de la Red y la estrategia de Desarrollo Territorial de SAGARPA y el INCA Rural.

Durante la 2ª y 3ª reuniones de la Red (entre octubre y diciembre) se compartieron las experiencias de la primera fase de la investigación de campo y se discutieron oportunidades de mejora en los indicadores (sintaxis y medios para conseguir la información). Del mismo

⁶ Esta cédula es un instrumento de análisis de la situación del CMDRS con relación a 4 procesos: participación, planeación, institucionalización y gestión concurrente. Para el INCA Rural y la SAGARPA, esta herramienta fungió como una importante fuente de datos para el seguimiento de la operación de los consejos.

modo, en la 3ª reunión (diciembre, 2009), se decidió un formato básico para reportar los casos a ser sistematizados. En general, la estructura del documento incluye: contexto de la problemática; breve descripción de la condición que guarda el municipio en cuanto a los capitales territorial, físico-ambiental, humano, social, económico e institucional; la caracterización del caso del Consejo Municipal correspondiente; las lecciones aprendidas y las líneas de acción sugeridas. La 'línea base' con los indicadores se reportaría en un anexo. Durante la 4ª reunión, cada investigador tuvo la oportunidad de presentar sus resultados al resto de los miembros de la Red para compartir su experiencia y recibir realimentación, siendo este ejercicio bastante positivo para la discusión de los resultados del primer ciclo de trabajo. Estos resultados se discutieron en la 5ª reunión de la Red y se presentaron ante el subsecretario de Desarrollo Rural y el Director General del INCA Rural. Finalmente, entre marzo y mayo de 2010 se entregaron las versiones finales de los casos documentados o sistematizados. De estos, los más relevantes se encuentran en esta publicación y el disco compacto anexo a este documento.

Los resultados y la información que contienen estos estudios de caso tienen particular relevancia para los actores locales involucrados en la dinámica operativa de los CMDRS, por ello, los investigadores de la Red GTD tienen el compromiso de llevar a los municipios el análisis realizado con el propósito de compartir el aprendizaje generado y, en donde la situación local lo permita, detonar un proceso de reflexión respecto a cómo los actores del Consejo, en su respectiva función, contribuyen o no, a que estos espacios concebidos en la LDRS se orienten a cumplir con el objetivo para el cual fueron creados.

Finalmente, consideramos que las lecciones aprendidas a lo largo de este proceso fortalecen por un lado el trabajo en grupo y los enfoques colaborativos, objetivos iniciales que aceptaron los integrantes del grupo de expertos miembros de esta Red, y favorecen con este esfuerzo el trabajo creativo y de aporte metodológico que, sin duda, será de utilidad para la diversidad de agentes involucrados en el reconocimiento y documentación de las problemáticas rurales del país y responsables de gestionar el desarrollo de los territorios. Por otro lado, resaltamos como resultado destacable el ambiente colaborativo que se ha generado en el marco de la nueva institucionalidad deseable, donde las universidades y las instituciones de educación superior e investigación, representadas por los miembros de la Red, se han sumado activamente al proyecto surgido del INCA Rural y del IICA, el cual se propone impulsar y consolidar mediante esta Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural, una nueva dimensión de colaboración que busca impactar de manera favorable en la consolidación de un enfoque de desarrollo alternativo para el medio rural mexicano y de manera particular para sus territorios y sus instituciones.

The background features a complex network of white lines connecting various human icons. The icons are stylized, with some representing individuals and others representing groups or families. The network is set against a blue background with a subtle, repeating pattern of the same network structure, creating a sense of depth and interconnectedness.

CAPÍTULO IV

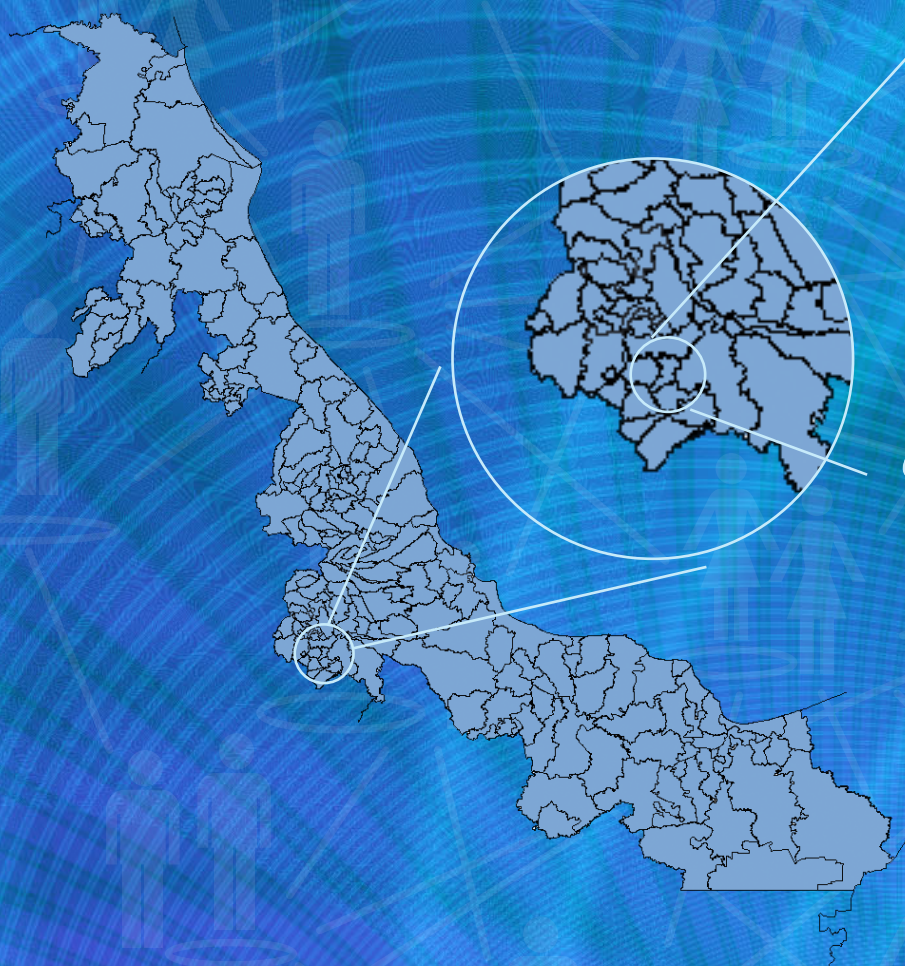
PRINCIPALES ESTUDIOS DE CASO A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO



INCA
Rural

RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio
Los Reyes, Veracruz



María de los Ángeles León Chávez

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural es un proyecto de investigación coordinado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, que surge del interés que tiene la Secretaría de Agricultura Desarrollo Rural Pesca y Alimentación –SAGARPA- por encontrar mecanismos que vinculen a las universidades y centros de investigación que hay en el país, en acciones para el monitoreo y de medición en campo de temas relacionados con la gestión territorial del desarrollo.

La SAGARPA encomendó al Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural –INCA Rural A.C.- el seguimiento al desarrollo del proyecto que tiene como objetivo el establecimiento de una red de investigadores para el análisis y la colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo y gestión territorial

El 27 y 28 de agosto de 2009 tuvo lugar la reunión de trabajo para la conformación de la red de investigadores, quienes propusieron como nombre el de “Red para la Gestión Territorial del Desarrollo”. Durante este encuentro se determinó, como primera acción de investigación la documentación de casos municipales relacionados con la operación de los principales espacios de participación social para la planeación y toma de decisiones en torno al desarrollo rural, a efecto de medir su grado de institucionalidad y concurrencia.

Este documento corresponde a la sistematización del caso del municipio de Los Reyes en el estado de Veracruz, y hace particular énfasis en la situación que guarda el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable –CMDRS- por ser este espacio el que tiene como fundamento legal a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable –LDRS-, instrumento que orienta el desarrollo de la política rural en el país.

Los cuestionamientos que orientaron la investigación son: ¿Cuál es la estructura del Consejo? ¿Es un Consejo de papel o un organismo activo? si está activo ¿en qué grado (desde la mera formalidad hasta la participación consciente de sus actores que conocen el por qué y para qué de su hacer)? ¿Es un espacio reconocido por la sociedad por los beneficios colectivos que genera? ¿Qué instituciones externas están representadas? ¿Cómo se da la concurrencia institucional y de programas? ¿Desde este espacio se promueve la acción colectiva para solventar los problemas que limitan el desarrollo del territorio? ¿Qué factores favorecen la operación del consejo? ¿Qué factores limitan la operación del consejo?

La información que se presenta fue recolectada a través de entrevistas con actores clave (autoridades municipales, consejeros comunitarios, operadores institucionales y asesor municipal) y de talleres con el CMDRS; también se revisaron los documentos: reglamento interno del consejo, diagnóstico y Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable –PMDRS- y la LDRS.

La estructura del documento incluye: contexto general de la problemática; breve descripción de la condición que tiene en el municipio el capital territorial: físico-ambiental, humano,

social, económico e institucional; la caracterización del caso del CMDRS; lecciones aprendidas; líneas de acción sugeridas; una reflexión final y anexos.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

Los Reyes está ubicado en la Región de las Grandes Montañas en el Estado de Veracruz, en la sierra Madre Oriental, en la porción conocida como Sierra de Zongolica, en las coordenadas: 97°02'30" de Longitud Oeste y 18°40'09" de Latitud Norte. Forma parte de los 56 municipios que integran al Distrito de Desarrollo Rural 005-Fortín –DDR-005-; y sus colindancias son: al norte con el municipio de Tequila, al sur con el municipio de Texhuacan, al este con Zongolica y al oeste con los municipios Tlaquilpa y Atlahuilco.

Tiene una extensión territorial de 33.72 Km² que representa 0.05% de la superficie total del estado, ubicándose en la Provincia fisiográfica XII Sierra Madre del Sur y a la subprovincia 70 Sierras Orientales.

Los asentamientos humanos en las localidades de Los Reyes, ocurren en condiciones de accidentada orografía, con pendientes pronunciadas que dificultan el acceso al recurso agua para consumo y para actividades agropecuarias.

El bosque de coníferas es el principal recurso natural en el municipio, sin embargo, los requerimientos de ingreso y de alimento de las unidades de producción, provocaron el aprovechamiento exhaustivo y clandestino de la madera y la apertura de tierras para el cultivo de maíz y la introducción de pequeños hatos de ovinos criollos que al pastorear de forma extensiva ramonean la vegetación que los rodea y afectan la regeneración natural del bosque

La situación anterior mantiene al maíz como un cultivo de subsistencia y a la actividad de ganadería menor en condiciones de baja rentabilidad, y a ambas actividades con impactos negativos para la conservación y restauración de los recursos forestales maderables y no maderables.

La baja rentabilidad de las actividades primarias y el detrimento de los recursos forestales son parte del escenario de pobreza que viven los pobladores de Los Reyes, a esto se agregan los problemas de desnutrición, alcoholismo y enfermedades infectocontagiosas y el valor de 4.7 para el grado de escolaridad.

El 73.68 % de las localidades de Los Reyes están consideradas como de muy alta marginación y el restante 23.31% de alta marginación (Gráfica 1). Por lo anterior, Los Reyes es considerado un municipio con grado de marginación muy alto, con un valor de 1.6846, que lo ubica en el lugar número 11 del estado y el 128 a nivel nacional con respecto a los 2,454 municipios existentes en 2005 (INEGI, 2005).

Los Reyes presentan un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio bajo con valor de 0.549, colocándolo en la posición 2,344 entre los 2442 municipios del país, existentes hasta 2000. Un grado de desarrollo humano bajo, indica la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población para que esta logre adecuados niveles de bienestar en salud, educación e

ingreso. En el IDH de Los Reyes se ve reflejado el bajo nivel de ingresos de la población económicamente activa, así como las limitaciones para acceder a servicios educativos y de salud.

ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO	
MUNICIPIO	LOS REYES
Tasa de mortalidad infantil	45.7
% de personas de 15 años o más alfabetos	57.6
% de personas de 6 a 24 años que van a la escuela	58.9
PIB per cápita en dólares ajustados	104.4
Índice de sobrevivencia infantil	.675
Índice de nivel de escolaridad	.580
Índice de PIB per cápita	.391
IDH	.549
Grado de desarrollo humano	Medio Bajo
Lugar nacional	2344

Fuente: CONAPO, 2005. Índices de Desarrollo Humano. Anexo Estadístico Cuadros.

Las limitantes para generar ingresos provenientes de las actividades primarias (72 %), secundarias (10.5%) y terciarias (2.3%) son motivo de la emigración de jóvenes y adultos a centros de población regionales (Orizaba y Córdoba), nacionales e internacionales (E.U.A. y Canadá). Los recursos provenientes de la población migrante que llegan al municipio se invierten en la construcción de la vivienda y con poca frecuencia en actividades relacionadas con las actividades económicas primarias.

Los esfuerzos institucionales para superar el rezago social y la afectación ambiental tienen historia en el municipio, sin embargo, el impacto de tales iniciativas no ha sido valorado y ha ocurrido de manera dispersa, cada quien haciendo lo que considera prudente y en pocas ocasiones se ha tomado en cuenta la opinión de la población para definir un rumbo de desarrollo que sea compartido.

Los intentos, que hoy se hacen desde el CMDRS, sugieren un camino para lograr la participación real de la población en la toma de decisiones que les afectan, y que tienen relación con las inversiones para el desarrollo de lo rural que se aplican en el municipio.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico-Ambiental

El corredor industrial Cd. Mendoza-Córdoba con salida directa por autopista al puerto de Veracruz, tiene conexión con la Sierra de Zongolica. El punto para la conexión es la ciudad de Orizaba, desde aquí, en una hora de viaje por carretera asfaltada de dos carriles y en extremo sinuosa, se llega a Los Reyes. En el municipio, el desplazamiento hacia cualquiera de sus 19 localidades implica recorrer terracerías y tramos recubiertos con cemento hidráulico como el que lleva hasta la cabecera municipal. Los caminos interiores son de un solo carril con pendientes pronunciadas, conducir sobre ellos requiere pericia para orillarse o dar reversa y darle paso a un vehículo que avance en sentido contrario.

El servicio de transporte público le permite a la población trasladarse desde la cabecera municipal hacia Orizaba o Zongolica.

Desde el año 2004, sí se está en la cabecera municipal de Los Reyes, es posible tener acceso al servicio telefónico en una caseta o en el edificio del ayuntamiento; el internet está disponible en la biblioteca municipal y en un Centro Comunitario de Aprendizaje, pero no funciona todos los días. En las localidades Atlanca, Cuacaballo y Zoquiapan hay cobertura de telefonía celular. Y, respecto a la cobertura de los servicios de energía eléctrica es del 85.8% de las viviendas registradas (INEGI, 2005).

Algunas de las limitantes para incrementar la infraestructura de caminos y mejorar las condiciones de tránsito de las existentes; para ampliar la cobertura de servicios de telefonía y concluir al 100% el de energía eléctrica están relacionadas con las condiciones orográficas y ambientales que caracterizan al municipio.

Los Reyes forma parte de la Región Hidrológica RH28B del Papaloapan en la cuenca A del río Papaloapan y está ubicado en la región de Las Grandes Montañas de Veracruz lo que le confiere una orografía accidentada, con presencia de cimas y barrancas en un 90% y pequeños valles en el restante 10%. Esta condición somete a los suelos a la constante presión de los efectos erosivos del agua de lluvia, que se ven incrementados por la disminución de la cubierta forestal y las actividades agrícolas y de ganadería extensiva.

El rango altitudinal en metros sobre nivel del mar se eleva una distancia de 10.35 Km en línea recta de noroeste a suroeste de 1,300 a 2,500 metros sobre nivel del mar, estando la cabecera municipal a 1,640 msnm. Para estas condiciones de montaña, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias -INIFAP-, determinó dos tipos de clima dominantes en Los Reyes: el *Cf templado húmedo* que abarca 1,584 Ha y el *Cm templado húmedo* que cubre 2,170 Ha. Esta distribución climática determina la diferenciación de dos regiones: la templada, que va de la cabecera municipal hacia el norte del municipio, y la fría, que se desplaza hacia el sur hasta las colindancias con los municipios de Atlahuilco y Tlaquilpa. La temperatura promedio es de 17°C y la precipitación pluvial media anual es de 1,500 milímetros.

Los meses más cálidos son marzo, abril y mayo; la temporada de lluvia ocurre entre junio y agosto, durante la cual son comunes las granizadas. Las neblinas o nortes se pueden presentar desde el mes de agosto y durante la temporada más fría que va de septiembre a enero.

La condición orográfica del territorio municipal enfrenta a las comunidades al desabasto de agua para consumo y actividades agrícolas.

El mapa de vegetación de INEGI (2009) determina dos tipos de vegetación para Los Reyes que corresponden con las dos regiones que delimitan los dos tipos de clima; en la región templada predomina el bosque mesófilo de montaña y en la región fría el bosque de pino-encino.

El bosque mesófilo de montaña es propio de climas templados y húmedos, las especies dominantes son el **Liquidámbar styraciflua** L. (ocozote) y la **Tilia spp** (tila). Este es uno de los ecosistemas más frágiles y, que en Los Reyes, mantiene una condición de muy alterado por

las actividades agropecuarias que realiza la población, particularmente, por la roza-tumba-quema para la agricultura de temporal y la ganadería menor de chivos y borregos extensiva. La condición natural de este tipo de vegetación está prácticamente extinta.

El bosque de pino encino aparece en elevaciones a partir de los 1,600 msnm hasta los 2,500 m. Las especies dominantes son del género *Quercus* en el rango altitudinal de 1,600 a 2,000 msnm, predominando el *Quercus peduncularis* (*encino*); y las del género *Pinus*, que comienzan a dominar a partir de los 2,000 msnm, destacando **Pinus patula** Schlecht Et Cham (ocote colorado), y **Pinus pseudostrobus** Lindl (ocote blanco). Este tipo de vegetación también, presenta un grado de alteración alto por las acciones de extracción intensiva de la tala ilegal que durante décadas se llevó a cabo en la región para la comercialización de madera en rollo, labrada y aserrada.

Puede decirse que, el capital ambiental en Los Reyes tiene condiciones de alto a muy alto deterioro con riesgo de desaparecer; en esta condición de realidad aparecen como retos la restauración forestal y de suelos, tareas impostergables para un desarrollo social armónico y económicamente rentable en el entendido que las actividades primarias tienen un lugar importante en el sustento familiar y que el potencial productivo está representado por actividades ligadas al comercio de madera, cuya base son los recursos naturales.

El deterioro de la naturaleza en Los Reyes agrava la situación de disponibilidad y accesibilidad al recurso agua por parte de la población; si bien es un hecho que las condiciones orográficas y la dispersión de las localidades en el territorio dificultan el avance en la dotación de infraestructura como son la apertura de nuevos caminos y mejoramiento de los existentes, así como el suministro de servicios públicos como el de drenaje y agua potable entubada; también es cierto que existen alternativas tecnológicas para atender estas necesidades sociales que deben ser exploradas para encontrar aquellas que sean viables a las condiciones locales.

3.2. Capital Humano

Los resultados del II Censo de población y vivienda 2005 del INEGI, determinaron que Los Reyes tiene una población total de 4 mil 835 habitantes pertenecientes a la etnia Nahuatl, de los cuales 3,909 son hablantes de nahuatl y 1,449 son hablantes de nahuatl y español.

Esta población vive en 19 localidades de más de 50 habitantes y habita 1,016 viviendas particulares, de las cuales el 85.13% carecen de drenaje, el 79 % tienen piso de tierra, el 55.70% carecen de agua entubada de la red pública y en el 57.57% está sin ningún tipo de bien (televisión, refrigerador, lavadora ni computadora). Las viviendas más comunes están construidas con madera y techadas con lámina de cartón o galvanizada.

El capital humano de Los Reyes enfrenta retos para superar el rezago educativo, reflejado en un grado de escolaridad de 4.17, que indica que la población en general no alcanza a cubrir el 5 de instrucción primaria. En general el 34.60% de la población de 15 años y más, es analfabeta y un 11.46% de este segmento no tiene escolaridad y el 58.92% permanece con estudios de primaria incompletos (INEGI, 2005).

Lo anterior, a pesar de los esfuerzos para incrementar la cobertura de infraestructura escolar que, de acuerdo con la actualización 2009 del diagnóstico municipal de desarrollo rural

sustentable, es del 90% y la representan 15 preescolares, 14 primarias, 2 tele-secundarias y un tele-bachillerato.

El alcoholismo y enfermedades infectocontagiosas son los principales padecimientos; estos cuadros se agravan con la desnutrición que padecen niños, jóvenes y adultos. La tasa de mortalidad infantil está en un valor de 45.7 (CONAPO, 2000).

El bajo grado de escolaridad de la población de Los Reyes, la enfrenta a más obstáculos para que las personas que la conforman puedan desenvolverse como ciudadanos activos, conscientes de sus derechos y obligaciones individuales y colectivos; así como para el ejercicio de procesos reflexivos que les ayuden a identificar en sus contextos de vida y trabajo las limitantes de su desarrollo personal, familiar y de pueblo. Una población como la de Los Reyes con la riqueza cultural Nahuatl encuentra aún más obstáculos para fortalecer a sus individuos en un contexto de oferta educativa formal que es mayoritariamente en español para individuos que en también en mayoría son monolingües del Nahuatl.

La dotación de infraestructura educativa es necesaria pero no suficiente para superar el rezago educativo y lograr el incremento de matrícula y eficiencia terminal de la escolaridad básica, media y superior; también es deseable la valoración de la calidad de los procesos educativos en correspondencia con los rasgos culturales de la población, y desde luego la atención de la problemática expresada en los capitales físico-ambiental, social y económico, esto si la pretensión es incrementar la matrícula en primarias, secundarias, bachilleratos y universidades.

3.3. Capital Social

En Los Reyes la existencia de sujetos sociales con representatividad formal y democrática en los espacios de participación social es incipiente. Sí se forman grupos, tantos como las acciones de los programas federales y estatales demanden para la canalización de apoyos; sin embargo, estos grupos son transitorios, no logran madurar en relaciones de trabajo colaborativo y acuerdos relacionados con una visión de desarrollo de mediano y largo plazo que les permita avanzar a la formalización jurídica y consolidación organizativa.

En este ámbito municipal se registró la existencia de 3 sujetos sociales activos:

- La Sepan Okotokanixtle S.C. de R.L. que se conformó con el propósito de superar restricciones que le impedían a sus socios obtener permiso para el aprovechamiento legal del bosque. Actualmente, cuentan con programa de manejo y el acompañamiento de un Prestador de Servicios Técnicos Forestales.
- El Comité Municipal Campesino afiliado a la Confederación Nacional Campesina –CNC- organismo gremial que tiene una papel importante en la dinámica política partidista que vive el territorio municipal.
- La Unidad Indígena de la Sierra de Zongolica A.C. con sede en Zongolica y con representación en Los Reyes; se trata de un organismos que busca la canalización de apoyos públicos (federales y estatales) y privados para las actividades agrícolas de los campesinos particularmente en la producción de alimentos en condiciones de invernadero.

Ninguna de las tres organizaciones tiene representación en los espacios de participación social que operan en el municipio.

En tanto la población de los Reyes permanezca al margen de procesos de organización formales y surgidos en la base de intereses compartidos y de una visión común que de rumbo al trabajo en equipo, con compromiso y sentido de responsabilidad para lograr objetivos de mediano y largo plazo, su representatividad en espacios de toma de decisiones que les afectan corre el riesgo de ser marginal. Esto va en detrimento de ejercicios de planeación para el desarrollo porque sin una base social que esté dispuesta a asumir los retos que representa elevar la competitividad de las actividades económicas y la restauración del capital físico-ambiental, la planeación es de escritorio y no trasciende a superar la realidad de pobreza y marginación que hoy caracterizan a este municipio.

3.4. Capital Económico

La superficie total del municipio es de 7,062.84 hectáreas, de las cuales el 13.19% son ejidales (San Juan Atlanca y Zoquiapa) y el resto es propiedad privada. Las actividades agropecuarias y forestales se llevan a cabo en 1,396 Unidades de Producción (UP) que ocupan 67.54% de la superficie total. De la superficie ocupada por las UP, el 79.25 % tiene actividades agropecuarias o forestales.

La población económicamente activa representa el 23.74% de la población total; de ésta, el 23.66% se reporta como ocupada y clasificada en los siguientes sectores productivos: 72.02% en el sector primario (agricultura, ganadería y forestal); 10.48% en el sector secundario (minería, industria manufacturera y construcción) y 2.27% en el sector terciario (comercio, transporte, comunicaciones, servicios financieros, etc.).

Las principales actividades económicas son las agrícolas primarias (Anexo 3, Tabla 1) y pecuarias que se realizan en terrenos con pendientes superiores al 70%. Estas actividades han tenido un impacto negativo en el mantenimiento de la riqueza natural observable en la deforestación y erosión del suelo, debido entre otras causas a la práctica común de la roza-tumba-quema.

Los principales cultivos son el maíz y el café, la producción del primero es de autoconsumo y tiene la mayor superficie sembrada -584 Ha-; el segundo se cultiva en las localidades de Atlanca, Cuacaballo, Totolinga, Ocotepec, Ahuatepec, Totolatempa, Iczotitla y la Cabecera Municipal, ocupa una superficie de 250 Ha y la producción se comercializa localmente.

El sector pecuario está representado por ganado menor en hatos de 5 a 20 cabezas de ovinos y/o caprinos principalmente criollos, con manejo de pastoreo extensivo. Los propietarios no aplican tratamientos zosanitarios y el destino de la producción es el autoconsumo. El impacto de los proyectos para tecnificar este modelo es bajo, básicamente porque las inversiones se canalizan a la adquisición de animales y dejan de lado la capacitación y asistencia técnica permanente.

Los datos de la actividad forestal que se realiza en el municipio, corresponden a los reportados en el VIII Censo Agropecuario y Forestal (INEGI, 2007) e indican que el volumen de producción forestal de madera en rollo fue de 0.20 m³ y el de madera para leña fue de 29.59

m³ en tanto que el volumen de madera obtenido por explotación en las UP que reportaron corte de árboles es de 96.46 m³ para encino y de 1,620.28 m³ para otras especies.

Los números de la producción y explotación forestal son limitativos para dar cuenta del deterioro de los recursos maderables por el carácter extractivo y mayoritariamente ilegal con que se lleva a cabo el aprovechamiento de árboles, principalmente de los género *Pinus spp* y *Quercus spp* que se extraen de rodales naturales.

La extracción de madera deriva en un alto grado de deforestación y erosión que son evidentes a la vista. En estos procesos influye que el 90% de la población utiliza la leña como fuente principal de combustible.

Con relación al nivel de ingresos, la información del anuario estadístico de Veracruz 2005 (con datos al 14 de febrero del 2000) señala que el 35.40% de la PEA ocupada representada por 1,144 personas, no recibe ingresos por el trabajo que realiza; el 12.58% recibe hasta el 50% de un salario mínimo; el 27.18% recibe más del 50% y menos de un salario mínimo, el 15.20% recibe más de uno y hasta dos, el 2.97% recibe más de dos y menos de 3, el 1.31% recibe de 3 hasta 3 y solamente el .08% recibe más de 10 salarios mínimos, con base en estos datos en los Reyes el 39.77% de la población subsiste con menos de un salario mínimo. Para 2005, CONAPO reporta que el 76.32% de la PEA ocupada tiene ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Las actividades económicas en este territorio tienen un carácter de subsistencia cuyos beneficios en especie para el autoconsumo y en ingresos monetarios son limitados para superar condiciones de vulnerabilidad como la desnutrición y la endeble o nula tecnificación de los procesos productivos. El bajo poder adquisitivo de la población también tiene impacto en la educación de niños y jóvenes que a temprana edad inician actividades laborales con baja remuneración o de migración a otros territorios para complementar el ingreso familiar, lo que conlleva al abandono de los estudios.

La dinamización y mejora de la economía local requiere aportes tecnológicos adaptables a las condiciones fisiográficas y adoptables para el pueblo Nahua que habita este municipio, quien tendrá mejores condiciones para asumir los retos en la medida que vaya acompañado de procesos que posibiliten el desarrollo de sus capacidades y habilidades técnicas y de organización para el trabajo, de otro modo la gente permanecerá como simple espectador de acontecimientos que ya le son comunes y a los cuales se adapta sin hacer un alto para reflexionar en qué medida la dinámica actual de su cotidiano quehacer tiene impacto en su vida futura.

3. 5. Capital Institucional

En el territorio de Los Reyes el capital institucional que conecta a la población con los servicios de las instancias federales y estatales es el ayuntamiento. En la ciudad de Orizaba, la población puede contactar al personal de las oficinas regionales federales de CFE, SRE, SEMARNAT, PROFEPA, CONAFOR, OPORTUNIDADES-SEDESOL y SAGARPA; y estatales como la Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente –SEDESMA-, Dirección General de Desarrollo Forestal de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Rural Forestal y Pesca – SEDARPA-.

En Córdoba a dos horas y media en transporte público están ubicadas las oficinas regionales de SEDESOL, FONAES y Financiera Rural. Para los trámites relacionados con la SCT es necesario trasladarse a la ciudad capital Xalapa.

En la cabecera municipal de Zongolica a 20 minutos en autobús, está ubicado el Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena (CCDI) de la comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en donde la población tiene acceso a programas especiales.

Con excepción del programa OPORTUNIDADES que opera SEDESOL ninguna otra institución tiene personal fijo en el municipio. La Agencia Mexicana para el Desarrollo Rural Sustentable S.C. –AMEDERS- del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria –PESA- que coordina la FAO en convenio con la SAGARPA tiene personal vinculado al desarrollo comunitario pero con oficina en el municipio de Zongolica.

En términos generales, la operación institucional en Los Reyes se da a través de técnicos de enlace que llegan a solventar asuntos de carácter administrativo o de instrumentación operativa de los programas que coordinan, esto cuando así lo demandan sus necesidades institucionales.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO

En los Reyes existen cuatro espacios orientados a la participación social que están formalmente constituidos: El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable –CMDRS-, el Consejo de Desarrollo Municipal –CDM-, el Consejo de Protección Civil y el Consejo de Seguridad Pública.

El **Consejo de Protección Civil** como órgano de consulta, planeación y coordinación del sistema municipal de protección civil.

El **Consejo de Seguridad Pública** para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar sus libertades, orden y paz públicos.

El **CDM** busca impulsar una participación social, amplia y democrática de la población organizada en la orientación, aplicación y vigilancia de los recursos del fondo de infraestructura social municipal (FISM) del Ramo 33. Está conformado por 11 Consejeros comunitarios, Presidente, Tesorero, Secretario, Regidor único y Síndico municipales; Un vocal de control y vigilancia; Un contralor interno y Dir. de Obras Públicas.

El **CMDRS** tiene su fundamento legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable –LDRS- publicada en el diario oficial de la federación el 7 de diciembre del año 2001. El artículo 24 de LDRS mandata la instalación de estos consejos como *“...instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable...”*.

De estos, el CMDRS y el CDM operan como espacios para la toma de decisiones relacionadas con la planeación del desarrollo y la distribución de recursos públicos. Y en el presente estudio se hace énfasis en el funcionamiento del CMDRS.

4.1. Antecedentes del CMDRS

La instalación formal del CMDRS tuvo lugar el 19 de julio del año 2002, entonces estuvo conformado por 26 personas, de las cuales 14 eran mujeres, incluida la presidenta municipal. A partir de 2008, la operación del consejo está ligada a la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial que conduce la SAGARPA para fomentar su institucionalización mediante acciones que garanticen la participación real de la población en la construcción y/o actualización de plan municipal de desarrollo rural sustentable, como un instrumento útil en la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros que son necesarios para hacer realidad las alternativas que tienen potencialidad en el territorio para superar las condiciones de marginación.

4.2. La estructura del CMDRS

El cambio de administración municipal promueve la reestructuración del consejo, que a partir de 2008 está integrado por 16 personas: 13 consejeros comunitarios de igual número de localidades, el presidente municipal que ocupa el mismo cargo en el consejo, el jefe de CADER de la SAGARPA que funge como secretario técnico; de los 13 consejeros comunitarios 4 también lo son en el CDM, uno de ellos es titular en el CDM y suplente en el CMDRS.

De los 13 consejeros comunitarios 7 son mujeres representantes de igual número de comunidades. La presencia de la mujer en este consejo se mantiene desde el año 2002.

“Está conformado por consejeros que son representantes de comunidades, son productores y productoras, es un consejo mixto, no es un consejo de puros hombres porque si era un consejo de puros hombres pues no se estaba dando prioridad a la población femenina...está conformado por un presidente del consejo que es el presidente municipal, por el secretario técnico del consejo que es el jefe del CADER de la SAGARPA, y pues relativamente es la estructura operativa del consejo” (Asesor Municipal).

De las 19 localidades que conforman al municipio, 68.42% están representadas en el CMDRS. La información del diagnóstico municipal, señala que los consejeros comunitarios que tradicionalmente se integraban al consejo eran los agentes municipales, y que a partir de la reestructuración 2009, se abandona esta práctica buscando la incorporación de personas que efectivamente representen a los intereses de las comunidades.

Los resultados de las entrevistas con consejeros comunitarios autoridades municipales aportan evidencia de que algunos perciben que su elección fue promovida o por integrantes de grupos comunitarios o desde el ayuntamiento.

La selección la hizo “Mi comunidad, me invitaron los compañeros, si quería yo participar, es opcional, no nos pagan ni nada”. “A mí me propusieron, primero nos hicieron una invitación... ya luego me citaron como comitiva de un proyecto, me invitó el de fomento agropecuario, al principio no lo quería yo aceptar porque dije la verdad no sé nada. Los de fomento agropecuario me dieron el cargo”.

“El comité de un proyecto, me nombro como representante y ya de ahí yo me quede, y haber hasta donde podemos llegar, que tanto podemos lograr”.

“...después del análisis situacional de las invitaciones que se giraron...para la conformación del consejo, el H. Ayuntamiento, la dirección de fomento agropecuario y el asesor municipal, eligieron a las personas que conformarían el cuerpo de H. Consejeros de Desarrollo Rural, esto de acuerdo al liderazgo que cada persona muestra en su comunidad y sus perfiles”.

4.3. La vida orgánica del CMDRS

La SAGARPA, en convenio con el estado instrumentó desde 2001 una estrategia para acompañar el desarrollo de los CMDRS e inició como Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural, que en breve (2002) cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal y a partir de julio de 2008 se le reconoce como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial (EDRT).

Desde sus inicios esta estrategia contempló la figura de un agente externo que dinamizara la operación del consejo, así surgieron los coordinadores municipales que a partir de 2008 son identificados como asesores municipales.

El actual asesor municipal del CMDRS de Los Reyes está en funciones desde 2008; sus responsabilidades están orientadas dinamizar la vida orgánica del consejo para que éste cumpla con el propósito que señala el artículo 24 de la LDRS, esto a través de acciones orientadas a promover una participación real de la sociedad en el análisis de la problemática que enfrenta el capital territorial y en la construcción de un Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable –PMDRS-, para esto es necesaria la construcción colectiva de una visión de futuro y de pautas para el trabajo que deben incorporarse en un reglamento interno y en un programa de trabajo.

En el éxito de la acciones para instrumentar la EDRT influye el conocimiento que tengan los principales actores del fundamento legal del consejo, de sus funciones y del reglamento interno.

Con respecto al conocimiento que tienen del fundamento legal que regula la operación del consejo, los resultados son los siguientes: 55% de los entrevistados señaló no saber de la existencia de la LDRS, el 22% dijo haber escuchado que existe esa ley y el 11% explicó con claridad el fundamento legal del consejo.

Todos los consejeros entrevistados que representan el 56% manifestaron en un 88% tener una clara idea de sus funciones, y el 11% representado por el presidente del consejo, no tiene claridad.

“Reunir en las comunidades, y hacer los diagnóstico de cómo estamos y, de ahí sacamos la que más nos prioriza, cómo lo vamos a conseguir ó para dónde vamos a ir.”.

“Yo tengo que saber qué tanto es de presupuesto que llega al municipio y qué proyectos son los que se van a pedir y cómo se van a trabajar. Para mí en lo personal es mejor en equipo, que individual, porque yo desde niña tuve la responsabilidad de trabajar con

mis hermanos en trabajos domésticos en equipo, de ahí yo me baso en decir que es mejor trabajar en equipo que individualmente.”

“Vengo en representación de mi comunidad, para exponer sus necesidades. Cuando vengo a las reuniones, les llevo la información a mi grupo, son puras mujeres.”

“Venir cada vez que nos invitan a la reuniones, hacemos grupos y dialogamos cuáles son las necesidades de nuestra comunidad. Como yo he tenido 2 años acá como consejera... se hizo un diagnóstico municipal, en el que está integrado lo humano, social, ambiental. Todo esto y diagnosticamos qué necesidades tiene nuestro municipio, en lo social se refiere a los servicios con lo que cuenta y no cuenta nuestro municipio, en esto están las funciones de un consejero”.

Otras manifestaciones de los consejeros que hacen alusión a lo que les toca hacer son:

“Tenemos la obligación de ver los proyectos que se van a decidir para las comunidades”

“Ver si lo que se va a hacer es provechoso o no; ver cuánto presupuesto hay”.

“Informarnos sobre los proyectos para las comunidades” “Le damos esta información a las comunidades”.

“Los que somos agentes municipales aprovechamos las reuniones para dar la información”

El consejo como espacio de participación social cuenta con un Reglamento Interno –RI- que data del 11 de diciembre de 2008 y fue actualizado el 20 de noviembre de 2009. Este documento consta de 10 capítulos –disposiciones generales, objeto, principios, conformación y estructura, funciones y responsabilidades como consejo, asambleas, funciones y responsabilidades de los miembros, comisiones especiales y sanciones-.

El nivel de conocimiento que tienen los miembros del consejo entrevistados de su RI es el siguiente: 88.88 % expresan con claridad lineamientos básicos del RI relacionados con las funciones de los consejeros comunitarios (Cap. VII, Art. 22 del RI), 11.11% dijo no saber si existe un RI y ningún consejero demostró conocimiento de las disposiciones de los restantes 9 capítulos.

“...por ejemplo si un consejero ya tiene 3 faltas seguidas, de ahí ya no se le recibe como consejero, se le da de baja. Tiene uno que ser puntual en la reunión, por ejemplo, si una persona llega muy tarde a la reunión se le llama la atención. Hay que saber cómo se trabaja un proyecto, si llega un proyecto nosotros como consejeros tenemos que decidir a dónde se va”.

“...hicimos un reglamento interno de nosotros, donde especifica que con 3 faltas se da de baja al consejero”. “Lo que nos marca el reglamento, es que nosotros como consejeros debemos de respetar mucho a las autoridades, si vamos a ir a una dependencia tenemos que llegar respetuosamente para que lo que nosotros lleguemos a solicitar sea aprobado, de una manera respetuosa”

“Se hizo una reunión para hacer un reglamento y como consejero tengo voz y voto”. “Nos estamos aplicando las sanciones o castigos a los consejeros”. “Tenemos fallas, la

puntualidad no la cumplimos, a veces no nos avisan con tiempo". "El buen funcionamiento depende de nosotros".

En opinión del Asesor municipal el grado de cumplimiento del reglamento interno es regular y su argumento es el siguiente:

"no lo podríamos calificar como bien porque relativamente los consejeros están retomando este punto, aunque ya lo tienen y cada vez que nos reunimos, checan y analizan que "x" consejero llegó tarde y ahí va su sanción, que "x" consejero pues a lo mejor no llegó y ven cuáles eran las obligaciones..., pero apenas se están adaptando y apropiando de ese reglamento...si estamos hablando que desde el 2002 se instaló el consejo pues a estas fechas prácticamente sí podría ser un documento propio de ellos, desgraciadamente esos reglamentos internos creo que nada más se habían quedado en documentos porque nunca se habían aplicado, y pues si estamos hablando que desde el año pasado se le está tomando auge a ese reglamento interno, es como apenas se están apropiando ellos. Y podríamos decirle que es regular más que nada".

Para los consejeros el reglamento interno se aplica de forma regular en 77%, 11% opinó que sí se aplica y un 11% dice que no se aplica. Con base en las expresiones de los consejeros es factible decir que las actividades realizadas por el asesor municipal en torno al RI han tenido un efecto positivo para que sea un instrumento que comienza a ser apropiado por los miembros del consejo, quienes lo perciben como algo útil para:

"Nuestro reglamento que nosotros fundamos, es útil porque nosotros no estaremos vacilando hacia el rumbo que estamos agarrando, porque nos damos cuenta como estamos acabando con nuestra naturaleza y nuestra tierra".

"Nos sirve mucho, porque es nuestra herramienta para llevar a cabo los trabajos, ser más responsables"

"Nos sirve para saber nuestros derechos y obligaciones, que están ahí en el reglamento. Si no tenemos ninguna base no podemos exigirle nada a la autoridades".

La periodicidad ordinaria de las sesiones de consejo es bimestral, y son frecuentes las reuniones extraordinarias relacionadas con la atención que demanda la negociación de proyectos en las ventanillas institucionales. En 2009 tuvieron lugar 4 sesiones ordinarias y 8 extraordinarias con el 80% de asistencia (dato aportado por el asesor municipal); el presidente del consejo hace acto de presencia en la apertura de las sesiones y permanece en aquellas que requieren de su intervención.

Los temas más abordados en las sesiones tienen relación con la actualización del diagnóstico y plan municipal de desarrollo en un 40%, y con la gestión de proyectos productivos en un 60%.

La representación regional o local de las 9 secretarías federales que deberían formar parte del consejo (Artículos 21 y 24 de LDRS) o en su caso tener presencia en las sesiones que demanden su atención, está reducida a la de SAGARPA. En 2009, ninguna otra institución federal o estatal hizo acto de presencia en el consejo.

Las actividades del consejo están sujetas a un programa de trabajo que sí, es reconocido entre los consejeros comunitarios que manifestaron haber participado en su construcción.

4.4. La gestión para el desarrollo rural desde el consejo

Con apoyo del asesor municipal, el CMDRS de Los Reyes realizó actividades con enfoque participativo en modalidad de talleres para la actualización del diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable. La visión de futuro y misión para el desarrollo con perspectiva de largo plazo que están contenidas en el PMDRS son las siguientes:

Visión: *“Ser un consejo municipal de desarrollo rural sustentable, apropiado de las estrategias de desarrollo rural territorial, con la finalidad de lograr el desarrollo rural en el eje económico, social, físico ambiental y humano de los habitantes y con ello mejorar la calidad de vida de la población en poco tiempo”.*

Misión: *“Somos un consejo de desarrollo rural sustentable que representa un municipio formado por hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, en su mayoría de bajos recursos económicos, jornaleros y autoridades municipales dedicados a las actividades del campo y tenemos como objetivo generar ingresos económicos propios, para capitalizar al municipio y sus comunidades, nos dedicamos a las actividades agropecuarias y forestales, y muy pocos al comercio y deseamos que todos en el municipio alcancemos mejores niveles de vida a través de la participación, planeación, la gestión concurrente e institucionalización del desarrollo rural”.*

El 88% de los entrevistados dijo saber que existe una visión de futuro, de los cuales 62.5% manifestó haber participado en talleres donde acordaron el enunciado, sin embargo, del total de sujetos entrevistados 25% la explican en sus palabras, 37.5% no recuerdan que dice y 37.5% no saben que existe.

“...de aquí a 20 años nuestro panorama sería que ya estaríamos más, y la visión que es tan preocupante es la falta trabajo y de estudios. Y la falta de estudios preocupa porque muchas veces los alumnos quisieran seguir estudiando. Si nosotros no luchamos por recuperar la naturaleza, vamos hacia un lugar donde no vamos a encontrar nada”.

“Todos nosotros la construimos”. “Nosotros la construimos con el plan de trabajo”.

El 62.5% de los consejeros entrevistados indicaron que la misión fue construida con su participación en reuniones con el asesor municipal, pero solo el 25% hizo aportaciones para explicarla en sus palabras y el resto dijo no saber lo que dice ni para qué sirve.

Puede decirse que estos enunciados en su contenido aún son ajenos a los integrantes del CMDRS, quienes comienzan a estar familiarizados con su existencia, aunque aún requieren avanzar en cuanto a su utilidad como una realidad lograble a la que se desea llegar: la visión; y como hilo conductor de las acciones a ejecutar para llegar al escenario deseado: la misión.

El PMDRS es el instrumento para la gestión de soluciones a los problemas detectados en el diagnóstico de los capitales físico-ambiental, humano, social, económico e institucional. La definición de las soluciones proviene del planteamiento de objetivos de desarrollo:

- **OBJETIVO GENERAL:**
 - *Contribuir al desarrollo del municipio, desde la estrategia de desarrollo rural territorial, teniendo como base la planeación de abajo hacia arriba, desarrollando proyectos que sean capaces de sentar las bases, para detonarlo.*
- **OBJETIVOS PARTICULARES:**
 - *Generar la participación del consejo en pleno*
 - *Planear desde lo local con los principales actores*
 - *Impulsar la Gestión Concurrente con la población rural*
 - *Institucionalizar el desarrollo rural; es decir que el consejo se apropie de su propio desarrollo.*

Para lograr los objetivos, durante las acciones de actualización del plan, los consejeros de las siguientes líneas y soluciones estratégicas: comunitarios con la colaboración del Asesor municipal fueron involucrados en la definición

EJE DE DESARROLLO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	SOLUCIONES ESTRATÉGICAS
FISICO-AMBIENTAL	Manejo de Uso Racional del Recurso Forestal	Fortalecer el establecimiento de plantaciones forestales
		Establecer programas de manejo forestal en comunidades donde el bosque sea la principal actividad productiva
		Capacitar sobre establecimiento de plantaciones forestales
	Recuperación de Suelos	Establecer plantaciones forestales en áreas deforestadas
		Realizar actividades de conservación de suelos con terrazas de muro vivo y zangas ciegas, entre otros
		Capacitar a la población sobre labranza de conservación y recuperación de suelos
ECONÓMICO	Renovación de plantaciones de café con especies producidas en el municipio	Establecer un vivero tecnificado de café para producir las especies adecuadas a la zona
		Capacitar sobre manejo de cultivo de café, plagas y enfermedades
	Valor agregado al producto existente (torrefacción de café)	Implementar la torrefacción del café con la finalidad de darle un valor agregado a la producción
		Capacitar sobre la torrefacción de café
	Generación de empleos a partir de agricultura protegida	Establecer invernaderos de hortalizas, legumbres y flores para generar ingresos económicos y empleos
		Establecer módulos de hongo seta para generación de ingresos económicos y empleos
	Llevar a cabo capacitaciones sobre estas actividades productivas	
HUMANO	Atención a población estudiantil	Agendar compromisos con autoridades educativas, municipio y sociedad de padres de familia
		Seguir recomendaciones que asigna la CNDH
	Mejora en condiciones de vida	Capacitar a la población con la importancia de los valores humanos para mejorar su condición de vida
		Proyectos productivos grupales con la finalidad de motivar el trabajo en equipo (hortalizas, floricultura, hongos, plantas medicinales, etc.).

EJE DE DESARROLLO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	SOLUCIONES ESTRATÉGICAS
SOCIAL	Integración de figuras jurídicas	Integrar figuras jurídicas legalmente constituidas
	Igualdad social y política	Capacitar a las autoridades locales y de las comunidades sobre igualdad social, sin lucro religioso y político
	Arraigar a la población en su lugar de origen	Apoyar los proyectos propuestos para que la población no emigre por falta de empleo Gestionar apoyos económicos en programas enfocados a la falta de empleo
	Atención preponderante al problema social de alcoholismo y drogadicción	Agendar acciones y estrategias con organismos gubernamentales y de la sociedad civil con la finalidad de atender este problema social en la población demandante

Fuente: Asesor del CMDRS de Los Reyes, Ver

El planteamiento de los objetivos refleja más una orientación genérica de atención a los que son propios de la EDRT que impulsa la SAGARPA, que hacia las aportaciones que hayan hecho los consejeros durante las actividades participativas y con la base de los problemas clave que deben superarse en los capitales diagnosticados, el resultado son enunciados con palabras que para consejeros y autoridades municipales son de compleja apropiación.

Al analizar la definición de líneas y soluciones estratégicas se observa la atención que se da solventar los problemas del capital territorial, sin embargo, la amplitud y generalidad de los objetivos se hace evidente al denotar la ausencia de acciones que contribuyan a lograr los que están señalados como objetivos particulares.

De las soluciones estratégicas surge el planteamiento de los proyectos productivos que deben negociarse ante las instituciones. Esta negociación es realizada por el Asesor municipal. La relación entre los proyectos y las líneas estratégicas se determinó con los datos del inventario 2008 que proporcionó el asesor municipal.

TIPO DE APOYO/PROYECTOS	Monto Asignado	No. de Beneficiarios
Iniciativas productivas para proyectos de ovinos, pavos y hongo seta	188,000.00	48
Paquetes de hortalizas	96,000.00	49
Paquetes de maíz (fertilizante)	567,000.00	186
Captación de agua (rotoplas)	\$329,000.00	329
Reforestación	16,986.57	34
Mantenimiento forestal	59,182.66	59
Equipamiento de una panadería rural	90,000.00	6
Equipamiento rural e infraestructura	451,000.00	40
Cría y engorda de cerdos	40,000.00	20
Cría y engorda de cerdos	40,000.00	10
Establecimiento de una unidad ovina	40,000.00	10
Ampliación y equipamiento de estanques de truchas	40,000.00	10
Establecimiento de una granja porcina	40,000.00	10
Total	1,999,596.20	814

Fuente: Asesor del CMDRS de Los Reyes, Ver.

De la inversión reportada para 2008: \$451,400.00 provienen del Programa para la Adquisición de Activos Productivos de SAGARPA e incluye aportaciones del estado y de productores; \$90,000.00 de Empleo Temporal de SEDESOL, \$76,169.25 del PROARBOL de CONAFOR,

\$1,182,000.00 del programa Espirales Indígenas Fieles de la Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente del estado –SEDESMA-, y \$200,000.00 del DIF estatal.

Otras inversiones para el desarrollo rural que aplican en el municipio son las relacionadas con el PESA a través de AMEDERS. Esta agencia tiene presencia en 13 de 19 localidades, de las cuales 10 son de muy alta marginación y 3 de alta marginación. Las inversiones realizadas están distribuidas en 13 proyectos: Diez de sistemas de captación de agua de lluvia para la producción de hortalizas con \$1, 065,573.60; dos de cisternas con \$496,018.00 y uno de hortalizas por \$156,500.00. La CDI mantiene inversiones a través del Programa de Organización Productiva para la Mujer Indígena -POPMI- y Fondos Regionales Indígenas –FRI-, de los cuáles no se obtuvieron datos de montos para 2008 o 2009.

Los proyectos ejecutados mantienen relación con 3 líneas estratégicas: Manejo de Uso Racional del Recurso Forestal, Recuperación de Suelos y Mejora en condiciones de vida, que representan el 36.36% del total; y con el 22.70% de las soluciones enunciadas en el cuadro anterior.

Con base en los datos del ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural generado por el Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Soberanía alimentaria de la Cámara de Diputados, se detectaron 45 programas federales para el ámbito rural que pueden aplicar en el territorio de Los Reyes, de estos 19 tienen acciones, de los cuales 5 son sociales de DICONSA, SEDESOL, y CDI, 4 son ambientales de CONAFOR y SAGARPA, 6 de competitividad de SAGARPA y SE a través de FONAES, 2 son del Ramo 33, 1 laboral de SEDESOL y SCT, y 1 financiero de FIRA.

De los 19 programas federales que hacen presencia en Los Reyes, solamente el 36.84% están apoyando iniciativas locales vinculadas al PMDRS y son los siguientes: PET y OPORTUNIDADES de SEDESOL; PROARBOL, Manejo Forestal y Plantaciones Forestales Comerciales de CONAFOR; Adquisición de Activos Productivos y Programa de Soporte de SAGARPA.

Estos programas están insertados en 3 secretarías federales: SEMARNAT, SEDESOL. y SAGARPA; sin embargo, esto no significa que su personal tenga presencia en el CMDRS o que esté al tanto de los alcances y visión de desarrollo; solo el representante local de SAGARPA ha tenido acceso al PMDRS. Es la gestión del Asesor municipal la que lleva los proyectos a las ventanillas institucionales. Y en el caso del PESA son los técnicos de AMEDERS quienes realizan el trabajo de gestión, lamentablemente su relación con el CMDRS es prácticamente nula.

La información obtenida en el CMDRS indica que desde este espacio emergen hacia las instituciones propuestas de proyectos que atienden al 22.72% del total de acciones estratégicas contenidas en el plan, y que aquellas que tienen relación con la infraestructura y obra pública son atendidas desde el CDM.

En sesiones de consejo se presentan las propuestas de inversión y los consejeros emiten opinión de su acuerdo o no con la instrumentación de determinado proyecto, y su participación en la negociación de estos ante las instituciones está limitada a proporcionar la información y documentación que permita la integración formal de los expedientes técnicos.

En la toma de decisiones respecto a quién, en dónde y con cuánto beneficiar, el 87.5% de los consejeros entrevistados señalaron que desconocen la presencia de liderazgos o de grupos de poder que tengan influencia. Y, tampoco proporcionaron datos de personas o grupos que tengan preferencia para recibir el apoyo de los proyectos.

La oficina de la dirección de fomento agropecuario funciona como ventanilla para recibir y atender las iniciativas, quejas u opiniones de la población.

Al cuestionar a los consejeros sobre cuál es la utilidad del plan municipal el 75% orientó sus respuestas a visualizarlo como un plan de trabajo que dice que hacer para mejorar y el 87.5% se identificó como un actor que tuvo participación en su elaboración.

“Lo hicimos nosotros como consejeros, nosotros lo decidimos junto con el asesor y el de fomento agropecuario”.

“Todos lo hicimos en la reunión, nosotros lo hicimos ahí están las necesidades de las comunidades”.

Con lo expuesto hasta este punto puede decirse que la gestión del PMDRS está en manos del asesor municipal; que la participación del CMDRS está limitada a las aportaciones que hace para definir las acciones “estratégicas” que tienen sustento en el trabajo de diagnóstico y en necesidades del día a día y que la relación encontrada entre proyectos que atienden líneas estratégicas del plan municipal de desarrollo es producto del trabajo individual de cada actor institucional en atención a sus respectivas agendas, y no de la vinculación y articulación con el consejo como espacio de participación social en ejercicios de planeación para el desarrollo.

4.5. Desarrollo de cohesión territorial

Los proyectos que vinculan a más de una comunidad son 2 que representan el 18% y son el de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia para la Producción de Hortalizas que opera AMEDERS y el de reforestación del programa PROARBOL de CONAFOR. Ambos proyectos también se llevan a cabo en otros municipios. El resto de los proyectos reportados en este informe presenta dispersión territorial y corresponden a iniciativas con pequeños grupos que adolecen del acompañamiento técnico para madurar y trascender a actividades económicamente rentables.

4.6. Operadores en el territorio

En el ayuntamiento no cuentan con un registro de Prestadores de Servicios Profesionales – PSP- independientes. Pero, sí hay operadores de este tipo en el territorio. Tal es el caso de los técnicos de AMEDERS que trabajan la estrategia del PESA en al menos 13 de 19 localidades y el de un Prestador de Servicios Técnicos Forestales que acompaña a la Sepan Okotokanixtle S.C. de R.L en la gestión de las autorizaciones de aprovechamiento forestal.

Las decisiones que toman los técnicos citados con los productores en relación a las actividades de desarrollo que emprenden, no se apoyan en el diagnóstico de la condición del capital territorial realizado en el CMDRS, ni en los lineamientos que define el PMDRS.

El trabajo de estos operadores está relacionado con el cumplimiento de las metas que marcan sus respectivos programas de trabajo en el caso del PESA y/o con los requerimientos de los productores como ocurre con los servicios técnicos forestales.

Los técnicos identificados conocen la existencia del CMDRS pero no han recibido capacitación relacionada con la LDRS, ni han tenido acceso al PMDRS.

Al asesor municipal también se le cataloga como PSP, y es evidente que como operador es pieza clave para facilitar la participación de los actores del consejo en la construcción del diagnóstico y del plan municipal de desarrollo; así como en la negociación de subsidios y otros recursos que demande la instrumentación de las soluciones a los problemas.

En 2009 el promedio del monto de honorarios para los asesores municipales fue de \$84,700.00 provenientes del convenio entre el estado y la SAGARPA para operar el programa de soporte. El asesor de Los Reyes inició labores a partir de enero del mismo año y recibió sus honorarios en dos ministraciones, la primera en el mes de diciembre, y la segunda en el primer bimestre de 2010. Estas condiciones laborales afectan su desempeño y lo orillan a buscar otras alternativas de ingreso que lo distraen de la importante labor que debe realizar para dinamizar la concurrencia y promover a la institucionalización del consejo.

Las soluciones que den competitividad a las actividades económicas y contribuyan a la restauración de los recursos naturales en el territorio de Los Reyes requieren la inserción del saber técnico y de negociación que poseen los PSP que operan en la Sierra de Zongolica, por ello, es deseable que desde el ayuntamiento y CMDRS se les invite a sumarse en la tarea de poner en marcha los proyectos prioritarios para el desarrollo local.

5. LECCIONES APRENDIDAS

- El método de trabajo aplicado por el asesor municipal para actualizar el diagnóstico y PMDRS favorece la participación social en la toma de decisiones respecto a: 1) cuáles son los principales problemas del capital territorial, 2) cuáles son las acciones que deben realizarse para superar los problemas, 3) cuáles son las reglas que van a normar las funciones de los consejeros y 4) cuáles son las principales actividades a desarrollar para incorporarlas en un programa de trabajo.
- Los consejeros comunitarios sí están comprendiendo su papel, pero el esfuerzo realizado tiene el riesgo de no trascender por: 1) el cambio de administración que ocurre cada tres años y que implica la reestructuración del CMDRS y 2) por el mecanismo de elección de los consejeros, que conlleva a que no tengan una representación real de los intereses de las comunidades.
- Los consejeros comunitarios tienen baja credibilidad entre la población de la localidad que representan, esta situación esta permeada por el mecanismo de selección; los limitados resultados del consejo con respecto a proyectos en marcha y la nula promoción que hace el ayuntamiento de los objetivos y mecanismo de trabajo del CMDRS al interior del municipio.

- La visión de futuro y la misión son dos elementos relevantes del PMDRS y tienen el propósito de servir como hilos conductores de las iniciativas de desarrollo y de las actividades que instrumente el consejo en pos de un escenario donde estén superados los problemas. Si los consejeros desconocen el sentido y contenido de ambos enunciados no hay camino hacia la apropiación de objetivos y menor es la disposición al trabajo para lograrlos. En Los Reyes los consejeros comienzan a percibir la utilidad de estos enunciados. Sin embargo, el texto de los mismos parece no contener los anhelos de los actores y estar más orientados a los objetivos de la estrategia de desarrollo rural territorial.
- El reglamento interno del consejo tiene un formato que en lo general es ajeno a los actores del CMDRS. El esfuerzo realizado en la actualización de este instrumento tiene impacto positivo entre los consejeros en el tema de sus derechos y obligaciones y en la utilidad que representa para darle seriedad a las sesiones. Y queda claro que la estructura del reglamento obedece a la demanda institucional para satisfacer el requisito.
- En la estructura del CMDRS de Los Reyes es destacable la representación del género femenino en un 53%. Durante las entrevistas, las mujeres demostraron mejor dominio de los temas cuestionados y son quienes enunciaron la tarea que tienen de compartir con sus representados lo que ocurre en el consejo.
- Las líneas estratégicas definidas en el PMDRS no abordan alternativas de solución a las limitantes que enfrentan las comunidades con respecto a la disponibilidad de agua para consumo y actividades productivas. En este sentido el PESA a través de AMEDERS puede complementar el análisis de la condición de los capitales físico-ambiental, humano, social y económico con el propósito de afinar la identificación de soluciones e incorporarlas al plan.
- Los proyectos identificados tienen baja correspondencia con las líneas (36.36%) y soluciones estratégicas (22.70%) enunciadas en el PMDRS; y las acciones de gestión están cargadas a la atención los capitales físico-ambiental y económico y desatienden la negociación de aquello que demanda el capital humano, social e institucional.
- Las instituciones federales y estatales que tienen presencia en el territorio no tienen presente al CMDRS como una instancia con la cual deban coordinar sus intervenciones. Con excepción de SAGARPA, hay un pleno desconocimiento de la LDRS. La operación de estas instituciones sigue siendo de carácter sectorial y en apego a sus objetivos y metas.
- La desvinculación del CMDRS con las instituciones federales y estatales tiene relación con la ausencia de esfuerzos desde el ayuntamiento para dar a conocer el PMDRS y hacer propuestas estratégicas que articulen los recursos de los 45 programas que pueden aterrizar en Los Reyes.
- El PMDRS aún no es visualizado como un instrumento de trabajo, útil para negociar con las instituciones y provocar su concurrencia en acciones estratégicas para el desarrollo del municipio.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

- Revisar la estructura del PMDRS con el propósito de afinar los objetivos de desarrollo, orientándolos a la solución de los problemas que describe el diagnóstico, como el del agua y en consecuencia replantear los enunciados de las líneas y soluciones estratégicas.
- Trabajar en una redefinición de los enunciados de visión y misión para asegurar que los actores del consejo vean reflejadas sus ideas y motivaciones. Esto facilita la apropiación de los objetivos de desarrollo y contribuye a generar un ambiente en el que hay intereses individuales y comunes que son compartidos.
- Es necesaria la coordinación del CMDRS con la Agencia de Desarrollo Rural del PESA. En esta agencia el consejo puede encontrar: 1) apoyo para actualizar y mejorar el diagnóstico del capital territorial porque el equipo técnico de AMEDERS aplica metodología participativa en el nivel de comunidad; 2) un canal de atención a soluciones estratégicas relacionadas con la seguridad alimentaria y enfocadas a superar el agravado problema de desnutrición y el de disponibilidad de agua, 3) apoyo para la gestión de alternativas que mejoren la competitividad de las actividades primarias.
- Generar un reglamento interno que tome en cuenta el perfil de los consejeros, con el propósito de facilitar su comprensión y aplicación. Tener presente que el RI es una herramienta para el trabajo cotidiano de los consejeros, que debe contener los acuerdos para una convivencia armónica y apegada a los derechos y obligaciones de todos.
- Atender la gestión de las soluciones estratégicas de los capitales humano y social que están enunciadas en el PMDRS, en las que destaca la importancia de fortalecer la formación de sujetos sociales dotados de valores y con las capacidades y habilidades que demandan para detonar la economía local.
- Involucrar a los actores del consejo en acciones de seguimiento a los proyectos en operación. Esto es indispensable para aprender de las experiencias buenas y malas. ¿Qué pasa si un proyecto fracasó porque el “grupo se desintegró” o porque el dinero para activos se repartió entre la gente? Parece que ocurre nada, y en consecuencia la credibilidad es nula y la inversión fue gasto.
- Proporcionar a las autoridades municipales información puntual y con carácter ejecutivo de la LDRS, propósito del CMDRS y de la utilidad del PMDRS como instrumento para la negociación con instituciones y articulación de los programas.
- La localización geográfica de las localidades de Los Reyes y la condición de las vías de comunicación para llegar a ellas tienen impacto entre los PSP independientes que generalmente buscan lugares más accesibles para ofertar sus servicios; por lo tanto, esfuerzos como el del PESA que opera a través de AMEDERS deben ser capitalizados por los actores municipales, e invitarlos a acordar una estrategia de trabajo conjunto, que ayude a resolver los problemas del territorio y que atienda los intereses del equipo técnico.

- Solventar la situación de pago inoportuno de honorarios que enfrenta el asesor municipal. Es inadmisibles, que un actor clave para impulsar el desarrollo rural vea trastocado su legítimo derecho a un ingreso justo y periódico.

7. REFLEXIÓN FINAL

Cuando una forma de actuar para satisfacer una necesidad social se ha hecho un comportamiento típico, habitualizado; esa forma repetitiva de hacer las cosas frente a una determinada necesidad se convierte en una conducta normada, con una carga de significado y de deber moral, ético o estético convirtiéndose en una conducta institucionalizada (Austin, 2000).

Con base en la apreciación que hace Austin de lo que es una conducta institucionalizada y en el análisis del caso del CMDRS de Los Reyes, es factible decir que este consejo aún no está institucionalizado, porque ello implicaría:

- 1) La adecuada representatividad e interacción de los individuos y sujetos sociales en el espacio de participación para compartir y debatir sus intereses individuales y colectivos, y en este consejo apenas está representado el 68.42% de las localidades que lo integran, pero ¿Qué legítima esta representación tomando en cuenta la percepción de los mismos consejeros de haber sido elegidos desde el ayuntamiento?

Para ser adecuada, la representatividad debería ser: a) incluyente de las diversas manifestaciones sociales que tienen presencia en el territorio, b) proporcional, en busca de equilibrar la participación de los actores sociales, y c) plural con respecto a las preferencias político partidista de la sociedad. Y en el consejo de Los Reyes solo hay 13 personas que tienen la representación del total de habitantes de igual número de localidades, y que con dificultad puede ser la voz de la diversidad de manifestaciones sociales que existen el territorio y en este contexto la proporcionalidad es cuestionable. La pluralidad merma en tanto la elección de consejeros favorece a quienes están en las filas de partido en gobierno.

- 2) El reconocimiento y valoración de la sociedad del espacio de participación porque efectivamente atiende y satisface sus necesidades específicas y colectivas, situación que no se percibe en el municipio porque la población en lo general no percibe la existencia y beneficios del consejo; y las instituciones que hacen presencia en el territorio desconocen su fundamento legal y no ven en este consejo a una institución del territorio que puede contribuir a elevar la eficiencia y eficacia de sus acciones.

Respecto a la concurrencia institucional que implica coincidir varios en un mismo lugar y el ánimo de participar en algo para lograr un propósito que beneficie a una mayoría, puede decirse que en este municipio no ocurre y menos aún en torno a acciones para el desarrollo local e intermunicipal; evidencia de esto es el generalizado desconocimiento que tienen los operadores institucionales del marco legal, de los esfuerzos de planeación que se hacen en el consejo y el actuar sectorial que mantiene cada institución.

Lo anterior no solo es atribuible a los operadores institucionales enfrascados en el cumplimiento de metas, sino al mismo CMDRS y a las autoridades municipales que poco hacen para difundir el PMDRS entre organismos federales, estatales y de la sociedad civil, más aun entre la población. Es claro que, sin una demanda local bien argumentada y con respaldo social, hay menos posibilidades de hacer concurrir a las instituciones en el territorio municipal.

Así, diagnóstico y PMDRS aún tienen más peso como documentos que como procesos dinámicos para apoyar la toma de decisiones, y en lo general le son ajenos a un pueblo que en mayoría es monolingüe del Náhuatl y tiene baja representación en el espacio creado para reorientar el rumbo de su desarrollo.

La institucionalización de los CMDRS y la concurrencia institucional como proceso para lograr un fin mayor, sí requieren del apoyo del asesor municipal, sin embargo, el esfuerzo que realiza este actor del desarrollo se ve disminuido con el mecanismo de pago de sus honorarios. ¿Qué persona con responsabilidades de familia puede permanecer 8 o 10 meses sin percibir ingresos?, es obvio que el asesor busca alternativas de trabajo paralelas al que realiza con el consejo. En este contexto laboral los resultados se ven comprometidos y se crea el círculo vicioso de “-tú haces como que me pagas y yo hago como que trabajo-”.

El pago extemporáneo de los asesores municipales, es un reflejo de cómo se percibe el trabajo en el campo, como si trabajar en el medio rural y para los productores implicara bajos honorarios y además envueltos en procesos administrativos tortuosos y obsoletos. Pareciera que la población rural no tiene derecho a servicios profesionales con calidad.

Lamentablemente, el escenario laboral de los PSP con perfiles técnicos que aplican en el campo presenta escasas oportunidades laborales y bien remuneradas; pero algo debe poder hacerse desde las estructuras que administran los subsidios para solventar estos cuellos de botella, de lo contrario ni el CMDRS de Los Reyes, ni otros contarán con equipos de profesionales que coadyuven al desarrollo del territorio.

En tanto, la institucionalización del CMDRS y la concurrencia institucional permanecen como tareas pendientes en las manos de autoridades municipales conminadas a ver un horizonte de desarrollo que trascienda sus 3 años de ejercicio gubernamental e intereses partidistas; de las de operadores institucionales llamados a interesarse en el deber ser y quehacer de los CMDRS; de las de consejeros que ostenten una adecuada representación y que ejerciten sus derechos y obligaciones.

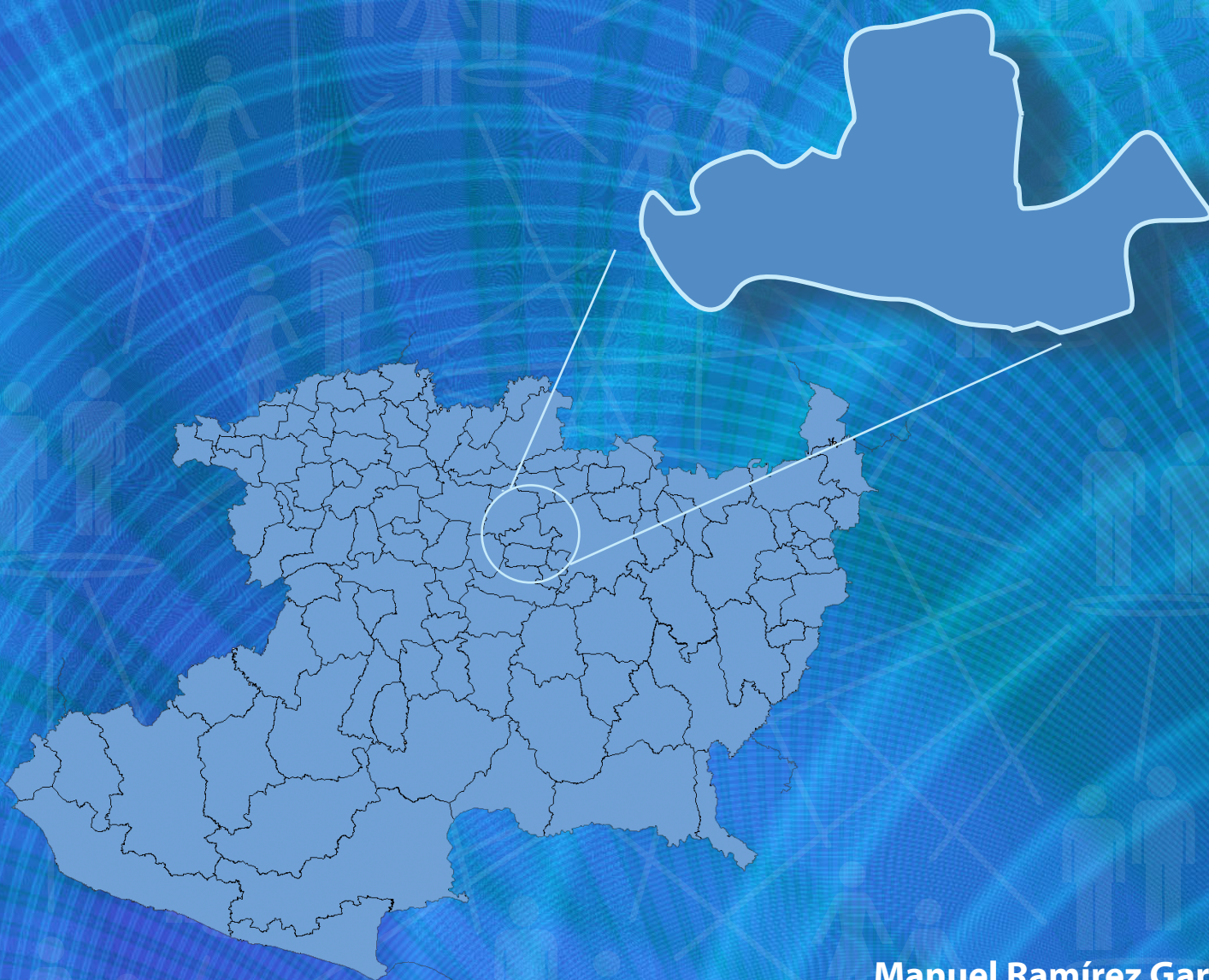
8. BIBLIOGRAFÍA

- Austin, M. T. R. 2000. "Para Comprender el Concepto de Cultura" Publicado en Revista UNAP Educación y Desarrollo, año 1, N°1, Marzo 2000. <http://tallersepulveda2008.files.wordpress.com/2008/04/cultura-2-austin2.pdf> [Consulta de fecha 12 de enero de 2009]
- CMDRS de Los Reyes, Ver. 2009. Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. H. Ayuntamiento de Los Reyes, Veracruz.
- CMDRS de Los Reyes, Ver. 2009. Diagnóstico Municipal. H. Ayuntamiento de Los Reyes, Ver.
- CONAPO, 2005. Índices de Desarrollo Humano. Anexo Estadístico Cuadros. Documento PDF.
- Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. www.coneval.gob.mx. [Consulta de fecha 18 de noviembre de 2008]
- INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo agropecuario 2007, VIII Censo Agropecuario y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009
- INEGI. Estados Unidos Mexicanos. II Conteo de Población y vivienda 2005. Aguascalientes, Ags. 2009
- SIAP-SAGARPA, Anuario Agrícola 2008. <http://www.siap.gob.mx/index.php?idCat=159&idSegCat=1> [Consulta de fecha 19 de diciembre de 2009]



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio
Quiroga, Michoacán



Manuel Ramírez García
Centro Universitario de Michoacán

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y LOS ACTORES DEL MUNICIPIO DE QUIROGA
4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DE QUIROGA, MICHOACÁN
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

1. PRESENTACIÓN

En el marco de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural promovida por SAGARPA e INCA Rural, así como, por el IICA y en coordinación con el Centro Universitario de Michoacán, se inició un trabajo de investigación cuya finalidad principal fue diagnosticar el tipo de institucionalidad y concurrencia institucional con las que opera el Ayuntamiento del Municipio de Quiroga, Michoacán, durante 2009 y principios del 2010. Este objetivo tiene como finalidad práctica la detección de los procesos que hacen factible la implementación de instancias de coordinación para el desarrollo territorial municipal. De aquí, la preocupación por la gestión pública que permite la institucionalidad y concurrencia institucional en el ámbito local. La pregunta que orientó este diagnóstico fue: ¿Las instancias de coordinación interinstitucional promueven el desarrollo territorial y si cuentan con la fortaleza institucional necesaria para cumplir esta función?

La respuesta que sustentó este proceso de investigación fue que es muy probable encontrar instancias de coordinación interinstitucional que estuviesen promoviendo el desarrollo y que en gran medida, esta función dependería de la consistencia institucional con la que operan. Para elaborar este diagnóstico se realizaron entrevistas individuales a varios miembros y funcionarios públicos del Ayuntamiento de Quiroga; asimismo, se asistió a varias reuniones de diferentes instancias de planeación municipal, como fue el caso de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), en algunas reuniones de Comités de Desarrollo Comunitario (CODECOS), de Cabildo y del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Concluimos que de todos ellos, el más consistente en cuanto al impulso de la planeación participativa y ejecución de la gestión y políticas públicas para el desarrollo territorial rural fue el CMDRS, por lo que, se analizaron documentos tales como el reglamento y el plan de desarrollo municipal rural, entre otros. De igual forma, se consultaron textos e investigaciones sobre las condiciones que guarda el municipio de Quiroga con la intención de ubicar los indicadores de una línea base que permita entender y hacer más comprensible la participación e intervención de los actores protagonistas del desarrollo territorial en la conformación de un tipo de institucionalidad y concurrencia institucional como factores claves del mismo.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

La gestión pública que promueven los Ayuntamientos para impulsar el desarrollo territorial tiene que ver con factores internos y externos. En este apartado se presentarán algunas de las principales variables del contexto nacional, estatal y regional, con la clara intención de ubicar el entramado en el que se encuentran los gobiernos locales.

En el ámbito nacional, es conocida la reestructuración institucional que está en proceso en diversos espacios de la realidad. Esta dinámica opera con un grado de complejidad en la cual

se presentan, al mismo tiempo, avances y retrocesos. En lo económico, las instituciones buscan alternativas para construir un proyecto de desarrollo más justo pero al mismo tiempo crece la desigualdad. En lo político, se han creado instituciones que facilitan el acceso y disputa por el poder pero al mismo tiempo existe una baja credibilidad en los partidos políticos. En lo social, varias instituciones como familia, comunidad y organizaciones de la sociedad civil, se presentan como opciones para mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo son obstáculos para lograr este fin. En lo cultural, los usos y costumbres fomentados por diversas instituciones se han visto también envueltos en una recomposición que algunas veces apunta al fortalecimiento de una identidad nacional y otras a su desmoronamiento. En el ámbito de las políticas públicas, la institucionalidad y concurrencia institucional como país, también está en refuncionalización y, de igual manera, presenta esta lógica zigzagueante; es decir, un funcionamiento que a veces nos permite ser eficientes, eficaces y efectivos en la gestión de lo público, pero en otras no. Por ello, un trabajo de esta índole tiene mucho sentido, pues reconocer, desde el ámbito local, las posibilidades de otro tipo de institucionalidad, podría permitir construirla y proponerla.

El desarrollo institucional de Michoacán puede observarse mejor si se ubica la dinámica con la que opera la competitividad del estado. A nivel estatal, de acuerdo con los datos del IMCO (2008), se indica que el nivel de competitividad de Michoacán en ese año avanzó al colocarse en el lugar 23, ya que, en el 2006 ocupó el lugar 26. En los últimos seis años, el crecimiento de los **ingresos por habitante** de Michoacán fue ligeramente superior al de las tres entidades más competitivas (Distrito Federal, Nuevo León y Baja California). Con ello, la brecha entre el ingreso por habitante de Michoacán y el de aquellas entidades asciende a 104,768 pesos, monto equivalente a 2.4 veces al ingreso actual de los michoacanos; por otro lado, es uno de los estados más incluyentes, al ser el de mayor igualdad entre mujeres y hombres en primaria y secundaria, y el tercer lugar en participación laboral de la mujer. Los **factores que contribuyen a mejorar la competitividad** del estado son: **sistema político estable y funcional**: ocupa el lugar 13 y está 16% por encima de la media nacional. **Gobiernos eficientes y eficaces**: ocupa el lugar 14 y está 3% por encima de la media nacional. Los **factores que frenan su competitividad** son: **sociedad incluyente, preparada y sana**, y **sectores económicos en vigorosa competencia**: ocupa en ambos el lugar 29 y está 36% y 60% por debajo de la media nacional, respectivamente. **Mercados de factores eficientes y manejo sustentable del medio ambiente**: ocupa en ambos el lugar 27 y está 15% y 24% por debajo de la media nacional, respectivamente. **Economía dinámica y estable**: ocupa el lugar 26 y está 15% por debajo de la media nacional. **Aprovechamiento de las relaciones internacionales**: ocupa el lugar 25 y está 42% por debajo de la media nacional. **Sistema de derecho confiable y objetivo**: ocupa el lugar 24 y está 17% por debajo de la media nacional. **Sectores precursores de clase mundial**: ocupa el lugar 22 y está 32% por debajo de la media nacional (IMCO: 2008).

La competitividad de Michoacán no sobresale de la media nacional en ningún factor, en cinco de éstos, se encuentra cercano a la media nacional y en los cinco restantes está muy rezagado de ésta. De los cinco cercanos a la media nacional, únicamente dos (Sistema político estable y funcional y Gobiernos eficientes y eficaces) están por encima de ella. La entidad debe redoblar sus esfuerzos en los factores más rezagados, para mejorar su competitividad (IMCO: 2008).

En relación con los ocho estados que integran la región Centro-Occidente, Michoacán ocupa el séptimo lugar. Lo que más destaca del avance de Michoacán es su mayor crecimiento económico, atribuible en parte al crecimiento de su inversión extranjera directa, que pasó de números negativos a cerca de 2 mil millones de pesos, un aumento de 40% en sus ingresos por turismo y de 70% en la maquila de exportación (ambos en términos nominales). Además, su sector inmobiliario avanzó en 50% (en número de créditos hipotecarios ejercidos). Finalmente, resaltan importantes avances en innovación, ya que también se solicitó un mayor número de patentes en el estado. Por otro lado, en relación con variables institucionales, el estado mejoró en el combate a la informalidad y en transparencia, pero por otro lado disminuyó el gasto público en inversión y redujo su eficiencia en recaudación (IMCO: 2008).

Otro dato importante es que, de los 113 municipios, solamente ocho de ellos tienen integrado el COMPLADEMUN con su Reglamento, pero solamente en dos municipios funcionan: Puruándiro y Maravatío.

En lo que se refiere a la región Pátzcuaro-Zirahuén, se recuperan los siguientes datos: está integrada por siete municipios: Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan. La principal actividad económica de la región es el turismo, le sigue agricultura y pesca. Esta región aporta el 1.5% de la producción bruta del Estado. La mayor parte de la producción agrícola de la zona es usada para el autoconsumo. Las artesanías se convierten en una de las principales potencialidades endógenas de la región, destacando varias de ellas por ser productos tallados en piedra y cantera, cobre, alfarería bruñida, petates de tule, telares de cintura y tallados de madera y laca, entre otros. Se trata de una región de lagos que desafortunadamente se ha desaprovechado, pues en la misma están el de Zirahuén y Pátzcuaro, con un gran problema que es el de la sustentabilidad, en tanto el deterioro está impactando al desarrollo de la población, presentándose una tendencia que en el corto plazo, podría poner en peligro la existencia de los mismos.

La Región Pátzcuaro—Zirahuén, cuenta con una superficie de 11,712 kilómetros cuadrados que representa el 3% de la extensión territorial del Estado. Tiene una población de 179,287 habitantes que representa el 4% de la población del Estado, 105,503 de los cuales son población estudiantil. Esta Región cuenta con el 4% de la población económicamente activa del Estado. La comercialización de productos artesanales presenta limitantes que han frenado el desarrollo de las familias que se dedican a esta actividad. Existen, además, retos importantes para desarrollar una oferta de productos turísticos integrales. El uso intensivo de los recursos forestales, la tala clandestina, los incendios forestales y la erosión de los suelos, han puesto en riesgo la sustentabilidad de la región en el mediano plazo, sobre todo en los lagos de Pátzcuaro y Zirahuén.

En la región no se cuenta con escuelas de nivel licenciatura y hay un total de 57,300 alumnos, 66% de ellos se concentran en los municipios de Pátzcuaro y Salvador Escalante. El 14% de los estudiantes son de Preescolar, 50% de Primaria, 20% de Secundaria, 9% de Bachillerato, 0% de Licenciatura y 7% de Capacitación para el Trabajo. Esta región tiene municipios pequeños y otros relativamente extensos. La región tiene dos municipios catalogados con un alto grado de marginación Huiramba y Salvador Escalante. Los municipios que tienen mayor

área de oportunidad en lo que se refiere a infraestructura de viviendas en la región son Huiramba en el indicador de agua entubada, Erongarícuaro en drenaje y Tzintzuntzan en energía eléctrica. En servicios de salud de la región, Lagunillas es el municipio con menor número de clínicas y Quiroga el municipio con menor porcentaje de población con servicio médico. Quiroga y Salvador Escalante son los municipios con menor grado de alfabetización de la región (SEPLADE: 2008).

En lo que se refiere al grado promedio de escolaridad en la región, el más alto corresponde a Pátzcuaro con 7.2, mientras que a Lagunillas se le atribuye el 5.5, el más bajo de la región. Por su parte Quiroga se encuentra en el nivel intermedio con un 6.1 por ciento.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y LOS ACTORES DEL MUNICIPIO DE QUIROGA

3.1. Capital Físico Ambiental

Se localiza al norte del Estado, en las coordenadas 19°40' de latitud norte y 101°32' de longitud oeste, a una altura de 2,080 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Coeneo, al este con Morelia, al sur con Tzintzuntzan, y al oeste con Erongarícuaro. El municipio de Quiroga tiene una superficie de 211.52 km², la cual representa el 0.35% del total de la superficie del Estado de Michoacán. La distancia de éste a la capital del Estado es de 45 Km. En términos de comunicaciones y transportes, el municipio de Quiroga se encuentra a media hora ó 45 minutos de la ciudad de Morelia, además de que cuenta con caminos asfaltados en la mayoría de sus comunidades. En cuanto a la longitud carretera por tipo de camino, de un total de 47 kilómetros, 23 son troncales, 12 pavimentados y 12 revestidos. Su clima es templado con lluvias en verano.

Tiene una precipitación anual de 788.6 milímetros cúbicos, con temperaturas que oscilan de 4.9 a 25.6° centígrados. El municipio de Quiroga es parte de la cuenca del Lago de Pátzcuaro, por lo cual tiene que ver con la problemática de la misma. Se trata de una cuenca cerrada con una superficie de 93,430.54 hectáreas de las cuales 9,757 corresponden al Lago. Está integrada por una población de 194,985 personas. Es una región turística e histórica muy importante. Su principal problema es que desde los años 40, el lago ha experimentado un retiro del espejo de agua y recientemente, un acelerado deterioro por contaminación y usos inadecuados del recurso (Proregiones: s/f).

3.2. Capital Humano

En el año 2005, el municipio contaba con una población total de 23,391 habitantes, de los cuales, 11,327 eran hombres (47.4%) y 12,566 (52.6%) mujeres. La tasa de crecimiento poblacional en 2000-2005 fue de -0.4%. La densidad de población fue de 82.2 habitantes por kilómetro cuadrado. Con respecto al total del estado, el municipio concentra apenas el 1.5 %de la población total. La tasa de crecimiento en el municipio es de 1.17%. Está compuesto por 14 localidades. Cuenta con una migración anual, al 2005, de 522 o sea una tasa de

migración anual del 2.2%. Porcentaje de la población que vive en localidades menores a cinco mil habitantes 42.82% (SEIM: 2007).

Por otro lado, el índice de desarrollo humano en 2005 fue de 0.7511. Mientras que el de marginación, también para ese año, fue catalogado como medio alto. En Quiroga, la población no derechohabiente de servicios de salud es de 89.4%, mientras que la tasa bruta de mortalidad es de 5.7 y la de natalidad es de 24. La tasa de mortalidad infantil (PNUD-2005) fue de 20.09. Mientras que el índice de salud para este municipio fue de 0.7946, (IDH: 2005). Este municipio ocupa el lugar 64 a nivel estatal (CONAPO: 2005), mientras que en la región, en cuanto al índice de marginación se ubica en el 6° lugar (IDH: 2005).

El analfabetismo en el municipio de Quiroga es de 16.76%, La tasa de alfabetización de adultos es de 81.8%. En el municipio de Quiroga, para el año 2005, la población alfabetizada fue de 13,265 personas, mientras que la analfabeta fue de 2,670, de las cuales, 944 fueron hombres y 1,726 mujeres (SIEM: 2007). Respecto al porcentaje de la población sin primaria completa es de 38.1%, la población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela es de 4.4%, mientras que la de 12 a 14 años que no asiste a la escuela es de 20.1%. Este cuadro se complementa con el grado promedio de escolaridad en el municipio que es del 6.1 (IDH: 2005).

En cuanto al número de alumnos egresados frente a los inscritos, en educación primaria, el municipio registró para el periodo 2007-2008 a 558 alumnos egresados, respecto de 3,453 alumnos registrados. En relación a la educación media (bachillerato) se inscribieron 706 alumnos, de los cuales egresaron solamente 108. En cuanto a la capacitación para el trabajo, el municipio, registra 2,120 alumnos en diversos cursos, de los cuales, egresaron 1,812 (SIEM: 2007).

Respecto a viviendas, el número total es de 5,153, de las cuales un 22.6% son con piso de tierra; sin agua son un 6.0%; sin drenaje 9.5 y sin electricidad 0.8%, en cuanto al hacinamiento en las viviendas se registra un 40.6%. El rezago de vivienda es de 9.5% (IDH: 2005).

3.3. Capital Social

Hay instituciones sociales muy importantes que hacen de Quiroga un espacio municipal basado en experiencias de asociación que tienen fuerte influencia en el desarrollo territorial. Se trata de las instituciones con las que operan las comunidades indígenas⁷, sobre todo las que se rigen por usos y costumbres, en donde la asamblea comunitaria es la máxima expresión. En lo particular existe esta figura en las tres principales comunidades indígenas: San Jerónimo Purénchecuaró, Santa Fe de la Laguna y San Andrés Tziróndaro. La confianza que se genera desde esta acción comunitaria es muy importante pues se traduce en apoyos o propuestas sobre el desarrollo territorial.

De las mismas, la comunidad de Santa Fe cuenta con un grado de institucionalidad muy fuerte basado en la figura comunitaria, esto data de hace mucho tiempo, pues fue el primer

⁷ La población total del Municipio Quiroga es de 23,391 personas, de cuales 11,040 son hombres y 12,351 mujeres. De este total, 8,112 son indígenas. Ver <http://www.nuestro-mexico.com/Michoacan-de-Ocampo/Quiroga/> La principal lengua indígena que se habla es el purépecha y la segunda en importancia es el mazahua. Por otro lado, el INEGI, en el Censo de 2005 registra a una población que habla lengua indígena de 6,706 personas (SEIM: 2007).

pueblo hospital que impulsó Vasco de Quiroga en el siglo XVI, además de jugar un papel importante en la luchas sociales agrarias en Michoacán durante los años 70. Lo anterior ha hecho de la comunidad un espacio de participación cuya máxima expresión es la Asamblea General de Comuneros, convirtiéndola en un capital social que opera a favor o en contra de las propuestas de desarrollo territorial. Actualmente, a pesar de este sentido de comunidad, en su interior se manifiesta una división dando pie a dos corrientes importantes, una de ellas, vinculada con el gobierno estatal y la otra ubicándose de manera independiente al mismo.

Por otro lado, hay organizaciones sociales, como es el caso de la Organización Nación Purépecha Zapatista, la cual opera con una lógica de participación e intervención en el desarrollo territorial desde sus estrategias y proyectos que como organización promueve. O en su caso, la Organización de Comuneros Emiliano Zapata, la cual, también tiene una tradición de participación e intervención en los problemas agrarios como en los que plantea el desarrollo territorial.

Los profesores de la sección XVIII del SNTE, tanto los oficialistas como los democráticos, sobre todo los bilingües, son promotores del desarrollo ya que tienen fuerte influencia en los procesos comunitarios, debido a que varios de sus líderes emergen de este movimiento social de maestros. Por otro lado, están las organizaciones ganaderas, de comerciantes y artesanos, las cuales también tienen una presencia muy importante en el municipio.

De igual manera, se encuentran las organizaciones de artesanos, las cuales son variadas y de diverso tipo, pues hay desde las que operan bajo la forma de cooperativas hasta las de orden privado. Todas ellas denotan que en este municipio, una buena parte de la población está organizada y participa en la promoción de su propio desarrollo. La composición social de la población del municipio de Quiroga es diversa, existen organizaciones de indígenas, campesinos, comerciantes, ganaderos y artesanos, entre otros.

3.4. Capital Económico

La población económicamente activa fue de 9,027 personas, de las cuales, 5,820 son hombres (64.47%) y 3,207 son mujeres (35.53%). Esta PEA, por sectores, se distribuye de la siguiente manera: primario 1,074 (11.9%), secundario, 4,847 (53.7%) y terciario 3,106 (34.4%). (INAFED-Datos Socioeconómicos Municipales: 2000)

En cuanto al sector manufacturero, para el año 2003, el municipio de Quiroga, contó con mil 606 unidades económicas, mientras que Uruapan tuvo mil 681 y Morelia, tres mil 143. En el caso del primero, el personal ocupado alcanzó la cifra de 3 mil 463 personas, mientras que en segundo fue de siete mil 832 y en el tercero de 14 mil 606 (INEGI-Anuario estadístico Michoacán: 2008).

El SEIM, de acuerdo a datos del INEGI del 2000, nos indica que la población ocupada, según el tipo de ingreso, se divide la siguiente forma: 1,996 habitantes no percibieron ingreso alguno; 2,152 recibieron menos de 1 salario mínimo; 3,465 percibieron de 1 a 3 salarios mínimos; 842 habitantes recibieron de 3 a 10 salarios mínimos, y 111 recibieron más de 10 salarios mínimos. El porcentaje de la población con ingresos menores a dos salarios mínimos fue de 71.78 (SEIM: 2007).

En agricultura, el municipio cuenta con producción de aguacate en ocho unidades de producción, en 4.81 has, con un volumen cosechado de 38.55 toneladas, asimismo produce avena forrajera, en 21 unidades de producción, en 59.46 has., con 863.85 toneladas cosechadas; produce también maíz amarillo en 197 unidades de producción en 502.94 has., con un volumen cosechado de 729.07 toneladas; en cuanto al maíz blanco, son 820 unidades de producción, en 1,278.08 has, con 1,705.77 toneladas cosechadas, también produce sorgo forrajero en cuatro unidades de producción, en 8 has., con 123.36 toneladas cosechadas (INEGI Censo Agrícola Ganadero y Forestal: 2007).

En el sector ganadero, para el año 2007, en Quiroga, la producción de bovino fue de 126.5 toneladas, mientras que el porcino fue de 22.58 toneladas, el ovino de 5.71, el caprino de 3.82 y el gallináceo fue de 39.35 (SEIM: 2008). A nivel regional ocupa el penúltimo lugar, solamente en el caprino ocupa el segundo lugar. En cuanto a la producción de huevo, para el año 2008, se reportaron 5.86 toneladas y de miel 9.28 ocupando con estas cifras el penúltimo lugar a nivel regional. (SEIM: 2008). Mientras que la producción de leche durante los años 2005, 2006, 2007 y 2008 fueron de 1,245.72, 1,148.931, 1,148.931 y 1,210.81 litros (SEIM: 2008).

Por otro lado, de acuerdo a datos del SEIM (2007), para el mismo año, el municipio de Quiroga, produjo 3,850 metros cúbicos en rollo de Pino y 2,500 de encino.

En cuanto a la industria manufacturera del municipio de Quiroga reportó 1,606 unidades económicas, dentro de las mismas se desempeñan 3,463 habitantes, el sector generó \$5,484 miles de pesos anuales. En el sector comercial dentro del municipio se reportaron 938 unidades económicas, dentro de las cuales 33 son comercios al por mayor, dentro de estos se desempeñaron 1,708 habitantes, las remuneraciones fueron de \$8,717 pesos (INEGI-Anuario estadístico Michoacán: 2008).

En lo relacionado con el turismo, debido a su ubicación geográfica, el municipio de Quiroga cuenta con 19 atractivos turísticos los cuales se clasifican de la siguiente manera: cinco sitios naturales; cuatro museos y manifestaciones culturales, nueve de folklore y uno de otro tipo. Dentro del municipio, en el año 2007, se registraron seis establecimientos de hospedaje turístico clasificándose de la siguiente manera: 0 de la categoría gran turismo; 0 establecimiento de 5 estrellas, 0 de la categoría 4 estrellas; existe solamente un establecimiento con tres estrellas; tres con dos estrellas; 0 con una estrella, y otros dos sin clasificación (INEGI-Anuario estadístico Michoacán: 2008).

Por otro lado, la autonomía financiera del municipio, entendiéndola como ingresos propios contra ingresos totales, fue de 16.98 para el año 2000, mientras que para el 2005 sería de 13.51; en el caso de Morelia, en el año 2000 fue de 29.33 y para el 2005, fue de 41.33; en lo que toca a Tzitzio -el municipio más pobre- para el año 2000 fue de 1.17 y para el 2005 fue de 3.57. Respecto a la dependencia de participaciones (participaciones federales contra ingresos totales) Quiroga se ubicó, en el 2000, con un 41.33% y para el 2005, en 32.39; por otro lado, para Morelia, en el año 2000 fue de 30.28% y para el 2005 fue de 20.59. En cuanto a Tzitzio, en el 2000, la cifra fue de 39% y para el 2005 fue de 41.19% (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

En cuanto a la dependencia de aportaciones (aportaciones federales frente a ingresos totales), el municipio de Quiroga se ubicó, en el 2000, en un 36.95% y para el 2005 en 47.03.

En el caso de Morelia, en el año 2000 fue de 37.81 y para el año 2005 fue de 36.49. En cuanto a Tzitzio, en el año 2000 fue de 48.25 y para el 2005 fue de 45.31. Respecto a los ingresos propios per cápita (ingresos propios frente a población) la cifra para Quiroga, en el año 2000 fue de 134.02 y para el 2005 fue 232.07; mientras que para Morelia, para el año 2000 fue de 198.92 y para el 2005 fue de 618.98. Para Tzitzio, en el año 2000 fue de 31.87 y de 137.61 para 2005, (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

En lo que se refiere a los ingresos propios respecto al PIB, en el 2000 para Quiroga fueron de 0.38 y para el 2005 de 0.56; en tanto que, para Morelia en el año 2000 fueron de 0.31 y para el 2005 de 0.66. Respecto a Tzitzio, en el año 2000 fueron de 0.23 y para el 2005 de 0.51. En lo que se refiere a impuestos per cápita, (impuesto-población), en el año 2000 Quiroga obtuvo una cifra de 925.07 y en el 2005 de 60.94; mientras que para Morelia, en el 2000 fueron de 681.50 y para 2005 de 200.64. Asimismo, para Tzitzio, en el año 2000 fueron de 2.122.81 y para el 2005 de 38.85 (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

En cuanto a la capacidad de inversión (gasto de inversión frente a gasto total), Quiroga se ubica en 40.84⁸ en el 2000, para el 2005 fue del 33.93%, mientras que a Morelia le corresponde 50.74 en el 2000 y para el 2005 fue de 56.10. Para Tzitzio las cifras del 2000 son 40.48 y para el 2005 fueron de 41.02. Respecto al gasto en obra pública y acciones sociales per cápita, Quiroga tiene un 304.63 para el año 2000, mientras que para el 2005, alcanzó la cifra de 539.53, mientras que a Morelia le corresponde un 290.25 en el año 2000 ya que para el 2005 aumentó a 611.45. Respecto a Tzitzio, en el año 2000, los datos son de 790.55 y para el 2005 es de 1,520.68 (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

Respecto a la tendencia al crecimiento real anual del gasto de inversión en obra pública y acciones sociales, en el 2000, Quiroga se ubica en 108% y para el 2005 en 3%, mientras que Morelia, en el 2000, lo hace en un 69% y para el 2005 en un 12%. En el caso de Tzitzio, para el 2000, la cifra es de 202% y para el 2005 es de 13%. En relación a la autonomía para asumir gasto operativo (ingresos propios frente a gasto corriente) Quiroga, en el 2000, obtuvo un 28.95 y para 2005 la cifra fue de 22.23, mientras que para Morelia, en el 2000, fue de 61.83 y para el 2005, de 110.34. En lo que se refiere a Tzitzio, para el 2000, fue de 2.75 y para el 2005 de 6.82 (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

En cuanto a la capacidad para asumir gasto operativo (ingresos propios más participaciones frente a gasto corriente), Quiroga, en el 2000, se ubica en un 99.42 y para el 2005 en el 75.51, mientras que Morelia, en 2000, en 125.65 y para el 2005 en 165.31. En cuanto a Tzitzio, en el 2000 se ubicó en 71.82 y para el 2005 en 85.58. Por otra parte, la tendencia del decrecimiento real anual del gasto corriente (tres años) en Quiroga fue de 20% en 2000 y para el 2005 fue de 8%; mientras que en Morelia, para el 2000, fue de 13% y para el 2005 de 6%. Para Tzitzio, en el 2000 fue de 26% y para el 2005 de 4%. En lo que se refiere al PIB per cápita (producto interno bruto frente a población), en pesos a precios corrientes, fue de 35,107 para Quiroga, en el 2000, ya que para el 2005 fue de 41,106.36; para Morelia, en el 2000, fue de 63.459 y para el 2005 de 93,239.05. Mientras, que para Tzitzio, en el 2000 fue de 14,153 y para el 2005 la cifra fue de 26,818.51 (INAFED Indicadores Financieros Municipios: 2005).

⁸ El gasto de inversión se está integrado por inversión, mientras que el gasto total por servicios personales, acciones sociales, inversión financiera, aplicación de recursos federales y estatales y otros egresos por cuenta de terceros y deuda pública.

Por otro lado, los hogares que reciben remesas, en el municipio de Quiroga alcanzan a 10.74%, mientras que en Morelia es de 5.85% y en Tzitzio es de 10.37%. Porcentaje de hogares con migrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior para Quiroga es de 12.86, mientras que para Morelia fue de 5.05% y Tzitzio es de 10.46% (INAFED: 2005b). Estos datos indican que en el primer municipio, se depende en gran medida de las remesas que reciben, mientras que, en el segundo y en el tercer municipio la situación no se presenta de la misma manera.

3.5. Capital Institucional

El capital institucional del Ayuntamiento de Quiroga se puede ubicar en varias instancias: Presidencia Municipal, Cabildo, Comité de Planeación de Desarrollo Municipal, Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y CODECOS, en su vinculación con el SUPLADER y el Comité de Cuenca del Lago de Pátzcuaro-Zirahuén, entre otros.

La presidencia Municipal ha sido muy importante en tanto ha dado un mínimo de proyección al desarrollo municipal desde la perspectiva territorial, además de promover y apoyar las reuniones de cabildo y las de otras formas como es el caso del CMDRS. En su caso, el cabildo se ha sostenido como espacio de deliberación y toma de decisiones para apoyar los proyectos de desarrollo, presentándose con ello, una dinámica que les ha permitido generar una cierta coordinación respecto a la presidencia municipal. De los siete regidores que componen al cabildo, cuatro son del PAN, dos del PRD y uno del PRI. Es importante señalar que los dos del PRD tienen que ver con asuntos indígenas y agropecuarios, es decir, se ubican como representantes de los intereses de las comunidades indígenas, anteriormente señaladas, además de influir en la dinámica de otras instancias como es el caso del CMDRS.

En el caso del COPLADEMUN, si bien es cierto que está constituido desde 2008, sobre todo para la creación del Plan de Desarrollo Municipal, su operación es de muy bajo perfil, ya que, no realiza sesiones periódicas. En cuanto al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, está constituido y operando de manera normal, cuenta con su reglamento y plan municipal de desarrollo rural, además de estar integrado por representantes de autoridades auxiliares, comunales y de otras organizaciones como es el caso de la asociación ganadera. El caso de los Comités de Desarrollo Comunitario es muy interesante, en tanto, que se originan de una propuesta que pretende que el desarrollo local sea planificado desde el espacio de la comunidad. Existen varios CODECOS en el municipio de Quiroga, que operan en este sentido. Por otro lado, hay vinculación con otras instituciones estatales y federales como es el caso de SEDRU, SAGARPA y con el SUPLADER de la Región Pátzcuaro Zirahuén, así como con el Comité de Cuenca del Lago de Pátzcuaro-Zirahuén.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DE QUIROGA, MICHOACÁN

De las instituciones señaladas anteriormente, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, CMDRS, es la instancia por medio de la cual se pueden apreciar con mayor detalle los esfuerzos que se están realizando en el municipio de Quiroga para impulsar una gestión pública de planeación del desarrollo rural desde una perspectiva territorial. Esto lo

podemos observar en dos ámbitos, el primero relacionado con el fortalecimiento institucional, es decir, como institución operadora de la gestión pública del desarrollo territorial rural y el segundo con la coordinación interinstitucional de este Consejo con otras dependencias públicas y de la sociedad civil.

4.1. Fortalecimiento Institucional

Respecto al primer punto tenemos que el CMDRS cuenta con una membrecía de alrededor de 30 consejeros. De éstos, un 20 por ciento, es decir seis personas, interviene en otros órganos de decisión, tanto en otros consejos de participación social como en instancias comunitarias, como es el caso del comisariado ejidal y comunal, o en los Consejos de participación ciudadana como es el caso de los CODECOS. Es importante indicar el entrelazamiento de este tipo de representación con otras instancias y funciones, ya que alrededor de nueve representantes tienen cierta presencia y reconocimiento en el municipio, se trata de autoridades auxiliares y representantes de la Comunidad de Santa Fe de la Laguna, Autoridades auxiliares y representantes de la Comunidad de San Jerónimo Purénchecuario, Autoridades auxiliares y representantes de la Comunidad de San Andrés y La Asociación Ganadera. La mayoría de los miembros del CMDRS son elegidos por el voto de sus representados.

Los miembros del CMDRS mostraron tener un conocimiento y manejo de la normatividad de forma diferenciada. En este sentido, los funcionarios públicos municipales como es el caso de la Directora de Desarrollo Rural y asesora del CMDRS, así como del Regidor de Asuntos Agropecuarios y Pesca, y de las autoridades auxiliares de las comunidades de San Jerónimo Purénchecuario, San Andrés y Santa Fe de la Laguna y el representante de la Asociación de Ganaderos de Santa Fe de la Laguna mostraron cierto conocimiento de la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), del Reglamento del CMDRS, así como del Plan Municipal de Desarrollo Rural. De igual forma, vincularon este proceso con el conocimiento de otros ordenamientos legales como la Ley de Planeación a nivel estatal, por ejemplo.

Otro aspecto normativo importante a señalar es que los entrevistados consideraron que la LDRS es un respaldo muy importante para el funcionamiento del CMDRS, pues afirmaron que el principal respaldo que han encontrado es en relación a la propuesta de participación ciudadana que promueve la LDRS. Por otro lado, se mencionó a la Ley de la Administración Pública Municipal como otra de las herramientas jurídicas que emplean para el desarrollo de su trabajo y en la cual encuentran un fuerte respaldo. De igual manera, se indicó que las reglas de operación se convierten en otro de los instrumentos normativos que utilizan para el desempeño de su trabajo.

Mientras que el resto, alrededor de 20 personas, todos ellos representantes del CMDRS, tienen muy poca información sobre el marco legal; al preguntarles si conocían la LDRS, la mayoría comentó que sabía de su existencia pero no de su contenido, sin embargo, opinaron que es un instrumento importante para el desarrollo rural, ya que un 80% de los consejeros, alrededor de 24 personas, ubican y explican con sus propias palabras la función del Consejo. Mientras que el otro 20%, unas seis personas, tienen una idea pero no la logran concretar con sus propias palabras.

Esta diferenciación vuelve a aparecer cuando se ubica la importancia del reglamento interno del CMDRS como factor clave del funcionamiento del mismo, ya que aun cuando se cuenta con el mismo y que la última adecuación fue realizada en 2008, se detectaron, cuando menos, tres tipos de grado de conocimiento del reglamento. El primero de ellos corresponde a un grupo de representantes institucionales, unas diez personas que tienen un alto conocimiento del reglamento porque participaron en la construcción del mismo y porque lo emplean permanentemente en las sesiones del Consejo; entre este grupo se encuentran la Directora de Desarrollo Rural, el Regidor de Asuntos Agropecuarios y Pesca, el Asesor del CMDRS, las autoridades auxiliares de las comunidades de San Jerónimo Purénchecuario, San Andrés y Santa Fe, el representante de la Asociación de Ganaderos de Santa Fe. Por alto conocimiento, se entiende el uso y manejo del reglamento en las deliberaciones del Consejo.

Un segundo grupo, alrededor de unos cinco o seis representantes, no lo conocen a grandes rasgos, pues casi no lo emplean en las deliberaciones o muy poco se refieren al mismo; mientras que el tercer grupo, alrededor de unas cuatro o cinco personas, no lo mencionan casi nunca, aunque es importante indicar que su participación es de muy bajo perfil.

En opinión de funcionarios públicos y representantes entrevistados señalan que se cumple en un 90 por ciento con el reglamento. Por otro lado es importante indicar que el CMDRS se reúne una vez al mes. En el 2009 realizaron dos reuniones extraordinarias. En promedio han asistido unas 15 personas, a diferencia del COPLADEMUN del mismo municipio, el cual solamente se instaló e incluso aun cuando cuenta con un reglamento, no opera, pues no se reúne periódicamente como debería hacerlo, algo que el CMDRS ha sostenido permanentemente.

En cuanto al contenido del trabajo del CMDRS, los proyectos y la visión que promovió es importante. La visión y misión esta se encuentra especificada en el Plan Municipal de Desarrollo Rural. Como parte de la misma es importante comentar que la directora de desarrollo rural, la asesora y el regidor de asuntos agropecuarios, manejan la idea de que el desarrollo territorial como desarrollo de varios sectores y como una construcción social, debe ser la idea que debe orientar el trabajo del CMDRS. El representante la comunidad de San Jerónimo Purénchecuario confirmó también que, ese debe ser el sentido del desarrollo.

Sin embargo, el nivel o grado de conocimiento de la visión y misión del Consejo u órgano en cuestión, por parte de los miembros es diferenciado. La composición, en cuanto al grado de conocimiento de la misión y visión, se puede estructurar en tres niveles. El primero de ellos corresponde a los funcionarios públicos, el segundo a un grupo de consejeros de seis o siete personas y por último al grueso de los otros representantes. El primer nivel, el de los funcionarios públicos, fueron los que introdujeron la misión y visión, posteriormente la consensaron con los demás integrantes. Entre el primer y segundo nivel el conocimiento de la misión y visión es alto, mientras que en el tercero es bajo. Esto se ha detectado en las reuniones del CMDRS, ya que los representantes del segundo nivel han utilizado argumentos relacionados con la visión al momento de deliberar sobre la planeación y ejecución de los proyectos.

Lo que da unidad y sentido al trabajo del CMDRS del municipio de Quiroga es haber construido el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Han generado dos propuestas, la del 2009 y 2010. Cada una de ellas bajo la metodología participativa, pues es la asamblea

del CMDRS la que decidió el contenido y el tipo de proyectos que deberían implementarse. De aquí la importancia de los temas que han trabajado al interior del CMDRS: vinculación con el Cabildo, proyectos de desarrollo, reglamento interno, capacitación, relaciones con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales en los diferentes ámbitos de gobierno, administración de recursos, plan de desarrollo, atención a plagas, apoyo técnico, integración de otras organizaciones y sectores sociales, actitudes, políticas y estrategias del presidente municipal hacia el CMDRS y participación de los Consejeros en el CMDRS.

Otro punto importante del funcionamiento del CMDRS fue el tipo de liderazgo que operó en su interior. Se mencionó, por parte de las personas entrevistadas que hay tres tipos de liderazgos que son de alguna manera obstáculos: El líder vinculado con movimientos sociales, el líder comunitario, el líder social vinculado a una actividad empresarial, el líder social articulado a un partido político o grupo de poder local. El primero tiene que ver con los representantes en el Consejo que están vinculados con movimientos sociales como es el caso de la Organización Nación Purépecha y con la CNPA. El segundo con la dinámica de las comunidades indígenas que operan bajo la lógica de usos y costumbres. Tal es el caso de la asociación de ganaderos, para los cuales, primero están sus intereses personales y de grupo, y después los de la comunidad. Por último, los líderes sociales vinculados a partidos políticos, los cuales han impedido el desarrollo local, pues anteponen sus intereses particulares y de partido a los de la comunidad.

En cuanto al sujeto beneficiario de las acciones del CMDRS, se encontró que los entrevistados comentaron que todos los representantes en el Consejo son los primeros beneficiados, es decir, que cada uno de éstos tiene que ver con un proyecto que le genera algún beneficio personal. En este sentido estamos hablando de 30 personas. Indirectamente se benefician sus familias, alrededor de una 150 a 200 personas y, posteriormente, las localidades a las que pertenecen.

Sin embargo, uno de los rasgos de mayor importancia del CMDRS es la capacidad que tiene para recolectar y atender las propuestas de las personas. Esto tiene que ver con el tipo de representación, la cual, en este caso, por la presencia de las comunidades indígenas y campesinas, es muy importante, pues al menos la asamblea comunitaria se presenta como la instancia desde la cual se plantea la importancia de su participación en el CMDRS. Lo anterior permite suponer que como mecanismo de recuperación de propuestas es vital, en tanto posibilita la articulación con la gestión pública municipal.

Esta atención implica que los proyectos sean canalizados a localidades de mayor marginación, pues de acuerdo a la directora de Desarrollo Rural del Ayuntamiento de Quiroga, el criterio establecido es apoyar al 50 por ciento de los proyectos presentados por las personas y organizaciones que viven en comunidades de muy alta marginación. Informó que en el 2009 se presentaron a la dirección 120 solicitudes, de las cuales se aprobaron 64, 32 de ellos fueron para las localidades de mayor marginación.

De los proyectos presentados en el programa del CMDRS para el 2009, todos fueron apoyados, aunque no con la cantidad que solicitaron, pero sí, tuvieron un respaldo económico. Por otro lado, de los proyectos presentados ante la Dirección de Desarrollo Rural - 120 solicitudes - se apoyaron 64, o sea el 53 por ciento. La mitad fue -como ya se comentó- para las localidades de muy alta marginación.

Otro aspecto muy importante para el funcionamiento institucional del CMDRS es el presupuesto con el que ha operado. En el 2008 se les asignó la cantidad de 400 mil pesos, mientras que en el 2009 se les proporcionó por parte del ayuntamiento-cabildo, el monto de un millón 300 mil pesos, del cual ejercieron alrededor de un millón de pesos, y para el 2010 solicitaron un millón 500 mil pesos. Por otro lado, es importante indicar que la SEDRU a nivel estatal tuvo también cambios importantes en el presupuesto, pues para 2010 será de 830 millones de pesos, esto significa un 22 por ciento de aumento respecto al presupuesto aprobado en 2009 para el sector agropecuario (Boletín SEDRU).

Por último, es importante mencionar los procesos de capacitación, ya que se puede afirmar que el CMDRS recibió cursos de diferente tipo. Los funcionarios públicos -como el asesor o asesora del CMDRS- recibió formación por parte del INCA Rural-SAGARPA. Mientras que los consejeros del CMDRS la obtuvieron por parte de la asesora, acerca de lo que es el Consejo y su importancia para el desarrollo territorial, así como de diferentes temas: productivos, elaboración de proyectos, reglas de operación, sanidad animal y vegetal, uso de herbicidas, entre otros.

4.2. Coordinación Interinstitucional

En cuanto a la presencia de otras instituciones que coadyuvan al funcionamiento del CMDRS y del municipio en general, se identificaron varias dependencias federales, estatales y municipales. De las primeras podemos mencionar a la SAGARPA, Inca Rural, Comisión Forestal, FONAPO, SRA, SEDESOL; de las segundas, a la Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Pueblos Indígenas, Consejo Consultivo de Organizaciones Campesinas de Michoacán (COCOCAM); de las terceras a la Presidencia Municipal, Cabildo, Dirección de Desarrollo Rural, Junta Local de Sanidad Vegetal.

De la sociedad civil, en lo que se refiere a organizaciones no gubernamentales, a la Asociación Michoacana de Promotores de la Empresa Social (AMPES), la Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Estudios Superiores Nova Spania y, de organizaciones sociales: Organización Nación Purépecha Zapatista, Unión de Comuneros Emiliano Zapata, Frente Patriótico Othón Salazar y Confederación Nacional Campesina, entre otras. En relación a los programas de los diferentes ámbitos de gobierno que apoyan al desarrollo municipal se identificaron los programas federales de Municipalización del Desarrollo Rural, Activos productivos, Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios (FAPPA), Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), 70 y Más Adultos Mayores. En el ámbito estatal al Fondo de Protección y Vida Campesina y Cruzada del Maíz.

De lo anterior, se podría afirmar que dos de las secretarías que son más activas en el apoyo al CMDRS son, por la parte federal, la SAGARPA, y de la misma, el INCA Rural tiene una gran importancia, sobre todo por la formación y capacitación que proporciona a los integrantes del CMDRS, en particular al asesor del mismo. Y por otro lado, la Secretaría de Desarrollo Rural a nivel estatal, generó actividades de capacitación y programas de apoyo al trabajo del consejo citado. Además de la implementación de otros programas como es el caso de la Cruzada Estatal del Maíz y otros Granos, Asistencia Técnica Gratuita, Fondo de Protección y Vida Campesina, Capacitación Rural y Promoción Comercial, entre otros. Complementa este

cuadro otra serie de instituciones como es el caso de la SEDESOL a nivel federal y de la Secretaría de Política Social a nivel estatal. La primera con programas de asistencia social y la segunda con un programa como es el de los CODECOS.

En el ámbito comunitario, es importante señalar la experiencia de los CODECOS, pues fue un programa que en el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, dirigida por la Mtra. Graciela Andrade, tuvo como finalidad incorporar a las personas desde las comunidades a una actividad de planeación e implementación de proyectos de desarrollo social; sin embargo, en el gobierno de Leonel Godoy Rangel, no se le ha dado la misma importancia a este programa de desarrollo comunitario.

Esto es muy significativo porque otro elemento que se identificó en este diagnóstico es que en el seno del CMDRS no hay proyectos que busquen la interacción de las comunidades. De acuerdo a las personas entrevistadas, no hay ningún proyecto que articule a más de una comunidad, todos son para comunidades que trabajan para sí mismas. En el caso de San Jerónimo Purénchecuario, su representante comentó que no tienen ninguna vinculación con San Andrés o con Santa Fe de la Laguna. En este caso, la directora de Desarrollo Rural comentó que la mayoría de los proyectos tienen que ver con peticiones que presentan personas y asociaciones. Para el 2010, en el programa anual del CMDRS se incorporó un proyecto de beneficio para varias comunidades que consiste en almacenamiento de semillas, este se someterá a la aprobación del cabildo. Lo que se puede observar es que a pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno Estatal y municipal, no se ha logrado que se pase a un segundo nivel de coordinación desde el ámbito comunitario, pues, los usos y costumbres operan en contra de este tipo de procesos, al imponerse primero la estrategia del desarrollo de la comunidad en particular y no la de todos los actores que conforman el territorio. No se trata, sin duda alguna, nada más de un problema de las comunidades, pues también, las políticas públicas, al menos la planeación del desarrollo no está fundamentada realmente en una coordinación interinstitucional.

En relación a los operadores que podrían darle cierta coordinación al trabajo del CMDRS para con las otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil, se identificaron al asesor municipal, la directora de Desarrollo y el regidor de Asuntos Agropecuarios. En el caso de los Consejeros, algunos de ellos tienen esta capacidad de pensar la relación con el plan de desarrollo y el CMDRS, tal es el caso de los seis consejeros de las comunidades de Santa Fe, San Andrés y San Jerónimo, así como del representante de la asociación ganadera. El caso más significativo es un miembro del CMDRS que a la vez participa en la Comunidad de Santa Fe de la Laguna y es miembro de la Organización Nación Purépecha Zapatista.

Por otro lado, se identificaron también dos organizaciones que operan con una visión de largo plazo y que permanentemente están buscando recursos para impulsar el desarrollo, tal es el caso de la Organización Nación Purépecha Zapatista y de la Asociación Michoacana de Promotores de Empresas Sociales (AMPES).

Por último, es importante señalar la percepción que se tiene sobre la vinculación entre el Plan de Desarrollo Municipal y el del CMDRS, asimismo con otros como es el caso del SUPLADER regional de Zirahuén Pátzcuaro y, también con el del Gobierno Estatal. En un primer momento se reconoce que respecto a la relación entre el plan de desarrollo municipal y el del CMDRS es regular pues los funcionarios públicos y los consejeros más participativos

reconocen que el Plan de Desarrollo Rural Municipal tiene que ver con el Plan de Desarrollo Municipal, e incluso, alguno de ellos -sobre todo la directora de desarrollo rural-, ubicó la relación con el Plan de Desarrollo Regional, a nivel del distrito de desarrollo rural, pero fue la única.

Por otro lado, el resto de los Consejeros, comentaron que no conocen el Plan de Desarrollo Municipal. Solamente la directora de desarrollo rural y la asesora del CMDRS, así como el regidor de asuntos agropecuarios, indicaron cierta vinculación con el SUPLADER, pero en ningún momento con el Plan de Desarrollo Estatal y mucho menos con el nacional.

5. LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia del CMDRS de Quiroga muestra varias experiencias, entre las cuales vale destacar las siguientes:

- ✓ El fortalecimiento institucional y la coordinación interinstitucional son factibles siempre y cuando se cuente con una perspectiva diferente del desarrollo por parte de los funcionarios públicos y de los representantes de la sociedad civil. En el poco tiempo con el que se contó para realizar este diagnóstico se detectó que este punto es vital, ya que varios individuos mostraron una fuerte preocupación por operar el desarrollo social desde una perspectiva como es el caso del desarrollo territorial, comprendiendo a este último como una propuesta que busca un tipo de desarrollo más integral y no exclusivamente sectorial, pero sobre todo, como una construcción social.
- ✓ En este sentido, es importante mencionar la coordinación que han logrado, al interior del CMDRS, tanto la directora de desarrollo rural, militante del PAN, y el regidor de asuntos agropecuarios, del PRD; al superar, más no olvidar, sus militancias, en el proceso concreto institucional de gestión del desarrollo rural. Esta experiencia, como muchas otras, es fundamental, pues nos indica que es posible ubicar en primera instancia, el interés general de la población que el de los partidos políticos.
- ✓ El hecho de que el CMDRS cuente con un programa municipal de desarrollo rural es fundamental, y nos indica que es posible su construcción, sobre todo, bajo una metodología participativa; es decir, como producto del consenso de los intereses de los representantes y funcionarios públicos encargados de su construcción e implementación. Esto nos muestra que con una participación promedio de los representantes se puede generar, tanto el presupuesto, como el contenido de los proyectos, así como las comisiones que integran al CMDRS, es decir, que es posible la interacción entre la sociedad civil y el gobierno, sobre todo en una perspectiva no clientelar ni autoritaria. Es cierto que esta cultura y práctica no desaparece totalmente y que incluso en la misma dinámica del CMDRS se manifiesta y se hace presente, pero al menos se detectó que la experiencia de este CMDRS a partir del 2008, es diferente a las anteriores, en tanto, señalaron que aun a pesar de que el gobierno municipal, en años anteriores estuvo bajo la gestión del PRD, quien argumentó contar con un proyecto diferente, no se implementó una experiencia como la que estamos indicando, sino más bien reprodujo más de lo mismo, es decir, una conducción de personas que más bien hicieron valer sus intereses personales que los de orden colectivo.

- ✓ Se puede apreciar, también que, la incorporación de las comunidades indígenas campesinas, como la de las organizaciones sociales y de organizaciones no gubernamentales es posible, sobre todo para beneficio e impulso del desarrollo territorial del municipio y en particular del rural. La experiencia de este CMDRS mostró que el Ayuntamiento, bajo la gestión del PAN, ha logrado un diálogo con estas comunidades, gracias al cual ha contribuido a la construcción de este CMDRS, en gran medida por sus representantes, pero también por la experiencia con la que cuentan y que les permite adoptar estrategias de cooperación en materia de gestión pública. Esto es algo que ha venido madurando y que se presenta como diferente, sobre todo si se piensa en las estrategias de confrontación que se generaban en los años 70s. Por su lado, las organizaciones sociales también han mostrado una actitud de cooperación con la gestión pública, en tanto que su participación en el CMDRS así lo muestra. De igual manera, algunas ONGs, también desde su perspectiva, se han sumado a la búsqueda de una implementación de políticas públicas desde un enfoque participativo.
- ✓ En este sentido, la normatividad interna del CMDRS se muestra como un producto muy importante, en tanto garantiza que la representación de los intereses de los actores mencionados sea tomada en cuenta, así, el reglamento, el Plan Municipal de Desarrollo Rural y las actas de cada una de las reuniones se observan como documentos normativos que hacen posible la coincidencia de los intereses de los actores que conforman este CMDRS. Se trata de la identificación de intereses utilitarios inmediatos que pueden transformarse en el mediano y largo plazo en otro tipo de intereses más generales y de mayor beneficio para todos. Se trata de un avance muy importante, pues señala que es posible, en el ámbito local, lograr acuerdos entre los diversos actores sociales, sobre todo, si hay reglas relativamente claras.
- ✓ Esta experiencia nos señala también, que aun a pesar de que exista cierta fortaleza institucional por una de las partes del gobierno municipal, esta no es suficiente, pues es necesario que el mismo opere con una visión sistémica e integral, ya que si bien es cierto que la presidencia municipal y el cabildo apoyan el proceso del CMDRS, no existen otras instancias que podrían darle a la gestión pública una perspectiva territorial, tal es el caso de la no presencia real -en los hechos- del COPLADEMUN y de otras articulaciones como la relación con los CODECOS o de la intervención de otros consejos de participación social.
- ✓ En el caso del COMPLADEMUN, aparecen dos situaciones importantes de mencionar. Por un lado, la relación con la planeación del desarrollo con el gobierno estatal. Si bien es cierto que hay un fuerte apoyo de la SEDRU, sobre todo para la gestión y operación de los proyectos que implementa el CMDRS, lo cierto es que el gobierno estatal no está del todo articulado con la planeación municipal, en tanto no se vislumbra una vinculación temática o de contenido con las propuestas de este último ámbito de gobierno. Algo similar sucede con el nivel federal. A final de cuentas, el gobierno municipal se convierte en operador de los programas federales, pero no en un actor propositivo de un plan de desarrollo municipal. En otro sentido, también en el ámbito estatal, la CEPLADE, por medio de los SUPLADERS, en tanto instancia encargada de la planeación del desarrollo a nivel regional, en este caso de la región Pátzcuaro Zirahuén, se encuentra involucrada, pero nada más relativamente, ya que no hay una coordinación de fondo, en cuanto a las

estrategias que implementa esta última y los proyectos de desarrollo municipal. Una vez más, esta observación es en el sentido del contenido, y no en el ámbito operativo, pues allí si hay enlaces, pero no son ubicados en una perspectiva de planeación integral.

- ✓ Otra situación importante es que la participación de los representantes muestra que no todos lo hacen con la misma intención y posibilidades, sobre todo por sus capacidades, experiencias, tiempo y recursos. Por ello, en el CMDRS se identificaron cuando menos tres tipos de participación. Quizá la primera, la de aquellos que cuentan con medios para hacer de su participación una intervención que refuerza la gestión pública basada en propuestas y no solamente en peticiones. Esta enseñanza es muy importante porque entonces se hace presente el viejo problema de la función pública, en tanto que la representación no puede ni debe cambiar en poco tiempo, pues no permite acumular cierta experiencia. Sin embargo, tampoco se puede dar rienda suelta una vez más a esquemas clientelares. En esta perspectiva, el CMDRS muestra que es importante la incorporación de una representación que cuente con estas capacidades para que su participación sea de calidad y, sobre todo, la de actores con propuestas.
- ✓ En esta visión la metodología participativa adquiere mayor sentido, es decir, no se trata de una participación dirigida por las autoridades, sino más bien, se trata de una intervención de actores con propuestas, en este caso del CMDRS, el ejemplo más significativo es el de la comunidad de Santa Fe de la Laguna, la que por medio de la asamblea general, nos muestra su capacidad para intervenir en el CMDRS, y en otras instancias gubernamentales, sobre todo, señala con ello que tienen una capacidad de argumentar y presentar propuestas, dándole contenido a la vida de los CMDRS.
- ✓ Otro factor primordial es que si se organizan y argumentan con bases, tal y como lo muestra el presupuesto del CMDRS que se presenta en el Plan Municipal de Desarrollo Rural, las posibilidades de contar con recursos públicos son mayores que si se hace de otra manera. Ahora bien, esto es posible porque existe una voluntad política, sin embargo, la enseñanza es que se necesita el conocimiento como base fundamental para la argumentación de las propuestas, ya sea de las reglas de operación o de la fundamentación de su proyecto, o de las leyes respectivas, entre otras, de tal forma que esto hace posible su intervención.
- ✓ Otra enseñanza muy importante gira en torno a las capacidades. La afirmación básica es que el CMDRS, en cuanto a su funcionamiento como parte de la gestión pública, será diferente si se incorporan y se forman las capacidades que se requieren para que esto sea factible. Se trata de que los actores, además de los conocimientos que tienen como productores, adquieran otros que les permitan jugar el rol de cogestión de la administración y de las políticas públicas que se promueven para impulsar el desarrollo territorial rural.
- ✓ En este sentido, se trata de la formación de una ciudadanía con capacidades para construir proyectos, pero también para pensar, en términos de planeación e implementación de políticas públicas. Algo que en representaciones ideales se antoja fácil pero que, en la realidad cuesta mucho trabajo.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

A continuación se presentan algunas de las principales líneas de acción que se consideran pertinentes de acuerdo al contenido de este documento:

- Persuadir a los representantes para que su participación en las sesiones del CMDRS sea lo más permanente posible.
- Generación de procesos de formación en relación al conocimiento y manejo de la normatividad establecida: LDRS, Reglas de operación, Ley de Planeación, tanto federal como estatal, entre otras.
- Promover entre los miembros del CMDRS el conocimiento y uso del reglamento interno.
- Participación más activa de los miembros del CMDRS en la construcción del diagnóstico en base al cual se genera el plan de dicho consejo.
- Incorporación de los representantes en las comisiones del CMDRS.
- Intervención de los representantes del CMDRS en la construcción del Plan Municipal de Desarrollo Rural con propuestas más integrales que vayan más allá de los proyectos personales o de grupo.
- Formación y promoción de la idea del desarrollo territorial entre los miembros del CMDRS.
- Consolidación institucional del COPLADEMUN, de los CODECOS y de SUPLADER.
- Implementación de proyectos de desarrollo territoriales que beneficien a comunidades y municipios desde una perspectiva del desarrollo territorial.
- Promoción de la participación de los miembros del CMDRS en las reuniones del Cabildo y en otras instancias como es el caso del COPLADEMUN y CODECOS.
- Inclusión en la representación del CMDRS de otros sectores sociales: comerciantes, artesanos, hoteleros, entre otros.
- Entrega de recursos a tiempo para la implementación de los proyectos del Plan Municipal de Desarrollo Rural.
- Los presupuestos que se dedican al CMDRS deben estar etiquetados de tal manera que no sean utilizados por otras instancias del ayuntamiento, fue una de las propuestas importantes de los representantes de las comunidades indígenas.
- Fortalecimiento del CMDRS ya sea por medio de la creación de una instancia con mayor autonomía y capacidad para la planeación y ejecución del desarrollo territorial o por medio del fortalecimiento institucional del COPLADEMUN y el SUPLADER.
- Capacitación a los actores que conforman el CMDRS en políticas públicas y modelos de gestión pública para el desarrollo territorial.
- Promoción de la concurrencia institucional de espacios como el COPLADEMUN, CODECOS, SUPLADERS y Consejos de Desarrollo de Distrito Rural.

- Pasar de la operación de los proyectos de desarrollo estatal y federal a proyectos de desarrollo territoriales.
- Creación de un plan de desarrollo municipal, estatal y federal bajo la modalidad de la concurrencia institucional.
- Mayor coordinación entre el cabildo y el CMDRS, es decir, que los regidores se involucren más en la dinámica de este último.
- Inclusión de organizaciones de la Sociedad Civil: Instituciones educativas y organización de la sociedad civil, como es el caso de AMPES, en el CMDRS, en el COPLADEMUN y en el SUPLADER.
- Etiquetar recursos para fomentar la participación de instituciones educativas y las organizaciones de la sociedad civil en el CMDRS.

6. REFLEXIÓN FINAL

Por lo que se describe en este documento, se podría concluir que el fortalecimiento institucional y la coordinación institucional para la planeación y ejecución de políticas públicas para la gestión pública del desarrollo territorial en el ámbito municipal son fundamentales para la construcción de otro tipo de instituciones. La presencia del CMDRS en el municipio de Quiroga nos muestra un avance muy significativo, en tanto se le puede calificar con un buen nivel de institucionalidad así como de una interacción institucional con otras dependencias de gobierno para impulsar el desarrollo territorial rural. Sin embargo, también denota -al menos a nivel municipal- la ausencia de otras instancias que podrían contribuir en el sentido señalado, se trata del COPLADEMUN y de las vinculaciones del plan de desarrollo municipal con el de desarrollo rural, y de estos dos con el planteado por el SUPLADER regional, así como con el plan estatal.

La idea central es que la coordinación interinstitucional operativa es importante y por lo que se pudo observar hay un proceso de articulación entre las instancias locales y las estatales y federales, pero solamente en ese nivel, es decir, en la ejecución de los proyectos federales y estatales se toma al gobierno municipal como un elemento que coadyuva a su realización, esto es importante, pero lo que se necesita en realidad es una planeación del desarrollo territorial que sea producto del consenso de varios actores.

En este sentido hay un avance importante en la relación sociedad civil y gobierno local para la gestión pública del desarrollo territorial, ya que en el caso de Quiroga, en particular del CMDRS, se observó que actores con la experiencia y participación como es el caso de las comunidades indígenas y de organizaciones campesinas e indígenas, establecieron ciertos niveles de vinculación que permitieron el funcionamiento del CMDRS y del gobierno local.

Es significativo indicar que la relación política institucional entre el regidor de asuntos agropecuarios y la dirección de desarrollo rural, el primero del PRD, y la segunda a cargo de una militante del PAN, muestran que es posible ponerse de acuerdo e ir más allá de los intereses partidarios, sobre todo porque han logrado hasta este momento que funcione el CMDRS, a pesar de las fuertes presiones que ambos reciben, tanto de un partido como de otro.

Sin embargo, se podría afirmar que la experiencia, aún en ciernes, del CMDRS en el municipio de Quiroga apunta a lo que tanto se anhela y que es la construcción de redes de política públicas como base de una gobernabilidad diferente, es decir, de una gobernanza, en donde los actores conforman un sujeto responsable con base en el diálogo y construcción de consensos, desde la gestión pública de los proyectos de desarrollo territorial.

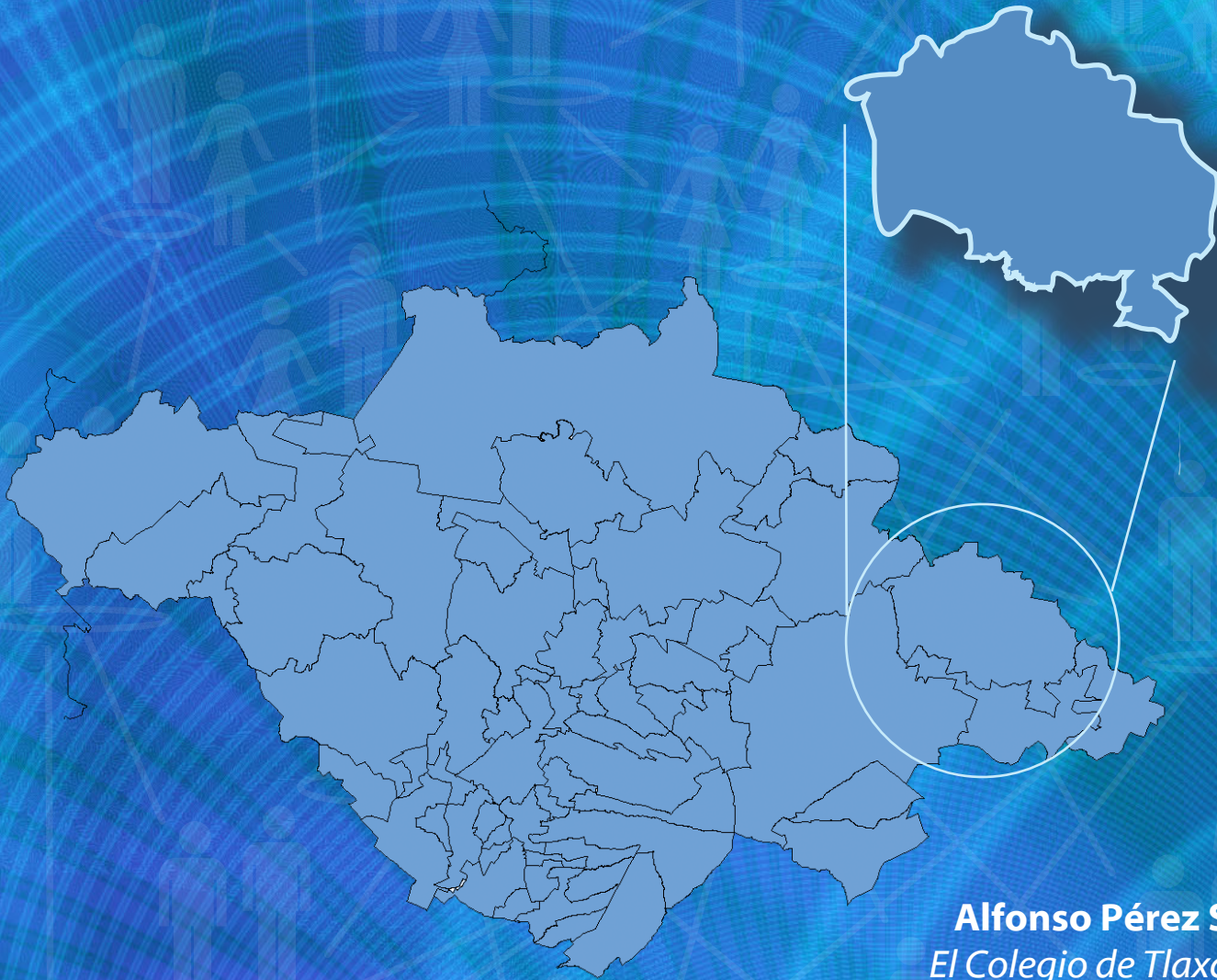
8. BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE: 2008) El Reto del Desarrollo de la Región Patzcuaro— Zirahuén, Michoacán 2002 – 2008 en <http://www.cplade.michoacan.gob.mx/cplade/documentos/Planeacion%20Participativa/Herramientas%20para%20la%20Planeacion/regionales/patzcuarozirahuen.pdf>
- Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) 2008, Aspiraciones y realidad: las aspiraciones del futuro. Índice de competitividad estatal 2008, en [http://imco.org.mx/imco/docbase/archivosPublicaciones/archivoPublicacion\(8\).pdf](http://imco.org.mx/imco/docbase/archivosPublicaciones/archivoPublicacion(8).pdf)
- Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005 en http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2008/IDH/IDH_Municipal_en_Mexico_2000-2005%5B1%5D.pdf
- INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Michoacán del año 2008.
- Enciclopedia de los Municipios de México, Michoacán en http://emexico.gob.mx/work/EMM_1/Michoacan/Mpios/16073a.htm
- PROREGIONES (s/f) en <http://www.proregiones.unam.mx/regiones/michoacan.html>
- Entrevistas a los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Rural, asesora del CMDRS y al regidor de asuntos agropecuarios, así como a representantes de las comunidades del municipio de Quiroga.
- Boletín SEDRU, Se reúnen funcionarios de SEDRU y Diputados para analizar el POA 2010, en http://sedru.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=329&Itemid=1
- CONAPO (2005) Anexo B Índices de marginación por municipio, 2005 en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/AnexoB.pdf>
- (Indicadores Financieros Municipios Michoacán: s/f
- Sistema Estatal de información del Estado de Michoacán (SEIEM) 2007, Región Patzcuaro Zirahuén, en <http://displade.michoacan.gob.mx/seim/consulta.htm>
- INAFED (2000) Datos socioeconómicos municipales en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/documentos%20hacienda/siha_2_2_5_1.xls
- INEGI, 2007, Censo Agrícola Ganadero y Forestal, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados/Agricola/default.aspx>
- INAFED, 2005, Indicadores Financieros Municipios en http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/indicadores_municipales
- INAFED, 2005b, Estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Altzayanca, Tlaxcala



Alfonso Pérez Sánchez
El Colegio de Tlaxcala, A.C.

Colaborador: **Celia Hernández Cortéz**
UAT-CIISDER

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. PRESENTACIÓN

En el año 2009 se integró la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural encabezada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) México y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural). Entre otras acciones se decidió realizar una serie de estudios encaminados a analizar la construcción del tejido institucional y la concurrencia de los programas de desarrollo rural en varios municipios de la República Mexicana, para lo cual se profundizó en la estructura y el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Este documento contiene los resultados del estudio realizado en el municipio de Alzayanca, en el estado de Tlaxcala. La investigación se realizó a partir de revisión documental y de entrevistas con diversos funcionarios públicos municipales, estatales y federales involucrados con el fomento del desarrollo del municipio. Se entrevistó a el Presidente Municipal, Presidentes de Comunidad⁹, el Secretario del H. Ayuntamiento, Regidores, integrantes de la Dirección de Desarrollo Social y Rural del municipio, el Asesor del Distrito de Desarrollo Rural Sustentable 165 de la SAGARPA, el asesor municipal del CMDRS, entre otros informantes.

La primera fase de la investigación se realizó durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2009, los avances de resultados se presentaron en el mes de diciembre ante los integrantes de la Red. Posteriormente, se incorporaron datos adicionales obtenidos en los meses de enero y febrero de 2010. El documento consta de seis apartados con base en la estructura acordada por la Red en el mes de diciembre de 2009.

Se agradece al IICA y al INCA Rural la apertura y el apoyo financiero para el debate de temas tan relevantes para el desarrollo rural. También, es justo reconocer la participación de los informantes del municipio y de las instituciones estatales y federales. Sin todos ellos hubiera sido imposible concluir el estudio.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

De acuerdo con los indicadores de marginación y pobreza que estiman diversas instituciones, desde el año 1995 el municipio de Alzayanca es uno de los que presentan mayores problemas en el estado de Tlaxcala. El Consejo Nacional de Población reportó que para el año 2005 el municipio de Alzayanca era el de mayor marginación en el estado de Tlaxcala (CONAPO, 2006).

El grado de marginación estimado por el CONAPO era alto y entre los indicadores más preocupantes destaca el hecho de que el 89.03% de la Población Económicamente Activa

⁹ Los presidentes de comunidad son aquellos representantes de localidades electos por voto popular para desempeñarse en el cargo por un período de tres años. De manera semejante a los Presidentes Municipales, estos cargos se deben contener a través de partidos políticos.

ocupada tenía ingresos inferiores o iguales a dos salarios mínimos mensuales, lo cual era muy superior al promedio estatal que era de 62.59% (CONAPO, 2006).

En el año 2005 según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 71.6% de la población del municipio vivía en condiciones de pobreza de patrimonio, el 61.8% de población con 15 años y más tenían educación básica incompleta y el 10.4% de la población con 15 años o más era analfabeta. Estos indicadores hicieron que el municipio de Alzayanca fuera el quinto de mayor rezago social en el estado de Tlaxcala, solo superado por El Carmen Tequexquitla, Mazatecochco de José María Morelos, Terrenate y Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos (CONEVAL, 2006).

Los reducidos ingresos de la población están asociados a dos factores: a) la mayoría de la población se emplea en actividades del sector agropecuario y, b) el sector secundario y terciario generan escasas fuentes de trabajo, lo cual induce a la población a emigrar o emplearse temporalmente en la llamada economía informal.

Además de los problemas señalados, también se pueden destacar otros más relacionados con el deterioro de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente. El Programa Municipal de Protección al Ambiente elaborado por la SEMARNAT y el Gobierno Municipal en el año 2008 identificó varios problemas dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- a) Presencia de plagas y enfermedades en zonas boscosas de varias localidades del municipio.
- b) Contaminación de suelo y agua por el mal manejo de residuos y envases de plaguicidas en las plantaciones de durazno.
- c) Reforestaciones no exitosas de árboles forestales y magueyes con apoyos de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).
- d) Presencia de altos grados de erosión hídrica y eólica provocados por deforestación.
- e) Tala clandestina en varios ejidos tales como Buenavista.
- f) Presencia de tiraderos clandestinos de basura lo cual genera contaminación de mantos freáticos y el suelo.
- g) No se tiene un marco normativo municipal para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- h) Poca participación ciudadana que contribuya a la solución de la problemática ambiental del municipio.

Varios de estos ocho problemas están contenidos en el diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo y en su contenido se enuncian varias propuestas para contribuir a resolverlos.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

El municipio de Alzayanca se ubica en la zona nororiente del estado de Tlaxcala. Al norte colinda con el estado de Puebla; al sur colinda con los municipios de Cuapixtla y Huamantla; al oriente colinda con el estado de Puebla y el municipio de Cuapixtla y al poniente colinda con el municipio de Huamantla y Terrenate.

Existen dos carreteras asfaltadas que representan las principales vías de acceso al municipio y a la cabecera municipal. Una de ellas va de la cabecera municipal a la ciudad de Huamantla la cual está a aproximadamente 25 kilómetros y es el centro urbano de mayor atracción socioeconómica en la región oriente del estado. La otra carretera comunica a la ciudad de Libres en el estado de Puebla.

La mayoría del territorio presenta fisiografía accidentada, con suelos con problemas severos de erosión, los cuales son de bajo potencial para la agricultura. Hay presencia de zonas boscosas comunales ejidales y del gobierno federal, las cuales son propicias para el desarrollo de los bosques de pinos ya que el clima prevaleciente es el templado subhúmedo con lluvias en verano, con una altura aproximada entre 2,500 a 2,800 metros sobre el nivel del mar.

En el año 2005 la población era de 14,333 habitantes lo cual correspondía al 1.3% de la población del estado de Tlaxcala. De ésta, el 76% vivía en localidades con menos de 2,500 habitantes y toda la población vivía en localidades con menos de 5,000 habitantes (INEGI, 2005), lo cual da evidencia de la dispersión y lo rural que caracteriza al municipio, lo que lo hace destacar en el ámbito estatal.

La densidad de población en el año 2005 era de 76.9 habitantes por kilómetro cuadrado, muy inferior a los 267.9 del promedio estatal. La tasa media de crecimiento anual de la población históricamente ha sido inferior en comparación con el promedio estatal, durante el período 2000-2005 la tasa registrada para el estado de Tlaxcala fue de 1.85 y para Alzayanca de 1.57.

Las actividades económicas más destacadas son la agricultura y la ganadería. Dentro de la agricultura destaca la producción de maíz para grano, maíz forrajero, frijol y durazno en condiciones de temporal. De manera particular, es pertinente destacar la siembra de maíz para grano, del cual en el año 2007 se sembraron alrededor de 5,400 hectáreas de las cuales el 98.9% se sembró en condiciones de temporal. Esta superficie ubicó a Alzayanca en el quinto lugar a nivel estatal y la producción fue de poco más de 10 mil toneladas para ubicarse en la sexta posición del estado (INEGI, 2008).

La presencia de plantaciones de durazno es relevante, ya que en los últimos veinte años este fruto se ha convertido en el emblema del municipio sustituyendo al maguey y al pulque, los cuales en los años setenta del siglo pasado representaban la principal actividad económica en el municipio. En el año 2007 en el municipio existía el 90% de la superficie plantada con durazno en el estado de Tlaxcala (900 hectáreas de un total de 994) y se generó el 84% de la producción estatal (INEGI, 2008).

En las actividades ganaderas, el municipio destaca en la producción de carne de caprino y leche de caprino y bovino. En el año 2007 obtuvo el segundo lugar a nivel estatal en la producción de los tres; de carne de caprino obtuvo 134.3 toneladas (el 10.5% de la

producción estatal), de leche de caprino se produjeron 495 mil litros (el 14.5% de la producción estatal) y de leche de bovino se generaron 10.7 millones de litros (el 9.8% de la producción del estado).

Los aprovechamientos forestales también son relevantes en Altzayanca. En el año 2007 se produjeron 2,881 metros cúbicos de rollo de producción maderable (principalmente de pino, oyamel y cedro blanco), lo cual representó el 10% de la producción del estado (INEGI, 2008).

La mayoría de los productores agropecuarios son ejidatarios, con terrenos en condiciones de temporal y con extensiones pequeñas de tierra (minifundistas). De hecho, el Censo Ejidal del año 2007 reportó en el municipio la existencia de 18 ejidos, 1,750 ejidatarios y poseionarios con 10,765 hectáreas (promedio de 6.1 hectáreas per cápita).

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

En el municipio de Altzayanca se identificaron cuando menos la existencia de 11 órganos de decisión y participación vinculados con el proceso de desarrollo: El Cabildo, Comisión de Fomento Agropecuario, Comisión de Desarrollo Municipal, Comisión de Hacienda, Comisión de Seguridad Pública, Comisión de Ecología, Comisión de Obras Públicas, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Salud, Comisión de Educación, Cultura y Deporte y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). De éstos, se destacaron dos: el Cabildo y el CMDRS.

En el Cabildo intervienen el Presidente Municipal, el secretario del Ayuntamiento, 21 Presidentes de Comunidad, seis regidores y el síndico. Dentro de las decisiones más importantes de este órgano se señalaron la planeación, apoyo y evaluación de proyectos de desarrollo social. Todos los entrevistados coincidieron que el Cabildo es el órgano de mayor importancia en la toma de decisiones para fomentar el desarrollo en el municipio.

En el CMDRS intervienen el Presidente Municipal, 21 Presidentes de Comunidad, 16 Presidentes del Comisariado Ejidal, Regidores, dos representantes de los Sistemas Producto (del Nopal y del Durazno), representantes de instituciones gubernamentales federales y estatales y el asesor municipal (este último con voz pero sin voto). Aproximadamente el 71% de los integrantes (40) son elegidos por votación por sus representantes. Del total de integrantes del CMDRS (56), cuando menos el 80% participa en más de un órgano de decisión; el Presidente Municipal, los Presidentes de Comunidad, los Regidores, los Presidentes del Comisariado Ejidal, el asesor municipal y los dos representantes de los sistemas producto participan en por lo menos dos órganos de decisión. El CMDRS es el órgano más numeroso y plural ya que participan tanto autoridades municipales, como representantes de instituciones gubernamentales del ámbito federal y estatal y representantes de organizaciones no gubernamentales que también tienen voz y voto en la toma de decisiones. El CMDRS se creó desde el año 2002 y ha estado operando como hasta ahora desde que la administración municipal inició en el año 2008.

En opinión de los entrevistados, los representantes del Sistema Producto Nopal y del Sistema Producto Durazno se han sumado a colaborar en la toma de decisiones del CMDRS. Sobre su participación ha influido el hecho de que ambos representantes viven en el municipio, son

organizaciones que se crearon por la inducción de SAGARPA y SEFOA y porque han visto posibilidades de obtener recursos a través del CMDRS para financiar proyectos relacionados con la producción de nopal y durazno. No hay otros Organismos No Gubernamentales que hayan participado en el CMDRS.

Los temas más importantes que se discuten en el CMDRS son: la elaboración del Plan de Trabajo Anual, la factibilidad de atender las solicitudes de la población y la dictaminación y seguimiento de proyectos de inversión.

La mayoría de los entrevistados conocen y explican el fundamento legal del CMDRS. El 67% de representantes institucionales entrevistados señalaron la utilidad del CMDRS, hay un reglamento interno acordado el 15 de febrero de 2008 y según los informantes el grado de cumplimiento del reglamento es bueno.

Los integrantes realizan reuniones ordinarias una vez al mes con una asistencia promedio del 40 al 60%. De hecho, se modificó el reglamento para convocar a sesión extraordinaria el mismo día de la sesión ordinaria en aquellos casos en donde no haya quórum legal para efectuar la sesión ordinaria. Por otro lado, dentro del Plan para el Desarrollo Rural Sustentable, se incluye la misión y la visión del CMDRS las cuales son conocidas por el 67% de los entrevistados.

Los liderazgos de mayor influencia en la toma de decisiones son el Alcalde, el Director de Desarrollo Social y Rural del Municipio y el representante del Sistema Producto Durazno. La presencia de este último actor ha influido para que uno de los grupos tradicionalmente beneficiados con recursos de los programas gubernamentales sean los Productores de Durazno de Concepción Hidalgo, no solo a través de los recursos aprobados por el CMDRS, si no por las instituciones cuyos programas no toman en cuenta al CMDRS tales como la SEDESOL y la SEMARNAT a través de los programas de empleo temporal.

Existe una amplia diversidad de instituciones (federales y estatales) y programas que apoyan proyectos de desarrollo en el municipio. Se contabilizaron al menos 20, dentro de las cuales se destacaron a la SAGARPA, la SEDESOL, la SEFOA, CONAZA, FONAES, SRA y el INIFAP, las cuales –a excepción de SAGARPA y SEFOA– no manejan sus programas de apoyo a través del CMDRS. Estas instituciones tienen sus propias reglas de operación, la gestión de los apoyos económicos se hace directamente en las oficinas de cada institución y, normalmente los trámites los hacen los solicitantes de financiamiento.

Se identificó un programa público que apoya iniciativas locales insertadas en un plan de largo plazo: Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria (componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua), operado por CONAZA, organismo descentralizado de la SAGARPA. Con recursos de este programa en el año 2008 se reforestaron suelos erosionados con especies vegetales nativas o adaptadas al municipio y se construyeron captadores de agua de lluvia. Estas acciones contribuyeron para que el municipio ganara en el año 2009 el Premio Nacional al Desarrollo Rural 2008 convocado por la SAGARPA, en la categoría de municipios entre 5,000 y 14,999 habitantes.

Durante los años 2008 y 2009 aumentó el número de proyectos aprobados por el CMDRS y financiados con mezcla de recursos del gobierno federal, estatal y municipal. En el año 2008 se aprobaron 63 proyectos de 96 solicitudes recibidas con un importe ejercido de 1.98

millones de pesos. Para el año 2009 se aprobaron 93 proyectos de 126 solicitudes recibidas con un importe de 2.5 millones de pesos.

Sin embargo, el importe ejercido provino exclusivamente del programa Activos Productivos Municipalizados operado a través de la SAGARPA; no hubo recursos económicos de otros programas que concurrieran en el CMDRS para ejercerlos con proyectos de inversión.

En el año 2008 el proyecto de reforestación y construcción de captadores de agua pluvial contempló a varias localidades del municipio y tiene una visión de largo plazo. Los proyectos aprobados en el año 2009 fueron en su gran mayoría para la producción primaria, ninguno vinculó a más de un municipio o a más de una localidad, 74 de los 93 proyectos aprobados se orientaron a localidades de alta marginación.

Al comparar el presupuesto ejercido en el año 2009 a través de la toma de decisiones del CMDRS se encontró que representó el 39.8% de la inversión en obras de desarrollo social y el 45.5% del presupuesto municipal del FORTAMUN. De acuerdo con la información de los integrantes del CMDRS, aquellos proyectos que rebasan 200 mil pesos de inversión, deben ser canalizados a través del CADER de la SAGARPA para que se revisen y se aprueben.

Los informantes destacaron con desaliento que en el año 2009 se apoyaron otros proyectos en el municipio que superaron significativamente el importe ejercido a través de la toma de decisiones del CMDRS. La SEMARNAT, CONAFOR, FONAES, SEDESOL, FIRCO, SRA, entre otras instituciones más, apoyaron proyectos relacionados con el desarrollo rural y no tomaron en cuenta la existencia del CMDRS para la aprobación y ejecución de dichos proyectos. Esta situación induce a señalar que el CMDRS se ve más como un Consejo relacionado estrictamente con el programa de Activos Productivos operado por SAGARPA y no un Consejo donde deben concurrir diversas instituciones para fomentar el desarrollo rural, tal como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Se identificaron tres operadores capacitados en los términos de referencia ligados al Plan de Desarrollo, quienes integran la Dirección de Desarrollo Social y Rural del municipio. Todos tienen una antigüedad de dos años en el municipio (que coincide con el tiempo de la actual administración municipal), reciben su salario por parte del municipio, tienen nivel licenciatura, disponen de experiencia en el proceso de formulación de proyectos y gestión de recursos ante instituciones gubernamentales, situación que ofrece ventajas sobresalientes en la operación del CMDRS. Estos operadores han recibido capacitación acerca de la operación del CMDRS y la operación del Sistema Único de Registro de Información (SURI), además de que demostraron conocimiento significativo del Plan Municipal de Desarrollo.

Es preciso destacar el papel del asesor del CMDRS. En octubre de 2009 era un profesionista egresado de ciencias políticas, de aproximadamente 26 años de edad, originario de una población ubicada a aproximadamente 70 kilómetros de la cabecera municipal de Altzayanca. A juicio de varios de los integrantes del CMDRS y de los integrantes de la Dirección de Desarrollo Social y Rural, no tiene la experiencia suficiente para desempeñar el cargo. De hecho, a lo largo del año 2009 se cambió dos veces de asesor del CMDRS a petición del Presidente Municipal debido a que, en opinión de ellos, no tenían las capacidades adecuadas. Se observó insuficiente empatía entre el asesor y los integrantes del CMDRS.

El asesor del CMDRS es contratado por un período de 10 o 9 meses durante el año (normalmente de marzo a diciembre), recibe sus pagos de manera inoportuna, debe entregar un número significativo de reportes y la SEFOA y la SAGARPA, también lo emplean para realizar otras actividades diferentes a la asesoría del CMDRS. Estas condiciones laborales, ocupaciones adicionales y la poca experiencia limitan las posibilidades del asesor en inferir de manera significativa en la toma de decisiones y el proceso de desarrollo en el municipio.

En el anexo C se presentan los indicadores de línea de base los cuales complementan la información descrita en este apartado.

5. LECCIONES APRENDIDAS

El Cabildo es reconocido como el órgano más importante de toma de decisión para fomentar el desarrollo en el municipio. En el caso particular de Alzayanca, el CMDRS también es reconocido como un órgano participativo para tomar decisiones para promover el desarrollo rural, situación que se debe primordialmente a la decisión política del alcalde, quien juega un papel determinante al haber creado la Dirección de Desarrollo Social y Rural con gente especialista y con experiencia en la gestión del desarrollo rural.

No obstante, los recursos económicos de las nueve secretarías involucradas en el PEC no concurren en el CMDRS. Incluso, en ningún momento llegaron a coincidir representantes de las nueve secretarías en alguna sesión del CMDRS, lo cual deja entrever que la figura del CMDRS no coincide con los intereses de las mismas. Da la impresión de que el CMDRS es un consejo de la SAGARPA para definir en qué se aplican los recursos del programa Activos Productivos Municipalizados, no un órgano para planear en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo rural.

El asesor del CMDRS es un actor sumamente endeble. Tiene condiciones laborales precarias (contratos por menos de un año condicionados a renovarse según la opinión de sus evaluadores, pagos inoportunos), la formación profesional y la experiencia son insuficientes, además tiene que rendir cuentas de lo que hace al municipio, a la SAGARPA y a la SEFOA, de tal manera que la capacidad para asesorar al CMDRS en la toma de decisiones para fomentar el desarrollo rural queda rebasada.

La estructura institucional y el funcionamiento del CMDRS en Alzayanca no coinciden de manera significativa con las reglas que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Se encontró un CMDRS con atributos legales suficientes para promover el desarrollo rural, pero con la poca disposición política de las instituciones gubernamentales para lograrlo. Aún así, el CMDRS de Alzayanca ha obtenido logros importantes que se han manifestado en proyectos orientados a la producción agropecuaria, la reforestación y a la construcción de captadores de agua de lluvia, los cuales contribuyeron a que el municipio ganara el Premio Nacional al Desarrollo Rural 2008 convocado por la SAGARPA, en la categoría de municipios entre 5,000 y 14,999 habitantes.

Se percibe que las relaciones entre el H. Ayuntamiento (en particular de la Dirección de Desarrollo Social y Rural) con la SEFOA del Gobierno del Estado y la SAGARPA son buenas, hay colaboración y esto ha contribuido a facilitar la gestión del financiamiento para los

proyectos aprobados por el CMDRS. Tal vez influya el hecho de que los tres niveles de gobierno pertenecen al mismo partido político.

Si se comparan los resultados obtenidos en el municipio de Alzayanca con los obtenidos en el municipio de Huamantla, se identifican aspectos en común y divergentes. Los aspectos más relevantes que comparten son: a) en ambos casos el CMDRS se ve como un consejo de la SAGARPA cuya principal actividad es aprobar proyectos productivos para financiarse a través del Programa de Activos Productivos Municipalizados; b) las instituciones del gobierno federal diferentes a la SAGARPA no operan sus programas a través del CMDRS (la concurrencia es sumamente cuestionable), no obstante que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente así lo establecen; c) las decisiones del alcalde son básicas para determinar el rumbo del CMDRS; d) la presencia o ausencia del asesor del CMDRS no es determinante para su buen funcionamiento.

Los aspectos divergentes más sobresalientes son: a) el CMDRS de Alzayanca tiene mayor credibilidad entre la población debido a que no se han presentado hechos fraudulentos y al papel de la Dirección de Desarrollo Social y Rural que funge como asesor especializado; b) en ambos casos se requiere trabajar con mayor ahínco en el diseño y ejecución de proyectos de inversión como parte de una estrategia integral de desarrollo rural, no obstante Alzayanca ya inició su incursión en este proceso a tal grado que obtuvo un premio nacional convocado por SAGARPA; c) la Dirección de Desarrollo Social y Rural de Alzayanca ha desempeñado un papel clave en el funcionamiento del CMDRS. A diferencia con el municipio de Huamantla, el alcalde de Alzayanca ha depositado su confianza en esta estructura administrativa para apoyar al CMDRS en la planeación y toma de decisiones.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Relacionadas con la concurrencia de las instituciones gubernamentales y sus programas

Del estudio se pueden derivar cualquier número de propuestas para mejorar el funcionamiento de los órganos de decisión del municipio, particularmente de los CMDRS. No obstante, desde nuestra perspectiva un elemento clave es la disposición política de las instituciones gubernamentales. Fue evidente que al CMDRS se le identifica como un consejo de la SAGARPA, en el cual otras instituciones como la SEDESOL, la SEMARNAT, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Reforma Agraria, no sienten obligación para concurrir, ni aplicar recursos a través de la participación del CMDRS. Por supuesto que, para esta situación influye el hecho de que también estas instituciones integran sus propios consejos para sus programas y esto se traduce en la dispersión de recursos económicos que limitan su impacto.

Derivado de lo anterior, es un reto para SAGARPA y los Gobiernos Municipales concientizar a instituciones gubernamentales (y, también a la sociedad civil) que el CMDRS no es solo un consejo en el cual se toman decisiones para invertir los recursos del Programa de Activos Productivos Municipalizados, es un órgano plural para planear y fomentar el desarrollo rural en el corto, mediano y largo plazo y tiene los atributos legales para ello.

En el CMDRS la integración y aprobación de proyectos de desarrollo rural con visión de mediano y largo plazo es escasa. La prioridad es el apoyo de pequeños proyectos que

atienden propuestas de la población, pero sin integrarlas a una estrategia de desarrollo de largo plazo. Se sugiere que, de manera conjunta con la población, se integren propuestas que atiendan problemas prioritarios en el municipio tales como la falta de encadenamientos productivos en la agricultura, el reducido número de propuestas orientadas a la transformación de productos primarios, el uso desmedido de agroquímicos en los procesos productivos agrícolas, la erosión de los suelos y en general la degradación de los recursos naturales.

En el CMDRS fue evidente la ausencia de instituciones de investigación y educación superior. El proceso de construcción de propuestas de mediano y largo plazo es un área de oportunidad para la incorporación de este tipo de instituciones, quienes pueden desempeñar el papel de asesores de los CMDRS para el diseño de los planes de desarrollo y la ejecución de estrategias y programas orientados al desarrollo rural.

La integración de proyectos de inversión que involucran a varias localidades y con metas en el corto y mediano plazo ya se inició, el proyecto de construcción de captadores de agua de lluvia y reforestación para reducir la degradación de los recursos naturales es un ejemplo. Los actuales miembros del CMDRS y las instituciones gubernamentales federales y estatales deben realizar acciones para que la población se apropie del proyecto y se consolide en el mediano plazo, aún cuando en el año 2011 se cambien las administraciones municipales y estatales actuales debido a las elecciones del 2010. De lo contrario, éste y otros proyectos corren alto riesgo de no alcanzar los objetivos y metas establecidos inicialmente.

Relacionadas con la construcción del tejido institucional

El hecho de que el CMDRS no pueda aprobar proyectos de inversión por un monto superior a 200 mil pesos limita la capacidad de gestión e incluso se cae en el doble discurso; por un lado se le dota legalmente para que desde allí se tomen decisiones para planear y fomentar el desarrollo rural y por el otro se coarta su accionar con decisiones operativas que centralizan la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales.

No es sorprendente que se reconozca al Cabildo como el órgano más importante de planeación y de toma de decisiones para el fomento del desarrollo en el municipio. De hecho, la gran mayoría de los integrantes son elegidos por voto popular y, aún cuando no está abierto a la participación ciudadana como el CMDRS, lo cierto es que hay influencia directa del Cabildo en la toma de decisiones del CMDRS. De allí, la necesidad de reconocer esta estrecha relación entre el Cabildo-CMDRS con la finalidad de promover la complementariedad de la toma de decisiones y la construcción de propuestas de mediano plazo.

Los integrantes de la Dirección de Desarrollo Social y Rural del municipio se han convertido en los asesores del actuar del CMDRS y del Cabildo para los proyectos de desarrollo social. Tal vez ese puede ser el modelo a seguir por otros municipios; es decir, en Alzayanca la capacidad y función del asesor del CMDRS es insuficiente, de allí que las autoridades del municipio crearon una estructura básica con recursos humanos capacitados y con experiencia en la gestión de proyectos de desarrollo social y rural.

No se puede dejar de señalar la debilidad de la figura del asesor del CMDRS. Es necesario instrumentar medidas operativas que fortalezcan la capacidad y el desempeño del mismo a

través de la selección de personal más capacitado, con mayor experiencia en la gestión de procesos de desarrollo y preferentemente vecindado en el municipio. Este tipo de recursos humanos con seguridad no se contrataran si prevalecen las mismas condiciones de bajos salarios, pagos inoportunos, contratos por menos de un año y con incertidumbre para continuar en un período más amplio. Es pertinente revisar las reglas de contratación y mejorar las condiciones laborales.

7. REFLEXIÓN FINAL

Ha sido un acierto la integración de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo, la cual ha permitido profundizar en el análisis de la construcción institucional para el desarrollo territorial a partir de tomar como referencia la concurrencia de instituciones relacionadas con el desarrollo rural en varios municipios de la República Mexicana.

Se ha logrado tener mayor contacto con el marco legal para el desarrollo rural en la República Mexicana y con los diferentes actores tales como campesinos, Presidentes Municipales, funcionarios públicos, académicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Se han identificado cinco aspectos que han sido determinantes en el buen funcionamiento de la Red y que de manera particular se sugiere que prevalezcan:

- ✓ La visión de mediano y largo plazo del quehacer de la Red la cual ha sido encabezada por el IICA y el INCA Rural.
- ✓ La participación de instituciones académicas y gubernamentales, lo cual ha generado investigación aplicada que busca mejorar la aplicación del marco legal y los procesos para fomentar el desarrollo rural.
- ✓ La interdisciplinariedad de los integrantes de la Red, lo cual ha permitido tener diversos enfoques metodológicos para abordar los estudios y analizar los resultados.
- ✓ El lugar de origen de los integrantes y la distribución geográfica de los municipios, ya que esto permite comparar realidades ubicadas en diferentes estados de la República Mexicana en donde las condiciones físicas, sociales, económicas, políticas y culturales son diferentes y contrastantes.
- ✓ La actitud de los integrantes de la Red para, por un lado, estar dispuestos a someterse a la crítica, pero también para escuchar sugerencias y comentarios para mejorar los estudios.
- ✓ El hecho de haber incursionado en la investigación de los diversos casos, permite fortalecer a los integrantes de la Red las capacidades de docencia e investigación sobre desarrollo territorial, lo cual contribuye a mejorar su desempeño en sus respectivas instituciones de trabajo.

Mención especial merece la apertura de los funcionarios públicos, particularmente del IICA, la SAGARPA y del INCA Rural, para fomentar la investigación en aras de encontrar alternativas para mejorar la política pública para el desarrollo rural. En la medida que las instituciones

gubernamentales y las instituciones académicas sumen esfuerzos, se pueden lograr mayores beneficios a la población mexicana.

8. FUENTES DE INFORMACIÓN

CONAPO. 2006. Tabulados de índices de marginación a nivel municipal año 2005, CONAPO, México.

CONEVAL. 2006. Tabulados de población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social según entidad federativa, 2005, en www.coneval.gob.mx



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Mazatepec, Morelos



José Acosta Cazares

**Colaboradores: José Luis Torres Veles
Beatriz Navarrete Herrera**

IDeSS del Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue elaborado por el Instituto para el Desarrollo Social Sostenible del Tecnológico de Monterrey, Campus Cuernavaca, en cumplimiento a la petición realizada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural). El objetivo principal de este documento es elaborar un diagnóstico general del funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS) del municipio de Mazatepec, Morelos; con el propósito de proponer un plan de mejora.

Este documento se divide en siete capítulos, siendo el primero esta introducción. En el segundo capítulo se aborda el contexto general de la problemática y los aspectos más destacables. En el tercer capítulo, se delimita la unidad territorial bajo estudio, profundizando en los capitales físicos-ambiental, humano, social, económico e institucional.

En el capítulo cuatro, denominado caracterización del caso, se describe la situación actual del COMUDERS a través de tres líneas estratégicas, que son proceso de inclusión, planeación participativa y normatividad; estas tres líneas están conformadas por puntos críticos del desarrollo rural y que convergen en el punto crítico de incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real.

Dentro del capítulo cinco se presentan las lecciones aprendidas con respecto a la problemática que presenta el consejo, en cuanto a su forma de operar. En el capítulo seis se puntualizan las líneas de acción a seguir dentro del COMUDERS para lograr un mejor desempeño. Y en el capítulo siete se muestran las reflexiones finales.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

En el año 2001, se decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), y fue publicada en el Diario Oficial de la federación el día 7 de Diciembre del 2001. El objetivo principal de LDRS es promover el desarrollo rural sustentable del país, a través del cual se busca aumentar el bienestar social de la comunidad.

De acuerdo con la LDRS, para lograr el desarrollo rural es necesario impulsar un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social, promoviendo el uso óptimo y conservación de los recursos naturales. Además, se debe buscar la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, para elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

La LDRS plantea programas, políticas y acciones en el medio rural para lograr el desarrollo rural sustentable. Esta ley dictó la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC), que está operado por la SAGARPA en coordinación con 8 secretarías más. Además del PEC, la LDRS determinó la creación de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en todo el país, en las tres órdenes de gobierno.

En el nivel de gobierno municipal, es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS), que es el responsable de operar el proceso de planeación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación que permita hacer compatible, a través del PEC, la oferta institucional con la demanda real requerida por los diversos actores locales, en pro del desarrollo rural sostenible. El COMUDERS está integrado por:

- a) Presidente municipal, y este puede presidir el consejo.
- b) Representantes del municipio, correspondientes de las dependencias y entidades de la Comisión Intersecretarial.
- c) Representantes de organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio.

A casi nueve años de haber sido aprobada la LDRS, queda claro que no se han obtenido resultados satisfactorios en el nivel de vida de la población rural y a partir de esta realidad, es necesario focalizar las posibles causas. Para ello se propuso estudiar a los COMUDERS de algunos municipios, bajo un sistema de evaluación basado en diez puntos críticos, y para cada punto se elaboraron una serie de indicadores y reactivos que tendrían como objetivo responder algunas interrogantes sobre los retos de los COMUDERS planteados por la LDRS:

1. ¿Se ha mejorado el nivel de vida de la población?
2. ¿Se está realizando un proceso de planeación participativa donde se incluyen las necesidades de los diferentes actores locales?
3. ¿Las delegaciones de las dependencias del gobierno federal trabajan colaborativamente en el seno del COMUDERS?
4. ¿Existe una visión de largo plazo en el proceso de planeación del desarrollo rural sustentable?
5. ¿Existe una visión territorial del desarrollo?
6. ¿Existen operadores con la capacidad de conducir eficientemente la oferta institucional con la demanda real sentida por la población local?
7. ¿Se cumple la normatividad?

Responder a estas interrogantes es el principal propósito de este trabajo, aclarando que se parte de la hipótesis de que las respuestas en su gran mayoría son negativas y por lo tanto, se deberá incluir algunos planteamientos generales sobre la estrategia que se debe seguir para revertir esta tendencia.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico-Ambiental

Mazatepec es un municipio del Estado de Morelos que limita al norte y noreste con Miacatlán, al noroeste con Coatlán del Río, al sur con Amacuzac, al este con puente de Ixtla y al oeste con Tetecala. Se encuentra aproximadamente a 45 km de la ciudad de Cuernavaca. Tiene una superficie de 45.922 km² que representa el 0.92% del total de territorio de Morelos.

Debido a que Morelos se encuentra dentro de la cuenca del Río Balsas (18), el municipio de Mazatepec pertenece a ésta y, además se localiza en la subcuenca del Río Tembembe. El Río Tembembe baja del Eje Neovolcánico, desde una altitud de 3 500 msnm; 25 km aguas abajo recibe aportaciones del Río Seco del Bonete y 2 km adelante las de la Barranca Tizate.

El municipio tiene tres formas de relieve, accidentadas, localizadas en el centro de Mazatepec, semi - planas y planas que forman la mayor parte del municipio. Además, cuenta con distintos recursos hidráulicos como son el Río Mazatepec, el Río Chalma y el Río Tembembe.

El clima es de tipo cálido subhúmedo, caluroso y tropical, con inviernos poco definidos y con mayor sequía en el otoño, la temperatura media es de 23.60°C y la precipitación pluvial es de 1 194 mm³.

En el municipio existe una amplia variedad de flora y fauna; el tipo de vegetación es de selva baja caducifolia de clima cálido y dentro de las especies animales que se pueden encontrar son conejos, tlacuaches, armadillos, iguanas, jabalíes, palomas, víboras de cascabel, chachalacas, escorpiones y búhos.

Existe variedad de medios de comunicación, hay dos líneas de autobús, una que va de México a Zacatepec, perteneciente a Pullman de Morelos y la otra es la flecha roja. Cuenta con servicio de teléfonos particulares y cobertura de telefonía celular, una oficina de correos, señal de televisión abierta y estaciones de radio AM y FM.

El municipio de Mazatepec es atravesado por la carretera federal México-Grutas de Cacahuamilpa. Otro camino inicia en un cruce localizado a 18 km. de la localidad de Alpuyeca, de donde parte hacia la comunidad de Coatetelco para luego llegar a Mazatepec. Y por último, hay otro que inicia en el cruce que entronca a la carretera federal Cuernavaca-Taxco, que ahí se guía a la comunidad de Cuauchichinola para llegar a Cuautlita, pasa por Santa Cruz donde se entronca a la carretera Federal Cuernavaca - Grutas de Cacahuamilpa.

3.2. Capital Humano

De acuerdo a resultados presentados por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 8 766 habitantes. De los cuales 4 242 son hombres y 4 524 mujeres.

Hoy en día existen alrededor de 19 localidades dentro del municipio. De acuerdo a datos del INEGI, en el año 1990 tenía sólo 8 localidades, para 1995 su incremento fue de 1 localidad, en el año 2000 hubo mayor crecimiento ya que registró la existencia de 14 localidades.

La mayor parte de la población se encuentra concentrada en la localidad de Mazatepec con 52.04% de la población. En segundo lugar se encuentra Cuauchichinola con 24.52% y en tercer lugar se encuentra la colonia El Florido.

La densidad de población en el año 2005, de acuerdo datos del INEGI, fue de 190.89 habitantes/km² y la tasa de crecimiento media anual, para ese mismo año, fue de -0.11%; lo que coloca a Mazatepec por debajo del crecimiento estatal, ya que Morelos presentó, entre el 2005 y el 2009, una tasa de 0.82%.

Dividiendo a la población en grupos quinquenales de edad, se puede determinar cuál es la edad promedio en el municipio. La población madura, de entre 30 y 59 años, es la que tiene mayor representatividad abarcando 32% de la población, es importante mencionar que este grupo poblacional tuvo un crecimiento de casi 4% del año 2000 al 2005.

En segundo lugar se encuentran los niños de entre los 0 y 14 años de edad, con 32% también, sin embargo, este grupo de población presentó disminución de casi 1% en este mismo periodo de tiempo.

Es importante mencionar que el municipio de Mazatepec ha presentado en los últimos años envejecimiento en su población, como ya se mencionó antes, la población madura tuvo un incremento y al igual que este grupo, el porcentaje de vejez también creció aunque de manera menor. Por otra parte, se encuentran la disminución en los grupos de población más jóvenes, como son los niños y la juventud que va de 15 a 29 años que tuvo baja de casi 1%.

Otro punto importante de mencionar es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que, presenta el municipio, ya que refleja el nivel de vida que tiene sus habitantes. En el año 2005 Mazatepec tuvo un IDH de 0.8015 y se encontró por debajo del índice nacional y estatal que fueron del 0.8185, según datos del PNUD. Cabe mencionar que presentó una mejora ya que en el año 2000 ocupaba el lugar 15 en el estado y para el 2005 ocupó el lugar 13.

Al igual que con el IDH, Mazatepec presentó una mejora en cuanto a grado de marginación municipal ya que, de acuerdo a datos proporcionados por CONAPO del año 2005, el municipio presentó grado de marginación bajo a diferencia del 2000 que presentó grado de marginación medio.

Sin embargo, a nivel localidad la situación en relación a marginación es muy diversa, en su mayoría las localidades tiene un grado de marginación medio y bajo. Existen 5 localidades con un grado de marginación alto, y son: Colonia de agua de Cuauchichinola, La bomba uno (Campo la guamuchilera), Las huertas, Colonia Justo Sierra y Ampliación Justo Sierra (subestación eléctrica).

3.3. Capital Social

En el municipio de Mazatepec se han creado distintos grupos de participación, tanto de carácter social como político, que tiene como objetivo buscar el bienestar y desarrollo del municipio en diversos ámbitos.

Algunas de las asociaciones que se han formado por parte de la sociedad civil son los comités de escuela que existen uno por cada escuela del municipio y un comité de participación ciudadana que se preocupa de salvaguardar el bienestar común de la sociedad.

Por otra parte, se encuentran las asociaciones de representantes de activos productos; los que tienen mayor presencia e impacto dentro de las decisiones municipales son los grupos representativos del jitomate, miel, ganado mayor, productos acuícolas, arroz, ganado porcino y ganado menor.

De las organizaciones más importantes, que son creadas a partir de decretos federales, están el COPLADEMUN y el COMUDERS; y, este último, es el que ha tomado el liderazgo desde su formación, en el aspecto de desarrollo rural.

3.4. Capital Económico

De acuerdo a datos del Censo de población del 2000 llevado a cabo por el INEGI, de la población de 12 años o más, el 48% se encuentran económicamente activa, y de este porcentaje, el 98% se encuentran ocupados, es decir, que se encuentran desempeñando algún trabajo.

La mayor parte de la población se encuentra ocupada en el sector terciario abarcado por comercio, restaurantes, hoteles, transporte, comunicaciones, servicios profesionales, servicios sociales y servicios gubernamentales con el 45.50% de la población de 12 años o más. Después se encuentra el sector primario, relacionado con actividades agropecuarias.

Sin embargo, cuando se analiza la información en cuanto a población por ocupación, la mayor parte de las persona se dedica a actividades agropecuarias, representando casi 32%. Lo que indica que la vocación del municipio va dirigida a actividades del campo.

Es importante destacar que la participación de las mujeres dentro del municipio es mínima, ya que, de las personas que se encuentran laborando, menos de la mitad son mujeres y, en general, suelen recibir menos ingresos que los hombres.

Por otra parte, cabe mencionar que la mayor parte de la población económicamente activa ocupada percibe un sueldo entre 1 y 2 salarios mínimos, y tomando en cuenta que el salario mínimo actual para la zona "C" a la cual pertenece Morelos es de \$51.95, se puede decir que una persona promedio dentro del municipio recibe un sueldo mensual de entre \$1,500.00 y \$3,000.00.

De acuerdo a la información presentada en el Censo Ejidal 2006, el municipio de Mazatepec cuenta con tres núcleos agrarios y un total de 4 030.035 hectáreas, de las cuales 5.23% son para asentamiento humano y 72.64% es parcelada. El 98% de la superficie parcelada es utilizada para uso agrícola y el resto para uso ganadero. Es importante destacar que de la superficie parcelada el 17% de las hectáreas pertenecen a mujeres.

En cuanto a la agricultura, los cultivos, que más sembradíos tienen, son el maíz y el sorgo con el 61.56% del total de hectáreas sembradas. Sin embargo, el cultivo que aporta más valor a la producción es el jitomate, con un 49.08% del total del valor monetario de los cultivos, dejando en segundo lugar al maíz y después el sorgo.

En cuanto a ganadería, es el ganado bovino quien tiene mayor participación, tanto en ganado en pie como en carne en canal.

3.5. Capital Institucional

Mazatepec cuenta con una presidencia municipal localizada en la localidad que lleva el mismo nombre; y tiene 2 ayudantías municipales que se localizan en Santa Cruz y Cuauchichinola, y 3 comisariados ejidales ubicados en Santa Cruz, Cuauchihinola y Mazatepec. El presidente municipal de la administración 2009-2012 es el Ingeniero Armando Rosario Carnalla.

Algunas de las dependencias y organizaciones que tienen mayor presencia dentro del municipio y que le brindan mayor apoyo, son SAGARPA, Secretaría de Economía, SEDESOL, SHCP, SEMARNAT, FIRCO, FIRA, CONAFOR y CEAMA.

Es importante destacar las 4 líneas estratégicas que el gobierno planteó dentro del Plan Municipal de Desarrollo 2006 – 2009 para alcanzar un desarrollo integral municipal:

Desarrollo Económico Sustentable: Busca generar e implementar mecanismos de regulación, esquemas de promoción y desarrollo de infraestructura, que permitan y favorezcan la inversión productiva en los sectores agropecuarios, servicios, turismo, industria y comercio. También, se busca la coordinación y abasto municipal que satisfaga las necesidades de los habitantes.

Desarrollo Humano y Social: En materia de obras públicas se propone la formulación de programas urbanos, la revisión e inspección de obra, la implementación de un sistema de información para la planeación, control y seguimiento de la ejecución de los programas de obra pública. La obra pública cubrirá las áreas de educación, salud, deporte, cultura, comunicaciones, parques, jardines, mercados, pavimentación y banquetas.

En el caso de servicios públicos, el gobierno pretende llevar a cabo actividades que fortalezcan el crecimiento integral de la población a través de distintas acciones, como es educación ambiental, institución de un consejo municipal de impacto ambiental, difusión cultural, participación ciudadana, consolidación de comités vecinales y programas de desarrollo para niños de la calle, la mujer y ancianos.

Desarrollo político y Buen Gobierno: El gobierno de Mazatepec busca satisfacer las necesidades y demandas de la comunidad a través de la participación ciudadana, el acceso a la información, la vigilancia, la supervisión y la audiencia pública.

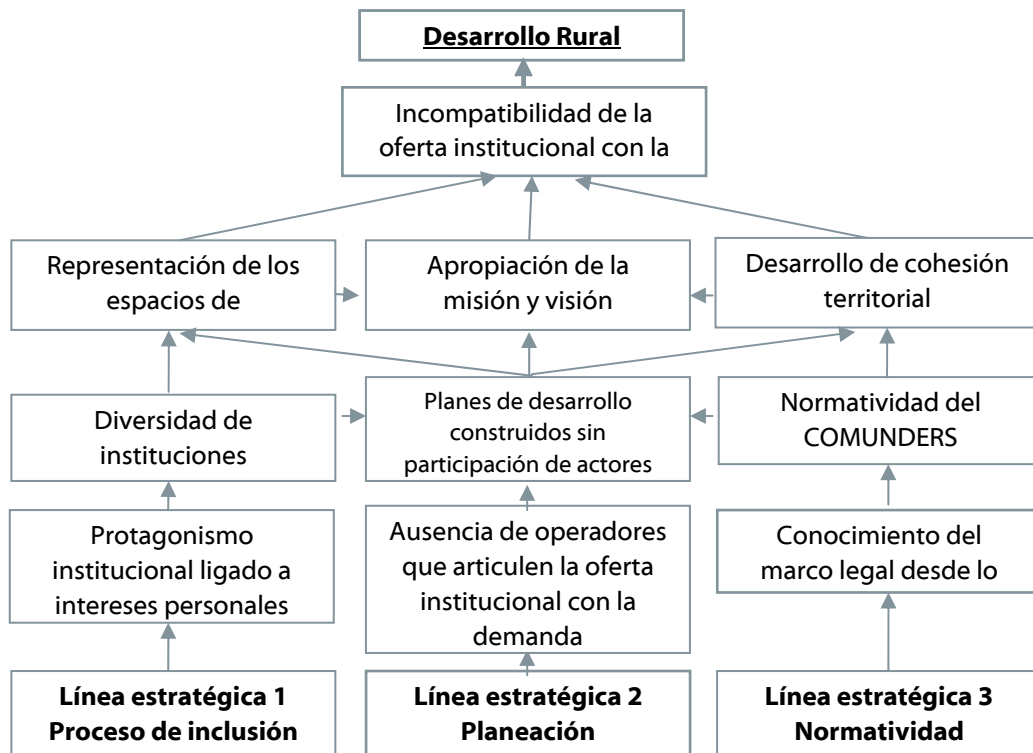
Desarrollo y Modernización Administrativa: Dentro de esta área, el gobierno se compromete a que el recurso humano que trabaje dentro de la administración pública deberá ser profesional dentro de su área laboral. Además, se consolidará el sistema de información para la administración de los recursos. La disposición y almacenamiento de los insumos se realizará bajo supervisión del Programa de Seguridad e Higiene.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

4.1. Esquema de líneas estratégicas

Para un mejor análisis, los puntos críticos se agruparon en tres grandes líneas estratégicas: proceso de inclusión, planeación participativa y normatividad. En seguida se muestra el esquema de cada línea estratégica y los puntos críticos que agrupa. Es importante indicar que el punto crítico incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real fue considerado como el resultado previo para lograr el desarrollo rural sustentable. A continuación, se presenta el cuadro síntesis que explica lo antes mencionado, indicando que se presenta bajo la forma raíz árbol, lo que implica que el fruto es el desarrollo rural sustentable y las raíces son los diferentes puntos críticos.

Imagen 1. Cuadro síntesis de líneas estratégicas



Fuente: Elaboración propia

Por ello, es que, para poder llevar a cabo la caracterización del caso del COMUDERS se dividirá en las tres líneas estratégicas y el punto crítico de la incompatibilidad de la oferta institucional y demanda.

4.1.1. Línea estratégica 1 Proceso de inclusión

El COMUDERS, desde su creación en el 2003, ha adquirido el liderazgo en el desarrollo rural sustentable del municipio; ya que antes de esta fecha, en el COPLADEMUN se trataban los asuntos rurales en conjunto con los demás aspectos municipales y no se integraban a estos.

El COMUDERS se encuentra integrado por 26 personas; 7 de ellos son representantes institucionales (6 funcionarios del gobierno municipal y un promotor de SAGARPA-SEDAGRO) y el resto de los participantes son representantes de organizaciones locales.

- ✓ Protagonismo institucional de quien representa, ligado a intereses personales o de grupos específicos

Existen fuertes liderazgos que afectan de manera negativa las decisiones que se toman dentro del COMUDERS; los grupos líderes son los representantes de los sistemas producto del jitomate, ganaderos, apicultores y granos básicos. Esto trae como consecuencia que ellos sean los más beneficiados por parte de los distintos programas.

Aunado a esta situación, se encuentra la falta de participación de las 9 delegaciones del gobierno federal, pertenecientes a la comisión intersecretarial. Actualmente, sólo 5 secretarías son las que se encuentran ejecutando proyectos a favor de la comunidad: SHCP, SAGARPA, SE, SEDESOL y SEMARNAT. Además, participan otras instituciones de gobierno: CEAMA, CONAFOR, FIRCO y FIRA.

De los programas que ofrecen las secretarías de la Comisión intersecretarial, sólo el 57.5% se están llevando a cabo dentro del municipio. No todos estos programas son ejecutados a través del COMUDERS.

Por parte del COMUDERS no existe un canal de comunicación con la comunidad; a través del cual puedan atender las quejas y necesidades de la población. Sólo existe una ventanilla municipal por parte del Ayuntamiento y no atiende temas referentes al COMUDERS.

- ✓ Diversidad de instituciones

El municipio de Mazatepec tiene 24 órganos de decisión; una característica importante dentro de estas organizaciones es que la mayor parte de ellos no tiene participación en el COMUDERS.

Los organismos que no tienen participación son:

- COPLADEMUN: Es el encargado de realizar la planeación necesaria para llevar a cabo todas las actividades relacionadas con el desarrollo del municipio.
- 1 consejo municipal
- 1 Comité de padres de familia: Hay uno por cada escuela que hay dentro del municipio.
- 1 Comité de salud
- 1 Comité de agua
- 1 Comité de seguridad

Los que sí tienen participación son:

- COMUNDER: Las decisiones que toman están relacionadas a las planeación, formulación, evaluación, selección y priorización de proyectos, además de actividades a favor de las empresas rurales.
- 10 Comités de sistema producto: Granos básicos, asociación ganadera local, jitomate, arroz, acuícola, porcino, cañeros, ganado menor, apicultores y hortalizas.
- 2 Ayudantes municipales, Santa Cruz y Cuauchichinola
- 3 Comisariados ejidales, Santa Cruz, Cuauchichinola y Mazatepec
- 1 Organización de mujeres

De los 23 integrantes, sólo 6 pertenecen también al COPLADEMUN; y son los 5 representantes institucionales y un representante de sistema producto. Esta poca repetición evita que las decisiones dentro del municipio se tomen sólo por unos cuantos.

La última adaptación del reglamento interno del COMUDERS fue el 10 de octubre del 2008, y se hizo a través de la revisión y aprobación de todos los integrantes.

De los temas que deben ser tratados por el COMUDERS, sólo el 66% son abordados. Los temas que sí son tratados, son: la selección, planeación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de proyectos agropecuarios, el fomento a la empresa socio rural, sanidad, inocuidad y calidad agropecuaria y alimentaria, y el apoyo a los programas de la política de fomento al desarrollo rural.

✓ Representatividad en los espacios de participación

Lo grupos que tienen mayor presencia dentro del municipio son los de sistema producto y dos grupos políticos, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).

De los 26 integrantes del COMUDERS, 23 son elegidos por votación por parte de sus representantes.

4.1.2. Línea estratégica 2 Planeación participativa

✓ Ausencia de operadores que articulen la oferta institucional con la demanda estratégica para el desarrollo local

Como parte de la preparación de los integrantes del consejo, en el año 2008 recibieron dos talleres de capacitación: el taller de planeación estratégica y el taller de formación en la estrategia para el desarrollo rural territorial 2008. Las capacitaciones que se imparten no son de manera integral ya que en un solo taller no se pueden abarcar todos los temas que marca la ley.

Dentro del COMUDERS existen 3 operadores: el asesor del COMUDERS, el promotor de SAGARPA-SEDAGRO y el director de desarrollo agropecuario. Sin embargo, solo 2 de ellos están correctamente capacitados en cuanto al Plan de Desarrollo Municipal se refiere.

Actualmente, no existen agentes de cambio. Se entiende por agente de cambio, aquella persona que promueve que en el seno del COMUDERS se pase de una visión sectorial a una territorial y de una visión de corto plazo a una de largo plazo.

✓ Planes para el desarrollo contruidos sin la participación de los actores locales

El plan de Desarrollo Municipal se elaboró a través de foros y consulta a los representantes de los grupos líderes dentro del municipio. Esta información fue sistematizada a través de palabras generadoras, con apoyo de rotafolios y presentaciones de power point. Todo esto fue ordenado y sintetizado en un documento, y fue presentando ante el COMUDERS.

El plan de desarrollo no se elaboró de manera participativa, ya que sólo se consultó a los grupos líderes de la comunidad.

✓ Apropiación de la misión y visión institucional

El COMUDERS cuenta con una misión y una visión redactadas en el Plan para el Desarrollo Rural Sustentable. Sólo el 60% de los representantes institucionales puede explicarlas con sus propias palabras.

El COMUDERS cuenta con un programa anual de trabajo que se encuentra dentro del Plan para el Desarrollo Rural Sustentable; y según personas encuestadas, está validado por el INCA.

4.1.3. Línea estratégica 3 Normatividad

✓ Conocimiento del marco legal desde lo local

De los 7 representantes institucionales solo 5 conocen satisfactoriamente el fundamento legal del consejo y lo pueden explicar en sus palabras. Este mismo número de representantes institucionales son los que pueden explicar en sus palabras el funcionamiento del COMUDERS.

El presidente municipal sí, conoce y puede explicar de manera satisfactoria el fundamento legal del COMUDERS y su funcionamiento.

✓ Normatividad de la institución u órgano de decisión en cuestión.

El COMUDERS sí, cuenta con un reglamento interno, fue aprobado por los miembros permanentes del consejo en una sesión ordinaria el 10 de Octubre de 2008.

El grado de conocimiento del reglamento por parte de los integrantes es satisfactorio. Sin embargo, su nivel de cumplimiento es poco satisfactorio; ya que sólo siguen las reglas cuando desean recibir ciertos apoyos, principalmente activos productivos.

El COMUDERS tiene sesión ordinaria una vez al mes, y sesiones extraordinarias sin tiempos definidos; el promedio de asistencia de los integrantes es del 54.54%.

El COMUDERS cumple con el 57.14% de los aspectos que marca la ley. En este caso el sector agropecuario es quien tiene un mayor impacto y se cumplen satisfactoriamente los lineamientos establecidos por la SAGARPA y SEDAGRO.

✓ Desarrollo de cohesión territorial

No existen proyectos que vinculen a más de una localidad, ni proyectos que vinculen a Mazatepec con otros municipios y, tampoco se están desarrollando proyectos de ámbito regional.

Durante el 2008 se llevaron a cabo 38 proyectos en zonas de alta marginación, lo que representa 39.58% del total de los proyectos que se llevaron a cabo en ese año.

4.1.4. Incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real del territorio

No existen programas públicos federales o estatales que estén apoyando las iniciativas locales a largo plazo. Tomando en cuenta que el largo plazo es más de 3 años y todos los programas están planteados para el tiempo que dura la administración municipal (tres años).

Siguiendo el mismo criterio de largo plazo, no existen secretarías apoyando programas con un plan de desarrollo a largo plazo.

Por parte de SAGARPA se ejecutaron 96 proyectos en el 2008, todos relacionados con activos productivos. Principalmente se dieron apoyos para la siembra de jitomate, para ganado bovino, ganado caprino, siembra de maíz, compra de maquinaria y compra de aspersora de motor.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Una vez concluida la investigación y llevada a cabo la concentración de los resultados obtenidos dentro del municipio de Mazatepec, se procederá a hacer un análisis sobre los resultados mostrados. En este capítulo, se muestran las lecciones aprendidas durante el tiempo que se llevó a cabo el estudio.

Es importante destacar que el desempeño del Consejo dentro de las actividades es regular y que a pesar de que tiene muchas fortalezas, es necesario que se implementen nuevas líneas de acción para poder alcanzar el objetivo principal de la existencia del consejo. Estas fallas obedecen a una concepción parcial de los alcances de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a las resistencias naturales por concebir el desarrollo municipal desde la óptica del territorio. El resultado ha sido continuar privilegiando los aspectos productivos; el de infraestructura y equipamiento comunitario, y la seguridad en la tenencia y la disposición de tierra; en detrimento de los aspectos de educación, salud y vivienda para el desarrollo rural sustentable; alimentación, planeación familiar, cuidado del medio ambiente rural y la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas; y la equidad de género.

La parte central del estudio se concentró en la elaboración de indicadores y reactivos agrupados en diez puntos críticos que definen la posibilidad de generar un mejor nivel de vida para los habitantes del medio rural. Para un mejor análisis, los puntos críticos se agruparon en tres grandes líneas estratégicas: proceso de inclusión, planeación participativa y normatividad. En seguida se muestra el esquema de cada línea estratégica y los puntos críticos que agrupa. Es importante indicar que el punto crítico incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real fue considerado como el resultado previo para lograr el desarrollo rural sustentable

A continuación se enunciarán las lecciones aprendidas siguiendo el orden de cada línea estratégica y de los puntos críticos, aclarando que posteriormente se describirá el punto crítico de incompatibilidad entre la oferta institucional y la demanda real que exigen las necesidades locales y el proceso de desarrollo rural sustentable municipal

La línea estratégica 1 Proceso de inclusión: Se verificó que el COMUDERS de Mazatepec no ha generado un proceso de participación efectiva de los distintos actores locales ni de los representantes institucionales de las distintas dependencias del Gobierno estatal y federal; esto significa que no se ha logrado conjuntar a los actores que permitan a nivel municipal generar una estrategia territorial de desarrollo. Se enlistan las lecciones aprendidas, de acuerdo a cada punto crítico que integra esta línea estratégica.

- ✓ *Protagonismo institucional:* Uno de los mayores problemas detectados fue que los principales beneficiarios de los apoyos gestionados a través del COMUDERS son las organizaciones sistema – producto y lo que genera ausencia de apoyos al resto de las actividades relacionadas con la integralidad de la estrategia del desarrollo territorial.

La ausencia de integralidad se percibe aun más, cuando en el seno del COMUDERS no se generan las peticiones de los apoyos ofrecidos por las instituciones federales participantes en el Programa Especial Concurrente (PEC), es decir, se aprovecha menos de la mitad de los programas ofrecidos por las 9 secretarías involucradas.

Otro problema detectado es que dentro del consejo no existe un mecanismo de recolección y atención a las iniciativas de la comunidad; sólo existe por parte del gobierno una ventanilla municipal.

- ✓ *Diversidad de instituciones:* El COMUDERS es el organismo líder dentro del municipio en el área de desarrollo rural sustentable, sin embargo, el problema radica en que la concepción que tienen los integrantes es una visión productivista.

En Mazatepec existen organizaciones de distintos ámbitos del municipio que no participan en el COMUDERS. Las acciones del consejo se han limitado al área agropecuaria debido a que no existe un amplio conocimiento de la LDRS.

En este punto crítico se vuelve a observar la limitada área de acción en la que trabaja el consejo, ya que los temas que tratan son muy pocos y no abarcan todos los mercados por la LDRS.

- ✓ *Representación de los espacios de participación:* se verificó que existe representatividad de los espacios de participación de las organizaciones relacionadas con el desarrollo agropecuario. Por el contrario, la representatividad de los espacios de participación vinculados con otros aspectos del desarrollo no sucede.

Línea estratégica 2 Planeación participativa: a partir de la evaluación de esta línea estratégica se puede concluir que en Mazatepec no se ha podido romper la inercia de planes municipales de desarrollo sustentable productivistas, con una visión de corto plazo, con poca participación permanente de los diversos actores locales, y sin la apropiación por parte de la comunidad de la misión y visión. Se detallan las lecciones aprendidas en cada uno de los puntos críticos de esta línea estratégica.

- ✓ *Ausencia de operadores que articulen la oferta institucional con la demanda real:* No existen los operadores que tengan el liderazgo y el apoyo institucional desde el estado y la federación para romper la inercia y pasar de una visión sectorial a una territorial.

Los operadores del consejo sí reciben capacitación para desempeñar adecuadamente sus actividades, sin embargo, no existe una continuidad del proceso. Se requieren otros tipos de cursos y talleres que puedan dar mejores elementos a todos los integrantes.

Durante la investigación no se encontraron con agentes de cambio que impulsen una mejora para el desarrollo rural sustentable integral, por lo que, es necesario que los técnicos PSP se encuentren motivados para realizar un trabajo más fructífero, que cuenten con mayores conocimientos, habilidades y aptitudes para ejercer el liderazgo que se requiere para la estrategia desarrollada a partir de la Ley de Desarrollo Rural sustentable y sean ellos los agentes de cambio que requiere el municipio.

- ✓ *Planes de desarrollo contruidos sin la participación de los actores locales:* el Plan de Desarrollo Rural Sustentable se elaboró bajo la metodología de planeación participativa; sin embargo, la participación de actores locales y ciudadanos no fue muy representativa. En la puesta en marcha, seguimiento y evaluación la participación de actores locales y la ciudadanía fue mucho menor.
- ✓ *Apropiación de la misión y visión institucional:* en este punto crítico, los resultados presentados son poco favorables, y las causas son la poca participación ciudadana en el proceso, el poco conocimiento de estos elementos por parte de representantes institucionales e integrantes del consejo. Con ello se puede concluir que, no existe una apropiación de la misión y visión por parte del consejo y, mucho menos de la comunidad.

Línea estratégica 3 Normatividad: la investigación realizada en Mazatepec refleja que si bien existe el conocimiento del marco legal por parte de los integrantes institucionales y cuentan con un reglamento interno, existen algunas debilidades entre las que destacan el no cumplimiento del reglamento interno y la falta de una estrategia de cohesión del territorio, que permitan implementar proyectos que vinculen a varias comunidades, varios municipios y a toda la región. Se presentan las lecciones aprendidas para cada uno de los puntos críticos que integran esta línea estratégica.

- ✓ *Conocimiento del marco legal desde lo local:* Los representantes institucionales del COMUDERS tienen un pobre conocimiento del fundamento legal de este comité y, también, de la normatividad que permite la operación.
- ✓ *Normatividad del COMUDERS:* el COMUDERS de Mazatepec cuenta con un reglamento interno que norma el funcionamiento de este organismo, sin embargo, los integrantes del consejo conocen de manera superficial dicho reglamento.

Un punto negativo localizado es que el cumplimiento de este reglamento interno es poco satisfactorio, y las principales causas son el no cumplimiento de las actividades no relacionadas con los aspectos productivos y la ausencia de un operador que tenga la capacidad de hacer cumplir la normatividad.

- ✓ *Desarrollo de cohesión territorial:* en este punto existen muchas carencias porque no hay una estrategia de vinculación territorial en el municipio dado y, tampoco proyectos que abarquen más de una comunidad. Además, no existe una estrategia territorial de alianzas entre municipios. También, falta una estrategia territorial dentro del distrito de desarrollo, dado que no existen proyectos que integren a todos los municipios pertenecientes al distrito.

Un aspecto destacable dentro de este punto es la existencia de proyectos dentro de localidades con alta y muy alta marginación.

Incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real: es importante indicar que este punto se considera como el resultado al que confluyen las tres líneas estratégicas, y es el elemento que precede al cumplimiento o no del desarrollo rural sustentable municipal. Una vez realizada esta aclaración, se muestran a continuación las lecciones aprendidas, dentro de este punto crítico.

Ninguna de las actividades que lleva a cabo el COMUDERS de Mazatepec se encontró en un plan de largo plazo, razón por la que tampoco existan programas públicos que apoyen proyectos que estén alineados en una estrategia de ese plazo.

Las necesidades de la población no son cubiertas en forma integral dentro del territorio, porque sólo existe una continuidad de políticas sectoriales dirigidas principalmente al sector agropecuario, y éstas tampoco cuentan con una visión de largo plazo

Lo anterior manifiesta la ineficiencia de la puesta en marcha del PEC, ya que no responde a las necesidades de las demandas locales y a las necesidades que exige el desarrollo rural sustentable integral.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Se presenta una propuesta general sobre las acciones a seguir para lograr un desarrollo rural sustentable integral dentro del municipio de Mazatepec; y, desarrollarla a detalle requerirá un trabajo que contenga mucha más información. Se plantean las 10 acciones fundamentales:

- ✓ El municipio de Mazatepec deberá integrarse a una red estatal de operación de los planes municipales que deberá contar con la siguiente estructura: un coordinador estatal, un coordinador por distrito de desarrollo y un coordinador por cada municipio. El coordinador municipal deberá ser el responsable de aglutinar a los diferentes actores que participan en actividades relacionadas con el desarrollo rural sustentable. El operador municipal será el responsable de coordinar los esfuerzos que se muestran en los siguientes puntos.
- ✓ Se deben de abrir los espacios dentro del COMUDERS a todos los actores locales y organizaciones de la sociedad civil involucrados con el desarrollo rural sustentable. Los espacios deben de ser permanentes y no únicamente en los momentos de foros y consultas que realizan en cada administración municipal.

- ✓ Que se cumpla la normatividad relacionada con el desarrollo rural sustentable desde las reglas de operación hasta el cumplimiento del reglamento interno. Como mención especial, se requiere realizar un diagnóstico territorial y formular estrategias y proyectos que contemplen todas las vertientes del desarrollo.
- ✓ Lograr que en los participantes del COMUDERS prevalezcan los intereses comunitarios sobre los intereses de cada grupo participante. Esta es una condición fundamental para lograr resultados significativos; es importante indicar que el presidente municipal debe ser el principal promotor del cambio.
- ✓ Que en el COMUDERS puedan participar con voz y voto los diversos actores en todo el proceso; el cual incluye la planeación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación del desarrollo rural sustentable.
- ✓ Mención especial requiere que en el proceso del desarrollo se contemple una visión de largo plazo que implique desarrollar proyectos en los diferentes ámbitos del desarrollo rural sustentable, donde se incluyan varias localidades, más de un municipio y proyectos que vinculen a todos los municipios del distrito de desarrollo.
- ✓ Es importante que se difunda entre los integrantes del COMUDERS y, principalmente con la población en general, los diferentes aspectos del desarrollo rural sustentable, dando énfasis en el marco legal del cual emana, en la integralidad del territorio y en la visión de largo plazo.
- ✓ Lograr que en el COMUDERS se establezcan Comités Locales de Desarrollo Rural Sustentable y que participen con voz y voto en el consejo, deberá permitir que el proceso de planeación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación se dé desde cada una de las comunidades del municipio.
- ✓ Es importante que la comunidad se apropie y participe en las diversas etapas del desarrollo rural sustentable; esta será la única forma en que se generen procesos democráticos de participación comunitaria que permitirán una apropiación del plan, principalmente a través de la misión, visión, valores y la estrategia; es decir, en el qué y el cómo lograr el desarrollo.
- ✓ Los puntos anteriores deberán reflejarse en la elaboración del Programa Especial Concurrente, que se debe realizar desde el COMUDERS y con la participación comunitaria, recordando que debe elaborarse desde una óptica territorial y con una visión de largo plazo. Lograr este resultado será el pilar fundamental para lograr mejorar el nivel de vida de la gran mayoría de habitantes del municipio.

7. REFLEXIÓN FINAL

Estudiar el COMUDERS del municipio de Mazatepec nos proporciona información fundamental que permitirá encontrar posibles soluciones, que hagan compatible los objetivos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) con la realidad en cada uno de los municipios mexicanos. Para lograrlo, se hace necesario que se realicen acciones pertinentes que permitan lograr la compatibilidad de la oferta institucional con las necesidades reales de

la población local. Para lograr lo anterior, es importante definir una estrategia que tenga como precondiciones pasar de una visión sectorial a una de territorio, de una visión de corto plazo a una de largo plazo, y de una planeación institucional a una comandada por los actores locales.

Los elementos fundamentales para lograr cumplir con las precondiciones son tres líneas estratégicas: proceso de inclusión, planeación participativa y cumplimiento de la normatividad. En la línea estratégica de inclusión, los retos a vencer son: a) la participación de actores locales vinculados a los aspectos del desarrollo rural sustentable no relacionados con lo económico; b) la participación de los actores locales en las distintas etapas del proceso de desarrollo y c) la apertura de espacios para las quejas y sugerencias de la población local.

En la línea estratégica planeación participativa, los retos por lograr son: a) contar con operadores con capacidad para revertir el proceso actual de los COMUDERS, b) empoderamiento de los actores locales en el proceso de planeación y c) planes de acción de largo plazo.

En la línea estratégica cumplimiento de la normatividad los retos a superar son: a) que se cumpla la normatividad en la que están inmersos los COMUDERS, b) que se genere el verdadero espíritu de la LDRS a través de la integración de proyectos entre comunidades del municipio de Mazatepec; la Integración de proyectos con al menos un municipio vecino y la integración de proyectos con cobertura regional, y c) la participación en la construcción de Comités Comunales de Desarrollo Rural Sustentable que logren operar el proceso de desarrollo desde este nivel y que, realmente, se lleve a cabo procesos de planeación de abajo hacia arriba.

8. BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>

Censo de población y vivienda 1990 y 2000

Conteo de población y vivienda 1995 y 2005

Censo ejidal 2001 y 2007

Censo económico 2004

Consejo Nacional de Población, CONAPO, disponible en <http://www.conapo.gob.mx>

Índice de marginación urbana a nivel municipal y localidad

Consejo Estatal de Población Morelos, COESPOMOR disponible en <http://www.coespomor.gob.mx>

Datos generales de la población

Gobierno del Estado de Morelos, disponible en <http://www.e-morelos.gob.mx>

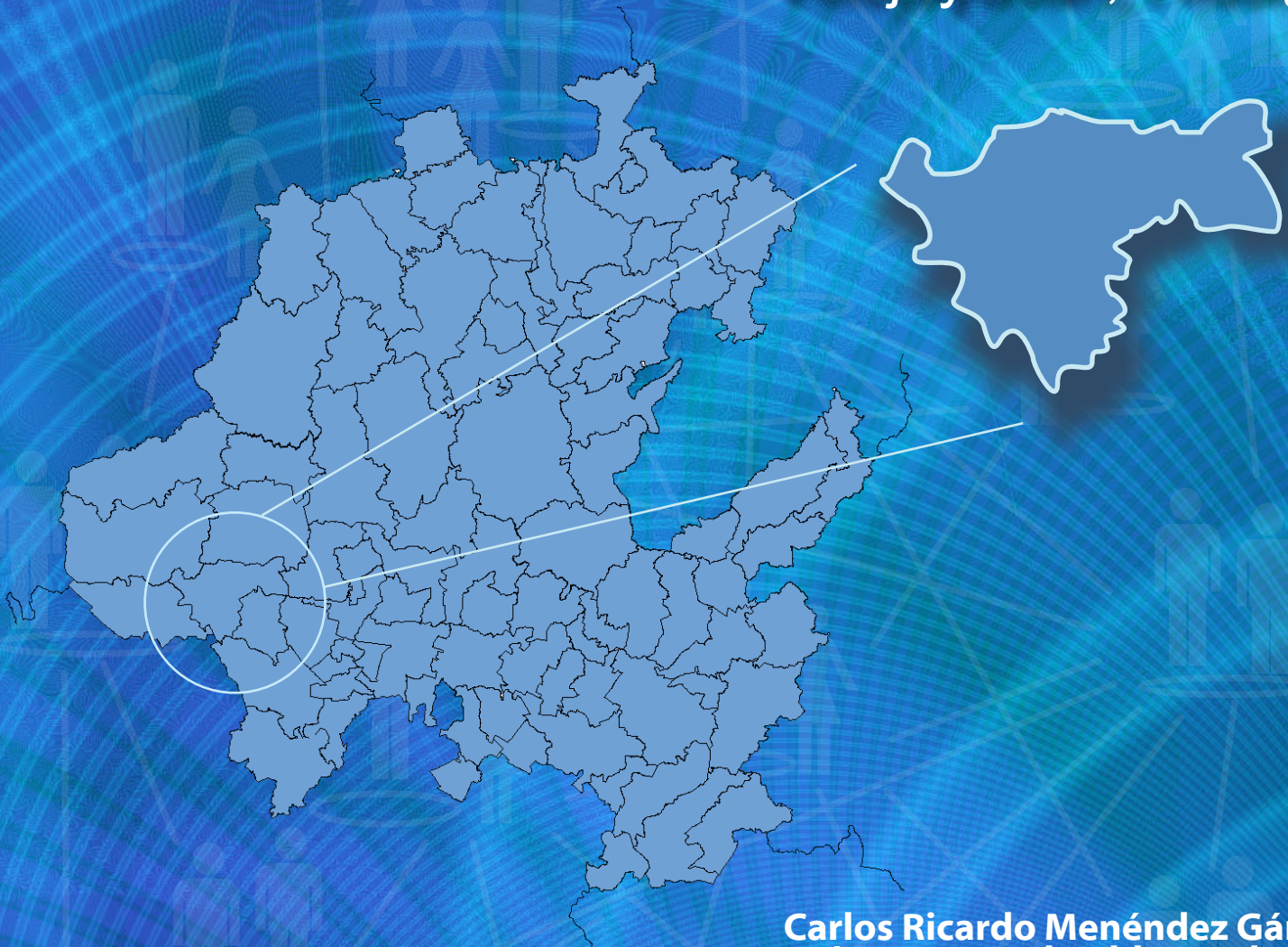
H. Ayuntamiento de Mazatepec, disponible en <http://www.mazatepec.gob.mx/site/intro.swf>

Ley de Desarrollo Rural Sustentable, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Alfajayucan, Hidalgo



Carlos Ricardo Menéndez Gámiz
Héctor Manuel Robles Berlanga

*Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
Sustentable y Soberanía Alimentaria*

Colaborador: **Jorge Alejandro Chong Martínez**

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
 4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO
 5. LECCIONES APRENDIDAS
 6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
 7. REFLEXIÓN FINAL
 8. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

La Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, (RGDT) tiene el propósito de integrar una red de investigadores para el análisis y colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de Concurrencia, Participación e Institucionalidad en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDRS).

En el presente informe se presentan los resultados obtenidos en el municipio de Alfajayucan, estado de Hidalgo.

Como primera actividad se instruyó realizar una investigación específica a partir de trabajo de campo en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del Municipio de Alfajayucan, Hidalgo. Para ello, se diseñó una Línea de Base conformada por treinta indicadores y nueve reactivos planteados y acordados en el seno de la RGDT para ser aplicados en cada Consejo Municipal.

Uno de los aportes más valiosos de esta Línea de Base es su método de construcción, a través del uso de metodologías participativas, aplicadas en el marco de las sesiones de trabajo del propio CMDRS del municipio.

El método de trabajo para la obtención de la información, consistió en los siguientes pasos:

- Se explicó a los consejeros asistentes el propósito del ejercicio de consulta.
- Se integraron de manera aleatoria tres grupos temáticos de trabajo, un grupo para cada una de las vertientes de análisis del estudio que se realiza: la concurrencia, la participación y la institucionalidad.
- Un investigador de la Red se integró en cada uno de los grupos de trabajo aplicando a manera de encuesta guiada, el guión de indagación convertido en cuestionario o grandes preguntas generadoras de cada uno de los 30 indicadores y 9 reactivos.
- Con el propósito de recabar mayor información, sobre todo la referente a la parte administrativa interna del Consejo, se entró en contacto directo con el Asesor Municipal¹⁰ de cada municipio, quien también apoyó al equipo CEDRSSA para lograr el acceso en el Consejo, así como con las autoridades municipales y se explicó la mecánica de la investigación, fundamentalmente el propósito de aplicar el ejercicio.

Como fuentes adicionales de información para obtener los diversos valores de indicadores y reactivos, se consultaron estadísticas y datos institucionales del gobierno federal y estatal para cada municipio. Finalmente, es destacable que a lo largo de la aplicación metodológica no se presentaron contingencias desfavorables durante la estancia en el municipio.

¹⁰ Se trata de una persona, generalmente profesionista, que ha sido contratado por la presidencia municipal, en acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para realizar entre otras, actividades de promoción de los programas de desarrollo rural de la Secretaría, así como acciones de fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

A lo largo y a lo ancho del territorio de Alfajayucan, “lugar excepcional”¹¹ en la lengua otomí castellanizada, destacan diversos problemas ambientales, económicos y sociales, todos ellos impactando el nivel de bienestar y calidad de vida de sus habitantes. A los ojos de las personas que, por la primera vez, llegan a recorrer el diverso territorio municipal surgen varias ideas de posibles problemas; si el visitante pertenece a una institución federal, seguramente identificará varios aspectos de la vida municipal relacionados con el quehacer de su institución, como los principales problemas, pero qué mejor que la propia población de las localidades de Alfajayucan definan la prioridad de atención a sus propios problemas, descargando a las autoridades municipales, estatales y federales, la difícil responsabilidad que esta tarea significa.

El diagnóstico¹² nos habla de los más variados y diversos problemas que, día a día enfrenta la población del municipio, iniciando por la necesidad de un relleno sanitario; el problema de la salud; erosión y pérdida de suelos; baja rentabilidad de las actividades agrícolas, ganaderas y acuícolas; fuerte migración de la población hacia las ciudades de Estados Unidos y Canadá; altos niveles de deforestación; también, el aspecto educativo es considerado como uno de los problemas a resolver, junto con el tema de la desorganización de los productores agropecuarios.

No se debe perder de vista que el municipio de Alfajayucan se localiza geográficamente en la porción occidente del estado de Hidalgo, inscrito en la región “Valle del Mezquital”, región étnica otomí, conocida a nivel mundial entre otras cosas, porque ha logrado generar estrategias de vida a partir del reuso de las aguas negras de la Zona Metropolitana del Valle de México. Se encuentra en las siguientes coordenadas: a los 20°24’ latitud norte y 99°21’ longitud oeste, y se encuentra a una altura de 1,880 metros de altura sobre el nivel del mar. Por el norte colinda con los municipios de Huichapan, Tecozautla y Tasquillo; por el Este, con Tasquillo, Ixmiquilpan y Chilcuautla; hacia el Oeste colinda con Chapantongo y Huichapan, y con los municipios de Chilcuautla y Chapantongo en su extremo sur.¹³

De acuerdo a lo establecido, en el Diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Alfajayucan, se considera como principales problemas la baja rentabilidad productiva y, por otra parte, la relación asimétrica entre la economía y el medio ambiente, en donde el gran perdedor ha sido el medio ambiente; asimismo se menciona la deforestación, pérdida de suelos, contaminación de suelo y agua, y uso de agua contaminada para las actividades primarias.

El principal reto es recuperar y lograr la rentabilidad y competitividad en las actividades primarias, dada la predominancia de este sector en la economía municipal. El segundo gran problema a resolver es el uso sustentable de los recursos naturales.

¹¹E-local Biblioteca de los municipios de México. Consultado en el sitio de internet: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13006a.htm>

¹²Elaborado mediante técnicas participativas por el Prestador de Servicio Profesionales (PSP) Felipe Zamudio Olguín, actualizado al año 2009.

¹³ Ver el mapa de ubicación geográfica en el Anexo D.

Una gran cantidad de factores están implicados en la solución de estos problemas que aquejan al municipio: trabajo individual, nula o mínima asistencia técnica, bajos rendimientos, monocultivo, falta de tecnología y capacitación¹⁴. Tampoco se agrega valor al producto, existe intermediarismo o coyotaje, no hay articulación producción – mercado, baja calidad de producto y falta de equipo para captura de peces, entre otros.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico Ambiental

El municipio cuenta con una superficie de 467.70 kilómetros, representando el 2.23% de la superficie del estado.

Orografía: Geológicamente el territorio de este municipio comparte dos tipos de materiales, de la era cenozoica y de la era mesozoica, su composición es pardo, rojizo y castaño, ricos en materia orgánica y nutrientes. Las elevaciones principales que encontramos en Alfajayucan son: los Cerros de El Soldado, Colorado, El Sauz, Bafe, Dianxe, El Peñón, Bathe y Muemxai. Recordemos que se enclava dentro de la provincia fisiográfica del eje neovolcánico.

Hidrografía, el municipio es atravesado de norte a sur por el río Alfajayucan, afluente del río Moctezuma. También, el río Santa María cruza el municipio, y están presentes las presas de Dolores, La Peña y Vicente Aguirre. Existen pozos en las comunidades de San Francisco, Sacachichilco, Salitrero, Zozea, Pueblo Nuevo, Yonthé Chico y Donguinyo. Cabe mencionar que en Alfajayucan se cuenta con un sistema de riego que utiliza las aguas negras para irrigar una superficie de 12,000 hectáreas en el módulo del distrito número 100.

Alfajayucan presenta dos climas templados, el subhúmedo y el semiseco. Un 29.80% del territorio municipal es templado subhúmedo con lluvias concentradas en verano, mientras que el 70.20% del territorio, prevalece el clima semiseco templado. Tiene una temperatura media anual de 17°C con una precipitación pluvial media anual baja de 510 milímetros.

Por estas razones, sus principales ecosistemas son la pradera, el bosque de pino-encino muy menguado por tala ilegal, y el matorral xerófito. Su **flora** está constituida principalmente de pradera y matorral espinoso como el garambullo, palma y nopal. Aunque en algunas comunidades predomina la zona de bosque, en el cual existen árboles de encino prieto, encino manzanilla, pino, encino, sabino, mezquite, jacaranda, oyamel; en la mayoría del territorio podemos observar árboles de pirul. También, hay algunos huertos con árboles frutales como aguacate, durazno, higo y granada.

En su fauna destacan de armadillos, zorros, onzas, tejones, coyotes, zorrillos, ardillas, conejos, liebres, cacomiztles, águilas, zopilotes, patos, cuervos, palomas, cenizotes, urracas, jilgueros, codorniz, tórtolas, golondrinas, correcaminos y perdíz. La fauna doméstica la componen principalmente, vacas, caballos, chivos, borregos, gatos, perros, gallinas, guajolotes y patos.

Uso de suelos: de las 46 mil 770 hectáreas, 12 mil son de uso agrícola bajo riego, cuatro mil de agricultura de temporal, y aproximadamente unas mil 600 hectáreas de uso forestal; las 14 mil 770 restantes presentan otros tipos de uso. De acuerdo al INEGI, un 49% es de uso

¹⁴ El Coordinador municipal de Alfajayucan precisó que bajo el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, SINACATRI, se han capacitado 1,200 hombres y mujeres del municipio.

agrícola; un 23% es apto para una agricultura mecanizada continua; un 32% para desarrollar una agricultura con tracción animal continua, y solo un 3% para desarrollar una agricultura manual estacional. De acuerdo al INEGI, un 42% no es apto para el uso agrícola.

El acceso terrestre al municipio es a través de dos *vías de comunicación*, la primera localizada en el norte, que es la vía que comunica con el municipio de Ixmiquilpan, la cual entronca con la carretera a Huichapan, Querétaro y Nuevo Laredo y la otra vía, en la parte sur conecta con el municipio vecino de Chapantongo, también comunica con los municipios de Tepetitlán, Tula, hasta llegar a la ciudad de México. Alfajayucan tiene carreteras pavimentadas que comunican las diferentes comunidades.¹⁵ Las vías terrestres de comunicación son un aspecto deficitario en su territorio.

En la actualidad muy pocas comunidades cuentan con el servicio de *medios de comunicación* como Telmex, pero la mayoría de las comunidades cuentan con el servicio de Telcel, ya que estos tienen una mayor demanda por ser muy accesibles y portátiles.

La cabecera municipal cuenta con 4 casetas telefónicas que han sido de mucha utilidad para las personas que no cuentan con este servicio. Se cuenta, también, con el servicio de correo y telégrafos.

De acuerdo al IX Censo Ejidal 2007 del INEGI, se presentan problemas de erosión y salinidad de suelos en el 25% de los ejidos y comunidades del municipio, mientras que en la entidad, este indicador es menor, tan solo del 22%.

3.2 Capital Humano

En general, en el aspecto *educativo* el municipio cuenta con un total de 4,971 alumnos en sus diferentes niveles escolares, dando un total de 321 grupos y 258 docentes trabajando para una mejor educación.

La problemática educativa se vive en las comunidades más alejadas del municipio en donde los maestros acuden muy poco tiempo a las aulas o simplemente se ausentan por días.

Otro de los problemas que enfrenta el sector es el escaso equipamiento en las aulas o material didáctico para una mejor impartición de clases de calidad.

¹⁵ Alfajayucan-Xothe, San Francisco Sacachichilco, Yonthé Grande, Santa María Xigui, Primera Manzana, Tercera Manzana, Xamage, San Pedro La Paz-El Zapote, así como una red terciaria de caminos empedrados.

INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA MUNICIPAL				
ESCOLARIDAD	ALUMNOS	MAESTROS	ESCUELAS	ALUMNOS Y MAESTROS
Preescolar	538	25	8	21.52
Preescolar CONAFE ¹⁶	127	10	21	12.70
Primaria	2,115	109	31	19.40
Primaria CONAFE	627	22	6	28.50
Secundaria	1,207	68	13	17.75
Bachillerato	357	24	1	14.88

Fuente: Diagnóstico municipal.

En el caso de la educación primaria CONAFE, tiene más maestros por alumno que en el caso de las demás escuelas primarias.

De acuerdo con el diagnóstico del Plan de Desarrollo Rural Sustentable del Consejo Municipal, el servicio de *salud* que se brinda a la población es de baja calidad. No cuentan con lo mínimo necesario para atender a enfermos y tiene muy poco personal, con tiempos de espera de hasta 3 horas para ser atendidos. Por lo anterior, la mayoría de la población prefiere emigrar a otros municipios cercanos a éste o incluso hasta prefieren pagar médico particular.

Entre otros problemas reportados por el Centro de Salud municipal destacan: infecciones gastrointestinales, respiratorias, varicela, desnutrición, anemia, hepatitis en los menores de edad y en la población adulta, diabetes, ácido úrico, colesterol, hipertensión, asma, sobrepeso, problemas visuales, dentales y alcoholismo.

Los jóvenes pueden practicar *deportes* como: el fútbol, el básquetbol y voleibol dentro de sus escuelas o en canchas populares; la juventud en coordinación con las autoridades municipales y escolares se organiza para realizar torneos de dichos deportes.

En lo que corresponde a la *vivienda*, el municipio de Alfajayucan cuenta con un total de 3 mil 868 viviendas particulares, construidas a base de adobe y block, techos de concreto, lámina de asbesto y pisos de cemento. Esta forma de construcción se observa mayormente en la zona urbana, ya que en la zona rural las construcciones son de adobe y piedra, con techos de teja, láminas de asbesto y láminas de cartón y con pisos de tierra. Todavía encontramos viviendas que están construidas con materiales de la región como son palma, órganos, maguey, e incluso aprovechan los espacios naturales para habitar como es el caso de cuevas. Falta trabajar más este aspecto. Ha habido avances lentos en el programa de "Pisos Firmes", "Rehabilitación o Mejoramiento de Viviendas" y en 2007 operó un programa para gente de muy escasos recursos llamado "Hoy por Ellos". Se considera necesario en el diagnóstico que las autoridades correspondientes enfatizen los programas relacionados con la vivienda con el afán de ayudar a más personas.

¹⁶ Consejo Nacional de Fomento Educativo. SEP, entidad del gobierno federal responsable de que niños y jóvenes que viven en las comunidades más pobres y más apartadas del país, tengan acceso equitativo y de calidad a la educación.

VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE PISO TECHO Y PAREDES		
Tipo de vivienda	Total	%
Número de viviendas	3,868	100.0
Ocupantes por vivienda	4.4	
Viviendas con piso de tierra	528	13.65
Viviendas con piso de cemento y concreto	3,141	81.20
Viviendas con otros tipos de pisos	199	5.14
Viviendas con techo de lamina	1,697	43.87
Viviendas con techo de palma y madera	15	0.39
Viviendas con techo de teja	187	4.83
Viviendas con techo de concreto	1,969	50.90
Viviendas con paredes de láminas	27	0.70
Viviendas con paredes de otro material	27	0.70
Viviendas con paredes de madera y adobe	18	0.47
Viviendas con paredes de concreto	3,796	98.14

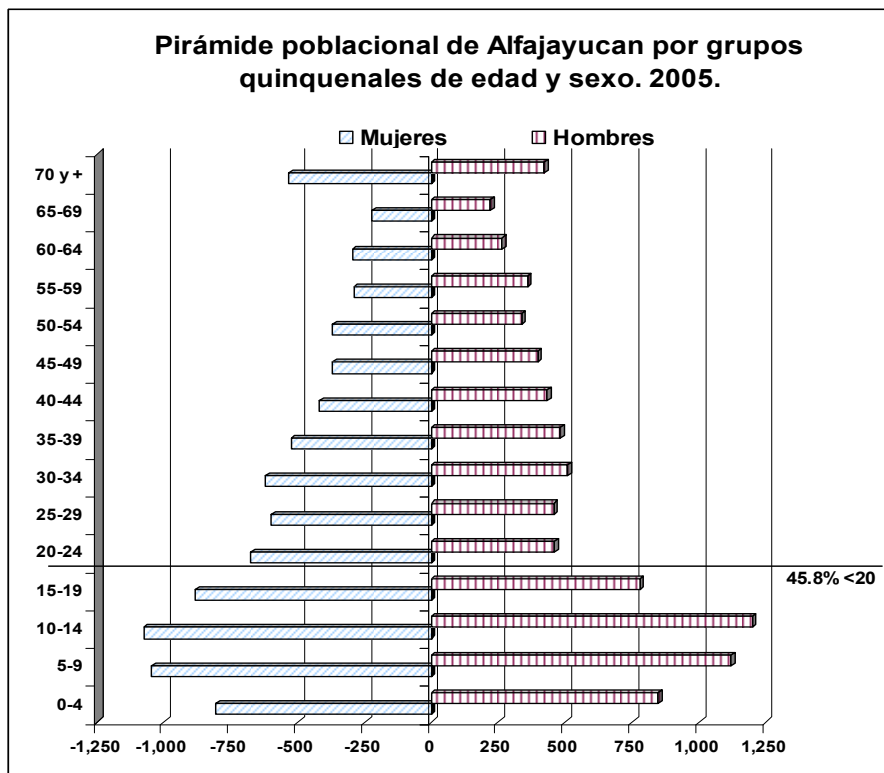
Fuente: Diagnostico municipal de Alfajayucan, 2009

En este municipio se cuenta con los *servicios básicos* de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación, transporte, energía eléctrica y teléfono, además de los servicios de juegos infantiles, auditorio, panteón, mercado, plaza pública y biblioteca, mismos que se ubican principalmente en la cabecera municipal.

La población está integrada por 17,021 habitantes, de los cuales 8,308 son del sexo masculino y 8,713 del sexo femenino. De acuerdo a la pirámide demográfica censal, en 2000 se trataba de un municipio joven, casi el 46% de la población era menor de 20 años.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD					
EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%	% ACUM.
0-14	3,954	3,805	7,759	45.6	45.6
20-59	3,444	3,857	7,301	42.9	88.5
60-70+	910	1,051	1,961	11.5	100
Total	8,308	8,713	17,021	100	

Fuente: Diagnostico municipal de Alfajayucan, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005

En el componente étnico, de acuerdo a los resultados que presentó el II Censo de Población y Vivienda de 2005, en el municipio habitan un total de 2,573 personas que hablan alguna lengua indígena.

Finalmente, en cuanto a la capacitación productiva en los temas de organización agraria, administración agraria, manejo o cuidado de los cultivos o del bosque, manejo o cuidado de los animales, comercialización y derechos agrarios, se observa que, mientras a nivel nacional el 73.28% de los ejidos y comunidades no recibieron ninguna capacitación, en el estado de Hidalgo fue el 73.5%, y en el municipio este porcentaje aumentó a 78.57%, superior al promedio estatal y nacional, por lo que se estima necesario incrementar esfuerzos y acciones de capacitación para el desarrollo rural sustentable.¹⁷

3.3. Capital Social

La superficie ejidal y comunal de Alfajayucan (20 mil 668 hectáreas) representa el 1.93% de la superficie ejidal y comunal estatal (1 millón 68 mil 219.94 hectáreas). Por otra parte, Alfajayucan tiene (28) de los mil 189 ejidos y comunidades de la entidad federativa,

¹⁷ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 36 municipal. Disponible en el sitio de Internet <http://www.cedrssa.gob.mx/?idnot=106>

equivalente al 2.35%.¹⁸ Alfajayucan tiene (28) de los mil 189 ejidos y comunidades de la entidad federativa, equivalente al 2.35%.¹⁹

El 35% de esa superficie está parcelada, y un 62% corresponde a las tierras de uso común. El restante 3.5% se distribuye en tierras destinadas al asentamiento humano, reservas de crecimiento y otros usos. De esa superficie ejidal parcelada, 7 mil 258 hectáreas son de riego y solamente se ubican en 17 de los 26 ejidos y comunidades indígenas del municipio.²⁰ Se destaca que de las 12 mil 677 hectáreas de uso común ninguna tiene uso agrícola.²¹

Se cuenta con la presencia de organizaciones campesinas y sociales como son la Confederación Nacional Campesina, CNC, la Confederación de Trabajadores de México, CTM, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, UNTA, la Asociación de Sitios Unidos, la organización denominada Fuerza Indígena, y el módulo de riego número 100.

Destaca sobre todo la importancia del módulo de riego número 100 ya que, incorpora en sus filas a 4 mil 200 usuarios en casi 12 mil hectáreas, que producen principalmente maíz y alfalfa.

La liga de fútbol se ha convertido en un importante espacio de socialización y promoción del deporte entre la población joven del municipio, así como la Unión de Comerciantes Ambulantes del Municipio.

El 14.26% de los ejidos y comunidades del municipio presentan problemas linderos internos de ejidos y comunidades, mientras que a nivel estatal este problema solamente se presenta en el 13.12% de la totalidad de ejidos y comunidades.

3.4. Capital Económico

Según datos del INEGI, al año 2000,²² la población económicamente activa, que es la de 12 años y más del municipio, ascendía a 4,501 personas, de las cuales 30 se encontraban desocupadas y 4,471 ocupadas. 47.6% (2,126) en el sector primario, 26.1% en el sector secundario y 26.3% (1,178) en el sector terciario.

Agricultura: Los principales cultivos son: la siembra del maíz en una superficie de 3,590 hectáreas; alfalfa verde, 2,935 hectáreas; frijol, 944 hectáreas; avena y forraje, 522 hectáreas; chile verde, 325 hectáreas; tomate de cáscara, 42 hectáreas; y en menor proporción, se cultivan el trigo grano²³, la calabacita y el nabo.

¹⁸ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 1 municipal.

¹⁹ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 1 municipal.

²⁰ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 2 municipal. Disponible en el sitio de Internet <http://www.cedrssa.gob.mx/?idnot=106>

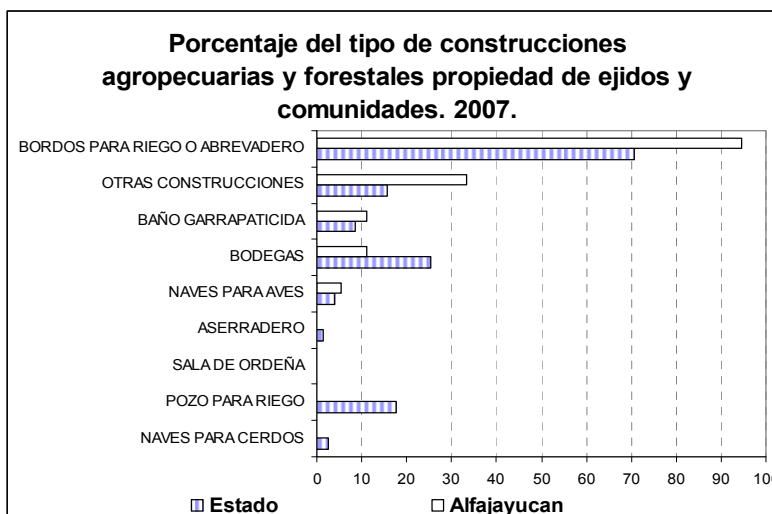
²¹ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 3 municipal. Disponible en el sitio de Internet <http://www.cedrssa.gob.mx/?idnot=106>

²² Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

²³ **Nota.** El Coordinador municipal de Alfajayucan precisa que la producción de trigo es muy reducida en el municipio.

Ganadería: En este territorio se cría una variedad de ganado, que de acuerdo al nivel de producción nos muestra la crianza de aves, con una población de 91,800²⁴; le sigue el ganado bovino, con 10,195 cabezas; ganado porcino, con 4,561 cabezas; el caprino, con 3,260; guajolotes, con 1,085; y abejas con 60.

De acuerdo a la información del Censo Agropecuario 2007 del INEGI, hay una mayor especialización del municipio en la especie bovina, mientras la entidad tiene el 1.33% del inventario bovino nacional en 2007, el municipio tenía el 2.7% de la existencia estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario del INEGI 2007

En cuanto a la *infraestructura agropecuaria y forestal*, destaca el hecho de que las construcciones agropecuarias y forestales del municipio representan el 4.2% de la totalidad de este tipo de infraestructura en los ejidos de la entidad. El municipio cuenta con bordos para riego, abrevaderos otras construcciones, y baños garrapaticidas en mayor porcentaje que la entidad federativa. Pero, no cuenta con aserrío (no hay recurso forestal), salas de ordeña, pozos para riego y naves para cerdos, lo que es coincidente con lo expresado en el párrafo anterior.²⁵

Industria y Comercio: En este municipio predomina el pequeño comercio, se tiene establecida una fábrica de chicotes para autos, una maquiladora de ropa, algunas fábricas de block, mosaico y labrado de cantera.

De acuerdo a los informes de gobierno estatal, el municipio cuenta con el tradicional tianguis, en el cual se exhiben y venden productos de la región y municipio. Existen cuatro lecherías Liconsas, y siete tiendas Diconsas que expenden productos de consumo prioritario. Y cuenta con el servicio de rastro municipal (actividad de manufactura clasificada por INEGI y Secretaría de Economía, como una actividad agroindustrial y no agropecuaria).

Otro activo económico es su *oferta turística*, escasamente aprovechada, como el Ex convento de San Martín Obispo y la fiesta anual del 5 de noviembre, que ofrece una variedad de

²⁴**Nota:** De acuerdo al coordinador municipal de Alfajayucan hay 8 granjas de aves: 2 grandes y 6 pequeñas, pero la mayoría de la producción de aves es de traspatio.

²⁵ CEDRSSA. Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Ejidal 2007. Cuadro 23M

artesanías locales. Además, las presas Vicente Aguirre, Rojo Gómez, Dolores, Yathé y las pinturas rupestres localizadas en las comunidades de: Los Ángeles, San Antonio Tezoquipan y San Francisco Sacachichilco, complementan la oferta turística. También se cuenta con un excelente panorama natural en el conjunto de los ejidos de San Pedro, La Paz, Salitrera y Xothe.

3.5. Capital Institucional

Se pueden mencionar un gran número de instancias de gobierno federal, estatal y municipal que operan en el municipio, por ejemplo de la SAGARPA, el Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural CADER, que brinda apoyo a los productores para los trámites de de apoyos como PROCAMPO, PROGAN, DIESEL, Adquisición de Activos antes Alianza para el Campo.

También hay presencia de instituciones educativas y del sector salud como la escuela secundaria técnica N° 8, CBTA 179, y las clínicas del Sector Salud, y de instituciones federales como la CONAZA, CONAFOR, INEA, destacando que el CBTA no. 179 es considerada como su máxima casa de estudios de este municipio, y es uno de los miembros de mas reciente ingreso al Consejo.

El municipio cuenta con su Presidente Municipal, un Síndico Procurador, 8 Regidores y 72 Consejeros Municipales, y dentro de las autoridades auxiliares se cuenta con 44 delegados municipales. Hay consejos de participación educativa.

De acuerdo al artículo 115 constitucional los municipios tienen la facultad de elaborar los reglamentos que normen su buen funcionamiento interno y la vida comunitaria, dentro de los aspectos que se pueden considerar se mencionan los siguientes:

- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento Interno de Administración
- Reglamento de Obra Pública Municipal
- Reglamentación de Planeación
- Reglamento de Catastro Municipal
- Reglamento de Protección Civil
- Reglamento de Salud
- Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas.
- Agua Potable
- Drenaje y Alcantarillado
- Seguridad Pública
- Tránsito y Vialidad
- Panteones y Cementerios

4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO

La presente caracterización se realiza desde la perspectiva de los 10 factores críticos que agrupan a los *indicadores y reactivos*.

Diversidad de instituciones. El consejo se constituyó hace casi siete años, 27 de Mayo del 2003, y comenzó sus operaciones el 31 de Octubre del mismo año fecha en que tomó protesta el primer asesor de este consejo, mismo que opera en la actualidad. En general, el Consejo ha venido nutriéndose de integrantes institucionales. Desde nuestro punto de vista, es un área de oportunidad para impulsar una mayor inclusión de instituciones de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores público, privado y social, siempre y cuando su área de atención y su territorio de origen sea o concurra en el municipio. La concurrencia y la institucionalidad son susceptibles y deben impulsarse mediante políticas activas.

El CMDRS de Alfajayucan tiene 72 consejeros municipales, de los cuales 45 son delegados municipales y 27 son comisariados ejidales que, a su vez, son las máximas autoridades de las comunidades que integran el municipio y representan a todos los sectores productivos de sus comunidades o ejidos. Si, además, se considera la asistencia de representantes de instituciones federales, estatales y municipales, en ocasiones se cuenta con la presencia de 90 personas. Debe destacarse que la asistencia promedio a las sesiones del Consejo es del 95%.

Conocimiento del marco legal desde lo local. Los consejeros expresan la necesidad de mejorar su conocimiento del marco legal del Consejo, como una vía para mejorar su propio desempeño y mejorar el desempeño general del Consejo. Sin embargo, también es necesario poner al alcance de la población local los diferentes elementos de apoyo del marco legal. En estas tareas es necesario recurrir a los propios sistemas y servicios previstos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como es el caso del SINACATRI.

Normativa de la institución u órgano de decisión en cuestión. A siete años de su instalación, el Consejo ya cuenta con su plan municipal de desarrollo rural sustentable, y su reglamento interno. Además, en la sección denominada "parte genérica", del Diagnóstico Municipal, se establecen la visión, la misión, los objetivos y las líneas estratégicas.

Hay evidencia de que, a principios de cada año se acuerdan los calendarios de sesiones ordinarias anuales del consejo, quedando establecidos como fechas para las sesiones los días viernes últimos de cada mes. No obstante, que los anteriores elementos estuvieron visibles ante los ojos de los investigadores, muchos de los consejeros expresaron su desconocimiento casi absoluto.

Apropiación de la visión y de la misión institucional. A pesar de que el plan de desarrollo rural sustentable del municipio presenta en su parte genérica la visión y la misión, no queda muy claro que los consejeros realmente se hayan apropiado de ambas declaraciones y guías de construcción del consejo. Aquí se debe destacar que tanto los consejeros institucionales de los tres niveles de gobierno, como los consejeros ciudadanos, pueden mejorar sensiblemente el conocimiento formal de la visión y la misión del consejo, y mejorar ostensiblemente su grado de apropiación de misión y visión, pero además, lograr el ejercicio del desarrollo rural sustentable.

En la visión del municipio, “Alfajayucan es un municipio con una actividad productiva rentable y competitiva, que genera oportunidades de empleo y contribuye a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. El aprovechamiento de los recursos naturales se realiza de forma sustentable, y los problemas ambientales y de acaparamiento de tierras se seleccionan (solucionan) mediante el diálogo y la conciliación con principios de equidad y en el marco de la Ley.”²⁶

Para lograr esta visión, se plantea como misión: “Ser un municipio donde la población se realiza articulada con el mercado y resolviendo las ineficiencias, vía la participación organizada de actores con respecto al entorno ambiental, apropiándose del valor agregado en las actividades.”²⁷

El diagnóstico y plan municipal de Alfajayucan, establece como principales objetivos los siguientes: Incrementar la actividad agropecuaria y piscícola en el municipio, revertir el proceso de erosión de los suelos, fomentar la participación organizada, para elevar la gestión y la comercialización de los productos y articular la producción con el mercado. Consecuentemente, las líneas estratégicas son²⁸: sensibilizar sobre el trabajo en equipo y organización, crear condiciones para acceder a capacitación técnica de las diferentes ramas de la producción rural, crear las condiciones de cómo revertir (*disminuir la erosión de*)²⁹ los suelos con principios de sustentabilidad e incorporar los principios de sustentabilidad en el aprovechamiento de recursos naturales.

Protagonismo institucional de quien representa ligado a intereses "personales" o de "grupos específicos". Como en todo espacio o instancia en la que participan personas con diferentes naturalezas: instituciones federales, estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sociedades productivas, asociaciones civiles, que representan intereses, la mayoría de las ocasiones diferentes, disímbolos y en algunos casos contradictorios, por no decir antagónicos; surgen las situaciones de conflicto, y también las posibilidades de negociación y de lograr acuerdos y consensos frente a problemas comunes.

Por lo menos, en el caso de este consejo, no es evidente la existencia de algún interés que predomine sobre los intereses de las demás personas. Excepto el consabido hecho de que la SAGARPA es la única institución “realmente interesada” en el proceso de institucionalización de las criterios y mandatos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Lo anterior ha permitido acuñar incluso el concepto de “*sagarpización*”. Por lo que, corresponde a las instituciones, habría que analizar ¿qué tan protagónica se desea que sea una institución, frente a un proceso que es de obligada construcción ciudadana?

Ésta, también es un área de oportunidad importante para mejorar el consejo a través de la celebración de talleres para *visibilizar*,³⁰ tanto a los distintos actores, como a los problemas que aquejan al territorio municipal. En la medida en que se entiendan los problemas y que

²⁶ Zamudio Olguín, Felipe. Diagnóstico del Municipio de Alfajayucan, SAGARPA, INCA Rural, SINACATRI, Gob del Estado de Hidalgo. Capítulo 7. Alfajayucan, Hidalgo, 2009.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

²⁹ Cursiva nuestra.

³⁰ Visibilizar a los actores. Capacidad de los distintos actores para ver y entender la racionalidad, necesidades y lógica de actuación de los otros actores.

los actores (distintos) se “hagan visibles” ante los ojos de los otros, podrán reconocer sus capacidades específicas para resolver los problemas comunes. En este punto cobra relevancia el fuerte carácter étnico de la población indígena del municipio, y la necesidad de participación de las instituciones pertinentes con los problemas más acuciantes.

Incompatibilidad de la oferta institucional con la demanda real/sentida del territorio expresada por sus actores. Esta incompatibilidad se hace más visible a medida que asisten mayor número de dependencias federales, estatales y municipales, pues cada programa diseñado en oficinas alejadas de los problemas reales y cotidianos de las personas, resulta en solamente una redacción de buenos deseos. Buenos deseos que no necesariamente coinciden con las necesidades, aspiraciones y posibilidades reales locales.

Planes para el desarrollo contruidos sin la participación de los actores locales. El plan existe en el papel, existe en los archivos digitales, probablemente sea revisado en alguna oficina regional, o central de la SAGARPA, lo que no garantiza de ninguna manera que el plan se pueda alojar o “instalar” en las mentes, y acciones diarias y cotidianas de los consejeros institucionales y ciudadanos e inclusive en los consejeros técnicos del Consejo Municipal. Para lograrlo se requiere operar una estrategia específica de apropiación del Plan y de sus principales estrategias. Parte de este proceso es el grado de participación en la “hechura” y “puesta en ejecución” del plan.

Por ello, es importante, sin renunciar al carácter participativo de la formulación del plan que consiste en identificar y separar los hechos de los problemas, priorizar los problemas por dimensión del desarrollo rural, así como grado de pertinencia del problema, grado generalmente asociado a la naturaleza del problema, así como a las posibilidades reales de solucionarlo con los recursos disponibles y al alcance del Consejo Municipal y sus integrantes.

Se debería implementar la estructura necesaria en el Consejo, (una comisión), así como las acciones propias de fomento a una cultura de ejecución, implementación, gestión y evaluación del plan.

Representatividad en los espacios de participación. Este es un aspecto muy importante en el Consejo municipal de Alfajayucan. Tal parece que los consejeros poseen un alto nivel de representatividad, lo cual es un excelente atributo del Consejo, que le otorga el carácter de instancia legítima para la toma de decisiones que afectan el territorio municipal.

Desarrollo de cohesión territorial. Este aspecto resulta con enormes áreas de mejora para el Consejo: en primer lugar porque al observar los resultados de los indicadores y reactivos del 31 al 35, prácticamente no hay proyectos que vinculen de manera explícita, consciente, premeditada y planeada, a dos o más localidades o municipios. En el caso de localidades del municipio de Alfajayucan se detectó una idea de proyecto que implica familias de más de dos localidades de los municipios de Alfajayucan y Tasquillo, a partir de la cosecha, beneficio y comercialización de la granada roja, actualmente solo está a nivel de una idea o iniciativa muy básica, que no ha recibido mayor apoyo y no ha logrado atraer la atención de técnicos e instituciones.

Ausencia de operadores que articulen la oferta institucional con la demanda estratégica para el desarrollo local. Los retos, criterios, principios, y objetivos establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable son, sin duda alguna, de una enorme dimensión y envergadura. Resultaría relativamente “injusto o por lo menos insuficiente” suponer que, con la presencia de “solamente un prestador de servicios profesionales” en calidad de “facilitador” del Consejo, será suficiente para detonar los procesos y retos del desarrollo rural sustentable.

En primer lugar debe existir la claridad de conocimiento del marco legal vigente, acompañado del conjunto de políticas públicas claramente diseñadas con el propósito de cumplir los mandatos legales y las metas y objetivos del desarrollo económico, social y cultural.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Es importante trabajar en fortalecer al Consejo con la participación comprometida de los consejeros institucionales para poder incidir oportunamente en las necesidades sentidas de los consejeros ciudadanos, y atenderlos con una mejor oferta institucional.

Lo anterior permite dos posibilidades institucionales: a) elaborar una rica y variada oferta institucional y b) conceder la creación de grandes fondos o bolsas de recursos para el desarrollo rural, de manera que cada Consejo, de manera negociada con el gobierno de la entidad federativa, y con el Consejo distrital y estatal, disponga de los recursos de acuerdo a su marco de prioridades, posibilidades y capacidades.

Existe un capital social variado, rico y diverso, pero también disperso. Esto les permite desarrollar y acumular experiencias en el trabajo participativo, por sus características culturales e históricas, así como por el liderazgo participativo mostrado por la cosmovisión de las etnias que constituyen un importante componente de la población municipal.

Es un órgano de toma de decisiones muy importante donde se planea el Desarrollo Rural Sustentable, al lograr sinergias de los esfuerzos de instituciones y pobladores que asisten y/o habitan el territorio municipal.

Los consejeros requieren apoyo específico para mejorar su grado de conocimiento del marco legal del desarrollo rural sustentable.

Los consejeros, en general, requieren de acciones de discusión, análisis y capacitación para el conocimiento, modificación en su caso, y mejor aplicación de su Reglamento Interno, así como sobre la forma en que toman y cumplen sus diversos acuerdos.

Se debe mejorar el apego al calendario de sus reuniones del Consejo. También, debe diseñarse una serie de incentivos o estímulos al cumplimiento, así como el logro de las metas, propósitos y compromisos planteados y acordados.

Los consejeros expresan la necesidad genérica de mayor cumplimiento y apego al Marco Legal, aunque no lo conocen muy bien, pero queda la idea, que se puede mejorar.

Se encuentra una fuerte participación de instituciones en el desarrollo rural, que articulan las necesidades sentidas con la oferta institucional.

Existe participación significativa de instituciones y autoridades locales, en el seno del Consejo de los tres niveles de gobierno, a saber: municipal, estatal y federal, incluyendo el nivel de la localidad como un nivel de realización.

Se debe trabajar en las bases legales para que el poder Ejecutivo Municipal adquiera más conciencia de su papel en el desarrollo del Consejo, para que participe aún más y aproveche las sinergias que se dan en el seno del mismo. Al mismo tiempo, se debe promover la solución de posible antinomia y contradicciones entre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Desarrollo Social, y otras leyes que intervienen y determinan el marco de actuación de las instituciones en los territorios rurales.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Recomendaciones argumentadas en el corto y mediano plazo.

El Consejo municipal es una instancia de planeación legal, establecida y operando. Tiene la ventaja de que la mayoría de los actores sociales locales del territorio municipal ya forman parte de él, por lo cual capital social debe ser debidamente aprovechado. Sin embargo, el bajo nivel de participación de los consejeros, la relativa ausencia de las instituciones federales y estatales en los procesos de formulación, ejecución y evaluación del plan, así como el bajo nivel de conocimiento del marco normativo del desarrollo rural sustentable, son, situaciones perfectibles que requieren del concierto de acciones correctivas de parte de los tres niveles de gobierno.

Si bien el COMUDER Alfajayucan, reúne varios componentes formales (estar constituido legalmente, contar con su reglamento interno, tener su diagnóstico y plan estratégico reciente y vigente, sesionar de manera permanente, y levantar sus actas de reuniones), parece ser que la presencia de estos componentes no es suficiente para mejorar su desempeño. Se requiere de consejeros que entiendan y apliquen de manera cotidiana principios y criterios establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Esta labor puede ser una responsabilidad compartida entre el asesor municipal, que debe impulsar la apropiación por parte del Consejo del proceso de Desarrollo Rural Sustentable.

La '**desagarpización**'³¹ del Consejo es un reto importante. Ello requiere la participación de todas las instituciones federales involucradas, así como de las estatales. Debe impulsarse la asistencia permanente de las instituciones a través de la implementación de mecanismos de Información y Comunicación para compartir y difundir los resultados de las sesiones del Consejo entre todas las instituciones participantes, ya que el Consejo es una instancia de coordinación y concurrencia y no sólo para recabar solicitudes de acceso a programas. En la medida en que participen más activamente los tres órdenes de gobierno los proyectos regionales cobrarán mayor viabilidad. Una medida positiva para ello, sería, por ejemplo, nombrar como "delegados", para asistir a las sesiones de los Consejos Municipales vecinos, a consejeros ciudadanos, a los cuáles se les deberá apoyar con capacitación, así como con sus gastos de cumplimiento de esta encomienda.

³¹ **Nota.** Se dice que el proceso está "sagarpizado", por una doble razón: por un lado se piensa que los representantes de la SAGARPA ven a los Consejos como extensiones de las oficinas de la SAGARPA; y por el otro; que las otras instituciones y dependencias federales y estatales no asumen sus responsabilidades en el desarrollo rural sustentable como lo establece la ley de desarrollo rural sustentable.

Se deben diseñar mecanismos que fortalezcan y garanticen la institucionalización de los Consejos, ya que el cambio *natural*³² del presidente municipal, los continúa afectando, especialmente si no se encuentran consolidados como espacios de participación real para los grupos sociales locales. La percepción de los consejeros es que, con cada nueva administración municipal, hay que empezar prácticamente desde cero. Una mayor participación social y de las instituciones federales y estatales en los Consejos, ayudaría a fortalecer la institucionalidad ante los cambios de las presidencias municipales.

El asesor municipal que le corresponda atender a cada Consejo, debe ser no solo un “animador” sino un promotor y gestor del desarrollo rural sustentable; su papel y significado debe revalorarse para mejorar su desempeño e impacto. Es más probable que un técnico se comprometa con un proceso y un programa de trabajo en la medida en que posea mayor certeza en su empleo e ingreso, y dependa menos del vaivén de decisiones estrictamente de orden político. Su papel debe ser más el de un “agente de cambio” encargado de reunir, sistematizar, y poner a disposición de todos los miembros del Consejo información estratégica en el logro de la visión del Consejo y el desempeño de la misión.

Los Consejos deben también revalorarse. Desde la visión institucional y de gobierno, no sólo deben considerarlos como espacios para legitimar o validar las decisiones gubernamentales previamente acordadas. Deben ser espacios de análisis, discusión, y toma de decisiones “de manera informada”.

El COMUDER Alfajayucan tiene el enorme reto del desarrollo rural del municipio. Un muy reducido porcentaje (menos del 2%) de los recursos federales aprobados para el municipio se deciden en el ámbito del Consejo.³³ Los programas federales con mayores montos como PROCAMPO, PROGAN, Apoyo al Diesel, de la SAGARPA; el programa Oportunidades de SEDESOL; y el Programa de Infraestructura Básica Indígena, PIBAI, de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, deciden sus montos y las obras de manera centralizada. Mientras que otros recursos, como los Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y los del Fortalecimiento Municipal FORTAMUN, se deciden solo en instancias municipales. Los recursos de instituciones de financiamiento como el FIRA y la Financiera Rural obedecen las disposiciones crediticias reguladas por cada institución.

Respecto de la planeación, se sugiere como un ejercicio básico indispensable para cada Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, revisar y evaluar su Diagnóstico y su Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable por lo menos de manera anual.

Parece que, tanto la visión como la misión merecen ser presentadas, revisadas, discutidas, y en su caso reformuladas en el pleno del Consejo, pues desde nuestro punto de vista existe la posibilidad de que hayan sido mal planteadas desde un principio. Por ejemplo surge la pregunta, ¿a quién se refiere la Visión y la Misión? ¿Al área rural municipal, al Consejo, a todo el municipio? ó ¿la visión es sobre el municipio, y la misión corresponde solamente al

³² **Nota.** Se usa el término “*natural*” destacando que los periodos trianuales de gobierno municipal están establecidos en el marco constitucional vigente, es decir es parte del escenario. En el caso de los consejeros delegados, su vigencia en el Consejo es de solamente “un año” lo cual dificulta la institucionalización y la participación.

³³ **Fuente:** Estimación propia, con base en CEDRSSA “Ejercicio Municipal del PECDRS 2007”.

Consejo? Valdría la pena preguntarles a los consejeros, asesores, a las autoridades y a los consejeros, este tipo de precisiones, sutiles, pero determinantes de todo el proceso.

Es importante hacer énfasis en la aplicación del criterio de *inclusión* que debe caracterizar la integración de los Consejos, como instancia de todos y para todos.

Las organizaciones tienen generalmente un área temática: por ejemplo, si se trata de módulos de riego, entonces están en los temas productivos y ambientales, si trata de una asociación de padres de familia, seguramente los temas serán sociales educativos, de cultura y deporte; entonces se debe tener especial cuidado para que las comisiones internas de cada Consejo se formen por los consejeros pertinentes.

En los últimos años, el municipio transita de una economía primaria a una economía terciarizada con predominancia del comercio al menudeo. Sin embargo, al interior del Consejo no participan organizaciones de esos sectores económicos, tal vez porque no las hay aún.

Las prioridades y líneas estratégicas del plan no se ven debidamente reflejadas en las acciones cotidianas, ni en los temas de discusión y avance de los programas; por ello, sería necesario implementar un sistema de monitoreo de ejecución del Plan de Desarrollo Rural Municipal.

7. REFLEXIÓN FINAL

Con este modesto reporte de sistematización del estudio de caso en el municipio de Alfajayucan, elaborado como parte de los trabajos de la Red de la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (RGTD), se intenta aportar al análisis y evaluación de la política pública para el desarrollo rural y la gestión territorial en México, objetivo central de la Red, generando otras reflexiones a considerar en diseños y evaluaciones presentes y futuros de las políticas públicas.

Para el avance en los procesos de institucionalización, concurrencia y participación de los criterios, principios y mandatos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es necesario restablecer en los ciudadanos la capacidad de “confiar” en las instituciones mexicanas.

Los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, de los diversos niveles territoriales (federal, estatal, distrital y municipal) enfrentan escenarios adversos que no abonan en su consolidación, son instancias, *instituciones*, creadas a partir de la Ley. Por ello, la recuperación de la confianza ciudadana, debería ser una de las grandes líneas estratégicas a adoptar por los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos urbanos y rurales de México.

La definición de una política de gestión territorial del desarrollo obliga primero, a lograr consensos en la definición del rol o papel que debe jugar el ámbito rural en el proceso general de crecimiento y desarrollo del conjunto de la economía, sociedad y política del México contemporáneo y futuro. Este rol puede y, a lo mejor, debe ser definido desde los diferentes ámbitos territoriales.

El desarrollo de capacidades locales para la gestión territorial del desarrollo, es un reto permanente, hay que reconocer que si bien es cierto que los principios y planteamientos de la Agenda XXI, asignan a lo local una serie de tareas específicas, también resulta muy

importante lograr identificar la naturaleza, sentido y propósitos, de una agenda local propia de cada Consejo Municipal, Distrital, Estatal y Mexicana.

Así como desde la visión y perspectiva local, también se construye la agenda municipal, desde las agendas elaboradas por los municipios y sus Consejos, debiera aportarse en el proceso de construcción de la Agenda Estatal, Mexicana y Global.

Es decir, desde la mirada y percepción de los consejos municipales rurales de cada entidad federativa de México, en un proceso, que va de lo particular a lo general, de lo abstracto a lo concreto, también trasciende de la realidad local a la construcción de una imagen de objetivo estatal, nacional propia, es decir la construcción de una agenda con identidad propia.

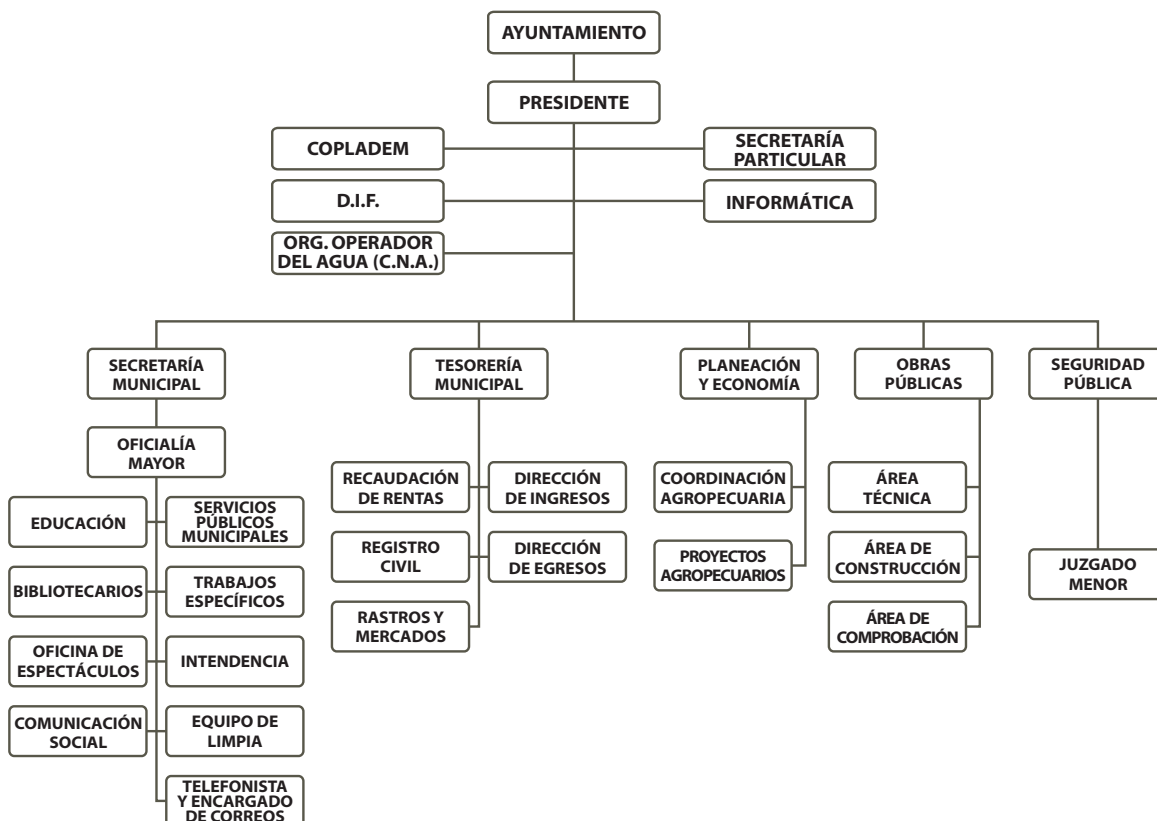
Finalmente, es necesario destacar que para el CEDRSSA la participación en la Red ha sido una valiosa oportunidad para establecer el diálogo constructivo con instituciones académicas interesadas en fortalecer la gestión territorial y la política pública rural, en un marco de respeto a las múltiples visiones e interpretaciones de nuestra realidad rural, abonando a procesos de mejora continua de programas, políticas y del marco legal para el desarrollo rural.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Anuario Estadístico Hidalgo Edición 2000 [Gobierno del Estado de Hidalgo (Secretaría de Desarrollo Social)-INEGI].
- CEDEMUN. SEGOB. Los Municipios de México, Información para el Desarrollo, edición 1998.
- Cédula Municipal Estado de Hidalgo, Dirección de Información para la Planeación.
- Consejo Estatal de Ecología "Taller de Gestión y Vinculación Municipal 2000", Gobierno del Estado de Hidalgo. Enero del 2000.
- Cuaderno de Información Básica Alfajayucan, Estado de Hidalgo, Dirección General de Planeación, edición 2000.
- Cuaderno Estadístico Municipal Alfajayucan Estado de Hidalgo Edición 1994
- García Uribe, José, "Recorriendo el Estado de Hidalgo", Edición México 1979.
- Gobierno del Estado de Hidalgo – INEGI. Cuadernos Estadístico Municipales del Estado de Hidalgo. 2008: <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/files/cem2008/indexcem2008.html>
- INAFED. SEGOB. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Hidalgo E-local "Alfajayucan" Biblioteca de los municipios de México. 2005. Consultado en el sitio de internet: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13006a.htm>
- Los Municipios de Hidalgo, edición 1987.
- Menéndez Gámiz, Carlos Ricardo. CEDRSSA. "Módulo de Consulta Rápida del IX Censo Egidal 2007". Cuadro 32 municipal. Disponible en el sitio de Internet <http://www.cedrssa.gob.mx/?idnot=106>
- Monografía del Estado de Hidalgo, Instituto Hidalguense de la Cultura, tomo I, edición 1993.
- Núñez Soto, Manuel Ángel, Quinto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Zamudio Olgúin, Felipe. "Diagnóstico del Municipio de Alfajayucan", 2009. SAGARPA, SINACATRI, INCA Rural A.C.; Gobierno del Estado de Hidalgo. 2009.

ANEXOS

ANEXO A. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ALFAJAYUCAN

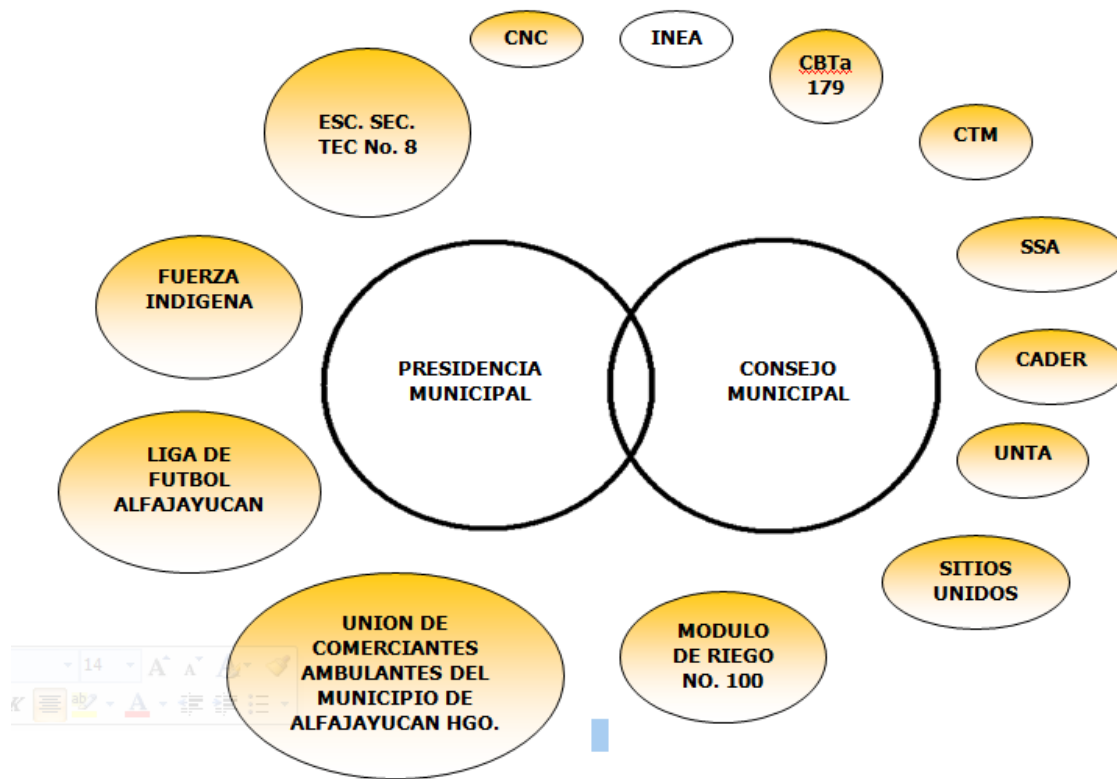


Fuente: INAFED. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Hidalgo E-local "Alfajayucan" Biblioteca de los municipios de México. 2005. Consultado en el sitio de internet:

<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13006a.htm>

Nota. Resulta interesante observar que la estructura orgánico-funcional, del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, *todavía* no ha sido incorporada en el organigrama de la administración pública municipal. La ubicación orgánica funcional debería vincularlo al COPLADEM.

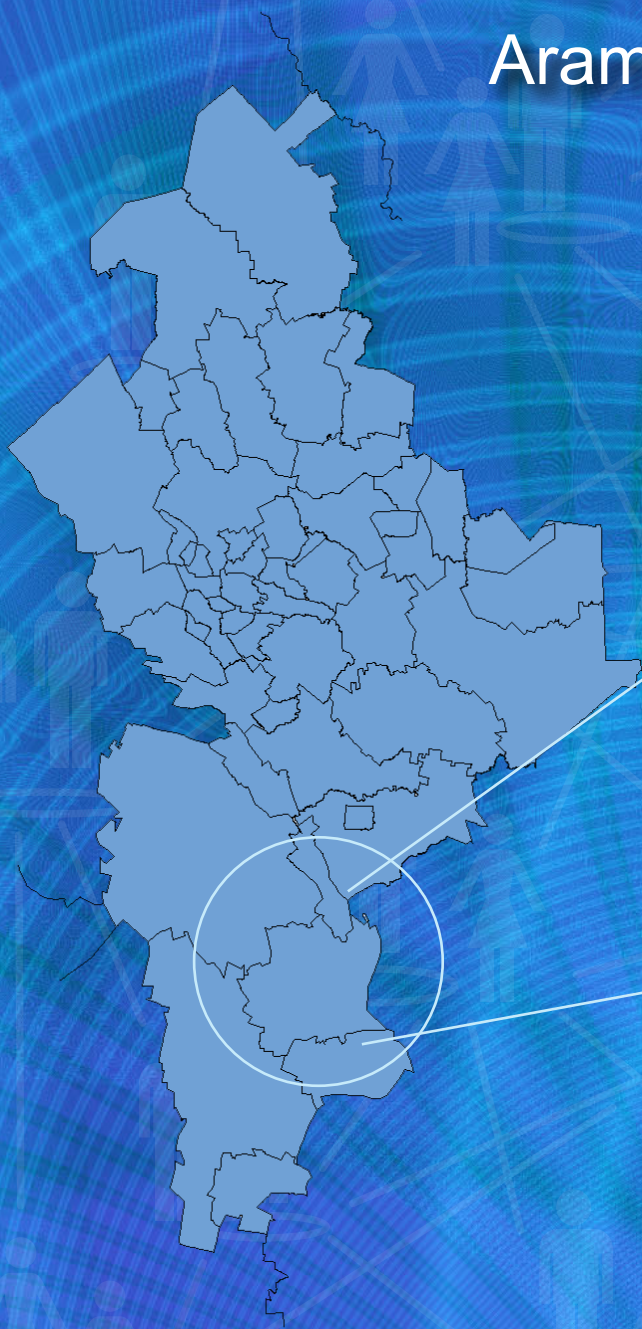
B. Instituciones y organizaciones que interactúan en el municipio de Alfajayucan





RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipios Aramberri y General Zaragoza, Nuevo León



Jesús Oaxaca Torres
Centro de desarrollo de Agronegocios

Colaborador: **Álvaro Acuña Arellano**

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES GENERAL ZARAGOZA Y ARAMBERRI
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

1. PRESENTACIÓN

Los procesos de desarrollo de los países y sus diferentes zonas han sido motivo de innumerables opiniones y teorías, entre estas están desde las que indican que los países sólo están de paso en diferentes etapas dependiendo del grado de inversión y producción, además de una percepción dualista de la economía: una desarrollada y otra menos desarrollada³⁴; hasta las que esgrimen que este proceso no puede ser impulsado sin un adecuado andamiaje local que incluye la acción creadora de sus habitantes y la formulación y operación de instancias reconocidas tanto por los actores locales como por las diferentes entidades regionales y/o estatales, así como nacionales (Arocena, 1995)³⁵.

En México, en la década de los setenta, ante las evidencias de la crisis que vivía el campo, se empujó un fuerte proceso de crecimiento del gobierno con miras a que, bajo la perspectiva de que el estado es responsable del desarrollo, se indujeran procesos de mejora de las condiciones de vida de la población. Esto incluyó un fuerte crecimiento en los presupuestos destinados al campo y la creación de nuevas y más instancias de gobierno (“instituciones”) para implementar las medidas de política definidas por el mismo aparato gubernamental. Sin embargo, en las dos décadas siguientes, y por razones no sólo de fuertes crisis financieras, sino también como resultado de la adopción de medidas dictadas por los organismos financieros internacionales, el gobierno se vio ante un fuerte proceso de ordenamiento para poder supervisarlos, controlarlos y hacerlo más eficiente; además de que se implementaron medidas para su adelgazamiento y su descentralización. En el mismo sentido, se realizó la modificación al artículo 115 de la Constitución otorgándole a los municipios autonomía patrimonial, presupuestaria y capacidad para normarse a sí mismos.

Las explicaciones que se dan a la inoperancia de las medidas implementadas en estas décadas, se basan en considerar que los fundamentos para el desarrollo lo descansaron en apoyar fundamentalmente incrementos en productividad, dejando de lado otros aspectos. Así, algunas explicaciones de la existencia de marginación regional están en los patrones de desarrollo económico... “y la fragilidad e inequidad de las estructuras institucionales... (además) otras variables típicamente endógenas...(como)... el excesivo número de instituciones que participan, la limitada coordinación entre sí, la insuficiente articulación entre los niveles de acción y la falta de vinculación entre las instituciones gubernamentales con las organizaciones de base, además de la precaria formación del personal técnico responsable de la ejecución de los programas”³⁶.

Es en este marco cuando se iniciaron debates para construir otro modelo de intervención del cual emergió la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en el año 2001. Un aspecto relevante de esta ley es el importante rol que se le da a la construcción de instituciones

34 Tello, Mario D, (2006), menciona a autores como Schumpeter (1934), Lewis (1954), Rostow (1956) entre otros, pp 15.

35 Arocena, José. 1995. “El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo”. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

36 Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) 2007. Prospectivas de la instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

locales que puedan ser vectores de mejor capacidad para dar impulso al desarrollo, el cual también dejó de ser visto como estrictamente sectorial para buscar una perspectiva más sistémica, al plantear que es el territorio el mejor ámbito a considerar para dar efectivos pasos para el desarrollo.

En consonancia con lo anterior, también, es importante que se generen referentes específicos que den cuenta de la efectividad de las acciones derivadas de la LDRS, de esta forma, y en conjunto con el IICA, se generó la iniciativa de construir indicadores que puedan dar la evidencia empírica del proceso de desarrollo que se está impulsando, dentro de estas acciones está la de formar una Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural que busca mediante una investigación, exploratoria en principio, formular dichos indicadores y así aportar a la tarea de generar indicios para la revisión del rumbo y/o mejora de la aplicación de la LDRS.

En este tenor se consideró pertinente visualizar la operación de diversos municipios respecto a la implementación de la LDRS, construyendo en primer lugar una línea inicial que nos dé la base para de ahí seguirle la huella a los resultados que se estén generando con la aplicación de las políticas públicas de desarrollo municipal territorial.

Para el caso de Nuevo León se consideró pertinente hacer observaciones en los municipios de Aramberri y General Zaragoza, ambos de la zona sur y con indicadores de desarrollo humano (IDH) y de marginalidad que evidencian muy bajo desarrollo comparado con los que presentan otros municipios del estado, y asemejándose más a municipios de estados menos desarrollados.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

Los municipios donde se desarrolla el presente trabajo forman parte de una zona que contrasta de manera importante con lo que sucede en la parte centro y norte del estado de Nuevo León, cifras del Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado indican que en la zona existe un 17.7% de población bajo pobreza alimentaria; un 23.9% en el nivel de pobreza de capacidades y un 44.8% de pobreza patrimonial³⁷, mientras que a nivel estatal las estadísticas son de 3.6%, 7.2% y 27.5% respectivamente³⁸.

Las tasas de migración nos muestran dificultades evidentes para retener de manera adecuada a sus habitantes, que aunque se han abatido, puede indicar que los habitantes son en su mayoría adultos y adultos mayores (Cuadro 1). Aunque, en el caso de Zaragoza, esta tendencia no es idéntica, sí se muestra que la tasa de crecimiento se ajusta a la tasa normal de crecimiento poblacional y probablemente a un retorno de los que migraron en décadas anteriores.

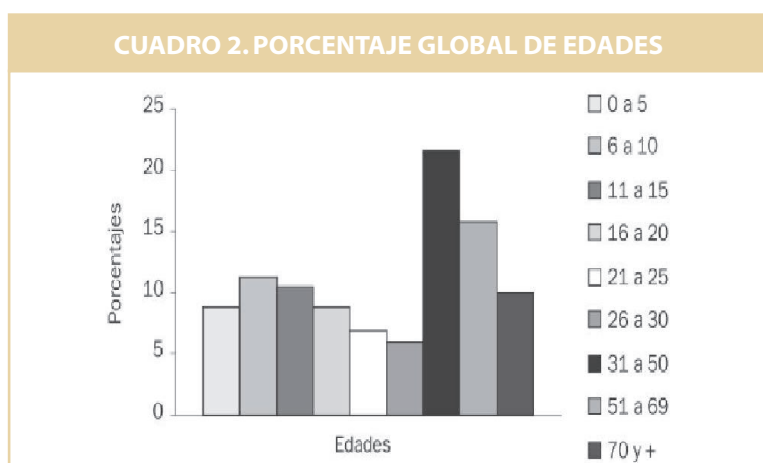
37 Estadísticas del consejo de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2005, citadas por Zebadúa, Et all (2009). Diagnóstico de las familias del sur de Nuevo León. Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social No 12.

38 Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008, del XII censo de población y vivienda 2000 y del II Censo de Población y Vivienda 2005.

CUADRO 1. TASAS DE MIGRACIÓN MUNICIPAL			
MUNICIPIO	1980-1990	1990-2000	2000-2005
Aramberri	-10.10%	-2.90%	-1.00%
Gral Zaragoza	-12.70%	0.70%	2.80%
Iturbide	-5.20%	-4.10%	1.40%
Mier y Noriega	-2.90%	-3.60%	-0.40%
Rayones	-18.30%	-8.70%	-1.40%
Dr. Arroyo	-10.30%	-2.70%	-1.30%
Galeana	-3.20%	-3.50%	-1.40%

Fuente: Consejo de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2005

Por su parte, y tomando como base una descripción que hace Zebadúa (2009) de la estructura de edades para los 7 municipios del sur del estado, se puede observar que la distribución por edades se encuentra desbalanceada relativamente hacia edades mayores de 30 años (Cuadro 2), los cuales podrían no tener incentivos para la migración, debido a que pueden estar ocupando las actividades que todavía ofrecen oportunidades de vida en la zona. O, también podrían haber migrado a una edad más temprana y regresado después de ahorrar durante unos años en el exterior.



Fuente: Zebadúa Serra, M. et al (2009)

La problemática que presentan los municipios³⁹ en el ámbito físico se relaciona con la insuficiencia de infraestructura básica de educación, salud y de vías de comunicación; en lo relacionado con lo económico se orienta a la productividad y competitividad de sus actividades, se mencionan problemas con los bajos precios de los productos agropecuarios que reciben los productores.

En lo ambiental hay una percepción un tanto diferente, ya que para Zaragoza el principal problema radica en la pérdida de suelo forestal, mientras que para Aramberri la presencia de plagas que abaten sus áreas de producción, aquí podemos incluir la forestal, sobre todo las relacionadas con el pino piñonero; asimismo, la situación de contaminación de corrientes de agua es considerada importante.

³⁹ Información obtenida de las cédulas situacionales levantadas por los Asesores de los Consejos Municipios de Aramberri y General Zaragoza.

En lo social, mencionan la migración de jóvenes como principal problema y respecto a la cuestión humana, en Aramberri se destaca la desorganización de los habitantes, mientras que en Zaragoza se menciona la escasa cultura en la prevención de enfermedades.

Respecto a la participación de la población en proyectos de apoyo por parte de las instituciones de gobierno que inciden en la zona, Zebadúa (2009) indica que en las cabeceras municipales de la zona sur el 18% de sus entrevistados dijeron conocer alguno, participando en ellos casi el 10%. En el caso de las zonas rurales, los porcentajes son de un 23% y 13% respectivamente. Señala que, considerando la participación por género las mujeres muestran mayor conocimiento de los programas de apoyo y mayor participación en ellos⁴⁰.

Otro aspecto que, es de mencionarse de manera general, es el relacionado con la disposición de los habitantes de estos municipios para participar en organizaciones, ya sea para la producción y/o para la comercialización, que si bien se reportan tanto en Zaragoza como en Aramberri diferentes tipos (ver cuadro), Zebadúa señala que "...se observa que en general se muestran renuentes a formar parte de grupos y asociaciones"⁴¹. En todo caso se pudiese decir que participan en tanto que esto redunde en la consecución de apoyos, que al final se aprovechan individualmente.

Esta situación, se puede reflejar también en la actitud que asumen respecto a su participación y función en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES - GENERAL ZARAGOZA Y ARAMBERRI

Este apartado se hará considerando en algunos casos a los municipios por separado y en otros en conjunto.

3.1. Capital Físico

Se encuentra al sur del Estado de Nuevo León, es el municipio número 024 en el Estado, pertenece a la zona económica íxtlera; región fisiográfica sierra madre oriental. Sus coordenadas geográficas son 23° 58' 30" de Latitud Norte y 99° 46' de Longitud Oeste a una altura de 1,380 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el municipio de Aramberri, al sur con el estado de Tamaulipas y al oeste con el municipio de Doctor Arroyo Nuevo León. Cuenta con una extensión territorial de 1,108.5 kilómetros cuadrados, que representa el 2% de la superficie estatal.

Presenta tres formas características del relieve: Las zonas accidentadas abarcan aproximadamente el 94% de la superficie, con una altitud promedio de 3,660 metros sobre el nivel del mar (snm). Las zonas semiplanas, que abarcan aproximadamente el 4% de la superficie, en la que se localizan la cabecera municipal y están formadas por valles y llanuras.

40 Los proyectos señalados incluyen a PROCAMPO, OPORTUNIDADES, Proyectos productivos, adulto mayor, dispensas, programa para discapacitados y reforestación.

41 Zebadúa, et al (2009). pág. 100.

Y, finalmente las zonas planas, 2% de la superficie, que se localiza en los alrededores de la cabecera municipal.

El 45% del municipio se ubica en la región hidrológica (RH 25) San Fernando Soto La Marina en la cuenca del río Soto La Marina, otro 45% se encuentra en la región hidrológica (RH 26) Pánuco en la Cuenca del Río Tallecí (Cuenca hidrológica B, subcuenca B). Y finalmente el 10% restante del territorio se encuentra al extremo sur poniente que corresponde a la región (RH 27) El Salado en la Cuenca de la Sierra Madre.

La mayor parte del territorio del municipio cuenta con clima templado subhúmedo con lluvias en verano (C (W)), también se presentan climas, semiseco, semicálido (C (E) (W)) y semifrío subhúmedo con lluvias en verano (C (E) (W) y templado subhúmedo con lluvias escasas todo el año (CX) con un promedio anual de entre 14, 16 y 18 grados según las zonas climáticas, teniendo como precipitación promedio en el año 900mm.

La vegetación, que se encuentra es la característica de la Gran Sierra Pliegue, compuesta por bosques con presencia de bosques de juníperos, pino y encino; matorral desértico rosetófilo, natural submontano, vegetación halófila, chaparral, pastizal natural y pastizal inducido. Las posibilidades de uso agrícola son limitadas presentando altos índices de obstrucción superficial. Considerando el valor forrajero de la vegetación se puede decir que es bajo y el de la superficie forestal es medio.

Respecto a la fauna silvestre y gracias a las condiciones de vegetación, protección y conservación se pueden encontrar especies como: venado cola blanca, oso, coyote, zorra, gato montés, conejo, ardilla, zorrillo y cotorra serrana, entre otros.

Aramberri se localiza en la parte sur del estado de Nuevo León, en las coordenadas latitud norte 24°06´ y 99°49´ longitud oeste, a una altitud de 1077 msn. Limita al norte con Galeana e Iturbide, al sur con Doctor Arroyo y Zaragoza, al este con Tamaulipas y al oeste con Galeana y Doctor Arroyo. También se le conoce como el Oasis del Sur, y comprende cuatro regiones: Región de la Sierra, Región del Plan, Región de La Ascensión-Llano y Región de la Cabecera Municipal. El territorio del municipio comprende 2,839.5 kilómetros cuadrados.

Respecto a su orografía, el municipio está atravesado en la parte este, de sur a norte, por la Sierra Madre Oriental, la cual le da un excelente clima templado, oscilando la temperatura entre 20 y 30 centígrados para la cabecera y entre 12 y 20 en la sierra y la altiplanicie. Sus principales cerros y picachos son: El cerro del Viejo, La Vieja y El Niño en la parte sur. La Ventana y El Chocolate en el oriente. El cerro de la Ascensión al norte; y los cerros El Gato y El Tigre Montelongo al poniente, todos entre los 2,000 y 2,500 metros de altura sobre el nivel del mar.

En cuanto a su hidrografía es cruzado por el Río Blanco que nace en Zaragoza, atraviesa el municipio en la parte sureste; al norte río Vacas y el río Vírgenes e innumerables arroyos con agua permanente, que nacen en las sierras del municipio y se internan todos en el estado de Tamaulipas. En la altiplanicie, en Las Vegas, se encuentran esteros y pozos profundos para el abastecimiento de agua.

La flora es variada, prevaleciendo en la sierra los pinos, encinos, oyameles, laureles y otros. En la fauna existe el leopardo, oso negro, coyote, zorra, venado cola blanca, liebre, conejo y aves.

El tipo de suelo de este municipio está constituido, en su gran mayoría por los tipos litosol, xerosol, regosol, rendzina, castañozem y en menor grado por fezem, luvisol, fluvisol y chernozem.

3.2. Capital Humano

Para el caso del municipio de Gral. Zaragoza el XII censo general de población y vivienda realizado en el año 2000 por el INEGI reportó un total de 5,490 habitantes, 52.1% hombres y 47.9% mujeres. La población en el municipio muestra una tasa de crecimiento de 0.5% en un periodo de 5 años, siendo baja con respecto al resto de estado, y de acuerdo a la estructura por grupo de edad la población joven representa un mayor porcentaje ya que el 70% del total poblacional es menor de 35 años.

Por su parte en el caso de Aramberri el Censo de 2000 computó 14,840 habitantes, de los cuales 7,641 son hombres y el 7,199 son mujeres. La tasa de crecimiento en el período 1995-2000 decreció en -1.12%. De acuerdo a los resultados que presentó el II Conteo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio cuenta con un total de 14,692 habitantes⁴².

El grado de analfabetismo que presentan los municipios, según resultados del conteo del 2005, indica que en Aramberri hay un 13.44% de la población mayor de 15 años, situación superior en 2.5 veces la que presentan el resto de los municipios del estado en su conjunto. Por su parte, en Zaragoza tenemos que esta proporción es casi 2 veces mayor que los que muestran, en promedio, el resto de los municipios del estado (Cuadro 3).

CUADRO 3. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS O MÁS

Aramberri	13.44
Gral Zaragoza	9.71
Resto del Estado (Promedio)	5.38

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005

En el año 2000 el indicador de desarrollo humano da cuenta de que los municipios están colocados más en el grupo de los que tienen largo camino para mostrar condiciones de desarrollo deseables para sus comunidades. Aramberri tenía un valor de 0.7035 colocando al municipio en el lugar 1363 a nivel nacional sin embargo, para el año 2005 el IDH bajó a 0.6643 ocupando la posición 2218. Por su parte, Gral. Zaragoza tenía un valor de 0.6909 colocando al municipio en el lugar 1514 a nivel nacional y para el año 2005 el IDH mejoró con respecto a sí mismo aumentando a 0.7010, sin embargo, a nivel nacional bajó de posición, ocupando el lugar 1950 (Cuadro 4).

42 <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/nuevoleon/municipios/19007a.htm>

CUADRO 4. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR MUNICIPIO

MUNICIPIO	2000	LUGAR NACIONAL	2005	LUGAR NACIONAL
Aramberri	0.7035	1363	0.6643	2218
Gral. Zaragoza	0.6909	1514	0.7010	1950

Fuente: Oficina Nacional de Desarrollo Humano (ONDH). 2008. Índice de desarrollo humano municipal 2000-2005. PNUD México.

En lo que se refiere al Índice de Marginalidad, podemos hacer dos distinciones: 1) Referido al índice de marginalidad por municipio y los lugares que ocupa a nivel estatal y nacional; y 2) de acuerdo al porcentaje que representan las localidades respecto al grado de marginación.

En el primer caso, podemos advertir que estos municipios son de los de mayor marginación en el estado, aunque a nivel nacional no estén entre los municipios de peor condición (Cuadro 5).

CUADRO 5. ÍNDICE DE MARGINALIDAD POR MUNICIPIO, N.L.

MUNICIPIO	2000	LUGAR ESTATAL	LUGAR NACIONAL	2005	LUGAR ESTATAL	LUGAR NACIONAL
Aramberri	0.16206	4	1046	0.30354	3	905
Gral. Zaragoza	0.55173	1	728	0.57758	1	670

Fuente: conapo.gob.mx/índices de marginación por municipio 2000, 2005

Por otro lado, tenemos que más del 85% de sus localidades se encuentran en Muy Alta y Alta Marginación (Cuadro 6).

CUADRO 6. PORCENTAJE DE LOCALIDADES POR ÍNDICE DE MARGINALIDAD, N.L. 2005

MUNICIPIO	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO
Aramberri	39%	46%	12%	3%
Gral. Zaragoza	47%	42%	8%	3%

Fuente: conapo.gob.mx/índices de marginación por localidad, 2005

Considerando indicadores como tasa de mortalidad infantil, índice de salud (componente del IDH) y el índice de salud incorporando la desigualdad de género (componente del IDG), se observa que estos dos municipios están en los peores lugares en el estado, ocupando los lugares 48 (Aramberri) y 51 (Gral. Zaragoza), de 51 municipios de la entidad (Cuadro 7).

CUADRO 7. INDICADORES DE MORTALIDAD Y SALUD

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL	ÍNDICE DE SALUD (COMPONENTE DEL IDH)	ÍNDICE DE SALUD INCORPORANDO LA DESIGUALDAD DE GÉNERO (COMPONENTE DEL IDG)
34.44	0.7295	0.7016
37.95	0.6993	0.6678

Fuente: Conapo.gob.mx/índices de mortalidad y salud por localidad, 2005

3.3. Capital Social

Al igual que en el apartado anterior, la información se dará para los dos municipios en conjunto.

Los tipos de organizaciones que se han desarrollado son principalmente de orden económico, no se identifican otras formas de organización, además el grado de integración no es muy apreciable, ya que como en el caso de las asociaciones ganaderas locales, están más orientadas a la petición de apoyos que para desarrollar procesos conjuntos. Así, también podemos decir lo mismo de las organizaciones ejidales.

Sólo las que están relacionadas con la producción forestal y las de fruticultores, en especial la de aguacateros, muestran un proceso de desarrollo que los ha llevado a constituir un sistema producto específico.

También, la que está organizada en el Tecno-Parque Hortícola FIDESUR-Sandia, en la cual se encuentran los productores nucleados por una estructura de Sociedad de Producción Rural. Aquí también, inciden organizaciones privadas como el Patronato para el Desarrollo del Sur de Nuevo León (PROSUR), instancia de la Fundación del Empresariado Mexicano (FUNDEMEX), donde también, participan el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Nacional Monte de Piedad, Fundación Soriana y tiendas Soriana.

También, se identificó la participación de una organización no gubernamental denominada UNIMOSS (Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social A.C.⁴³) que se encarga fundamentalmente de ayudar en la gestión de apoyos a diferentes grupos de productores y solicitantes de apoyos (Cuadro 8).

CUADRO 8. ORGANIZACIONES RECONOCIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

MUNICIPIO	ORGANIZACIONES				
Zaragoza	Asociación de fruticultores local	Asociación ganadera local	Unión forestal	Organizaciones ejidales	Prestadores de servicios turísticos
Aramberri	Sociedad de producción rural	Asociación ganadera local	Asociación de caprinocultores	Asociación de fruticultores (aguacateros)	Unión de ejidos forestales

Fuente: Cédula de Análisis Situacional del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los municipios.

3.4. Capital Económico

Las actividades primarias dirigidas a la producción agrícola representan un valor de la producción que es contrastante en los municipios; así, mientras en Aramberri se genera un valor de la producción de poco más de 145 millones de pesos en el año 2008, en Gral. Zaragoza apenas y llega a los 8 millones (cuadro 9). En Aramberri destacan la producción de papa, tomate rojo, ajo y alfalfa verde; en Gral. Zaragoza la actividad que sobresale es la producción de maíz.

43 <http://www.unimoss.org/>

CUADRO 9. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

ARAMBERRI							GENERAL ZARAGOZA					
2008							2008					
Cultivo	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)	Rendimiento (Ton/Ha)	PMR (\$/Ton)	Valor Producción (Miles de Pesos)	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)	Rendimiento (Ton/Ha)	PMR (\$/Ton)	Valor Producción (Miles de Pesos)
AGUACATE	344	344	688	2	7,000.00	\$ 4,816.00	69	69	138	2	7,000.00	966
CHABACANO	1.7	0	0	0	0							
CIRUELA	5.5	0	0	0	0		2	0	0	0	0	0
DURAZNO	19.5	0	0	0	0		13.5	13.5	2.61	0.2	10,000.00	26.1
MANZANA	66	0	0	0	0		15	15	3.75	0.25	8,500.00	31.88
NUEZ	218	218	47.96	0.22	10,000.00	\$ 479.60	48	48	10.56	0.22	10,000.00	105.6
SUBTOTAL	654.7	562	735.96	2.22		\$ 5,295.60	147.50	145.50	154.92	2.67		1129.58
AJO	61.71	61.71	741	12.01	16,000.00	\$ 11,856.00						
TOMATE ROJO (JITOMATE)	17.53	17.53		229.61	6,000.00	\$ 24,150.00						
PAPA	400	400	13,200.00	33	5,000.00	\$ 66,000.00						
SUBTOTAL	479.24	479.24	17966	274.62		\$102,006.00	0	0	0	0		0
ALFALFA VERDE	720	720	72,360.00	100.5	280	\$ 20,260.80						
AVENA FORRAJERA	70	70	332.50	4.75	437.4	\$ 145.44	40	40	190	4.75	437.4	83.11
CEBADA FORRAJERA EN VERDE	20	20	75	3.75	437.4	\$ 32.80	20	20	75	3.75	437.4	32.8
FRIJOL	70	0	0	0	0		70	0	0	0	0	0
MAÍZ FORRAJERO	1,500.00	710	12,780.00	18	290	\$ 3,706.20	1,000.00	273	4,365.00	15.99	290	1,265.85
MAÍZ GRANO	850	850	2,125.00	2.5	3,500.00	\$ 7,437.50	750	750	1,500.00	2	3,500.00	5,250.00
TRIGO GRANO	430	430	2,430.00	5.65	2,800.00	\$ 6,804.00	30	30	30	1	2,800.00	84
SUBTOTAL	3660	2800	90102.5	135.15		\$ 38,386.74	1910	1113	6160	27.49		6715.76
TOTAL	4793.94	3841.24	108804.46	411.99		\$145,688.34	2057.55	1258.05	6314.92	30.16		7,845.34

FUENTE INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009.

Hay que hacer notar que en el municipio de Aramberri la explotación agrícola cuenta con mayor inversión que en Gral. Zaragoza, tanto en sistemas de riego como en instalaciones para la producción bajo condiciones controladas, que como se observa en cuadro 10, este municipio ocupa una posición importante en invernaderos en operación, no sólo en la región sino en todo el estado. Este tipo de inversiones fueron tanto públicas como privadas y para el caso de uno de las más importantes, como lo es el Tecno-Parque Hortícola FIDESUR-Sandia que está localizado en Aramberri, se contó con la mezcla de fondos de diferentes instituciones como el FIRA, el Fideicomiso para el Desarrollo del Sur del Estado, SAGARPA, Corporación para el Desarrollo Agropecuario del Estado de Nuevo León y otras, además de que incluye a 80 productores en igual número de invernaderos⁴⁴.

CUADRO 10. INVERNADEROS EN OPERACIÓN EN NUEVO LEÓN

REGIÓN	No.	M ²
Norte	2	2,600
Sabinas Hidalgo	2	2,600
Centro	30	125,090
El Carmen	1	200
Gral. Escobedo	1	1,000
Marín	1	1,000
Cadereyta	22	90,990
Gral. Terán	1	5,000
Linares	2	22,500
Montemorelos	2	4,400
Sur	109	395,927
Aramberri	103	233,927
Galeana	4	160,000
Zaragoza	2	2,000
Total estatal	141	523,617

Nuevo León. Producción por agricultura protegida. (invernaderos)

Respecto a la producción pecuaria de igual forma que en la agrícola sobresale Aramberri, las actividades que se identifican son la caprina, la ovinas y la bovina que es la de mayor peso en este municipio. Por su parte, en Gral. Zaragoza son las actividades caprinas y bovinas las que muestran mayor peso en el volumen de producción y valor.

CUADRO 11. PRODUCCIÓN PECUARIA

PRODUCCIÓN PECUARIA DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

TIPO DE GANADO	ARAMBERRI								GENERAL ZARAGOZA							
	2008				2008				2008				2008			
	GANADO EN PIE		CARNE EN CANAL		GANADO EN PIE		CARNE EN CANAL		GANADO EN PIE		CARNE EN CANAL		GANADO EN PIE		CARNE EN CANAL	
	PRODUCCIÓN (Ton)	PRECIO (\$/Kg)	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (miles de \$)	PESO (Kg)	PRODUCCIÓN (Ton)	PRECIO (\$/Kg)	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (miles de \$)	PRODUCCIÓN (Ton)	PRECIO (\$/Kg)	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (miles de \$)	PESO (Kg)	PRODUCCIÓN (Ton)	PRECIO (\$/Kg)	VALOR DE LA PRODUCCIÓN (miles de \$)		
BOVINO	363.596	18.81	6,839.00	519.423	216.76	31.15	6,752.90	145.55	18.95	2,758.50	517.971	85.91	31.12	2,673.90		
CAPRINO	232.545	14.63	3,400.90	35.138	118.2	31.92	3,773.10	95.384	14.15	1,349.20	35.472	48.36	31.95	1,545.00		
OVINO	117.845	15.83	1,865.90	35	60.85	33.09	2,013.60	10.15	15.28	155.1	35	5.22	31.09	162.3		
TOTAL			\$12,105.80				\$12,539.60			\$4,262.80				\$4,381.20		

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009

Finalmente, en las actividades relacionadas con el sector forestal se identificó que Gral. Zaragoza y Aramberri tienen una participación que si bien no son los más importantes, están entre los primeros cuatro municipios productores del estado, más aún, en ambos existe un potencial que debe ser considerado en las estrategias de política pública correspondiente.

CUADRO 12. VOLÚMENES DE PRODUCCIÓN FORESTAL POR MUNICIPIO AÑO 2005

MUNICIPIO	MADERABLE M3rta.		NO MADERABLE (MILES DE TONELADAS)	
Gral. Zaragoza	3,572	20%	712	6%
Aramberri	1,561	9%	1,601	13%
Galeana	7,085	39%	2,392	19%
Mina			7,056	55%
Resto del estado	6,477	32%	1,074	7%
Total	18,695	100%	12835	100%

Diagnóstico del Sector Forestal del Estado de Nuevo León 2007. Cifras de SEMARNAT

Respecto a la producción agroindustrial, los dos municipios tienen actividades vinculadas a la industria alimentaria y de la madera; se identifican en Aramberri 9 empresas dedicadas al procesamiento de alimentos y 8 de la madera; en Zaragoza el número de empresas son 5 en la alimentaria y 4 en la maderera.

CUADRO 13. ORIGEN DE INGRESOS DE PRODUCTORES

UNIDADES DE PRODUCCIÓN SEGÚN ORÍGENES DE LOS INGRESOS TOTALES DEL PRODUCTOR										
ARAMBERRI					GENERAL ZARAGOZA					
Unidades de Producción ^c	ORIGEN DE LOS INGRESOS DEL PRODUCTOR ^b				Unidades de Producción ^c	ORIGEN DE LOS INGRESOS DEL PRODUCTOR ^b				
	Actividad Agropecuaria o Forestal	Envío de dinero desde otro país	Apoyo Gubernamental	Otra Actividad		Actividad Agropecuaria o Forestal	Envío de dinero desde otro país	Apoyo Gubernamental	Otra Actividad	
2,810	2,545		8	540	283	784	731	4	83	39

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009

Entre otras actividades, se cuenta las relacionadas con los servicios turísticos, donde sobresale el municipio de Zaragoza, ya que cuenta con instalaciones adecuadas aunque de baja capacidad de absorción turística.

En ambos casos existe una incipiente actividad minera; en Gral. Zaragoza existe un distrito minero en la región de Dulces Nombres donde actualmente se extrae plomo y zinc generando 20 empleos en la región. Por su parte, en Aramberri, cerca de la cabecera, hay una mina de talco puro que tiene más de 50 años en explotación, existiendo también yacimientos localizados de cobre, zinc, cuarzo y otros metales que no se explotan por falta de inversión.

Otra industria incipiente lo es la mezcalería que se desarrolla en el municipio de Aramberri, y aunque no es gran productora si tiene muy buena aceptación.

3.5. Capital Institucional⁴⁵

Como se detallará más adelante, las instancias que desarrollan actividad considerada dentro del marco de una institución, aparte de los cabildos, son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

⁴⁵ Información obtenida de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de cada municipio.

Su estructura es muy similar, cuentan con organigramas que varían relativamente poco en las comisiones que se instalaron en cada uno de ellos, por ejemplo en Aramberri hay comisiones de Educación y Salud, Agropecuaria, Forestal y Social y Cultural; mientras que en Zaragoza se integraron las comisiones de Turismo, Seguridad, Agropecuaria, Forestal, Obras Públicas y Educación y Cultura.

En Gral. Zaragoza existe el Consejo de Desarrollo Social pero no funciona más que para cierto tipo de obras públicas, donde los recursos provienen de las partidas del Ramo 33. Un aspecto digno de mencionar es que la parte estatal relacionada con el Desarrollo Social es considerada dentro de la estructura del CMDRS.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

La caracterización se hará considerando tanto las entrevistas realizadas a los diferentes miembros de los CMDRS como los documentos generados por asesores municipales que desarrollaron su trabajo durante los años 2008 y 2009. Aunque existen ciertas contradicciones en estos documentos, se considera que dan una idea muy aproximada de la situación de la vida institucional que se está gestando a partir del funcionamiento de los Consejos. Asimismo, se incorporan elementos derivados de las evaluaciones de desempeño realizadas a los asesores de los consejos municipales⁴⁶.

En principio, los consejos de estos municipios⁴⁷ fueron creados en el año 2002 (Cuadro 13) por iniciativa de las instancias federal y estatal orientadas al Desarrollo Rural, sus actas constitutivas son de fechas consecutivas lo que puede indicar que fueron orientadas a que con su constitución se podría tener mejor acceso a los apoyos que otorgan los diferentes programas⁴⁸. También, se puede afirmar que han sido dotados de elementos básicos para su operación ya que los dos municipios cuentan con reglamento interno⁴⁹.

CUADRO 14. INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE		
MUNICIPIO	FECHA CONSTITUCIÓN	MIEMBROS REGISTRADOS
Aramberri	26/09/2002	23
Gral. Zaragoza	27/09/2002	15

Fuente: Elaboración propia con base en los Consejos Municipales del Estado de Nuevo León

Para el caso del municipio de Gral. Zaragoza se identificó la existencia del Consejo de Desarrollo Social con 8 consejeros: el Alcalde, el Director de Desarrollo Social, el de Obras Públicas, el Regidor de Obras Públicas y 4 consejeros representantes de los beneficiarios que

46 Dichas evaluaciones fueron hechas por encargo del INCA Rural durante los años de 2008 y 2009.

47 En este apartado se hará referencia a los dos municipios, cuando haya alguna particularidad se hará la aclaración correspondiente.

48 Comentario del Jefe de CADER que abarca los dos municipios Ing. Cayetano González García.

49 De hecho todos los consejos municipales del estado de Nuevo León cuentan con reglamento interno, que en general es muy parecido ya que fue usado un patrón base para la conformación de los mismos.

tienen comité de obras. Sin embargo, no tiene una vida orgánica como la que muestra el CMDRS; opera para atender la aplicación de recursos del Ramo 33 y en algunos casos ha requerido del CMDRS para validar algunas acciones de interés colectivo⁵⁰.

La participación de las mujeres en los CMDRS es marginal ya que la mayoría de los consejeros son líderes de ejidos y no es muy común que éstos sean liderados por mujeres.

En general no se identifican otras instancias donde se pueda dar cuenta de trabajo organizado por parte de la sociedad para la implementación de procesos de desarrollo.

Respecto al manejo de los elementos normativos de base para la existencia de los CMDRS (conocimiento de la LDRS), se identificó que los Consejeros no institucionales, aquellos que representan a organizaciones de productores, de prestación de servicios o sociales, tienen conocimiento nulo de ello, para el caso de los Consejeros Institucionales (consejeros representantes de una instancia gubernamental), esta situación es diferente, aunque no muestran conocimiento a fondo, manejan lo necesario para la operación de los CMDRS⁵¹. Por su parte, al solicitar información de la utilidad y/o razón de ser del Consejo, los consejeros en general se orientan a identificar preferentemente aspectos relacionados con la obtención de apoyos del gobierno; aunque en la revisión de las actas de los consejos se puede advertir la existencia de temas de otra índole tratados⁵² en la sesiones, lo principal de las respuestas está asociado a que el Consejo es un vehículo de obtención de subsidios.

Los CMDRS de los dos municipios tienen su Reglamento Interno (RI), formulado en el año 2007 y que ya ha sido revisado en los últimos dos años; la mayor parte de los consejeros menciona que conocen poco este reglamento, pero consideran que las actividades de los CMDRS están vinculadas a la normativa definida en los reglamentos, de hecho en los dos municipios más de la mitad de los consejeros entrevistados indican que se usa mucho.

Respecto a la frecuencia de las reuniones de trabajo de los CMDRS se realizan cada dos meses por lo regular, y la asistencia es de entre 20 y 30 personas, en estas participan relativamente pocas mujeres, ya que según la cédula situacional de los CMDRS su asistencia es de entre 2 y 4 por reunión. El número de instituciones invitadas oscila entre 8 y 13, pero su asistencia a veces no rebasa 8 en el caso de Aramberri y 3 en las reuniones de Gral. Zaragoza. Esto último, la escasa participación de las instituciones, representa una problemática para la operación de estos Consejos, ya que a pesar de que en algunos casos la asistencia se da, esta no representa procesos de generación de proyectos o apoyos que se deriven de dichas participaciones.

La aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en el ámbito de los Consejos Municipales se da, ya que en general responden a lo estipulado en el Capítulo III "De la Federalización y la Descentralización" en su artículo 24; pero si consideramos el artículo 27 donde se menciona "La adopción de la demarcación espacial de los Distritos de Desarrollo Rural, como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores del

50 Información obtenida de la entrevista con el Asesor del CMDRS de Gral. Zaragoza.

51 En el levantamiento de información que se usó para la integración del informe de diciembre para el caso de Gral. Zaragoza, se identificó a solo uno con manejo de esta información pero al entrevistar a más consejeros institucionales se ajustó el valor del indicador, además de que se había usado al total de consejeros y no solo al de institucionales.

52 Temas como los planteados por la CFE sobre proyectos a realizar en el municipio y tarifas que aplican, de la SCT sobre la rehabilitación de caminos y la presentación de programas de diferentes instituciones.

sector rural, así como, para la operación y seguimiento de los programas productivos y de los servicios especializados definidos en la presente Ley, sin detrimento de lo que acuerden en otros instrumentos jurídicos” y el artículo 29 del capítulo IV “De los Distritos de Desarrollo Rural”, hemos de considerar que esta parte de la LDRS no se está aplicando de forma adecuada, ya que si bien los dos municipios participan en el Consejo Distrital, este último no tiene evidencia de trabajo continuo y menos de ser el artífice del desarrollo territorial.

En cuanto a la perspectiva de futuro compartido, tanto la visión como la misión del municipio están definidas en documentos para los dos Consejos, las integran en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, pero el grado de conocimiento, y sobre todo apropiación, entre los consejeros no institucionales es muy bajo, para el caso de los consejeros institucionales se puede decir que, indican de forma básica su contenido, aunque al igual que los consejeros no institucionales no muestran ningún grado de apropiación. De nuevo, es evidente que los trabajos en el seno de los Consejos están relacionados con el acercamiento a los recursos que puedan proveer las diferentes instituciones que lleguen a participar en él.

Los tipos de beneficiarios que se identificaron, y que son apoyados de manera continua derivados de los apoyos que se aprueban en los consejos, son mujeres, jóvenes, prestadores de servicios turísticos y, en general personas que cuentan con una identificación clara como productores por parte de los consejeros de los CDRS y con el perfil que las reglas de operación definen.

Las actividades de los Consejos no están exentas de que los presidentes municipales tengan injerencia en la toma de decisiones, y cuenta de ello lo dan menos de un tercio de los entrevistados, sin embargo no se puede decir que exista flagrancia en este tipo de acciones. Más aún, habría que decir que, lo que consideran relevante los consejeros parece ser las decisiones orientadas a la asignación de apoyos más que a las decisiones de los rumbos que el municipio deba llevar. Además, se puede decir que la agenda común de las reuniones de los CMDRS, están orientadas por los Consejeros Institucionales, básicamente los representantes de la SAGARPA y del Gobierno del Estado⁵³.

No se identificó que haya un mecanismo explícito para presentar quejas en el Consejo, sin embargo, en las dinámicas en que se participó se observó que en la asamblea se pueden presentar opiniones relacionadas con inconformidades, aunque estas solían girar en torno a las dificultades de los productores para pagar las partes que les correspondía.

Los procesos para la presentación de solicitudes de apoyo son diferentes dependiendo de la Institución. En el caso de los apoyos de SAGARPA, se identificó que ésta tiene ventanillas en los propios municipios, en las oficinas del Gobierno del Estado y en las de los CADER; por su parte en la SRA y de SEDESOL las ventanillas están en las propias dependencias. En el caso de la SAGARPA las solicitudes sólo pueden ser presentadas por los beneficiarios solicitantes de manera directa, para la SRA y SEDESOL se acepta que existan gestores que ayuden a los beneficiarios a integrar expedientes de solicitudes.

⁵³ Habría que agregar que las disposiciones del Reglamento de la LDRS también genera en cierta medida este efecto, FAO-SAGARPA (2005) Análisis De Políticas Agropecuarias y Rurales. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de alianza para el Campo. Consultor Carlos Toledo Manzur.

Las instituciones federales, estatales u organizaciones no gubernamentales (ONG) que apoyan iniciativas o proyectos derivados de decisiones de los CMDRS son: la SAGARPA y la Corporación para el Desarrollo Agropecuario del Estado de Nuevo León fundamentalmente; en menor medida, están la CONAFOR, SEMARNAT, TURISMO RURAL del Gobierno de Nuevo León. Para el caso de FONAES, FIRCO, CONAZA, SEP, SRA, SSA, PROSUR, CRL (Consejo de Relaciones Laborales) se identificó que han participado en sesiones del Consejo pero en la revisión de las actas de los consejos respectivos no se identificaron acciones derivadas de ello.

Por su parte, la SEDESOL trabaja directamente con los beneficiarios en los dos municipios, y en el caso del municipio de General Zaragoza no se hace evidente que se coordine con el Consejo de Desarrollo Social.

En el caso de ONG se puede citar la participación en los dos municipios del Patronato para el Desarrollo del Sur de Nuevo León (PROSUR), una instancia apoyada por la Fundación del Empresariado Mexicano (FUNDEMEX), el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Nacional Monte de Piedad, Fundación Soriana y Tiendas Soriana, que se ha destacado por apoyar proyectos productivos y de conexión con canales de comercialización a diferentes productores, bajo una perspectiva que trata de enfrentar el paternalismo oficial con acciones de corresponsabilidad entre los productores y las instancias involucradas.

Si bien es claro que existen en los dos municipios Planes Municipales y, en ellos, se presentan una serie de acciones que podrían ser categorizadas como estratégicas, además, de que los entrevistados reconocen que fueron consultados de alguna manera para su integración (al menos participaron conociéndolo y validándolo en asamblea del Consejo), no se identifican acciones ni de las Instituciones ni de los diferentes programas que aplican recursos, que puedan ser categorizados como de estratégicos.

Se identificó la existencia de un ejercicio para la concurrencia, de hecho se generan documentos denominados planes de gestión concurrente, en ellos se plantean las líneas de acción del plan municipal, sus proyectos correspondientes y la forma en que se podría provocar la incidencia de recursos de los diferentes oferentes que existen por parte de las entidades de gobierno que pueden ser la fuente de apoyo. Sin embargo, como se verá más adelante, solo un porcentaje mínimo de recursos y programas de gobierno pasan para que sean discutidos y decididos por las plenarios de los CMDRS.

Se puede mencionar que la SAGARPA y el Gobierno del Estado circunscriben la aplicación de sus apoyos a que estos correspondan a líneas estratégicas definidas en los planes, pero no se puede decir que ello implique que los proyectos apoyados estén direccionados a las perspectivas de largo plazo planteadas en la visión de los municipios. Más aún, no se identifican acciones donde participen más de una localidad y, menos todavía, donde participe más de un municipio. Existen servicios como los de Uso Sustentable de Suelo y Agua que se pudieran acercar a esta perspectiva, sin embargo, su operación no pasa por los Consejos, solo se informa de su programación.

En consecuencia, se puede decir que las instituciones que participan en la Comisión Intersecretarial no están desarrollando actividades tomando en cuenta los lineamientos mínimos que están plasmados en los planes municipales; más aún, la revisión de las actas de

los CDRS nos muestran actividades de las instituciones informando de los programas, sin embargo no se observa que estén incorporando sus programas para que sean las instancia del Consejo las que discutan y decidan sobre la aprobación de apoyos.

Por otro lado, los consejos trabajan con representantes de organizaciones que son reconocidos formalmente por sus representados y éstas tienen presencia y reconocimiento en los municipios. Sin embargo, no se pudo constatar que los representantes consejeros sean adecuados canales de comunicación para con las organizaciones y/o comunidades representadas.

Los consejeros no institucionales mencionan que han recibido capacitación en forma de pláticas relacionadas con Desarrollo Rural y Municipalización, sin embargo, no se puede decir que estén verdaderamente siendo capacitados, ya que en las entrevistas dan evidencias de tener pocos antecedentes de los programas y hasta de las funciones de las instituciones que asisten a las reuniones de Consejo.

Para el caso de los Consejeros Institucionales son las propias dependencias las que se encargan de capacitarlos, aunque se hace evidente que lo hacen fundamentalmente con relación a las reglas de operación y no en las estrategias de desarrollo rural. Esto es evidente para la estrategia de Desarrollo Territorial⁵⁴, que da soporte a las acciones de los Asesores de los consejos; las directrices que generan los funcionarios tanto estatales como de la SAGARPA, y que deben de acatar los Asesores de los Consejos, están orientadas casi únicamente a la aplicación del programa municipalizado de activos productivos de la SAGARPA; y de hecho las funciones que exigen a los asesores están relacionadas con la integración de expedientes de las solicitudes, la entrega recepción de los apoyos entre otras actividades.

Aunque los operadores institucionales mencionen conocer poco y/o bien los planes de desarrollo de los municipios, es poco evidente que esto esté siendo factor para identificar la aplicación de recursos y apoyos en forma estratégica de largo plazo. Esto representa un área de trabajo prioritario para que los consejos pasen a ser efectivos actores del desarrollo, y que el proceso de constituirse como una institución reconocida sea un activo para la mejora sustantiva de los territorios.

Los Consejos no dan muestra de tener actividades organizadas programáticamente; por ejemplo, los consejeros no institucionales no dan referencia de la existencia de algún programa de trabajo del propio consejo. Sin embargo, cuentan con un documento básico de trabajo para su mejora denominado Agenda de Mejora⁵⁵, que es elaborada por el Asesor del Consejo a partir de la Cédula Situacional.

Si consideramos la cobertura presupuestal de los apoyos revisados y validados por los CMDRS, observaremos que todavía hay mucho camino para ver a estos consejos como verdaderas instituciones que cuenten con el reconocimiento de las diferentes instancias que inciden en los territorios. Tomando el presupuesto ejercido en los municipios en el año 2007

⁵⁴ Estrategia operada por el INCA Rural como Unidad Técnica Especializada y que pretende mediante el trabajo de Asesores orientar el trabajo de los consejos por procesos de Participación, Planeación, Concurrencia e Institucionalización.

⁵⁵ También se le define como Plan de Mejora del CDRS, que incluye la definición de acciones para implementar acciones que provoquen una mejora en el funcionamiento del Consejo.

(Cuadros 14 y 15), veremos que en los Consejos solo se tiene injerencia en el 2.8 y 4.7 por ciento del presupuesto total ejercido en Aramberri y Gral. Zaragoza, respectivamente. Aunque si comparamos estas cifras con las correspondientes a las aplicadas bajo el criterio de apoyo a la competitividad de la vertiente del PEC, estos porcentajes se elevan a 12.4 y 16.9 por ciento, respectivamente. De cualquier modo estos niveles de injerencia son muy escasos. Evidencia de ello es un ejemplo de Aramberri, en donde se han instalado más de 233 mil metros de invernadero y el Consejo respectivo no ha tenido injerencia alguna en ello⁵⁶.

CUADRO 15. PRESUPUESTO EJERCIDO EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS EN EL MUNICIPIO DE ARAMBERRI (aportaciones de los tres órdenes de gobierno en pesos)

MUNICIPIO	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Aramberri	1,440,607	1,354,580	1,499,920	1,835,000	4,690,940
Gral. Zaragoza	697,499	1,021,238	1,041,565	1,332,559	4,092,861

Fuente: Cédula de análisis situacional del Consejo Municipal de Desarrollo Rural de Aramberri

CUADRO 16. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO 2007 POR TIPO DE GASTO

MUNICIPIO	VERTIENTES DEL PEC				TOTAL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE
	SOCIAL	INFRAESTRUCTURA	MEDIO AMBIENTE	COMPETITIVIDAD	
Aramberri	25,293,985	14,956,143	971,670	12,117,614	54,227,671
General Zaragoza	10,148,210	5,155,870	443,281	6,157,413	22,121,395

Fuente: Apuntes sobre el presupuesto ejercido en el 2007. Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria

Esta última cuestión es relevante si se piensa que los CMDRS puedan tener verdadera presencia para impulsar el desarrollo territorial. No se puede asumir que el otorgamiento de responsabilidades que tanto en el artículo 115 de la Constitución como la LDRS proponen para que se den acciones de índole local para el desarrollo, puedan ser concretadas sin el correspondiente flujo de recursos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Por principio hay que acotar que si bien se identificó la existencia de un consejo de desarrollo social en el municipio de Gral. Zaragoza, sólo se pudo constatar actividad en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, de esta forma, el contenido de este apartado y de los demás sólo refiere a este tipo de Consejo.

En los Consejos la participación, la planeación, la concurrencia y más aún, su institucionalización son procesos que todavía están en mejora y a pesar de que cuentan ya con casi ocho años de establecidos, no se han dado procesos internos para apoyar su desarrollo, menos su consolidación.

Los Consejos muestran actividad formal a partir de que la SAGARPA decide operar sus programas de desarrollo rural por esta instancia en el año 2004, sin embargo, como no están dándose las condiciones para que se dé la concurrencia necesaria, podemos decir que son una buena intención que no pasará de eso si no se le dedican más y mejores recursos tanto humanos como financieros para que sean verdaderos instrumentos institucionales para apoyar el desarrollo local.

La participación de la población es factible, pero depende de manera importante de que se dé un involucramiento efectivo de las diversas instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional, y se dé en el consejo una verdadera discusión de las necesidades a solventar y los mecanismos específicos para ello.

Aunque, si bien los consejeros son reconocidos por su representatividad, no se pudo constatar que se esté dando una adecuada comunicación de estos con sus organizaciones y/o comunidades.

Los consejos muestran una estructura orgánica básica, tiene reglamento interno, distribución del trabajo con comisiones encargadas de diferentes ámbitos, como lo agropecuario, turístico, entre otras, una definida dinámica de trabajo de asamblea, con su secretario, sus actas correspondientes, etc.

Con respecto al reglamento interno, aunque es reconocida su existencia por los consejeros, y de hecho, algunos de ellos dan cuenta de que fue aprobado en asamblea, no se encontró evidencia de su uso; no se identificó si por la ausencia de controversias, por su desconocimiento o por qué razón.

Los CMDRS poseen un documento denominado Cédula Situacional que da cuenta de una serie de características del propio Consejo y de su contexto, sin embargo no se identificó que se hiciera algún uso definido.

También, se identificó la existencia de un Plan de Mejora, que incluye aspectos como un diagnóstico básico del Consejo y, derivado de él, acciones para la mejora del mismo, aún así no se encontraron evidencias de un trabajo sistemático para su implementación.

De la planeación hay evidencias de la existencia de documentos como el diagnóstico municipal y el plan de desarrollo, y que en ellos se contienen, aunque en forma limitada, acciones estratégicas de largo plazo. Sin embargo, no se encontró evidencia de se esté dando un proceso de planeación que esté incluyendo aspectos intermunicipales y menos de

alineación con la cobertura de los distritos de desarrollo rural⁵⁷. Además, de que dichos documentos no están al centro de las temáticas de las reuniones de los CMDRS y de la toma de decisiones.

La concurrencia es un planteamiento que no está siendo favorecido ni por las acciones de las Instituciones ni por las acciones de los propios CMDRS, los Consejos funcionan con una lógica de ampliación de mecanismos para que sean aplicados algunos apoyos de la SAGARPA, no están siendo elementos de decisión para programas de otras instituciones y, en consecuencia, para la implementación de una estrategia de Desarrollo Rural Territorial.

En 2008 y 2009 operó un programa de atención para los Consejos denominado estrategia de desarrollo territorial⁵⁸ mediante la inserción en ellos de asesores, con la misión de desarrollar procesos orientados a mejorar la participación, la planeación, la concurrencia y la institucionalización. Sin embargo, esta estrategia fue orientada por los funcionarios estatales, incluidos los de la SAGARPA, hacia operación del programa de activos productivos de la propia secretaría, restringiendo las actividades de los asesores a la integración de expedientes de las solicitudes, la entrega recepción de los apoyos, entre otras cosas.⁵⁹

En general, se puede advertir que los funcionarios operadores de los programas orientados a mejorar los CMDRS no conocen a fondo las propuestas de la LDRS, ni las contempladas en la Estrategia de Desarrollo Territorial propuestas por el INCA Rural en calidad de Unidad Técnica responsable de estas acciones. Más aún, se puede anotar que no conocen los conceptos centrales del desarrollo territorial. Esto último, es crítico para implementar una estrategia de esta magnitud.

Por otro lado, fue evidente que los Asesores de los Consejos no están en posibilidades reales de mostrar liderazgo en los Consejos como se pide que lo hagan por parte de la UTE (Unidad Técnica Especializada⁶⁰), ese proceso tendrá que esperar a que los PSP adquieran más experiencia. Agregado a lo anterior, el perfil de los asesores es muy limitado y en algunos casos se observa que ni siquiera son profesionales⁶¹

En cuestiones de género se puede mencionar que es un aspecto que se tiene que ir tomando en cuenta en los procesos de mejora de los propios consejos. Se observó más participación de mujeres en Aramberri que en Gral. Zaragoza, pero aún así hay que dedicar más atención a este aspecto.

Los Consejos son tomados en cuenta por la población debido a que por ellos se aplican los apoyos de desarrollo rural relacionados con activos productivos, de otra forma no podríamos asegurar que funcionaran como lo hacen.

57 Solo se identificó que apoyos de activos productivos de la SAGARPA si toma en cuenta las líneas estratégicas de dichos planes para aceptar los proyectos a financiar.

58 Programa operado por el INCA Rural apoyado con recursos del Programa de Soporte con el componente de Asistencia Técnica y Capacitación.

59 Informe final operación 2008 del CEEA UANL.

60 Para el caso de la estrategia de Asesores de Consejos fungió el INCA Rural durante los años de operación 2008 y 2009.

61 La mayor parte de los asesores contratados en Nuevo León en 2009 son profesionales de la agronomía, hay cuatro que son técnicos agropecuarios, y el resto incluye profesionales de la Biotecnología, Lic. en Derecho, entre otros.

Finalmente, es evidente que los recursos que son manejados por los CMDRS son incipientes, probablemente estén en consonancia con el grado de desarrollo de estos Consejos, sin embargo hay necesidad de empujar más en la línea de que las responsabilidades son asumidas cuando los recursos fluyen, de otra forma no podremos esperar que estos nuevos “infantes” dejen de serlo.

De otra forma, habría que considerar lo que ya en 2005 se afirmaba respecto a la implementación de la LDRS ⁶² “En una palabra, se puede decir que la LDRS representó una innovación por adición, con la introducción de nuevas preocupaciones y de un moderno vocabulario en el rol de los planificadores de políticas, pero aún así no logró todavía un verdadero cambio institucional, que coincida con la nueva visión que busca instaurar.”

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Considerando los planteamientos que diferentes autores hacen respecto al desarrollo territorial se tomarán en cuenta cuatro apartados generales, lo relacionado con la participación, que incluye cuestiones como involucramiento de los actores locales y su constitución básica como organización. Lo referente a la planeación, sin la cual no se puede definir un quehacer ordenado; lo relativo a la capacidad de involucrar a Instituciones públicas y/o privadas locales, nacionales o internacionales, haciéndolas concurrir para el logro de lo propuesto en los planes, y finalmente lo relacionado con la constitución de una entidad reconocida y referida por los diferentes actores, tanto individuos como organizaciones e instituciones relacionadas o relacionables.

Respecto a la participación:

1. Asegurar que los consejeros sean vehículos efectivos de información hacia sus representados, mediante acciones de difusión en las propias comunidades y organizaciones participantes en los CMDRS; dicha responsabilidad debe recaer en todo el Consejo para así asegurar que los habitantes del medio rural tengan sentido de lo que una instancia como esta les puede significar.
2. Acentuar el trabajo de los consejeros mediante la identificación clara de las fortalezas y debilidades del CMDRS y la implementación efectiva de sus planes de mejora, incluyendo en ello un mayor énfasis en la capacitación para el desarrollo, tanto de los funcionarios como de los consejeros representantes de organizaciones.
3. Realizar dinámicas de uso del Reglamento Interno que muestre la utilidad de contar con dicho instrumento de apoyo a la participación de los consejeros.
4. Revisar el reglamento de LDRS para buscar que haya una mayor autonomía de los CMDRS y así se pueda asegurar que en el largo plazo se conviertan en verdaderas instituciones con participación y representatividad de los actores locales.

62 FAO-SAGARPA (2005) Análisis De Políticas Agropecuarias y Rurales. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de alianza para el Campo. Consultor Carlos Toledo Manzur.

Respecto a la planeación:

1. Los documentos de diagnóstico y planes municipales no son todavía instrumentos de apoyo a la toma de decisiones de los Consejos, es importante que se busque simplificar de cierta manera su contenido de tal forma que, puedan ser fácilmente incorporables en las discusiones y toma de decisiones de los CMDRS.
2. Se requiere una mayor capacitación de los funcionarios involucrados en los Consejos para que coadyuven en la configuración de estos instrumentos para el desarrollo.
3. Los modelos participativos a nivel de comunidad deben ser incorporados, buscando que los actores locales puedan asumir mayor compromiso con la consecución de objetivos y metas planteados.
4. El ejercicio de vincular el plan de desarrollo al plan que proponen las municipalidades para su trabajo de tres años es especialmente estratégico para lograr que se involucren recursos de otras partidas presupuestales a las acciones derivadas del CMDRS.

Relativo a la concurrencia:

1. Una efectiva concurrencia se podría lograr si se profesionalizan consejeros para este tipo de actividades, no sólo con capacitación, sino también dotándoles de atribuciones para ser considerados adecuadamente por las agendas de las instituciones involucradas, en principio, con el Programa Especial Concurrente y luego con las demás.
2. La dificultad explicable para que los CMDRS puedan atraer a las diferentes instituciones, tiene un elemento de contraparte en las acciones de las entidades políticas que se vuelven agencias de gestoría y provocan que los actores desmerezcan lo que se pudiese obtener con el funcionamiento de los CMDRS. Más aún, algunos funcionarios ven en los programas un mecanismo para fortalecer su agenda política personal. Ante todo esto se hace necesario un reforzamiento de la despolitización de las acciones de gobierno de una manera efectiva.
3. Los planes de gestión concurrentes de los CMDRS debería ser instrumentos requeridos por las instituciones para formular sus programas anuales de aplicación de recursos.
4. Otro componente de la concurrencia es el que se debería dar entre los propios municipios, por ejemplo, con propuestas de proyectos intermunicipales daría elementos clave para lograr planteamientos de conjunto y estratégicos que estuviesen en la perspectiva de un desarrollo territorial y que en un momento dado sean elementos agregados a nivel de distrito de desarrollo rural como lo indica la propia LDRS.

Relativo a la Institucionalización:

Este proceso no es de fácil implementación, sobre todo a la luz de la existencia de una autoridad formal, el cabildo y su presidencia municipal, que es reconocida por la constitución como la representante legítima de las aspiraciones de los actores locales. Sólo con la consolidación de acciones como las que implementó la SAGARPA, de exigir que, para la aplicación de programas de apoyo sean integrados procesos de gestión, análisis y dictamen

en los senos de los CMDRS, se podría dar reconocimiento explícito por los diferentes actores que participan en los espacios locales.

7. REFLEXIÓN FINAL

Es un hecho que las estrategias de desarrollo definidas por la Ley de Desarrollo Rural representan un reto importante para su implementación, se requiere no sólo conocimiento de sus contenidos, también exige la disposición de una serie de recursos económico-financieros, humanos y en este último caso de talento y amplia disposición para la consecución de los logros propuestos.

Los componentes de la estrategia territorial se pueden considerar suficientes, la perspectiva económica es de indudable valor; la dimensión ambiental lo es de forma indiscutible; la relacionada con el ámbito físico es el soporte sin el cual no se puede catapultar ningún proceso de crecimiento, y finalmente lo social, que incumbe de manera trascendente a la capacidad de los territorios y sus actores para construir las figuras institucionales capaces de atraer y negociar con los sectores públicos y privados los diferentes “insumos” requeridos para el crecimiento y desarrollo en el país.

Sin embargo, la experiencia que muestran estos dos municipios nos indica que las tareas están siendo abordadas de manera incipiente, el compromiso de los actores locales todavía no es claro, falta que las instituciones que propone la LDRS tengan mayor legitimidad frente a los actores de su propio desarrollo. Los CMDRS todavía no cuentan con los suficientes “argumentos” ante los pobladores del campo para ser el instrumento de desarrollo.

Los procesos de participación se están dando paulatinamente en los CMDRS, se requiere que las agendas de los involucrados, tanto instituciones como actores locales, coincidan más en los Consejos. Existe formada la estructura con un soporte legal tanto al exterior como al interior, falta su ejercicio continuo para que sea verdadero terreno de interacción para el desarrollo.

Las planeación tiene ingredientes básicos, existen los referentes para su implementación, falta desarrollo de competencias y la profesionalización para que este aspecto sea una palanca para la consecución de recursos para el desarrollo.

La concurrencia es un factor crítico del funcionamiento del andamiaje del desarrollo en los municipios, se tienen que hacer verdaderos esfuerzos concertados entre los actores institucionales, y también los actores políticos, para no fragmentar las agendas para el desarrollo de los territorios.

Finalmente, el proceso de institucionalización, que representa la concreción de los demás procesos y del desarrollo del capital social, requiere de más tiempo y de mejores esfuerzos. No hay claridad en lo que significa, se tiene que orientar a que este aspecto represente la ciudadanización de las acciones del diseño e implementación de la política pública para el desarrollo territorial local.

8. BIBLIOGRAFÍA

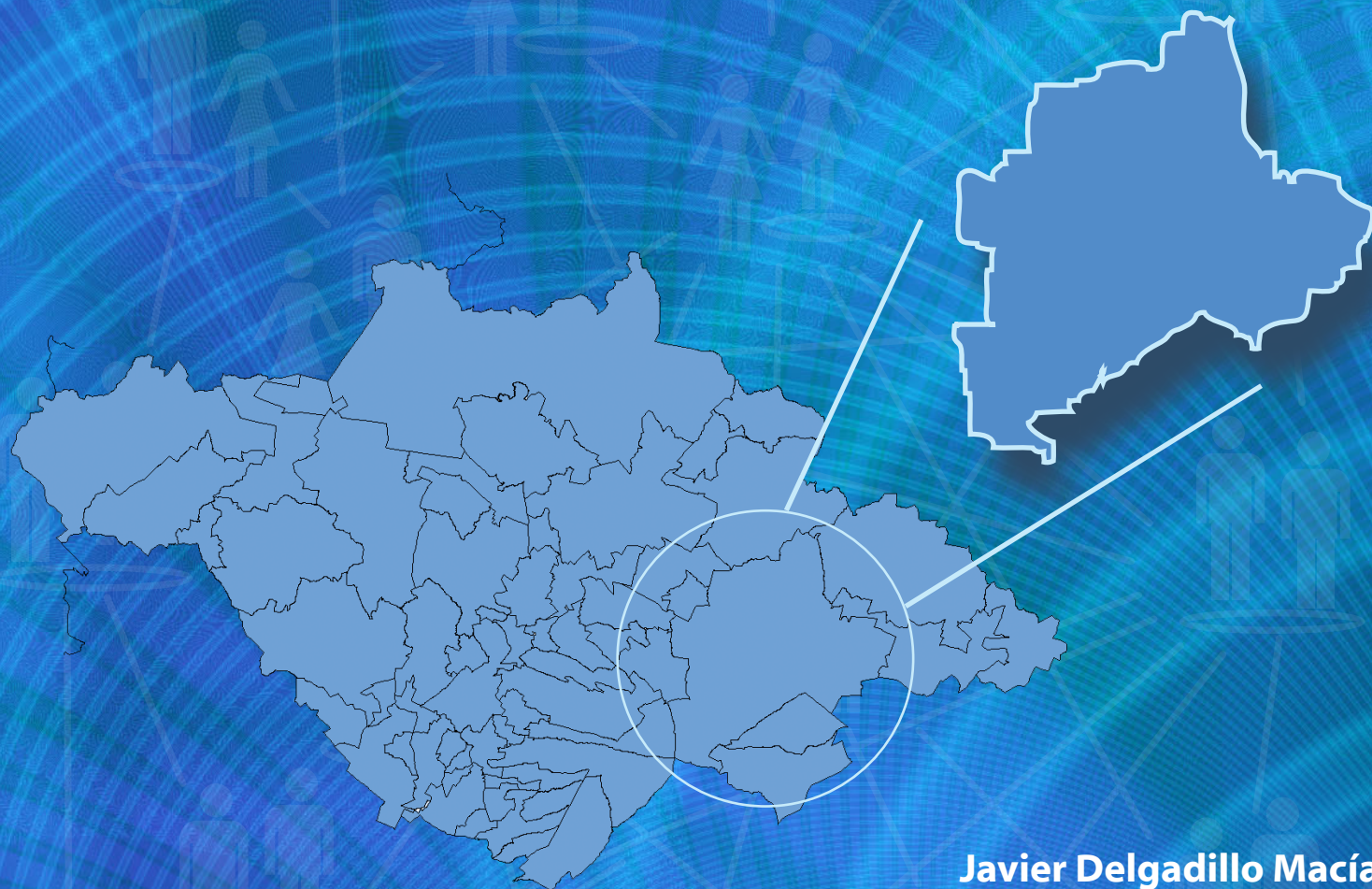
- Arocena, José (1995). "El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo". Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- Cédulas situacionales (2008) Levantadas por los Asesores de los Consejos Municipios de Aramberri y General Zaragoza.
- CEEA-UANL, Informe final operación 2008.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) 2007. Prospectivas de la instituciones creadas por la ley de desarrollo rural sustentable. <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1544>
- Oficina Nacional de Desarrollo Humano (ONDH). 2008. Índice de desarrollo humano municipal 2000-2005. PNUD México.
- Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del Municipio de General Zaragoza del Estado de Nuevo León 2008.
- Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del Municipio de Aramberri del Estado de Nuevo León 2008.
- Sepúlveda S. (2008) Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. IICA.
- Tello, Mario D, (2006), Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. Documento de trabajo 247. <http://www.pucpedu.pe/economía/pdf/DDD247.pdf>
- Zebadúa, Et al. (2009). Diagnóstico de las familias del sur de Nuevo León. Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social No 12.
- Capó A., M. A (2007). Diagnóstico forestal del Estado de Nuevo León. http://www.agronuevoleon.gob.mx/oeidrus/ESTUDIOS_E_INVESTIGACIONES/FORESTAL/diagnostico.pdf



INCA
Rural

RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Huamantla, Tlaxcala



Javier Delgadillo Macías
UNAM-IIEc

Colaborador: **Celia Hernández Cortés**
UAT-CIISDER

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. PRESENTACIÓN

En el año 2009 se integró la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (la Red) encabezada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) México y el Instituto de Capacitación Rural (INCA Rural). Entre otras acciones se decidió realizar una serie de estudios encaminados a analizar la construcción del tejido institucional y la concurrencia de los programas de desarrollo rural en varios municipios de la República Mexicana, para lo cual se profundizó en la estructura y el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Este documento contiene los resultados del estudio realizado en el municipio de Huamantla, en el estado de Tlaxcala. La investigación se realizó a partir de revisión documental y de entrevistas con diversos funcionarios públicos municipales, estatales y federales involucrados con el fomento del desarrollo del municipio. Se entrevistó a la responsable de la Dirección de Desarrollo Económico, al subdirector de Obras Públicas al responsable de los Programas Sociales y Desarrollo Rural y al técnico de la Coordinación de Desarrollo Social y Rural de la Dirección de Desarrollo Económico, todos ellos dependientes del Ayuntamiento de Huamantla. También, se entrevistaron a Presidentes de Comunidad⁶³, Regidores, al Asesor del Distrito de Desarrollo Rural Sustentable 165 de la SAGARPA, a la asesora municipal del CMDRS, entre otros informantes.

La investigación se realizó durante el período octubre del 2009 a marzo del año 2010. Los primeros avances de resultados se presentaron en el mes de diciembre de 2009 ante los integrantes de la Red, posteriormente se incorporaron datos adicionales obtenidos en los meses de enero y febrero de 2010. El documento consta de seis apartados con base en la estructura acordada por la Red en el mes de diciembre de 2009 y se agregan cuatro anexos útiles para la comprensión del contenido de la investigación: un mapa de ubicación geográfica del municipio, una lista de siglas utilizadas, los indicadores de línea base y una reflexión final sobre los aspectos aprendidos a través del quehacer de la Red.

Se agradece al IICA y al INCA Rural la apertura y el apoyo financiero para el debate de temas tan relevantes para el desarrollo rural. También es justo reconocer la participación de los informantes del municipio y de las instituciones estatales y federales. Sin todos ellos no hubiera sido posible concluir la investigación.

⁶³ Los presidentes de comunidad son aquellos representantes de localidades electos por voto popular para desempeñarse en el cargo por un período de tres años. De manera semejante a los Presidentes Municipales, estos cargos se deben contender a través de partidos políticos.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

Los resultados de marginación reportados por el Consejo Nacional de Población en el año 2005 indicaron que el municipio de Huamantla ocupaba el lugar número 27 a nivel estatal. El grado de marginación era bajo, aunque entre los indicadores más preocupantes era el hecho de que el 72.1% de la Población Económicamente Activa ocupada tenía ingresos inferiores o iguales a dos salarios mínimos mensuales, lo cual era muy superior al promedio estatal de 62.59% (CONAPO, 2006).

En el año 2005 según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 62.4% de la población vivía en condiciones de pobreza de patrimonio, el 23% de población con 15 años y más tenían educación básica incompleta y el 8.1% de la población con 15 años o más era analfabeta. A pesar de estos indicadores, nada halagadores, el municipio de Huamantla fue catalogado con bajo grado de rezago social (CONEVAL, 2006).

Los reducidos ingresos de la población están asociados a dos factores: a) la mayoría de la población que se emplea en el sector secundario y terciario tiene bajas remuneraciones y c) la población cuyo trabajo proviene de las actividades del sector agropecuario tiene pocas utilidades y, también los salarios son bajos. Esta situación induce a la población a emigrar o emplearse temporalmente en la llamada economía informal.

Además de los problemas señalados, también se pueden destacar otros más relacionados con el deterioro de los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente. El Programa Municipal de Protección al Ambiente elaborado por la SEMARNAT y el Gobierno Municipal en el año 2008 identificó varios problemas dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- a) Contaminación de aguas residuales debido a la descarga de agua que hacen las empresas instaladas en la Ciudad Industrial Xicohtencatl II.
- b) Contaminación de suelo y agua por el mal manejo de residuos y envases de plaguicidas utilizados en la agricultura.
- c) Presencia de altos grados de erosión hídrica y eólica provocados por deforestación.
- d) Tala clandestina en el Parque Nacional La Malinche.
- e) Presencia de tiraderos clandestinos de basura lo cual genera contaminación de mantos freáticos y el suelo.
- f) No se tiene un marco normativo municipal para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- g) Poca participación ciudadana que contribuya a la solución de la problemática ambiental del municipio.

Varios de estos siete problemas están contenidos en el diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo y se enuncian varias propuestas para contribuir a resolverlos.

No todos son problemas en el municipio, es pertinente señalar aspectos culturales relevantes que distinguen al municipio a nivel estatal y nacional. Las festividades del mes de agosto le han dado fama a nivel nacional e internacional; la reciente denominación de la cabecera municipal como “Pueblo Mágico”; la confección de alfombras florales, la elaboración de tapetes de aserrín y flores, el encierro de toros estilo Huamantla (conocido como “Huamantlada”), las funciones de títeres y el museo nacional del títere, son algunos de los motivos que hacen de la ciudad y el municipio un lugar obligado de visita para el turismo. Tal como lo dice Elena Poniatowska, Huamantla “es un referente para el arte efímero mundial”.

En la actualidad, la denominación de “Pueblo Mágico”, las festividades y los museos son un área de oportunidad para consolidar iniciativas de turismo cultural en el municipio, sobre todo porque la población se involucra directamente en la organización y ejecución de las actividades culturales.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

El municipio de Huamantla se ubica en la zona oriente del estado de Tlaxcala. Al norte colinda con el municipio de Terrenate; al sur colinda con los municipios de Ixtenco y Trinidad Sánchez Santos y con el estado de Puebla; al oriente colinda con los municipios de Alzayanca y Cuapixtla y el estado de Puebla y al poniente colinda con los municipios de Chiautempan, San José Teacalco, Xaloztoc y Tocatlán.

Existen varias carreteras asfaltadas que representan las principales vías de acceso al municipio y a la cabecera municipal. La más importante es la carretera México-Veracruz vía Texcoco, la cual atraviesa al municipio y conecta el suroeste con la ciudad de México y el suroeste con el norte de la República Mexicana a través del Arco Norte.

La mayoría de la fisiografía del territorio huamantleco es valle (se conoce como el Valle de Huamantla), con suelos arenosos con problemas fuertes de erosión, con bajo y mediano potencial para la agricultura de temporal. Hay presencia de zonas boscosas en el Parque Nacional La Malinche, las cuales son propicias para el desarrollo de los bosques de pinos. El clima prevaleciente es el templado subhúmedo con lluvias en verano, con una altura aproximada entre 2,500 a 2,900 metros sobre el nivel del mar.

Según el INEGI (2005) en el año 2005 la población era de 77,076 habitantes lo que ubicaba a Huamantla como el segundo municipio más poblado de la entidad, después del municipio de Tlaxcala, y el 7.2% de la población del estado. De esta población, el 18.5% vivía en 240 localidades con menos de 2,500 habitantes y el 61.3% vivía en la cabecera municipal (aproximadamente 47,286 habitantes), lo cual da evidencia de dos aspectos: a) la dispersión de la población en pequeñas localidades rurales y b) la concentración en la ciudad de Huamantla como polo de atracción no solo del municipio si no de los otros seis municipios que integran la región oriente (Alzayanca, Cuapixtla, El Carmen Tequexquitla, Ixtenco, Terrenate y Trinidad Sánchez Santos).

La densidad de población en el año 2005 era de 226.7 habitantes por kilómetro cuadrado, inferior a los 267.9 del promedio estatal. La tasa media de crecimiento anual de la población históricamente ha sido superior en comparación con el promedio estatal, durante el período

2000-2005 la tasa registrada para el estado de Tlaxcala fue de 1.85 y para Huamantla fue de 2.62.

Los Censos Económicos 2004 reportan a la industria manufacturera como la actividad más destacada en cuanto a personal ocupado y valor agregado censal bruto respecto a otras actividades de los sectores secundario y terciario. Se censaron 343 establecimientos, los cuales generaban alrededor de 4,500 empleos generando 304.3 millones de pesos de valor agregado censal bruto. La inversión estimada de estos establecimientos era de alrededor de 58.6 millones de pesos (INEGI, 2005a).

La actividad económica más destacada en el sector terciario era el comercio al por menor. Según los mismos Censos Económicos del año 2004 había 1,425 establecimientos que ocupaban a 2,567 personas y generaban 125.8 millones de pesos de valor agregado censal bruto (INEGI, 2005a).

La agricultura y la ganadería son emblemáticas del municipio de Huamantla, de hecho es obligado analizar estas actividades para explicar la realidad de un municipio con una cabecera eminentemente urbana pero con toda una tradición rural en su cultura y en la economía del territorio, situación que justifica el porque seleccionarlo para realizar el estudio de concurrencia e institucionalidad para el desarrollo rural.

En los últimos cinco años las unidades de producción con agricultura protegida (bajo invernadero) han aumentado, pero las siembras de cultivos agrícolas a cielo abierto en condiciones de temporal y riego predominan y son la base de la agricultura en el municipio de Huamantla. La siembra de maíz para grano, maíz forrajero, hortalizas, leguminosas y otros cereales son los cultivos más frecuentes.

Por la superficie sembrada y cosechada y el valor de la producción destacan cinco: maíz para grano, maíz forrajero verde, trigo para grano, alfalfa y frijol para grano. En el año 2007 se sembraron casi 18,300 hectáreas de maíz para grano lo cual implicó que el municipio de Huamantla ocupará el primer lugar en este rubro en el estado de Tlaxcala. De hecho en el período 2004-2007 la superficie sembrada con maíz para grano en Huamantla ha superado a los 59 municipios restantes y a pesar de la incertidumbre que genera las condiciones climáticas para la agricultura de temporal, en el año 2007 se obtuvieron poco más de 38 mil toneladas de maíz (el 13.4% del total estatal) con un valor aproximado de 96 millones de pesos (INEGI, 2008).

En el municipio de Huamantla hay una amplia tradición productiva de varias especies ganaderas. Destacan la producción de bovinos, porcinos, ovinos y caprinos. En el año 2007 el municipio de Huamantla fue el primer lugar a nivel estatal en la producción de carne de estas cuatro especies.

En cuanto a la producción de leche de bovino y leche de caprino, en el año 2007 el municipio ocupó el primer lugar a nivel estatal. En ese año se produjeron 29.6 millones de litros de leche, lo cual representó el 26.9 % del estado. En cuanto a leche de caprino, se produjeron casi 1.4 millones de litros al año, el 40.6% de la producción estatal (INEGI, 2008).

También, en producción de miel de abeja, el municipio de Huamantla encabeza las estadísticas a nivel estatal. En el año 2007 se produjeron 242.8 toneladas lo que significó casi el 23% de la producción estatal (INEGI, 2008).

La producción forestal es muy reducida ya que la mayoría de la superficie forestal pertenece al Parque Nacional La Malinche y existen pocos aprovechamientos privados de tipo comercial.

Los productores agropecuarios son ejidatarios y pequeños propietarios. La mayoría de ejidatarios producen en terrenos en condiciones de temporal y con extensiones pequeñas de tierra (minifundistas), de hecho el Censo Ejidal del año 2007 reportó en el municipio la existencia de 25 ejidos y comunidades agrarias con más de 16 mil hectáreas en manos de casi 4,200 ejidatarios, comuneros y poseionarios, lo cual da un promedio de 3.8 hectáreas por ejidatario (INEGI, 2008) y el ejido San Luis Huamantla por su tamaño es uno de los más emblemáticos en el estado. Vale la pena destacar que el estado de Tlaxcala se caracteriza por el minifundio, en donde la extensión promedio de tierra agrícola por persona es de alrededor de 3 hectáreas, existiendo casos extremos en el sur del estado en donde la superficie per cápita llega a ser de hasta menos de mil metros cuadrados.

La superficie ejidal de Huamantla registrada por el Censo Ejidal del año 2007 representó aproximadamente el 60% del total de la superficie agrícola sembrada en el año 2008, ya que en ese año se sembraron alrededor de 25 mil hectáreas (INEGI, 2009).

Los pequeños propietarios tienen tierra agrícola en pequeñas o grandes extensiones, de riego o de temporal, quienes normalmente usan tecnología más mecanizada para el proceso de producción. Aproximadamente el 40% de la superficie agrícola sembrada en el municipio en el año 2008 era de pequeños propietarios, no se conoce con precisión el número de pequeños propietarios con superficie agrícola.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

En el municipio de Huamantla existen diversos órganos de decisión y participación vinculados con el proceso de desarrollo. Por su importancia en la toma de decisiones, los entrevistados destacaron seis: El Cabildo, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, el Sistema DIF, el Comité del Programa Pueblos Mágicos, la Dirección Municipal de Obras Públicas la cual promueve la integración de Comités de Obra en cada localidad y el Comité de la Feria Anual de Huamantla. El CMDRS no se destacó como un órgano importante de toma de decisiones para promover el desarrollo del municipio, debido primordialmente a que durante el año 2009 no funcionó y el importe de recursos aprobados en el año 2008 apenas fue de 700 mil pesos del programa Activos Productivos Municipalizados.

En el Cabildo intervienen el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento, 39 Presidentes de Comunidad, siete regidores y el síndico. Dentro de las decisiones más importantes de este órgano se señalaron la planeación, apoyo y evaluación de proyectos de desarrollo social. Todos los entrevistados coincidieron que el Cabildo es el órgano de mayor importancia en la toma de decisiones para fomentar el desarrollo en el municipio.

En el CMDRS intervienen el Presidente Municipal, 39 Presidentes de Comunidad, 25 Presidentes del Comisariado Ejidal, siete regidores y representantes de instituciones gubernamentales federales y estatales (en total aproximadamente 81 integrantes). No se

invitó a participar a Organismos No Gubernamentales, a comités ciudadanos (como el de Pueblos Mágicos), ni a representantes de los Sistemas Producto.

Aproximadamente el 80% de los integrantes (65) son elegidos por votación de sus representantes. Del total de integrantes del CMDRS (81), cuando menos el 88% participa en más de un órgano de decisión; el presidente municipal, los presidentes de comunidad, los regidores y los presidentes del comisariado ejidal participan en por lo menos dos órganos de decisión. Aún cuando en papel el CMDRS es el órgano más numeroso y plural ya que participan tanto autoridades municipales como representantes de instituciones gubernamentales del ámbito federal y estatal que, también, tienen voz y voto en la toma de decisiones, en los hechos la última reunión del CMDRS fue en el mes de marzo del año 2009 con la presencia de aproximadamente el 30% del total de integrantes, en la cual se presentó a la nueva asesora y se informó a los asistentes que el municipio de Huamantla quedaba fuera del programa Activos Productivos Municipalizados de la SAGARPA, debido a que no se habían corregido las anomalías sucedidas en el año 2007. Por lo tanto, no se aprobaron proyectos y no se ejerció un solo peso a través del CMDRS.

Las razones más importantes por las cuales durante el año 2009 el CMDRS no operó de manera normal, fueron los actos de corrupción de la anterior administración municipal (período 2005-2008 del Partido Revolucionario Institucional), ya que no se entregó a grupos de productores el monto de alrededor de un millón de pesos para proyectos productivos aprobados por el CMDRS en el año 2007. Esta situación provocó inconformidades por parte de productores de varias localidades del municipio, quienes acudieron con la SAGARPA, la SEFOA y la actual administración municipal para solicitar la regularización de esta situación.

Ante esta situación, en el año 2008 la SAGARPA y la SEFOA acordaron con la Presidencia Municipal (actual administración 2008-2011 del Partido Acción Nacional) que esta última repondría los recursos económicos a los beneficiarios. Sin embargo, la actual administración municipal no cumplió los acuerdos ya que no encontró incentivos para ello; por un lado no hubo sanción a los responsables del desvío de recursos de la administración anterior; también implicaba un esfuerzo adicional de la actual administración para conseguir el dinero y en las sesiones del CMDRS del año 2008 fue recurrente el reclamo de los Presidentes de los Comisariados Ejidales y de los Presidentes de Comunidad para reponer los recursos económicos faltantes.

Estos problemas, entre otros, ocasionaron que la administración municipal actual perdiera interés para reunirse con los integrantes del CMDRS, a sabiendas de que este órgano no es únicamente para aprobar proyectos para financiarse con recursos del programa Activos Productivos Municipalizados. Los resultados así lo demuestran, el 70% de los entrevistados conocen y explican el fundamento legal del CMDRS y describieron con precisión la utilidad del CMDRS, pero reconocieron que debido a que no hubo recursos del programa Activos Productivos Municipalizados para el año 2009, los integrantes del CMDRS (sobre todo quien lo preside), no encontraron argumentos suficientes para reunirse y analizar estrategias para el desarrollo rural.

Derivado de lo anterior, el plan de trabajo y el reglamento interno del CMDRS no se han actualizado desde el año 2007, situación que se tradujo en que solo el 30% de los

entrevistados los conozcan de manera satisfactoria. El plan de trabajo carece de estrategias y líneas de acción concretas.

Los liderazgos de mayor influencia en la toma de decisiones del CMDRS son el Alcalde y el Director de Desarrollo Social y Rural del Municipio. Es indudable que el hecho de que no se reúna el CMDRS se debe a que hay desinterés de la Presidencia Municipal, propiciado por el desgaste político que esto representa y por la impunidad para quienes incumplieron con las reglas.

Existe una amplia diversidad de instituciones (federales y estatales) y programas que apoyan proyectos de desarrollo en el municipio. Se contabilizaron al menos 20, dentro de las cuales se destacaron a la SAGARPA, la SEDESOL, la SEFOA, FIRCO, FONAES, SRA, SEPUEDE, FOMTLAX, FIRA, Secretaría de Economía, entre otras. A excepción de SAGARPA y SEFOA, el resto de las instituciones no manejan sus programas de apoyo a través del CMDRS aun cuando por Ley están involucradas en el Programa Especial Concurrente.

Durante el período 2005-2008 el importe aprobado y ejercido a través del CMDRS provino exclusivamente del programa Activos Productivos Municipalizados (antes conocido como Alianza Para el Campo/PROFEMOR) operado a través de la SAGARPA y solo hubo recursos económicos complementarios aportados por el Ayuntamiento.

La situación problemática del CMDRS ha aumentado los mecanismos para obtener recursos del programa Activos Productivos encabezados por líderes u organizaciones de productores del municipio, quienes acuden al CADER de la SAGARPA o directamente a las oficinas de la SEFOA y la delegación de la SAGARPA para solicitar recursos económicos para proyectos de diversa índole. De manera particular, los Presidentes del Comisariado Ejidal, los Presidentes de Comunidad y los representantes del Sistema Producto Maíz, son quienes han intensificado la gestión de recursos para proyectos productivos agropecuarios, agroindustriales y de servicios para grupos de personas del municipio de Huamantla.

Este tipo de gestión de recursos no es nuevo, de hecho antes de la creación de los CMDRS se hacía y aún cuando se integró el CMDRS desde el año 2001 la gestión de recursos fuera del CMDRS se ha dado, sobre todo cuando es sabido que los programas e instituciones gubernamentales no concurren al CMDRS. Como ejemplo se puede citar lo acontecido en el año 2007, en donde, según los entrevistados, en ese año se ejercieron casi 1.5 millones de pesos del Programa Alianza para el Campo a través del CMDRS, mientras que el importe total ejercido del PEC en el municipio de Huamantla fue de 73.3 millones de pesos (CEDRSSA, 2009). Es decir, solo el 2% de la inversión del PEC concurreó en el CMDRS, situación que evidencia la falta de voluntad de las instituciones gubernamentales para fortalecer la figura del CMDRS como un órgano de toma de decisiones para planear y fomentar el desarrollo rural en el municipio.

Los entrevistados reportaron que durante el período 2005-2008 en el cual estuvo sesionando frecuentemente el CMDRS se aprobaron proyectos relacionados con la producción agropecuaria, sin que éstos hayan estado integrados con una estrategia de mediano y largo plazo. Un caso excepcional es lo acontecido con varios de los integrantes del Sistema Producto Maíz (organización no gubernamental cuya integración fue inducida por la SAGARPA y la SEFOA), cuyos representantes han optado por gestionar financiamiento para

capacitación, asesoría y emprendimiento de proyectos productivos relacionados con la industrialización del maíz, la selección y mejoramiento genético de plantas, entre otros, los cuales son parte de un plan con metas en el corto y mediano plazo. No obstante, la mayoría de los proyectos gestionados por el Sistema Producto Maíz han sido de manera externa al quehacer del CMDRS debido, al parecer, a las diferentes corrientes ideológicas para gestionar proyectos productivos entre los representantes y las autoridades municipales.

Es preciso destacar el papel del asesor del CMDRS. Durante los años 2007, 2008 y 2009 los asesores del CMDRS han sido 3 personas diferentes, lo cual evidencia la alta movilidad laboral en el cargo y la poca continuidad de los servicios de asesoría. En el año 2009, la asesora tenía a su cargo dos municipios: Trinidad Sánchez Santos y Huamantla. El primer municipio lo registró la asesora como el municipio sede (el más importante) y al segundo lo registró como el alterno (el menos importante debido a la deficiente operación).

En opinión de la asesora, al CMDRS de Huamantla se le ha visto como una instancia para sacar recursos económicos para parientes y amigos de los integrantes del CMDRS, no como un órgano de planeación y de toma de decisiones para promover el desarrollo rural. Cabe señalar que durante las ocasiones en que se platicó con la asesora, ésta realizaba una gran cantidad de actividades tales como la aplicación de cuestionarios para los programas de fertilizante, entrega de informes, captura de formatos, entre otras, las cuales no están vinculadas con la asesoría de los municipios.

A juicio de varios de los integrantes del CMDRS y de los integrantes de la Dirección de Desarrollo Social y Rural, la asesora no tiene la experiencia suficiente para desempeñar el cargo. La asesora del CMDRS es contratada por un período de 10 o 9 meses durante el año (normalmente de marzo a diciembre), recibe sus pagos de manera inoportuna, debe entregar un número significativo de reportes y la SEFOA y la SAGARPA, también la emplean para realizar otras actividades diferentes a la asesoría del CMDRS. Estas condiciones laborales, las ocupaciones adicionales y la falta de voluntad política de las autoridades municipales limitan las posibilidades de la asesora en incidir de manera significativa en la toma de decisiones y el proceso de desarrollo en el municipio.

En la estructura laboral de la administración municipal se identificó un cargo semejante al de la asesora del CMDRS. El nombre del cargo es técnico de la Coordinación de Desarrollo Social y Rural de la Dirección de Desarrollo Económico, quien no es integrante legal del CMDRS pero realiza evaluaciones de proyectos de inversión, da seguimiento a los mismos, da opiniones calificadas sobre la aprobación o no de iniciativas, asesora la elaboración del programa anual de trabajo, entre otras actividades. El encargado tiene nivel licenciatura, tiene vasta experiencia en el diseño y evaluación de proyectos de inversión, dispone de alta capacidad negociadora con organizaciones de productores y conoce con detalle el papel que debe desempeñar el CMDRS.

Se reconocieron dos factores que han sido determinantes para el mal funcionamiento del CMDRS: a) por un lado los actos de corrupción al no entregar recursos económicos a los productores en el año 2007 por parte de las autoridades municipales y b) la falta de voluntad política de la actual administración municipal y de la SAGARPA y la SEFOA para resolver el problema, ya que estas últimas instituciones se han deslindado de toda responsabilidad,

cuando por normatividad a éstas les corresponde dar seguimiento a la aplicación de los fondos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

El Cabildo es reconocido como el órgano más importante de toma de decisión para fomentar el desarrollo en el municipio. En el caso particular de Huamantla y a pesar de que en papel el CMDRS es el órgano más numeroso y plural, éste no fue reconocido como uno de los principales para tomar decisiones de fomento del desarrollo, situación que se debe primordialmente a los siguientes factores: a) la impunidad para sancionar a la administración municipal del período 2005-2008 debido a la omisión en la entrega de recursos económicos a grupos de productores en el año 2007; b) la poca voluntad política de las actuales autoridades municipales, la SAGARPA y la SEFOA para sancionar a los responsables y resolver esta problemática y c) la nula operación del CMDRS durante el año 2009.

La forma en cómo operó el CMDRS durante el período 2005-2008 y al no sesionar en el año 2009 aumentó la movilización de actores clave para gestionar recursos económicos de instituciones gubernamentales, los cuales en su mayoría se aplican en proyectos que obedecen a intereses personales y no a una estrategia colectiva de desarrollo rural.

La mayoría de los entrevistados perciben que el CMDRS es un espacio para obtener recursos económicos para familiares y amigos, situación que repercute de manera negativa en la construcción del tejido institucional en el municipio, ya que prevalece la desconfianza y el desánimo entre los integrantes del CMDRS y los solicitantes de financiamiento. Esta situación ha influido para fortalecer liderazgos individuales en la gestión de recursos económicos ante las instituciones gubernamentales.

Las nueve secretarías involucradas en el PEC no concurren en el CMDRS. En los años 2008 y 2009 en ningún momento llegaron a coincidir representantes de las nueve secretarías en alguna sesión del CMDRS. Por los hechos acontecidos, los entrevistados ven al CMDRS como un consejo de la SAGARPA para definir en qué se aplican los recursos del programa Activos Productivos Municipalizados, no un órgano para planear en el corto, mediano y largo plazo el desarrollo rural.

La asesora del CMDRS es un actor sumamente endeble. Tiene condiciones laborales precarias (contratos por menos de un año condicionados a renovarse según la opinión de sus evaluadores, pagos inoportunos), realiza actividades adicionales diferentes a la asesoría del CMDRS y tiene que rendir cuentas de lo que hace al municipio, a la SAGARPA y a la SEFOA, de tal manera que la capacidad para asesorar al CMDRS en la toma de decisiones para fomentar el desarrollo rural queda rebasada.

La exigencia de SAGARPA y SEFOA para que la actual administración municipal resuelva la omisión de la entrega de recursos del año 2007, ha distanciado las relaciones entre ellos, sobre todo cuando el año pasado se acordó dejar fuera al municipio de Huamantla del programa Activos Productivos Municipalizados (única fuente de financiamiento del CMDRS). No obstante, las relaciones entre el gobierno municipal, estatal y federal no han sufrido algún

deterioro, tal vez porque los tres niveles de gobierno tienen sus orígenes en el mismo partido político.

Si se comparan los resultados obtenidos en el municipio de Huamantla con los obtenidos en el municipio de Alzayanca, se identifican aspectos en común y divergentes. Los aspectos más relevantes que comparten son: a) en ambos casos el CMDRS se ve como un consejo de la SAGARPA cuya principal actividad es aprobar proyectos productivos para financiarse a través del Programa de Activos Productivos Municipalizados; b) las instituciones del gobierno federal diferentes a la SAGARPA no operan sus programas a través del CMDRS (la concurrencia es sumamente cuestionable), no obstante que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente así lo establecen; c) las decisiones del alcalde son básicas para determinar el rumbo del CMDRS; d) la presencia o ausencia del asesor del CMDRS no es determinante para su buen funcionamiento.

Los aspectos divergentes más sobresalientes son: a) el CMDRS de Alzayanca tiene mayor credibilidad entre la población debido a que no se han presentado hechos fraudulentos y al papel de la Dirección de Desarrollo Social y Rural que funge como asesor especializado; b) en ambos casos se requiere trabajar con mayor ahínco en el diseño y ejecución de proyectos de inversión insertos en una estrategia integral de desarrollo rural, no obstante Alzayanca ya inició su incursión en este proceso a tal grado que obtuvo un premio nacional convocado por SAGARPA; c) la Dirección de Desarrollo Social y Rural de Alzayanca ha desempeñado un papel clave en el funcionamiento del CMDRS, a diferencia con el municipio de Huamantla, el alcalde ha depositado su confianza en esta estructura administrativa para apoyar al CMDRS en la planeación y toma de decisiones.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Relacionadas con la concurrencia de las instituciones gubernamentales y sus programas

Del estudio se pueden derivar cualquier número de propuestas para mejorar el funcionamiento de los órganos de decisión del municipio, particularmente de los CMDRS. No obstante, desde nuestra perspectiva un elemento clave es la disposición política de las instituciones gubernamentales. Fue evidente que al CMDRS se le identifica como un consejo de la SAGARPA, en el cual otras instituciones como la SEDESOL, la SEMARNAT, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Reforma Agraria, no sienten obligación para concurrir, ni aplicar recursos a través de la participación del CMDRS. Sobre esta situación influye el hecho de que también estas instituciones tienen sus reglas de operación que no les restringe operar sus programas a través de otros mecanismos, aunque esto se traduzca en la dispersión de recursos económicos que limitan su impacto.

Derivado de lo anterior, es un reto para SAGARPA y SEFOA convencer al Gobierno Municipal, a las instituciones gubernamentales y a la sociedad civil de que el CMDRS no es solo un consejo en el cual se toman decisiones para invertir los recursos del Programa de Activos Productivos Municipalizados, si no es un órgano plural para planear y fomentar el desarrollo rural en el corto, mediano y largo plazo y tiene los atributos legales para ello.

Los factores determinantes que influyeron para que en el año 2009 el CMDRS dejara de sesionar fueron por un lado los actos de corrupción de la administración municipal del período 2005-2008 ya que la entregó recursos económicos a beneficiarios del Programa Activos Productivos Municipalizados y la ausencia de sanciones a los responsables. Es evidente que si permanece esta situación difícilmente se recuperará la credibilidad en el CMDRS, sobre todo cuando Huamantla es uno de los municipios con mayor tradición agrícola y rural en el estado. Por lo tanto, se sugiere resolver en el corto plazo este problema, la impunidad tiene un efecto demostrativo negativo para la población y los actuales integrantes del CMDRS.

En el CMDRS la integración y aprobación de proyectos de desarrollo rural con visión de mediano y largo plazo es escasa. La prioridad ha sido el apoyo a pequeños proyectos que atienden propuestas de la población, pero sin integrarlos a una estrategia de desarrollo de largo plazo. Se sugiere que de manera conjunta con la población se integren propuestas que atiendan problemas prioritarios en el municipio tales como: la falta de encadenamientos productivos en la agricultura y la ganadería; el reducido número de propuestas orientadas a la transformación de productos primarios; el uso desmedido de agroquímicos en los procesos productivos agrícolas; la poca presencia de sistemas de captación de agua de lluvia; la erosión de los suelos y en general la degradación de los recursos naturales; aprovechar la denominación de Huamantla como Pueblo Mágico y los atractivos culturales de su feria del mes de agosto para diseñar y aplicar una estrategia integral de desarrollo turístico que involucre a espacios rurales y urbanos.

En el CMDRS fue evidente la ausencia de instituciones de investigación y educación superior, tales como la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Instituto Tecnológico del Altiplano, el Colegio de Tlaxcala y otras más involucradas con la planeación y el fomento del desarrollo rural ubicadas en el estado de Tlaxcala. El proceso de construcción de propuestas de mediano y largo plazo es un área de oportunidad para la incorporación de este tipo de instituciones, quienes pueden desempeñar el papel de asesores de los CMDRS para el diseño de los planes de desarrollo y la ejecución de estrategias y programas orientados al desarrollo rural, o bien como agencias de desarrollo municipal, que se encarguen de colaborar con los Ayuntamientos en integrar el Plan de Desarrollo Municipal y diseñar estrategias de desarrollo local y regional.

Relacionadas con la construcción del tejido institucional

El hecho de que no concurren las instituciones gubernamentales de manera permanente al CMDRS limita la capacidad de gestión e incluso se cae en el doble discurso; por un lado se le dota legalmente para que desde allí se tomen decisiones para planear y fomentar el desarrollo rural y, por el otro, se coarta su accionar con centralizar la toma de decisiones al excluir al CMDRS en definir en qué y con quiénes se invertirán los recursos de sus programas. Se sugiere exhortar a las nueve Secretarías del Gobierno Federal y sus órganos desconcentrados y a la SEFOA a participar activamente en la toma de decisiones en las sesiones del CMDRS.

No es sorprendente que se reconozca al Cabildo como el órgano más importante de planeación y de toma de decisiones para el fomento del desarrollo en el municipio. De hecho, la gran mayoría de los integrantes son elegidos por voto popular y aún cuando no está abierto a la

participación ciudadana como el CMDRS, lo cierto es que hay influencia directa del Cabildo en la toma de decisiones del CMDRS, aún cuando este último no opero en el año 2009. De allí la necesidad de promover a futuro la complementariedad de la toma de decisiones y la construcción de propuestas de mediano plazo entre el Cabildo y el CMDRS. Es decir, ambos órganos de decisión deben sumar esfuerzos y recursos económicos para cumplir con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Municipal.

Es necesario reconstruir el tejido institucional del CMDRS a través de: a) resolver el acto de corrupción sucedido en el año 2007 para recuperar credibilidad de los integrantes y de la población, b) integrar una estrategia de desarrollo rural vinculada al Plan de Desarrollo Municipal, en la cual se propongan acciones para contribuir a resolver problemas agudos del sector rural; c) involucrar a Organizaciones No Gubernamentales en la toma de decisiones del CMDRS, d) diseñar mecanismos que faciliten a las instituciones gubernamentales asistir a las sesiones del CMDRS, e) entre otras acciones.

No se puede dejar de señalar la debilidad de la figura del asesor del CMDRS. Es necesario instrumentar medidas operativas que fortalezcan la capacidad y el desempeño del mismo. Algunas medidas que se sugieren son: a) que el asesor y o asesora haya estudiado licenciatura en una carrera vinculada al desarrollo rural, así como amplia experiencia en la gestión de procesos de desarrollo; b) ser originario y avecindado del municipio; c) tener capacidad de concertación con grupos sociales; d) mejorar las condiciones laborales ya que este tipo de recursos humanos con seguridad no se contrataran si prevalecen los bajos salarios, pagos inoportunos, contratos por menos de un año y con incertidumbre para continuar en un período más amplio.

7. REFLEXIÓN FINAL

Ha sido un acierto la integración de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo, la cual ha permitido profundizar en el análisis de la construcción institucional para el desarrollo territorial a partir de tomar como referencia la concurrencia de instituciones relacionadas con el desarrollo rural en varios municipios de la República Mexicana.

Se ha logrado tener mayor contacto con el marco legal para el desarrollo rural en la República Mexicana y con los diferentes actores tales como campesinos, Presidentes Municipales, funcionarios públicos, académicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Se han identificado cinco aspectos que han sido determinantes en el buen funcionamiento de la Red y que de manera particular se sugiere que prevalezcan:

- ✓ La visión de mediano y largo plazo del quehacer de la Red la cual ha sido encabezada por el IICA y el INCA Rural.
- ✓ La participación de instituciones académicas y gubernamentales, lo cual ha generado investigación aplicada que busca mejorar la aplicación del marco legal y los procesos para fomentar el desarrollo rural.
- ✓ La interdisciplinariedad de los integrantes de la Red, lo cual ha permitido tener diversos enfoques metodológicos para abordar los estudios y analizar los resultados.

✓ El lugar de origen de los integrantes y la distribución geográfica de los municipios, ya que esto permite comparar realidades ubicadas en diferentes estados de la República Mexicana en donde las condiciones físicas, sociales, económicas, políticas y culturales son diferentes y contrastantes.

✓ La actitud de los integrantes de la Red para, por un lado, estar dispuestos a someterse a la crítica, pero también, para escuchar sugerencias y comentarios para mejorar los estudios.

El hecho de haber incursionado en la investigación de los diversos casos, permite fortalecer a los integrantes de la Red las capacidades de docencia e investigación sobre desarrollo territorial, lo cual contribuye a mejorar su desempeño en sus respectivas instituciones de trabajo.

Mención especial merece la apertura de los funcionarios públicos, particularmente del IICA, la SAGARPA y del INCA Rural, para fomentar la investigación en aras de encontrar alternativas para mejorar la política pública para el desarrollo rural. En la medida que las instituciones gubernamentales y las instituciones académicas sumen esfuerzos, se pueden lograr mayores beneficios a la población mexicana.

8. FUENTES DE INFORMACIÓN

CEDRSSA. 2009. Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural, Cámara de Diputados LX Legislatura, México.

CONAPO. 2006. Tabulados de índices de marginación a nivel municipal año 2005, CONAPO, México.

CONEVAL. 2006. Tabulados de población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social según entidad federativa, 2005, en www.coneval.gob.mx

INEGI. 2005. II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, Aguascalientes, México.

INEGI. 2005a. Censos económicos 2004, Sistema Automatizado de Información Censal (SIAIC), INEGI, Aguascalientes, México, disco compacto.

INEGI. 2008. Anuario estadístico Tlaxcala 2008 tomo II, INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.

INEGI. 2009. Anuario estadístico Tlaxcala 2009 tomo II, INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Aguascalientes, México.

SEMARNAT-Gobierno del Municipio de Huamantla. 2008. Programa Municipal de Protección al Ambiente de Huamantla. SEMARNAT-Gobierno del Municipio de Huamantla.

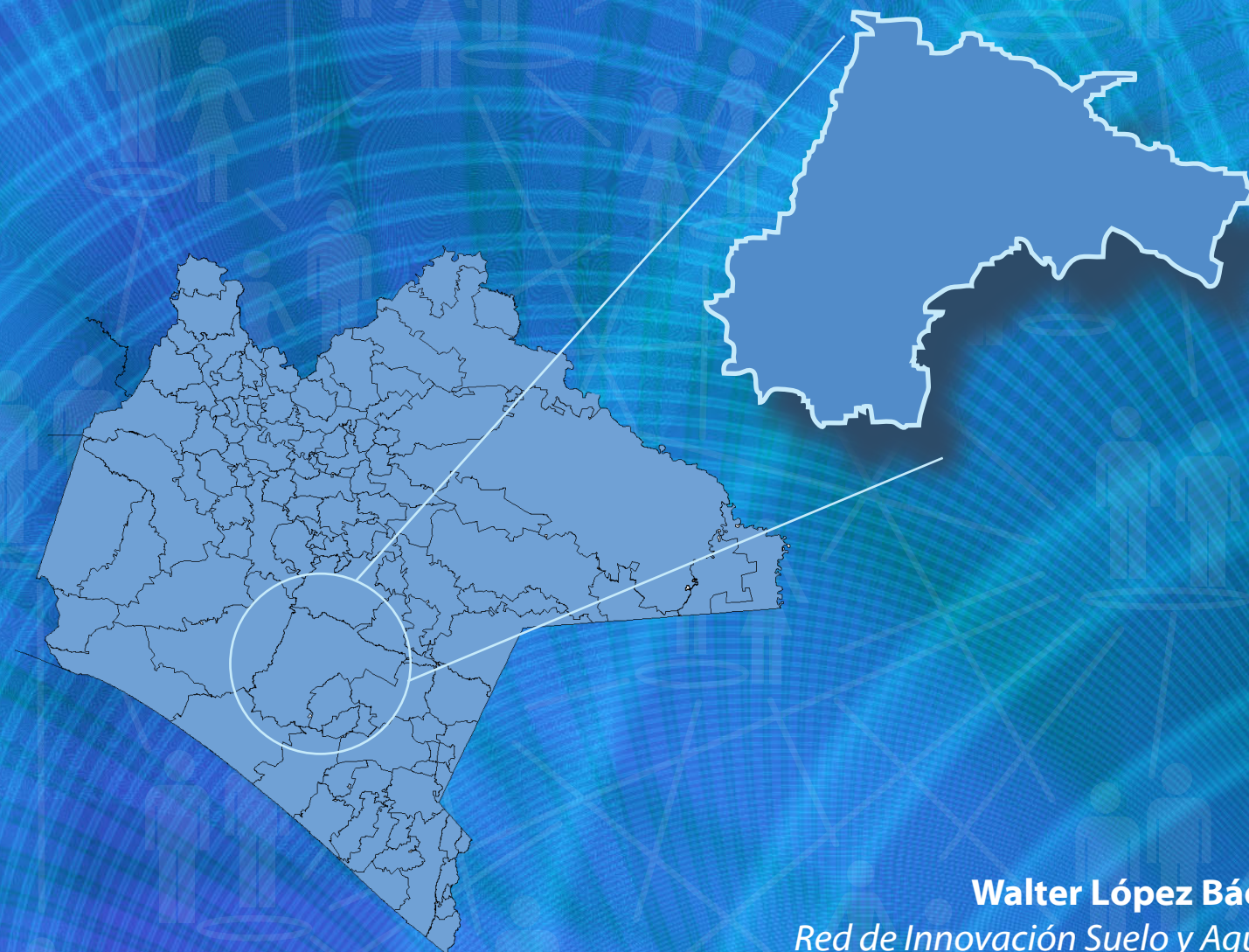


Instituto Nacional de Investigaciones
Forestales, Agrícolas y Pecuarias



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio La Concordia, Chiapas



Walter López Báez
Red de Innovación Suelo y Agua
Campo Experimental Centro de Chiapas INIFAP

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
 4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
 5. LECCIONES APRENDIDAS
 6. PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACCIÓN
 7. REFLEXIONES FINALES
 8. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

1. PRESENTACIÓN

El día 01 de octubre del presente del 2009 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) suscribieron un convenio específico de colaboración con el propósito de desarrollar el proyecto **“Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural”**, cuyo objetivo general es establecer una red de investigadores para el análisis y la colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo rural y gestión territorial.

Uno de los componentes de la red es el desarrollo de proyectos de medición en campo para el monitoreo y seguimiento de los temas estratégicos en al menos dos municipios del estado donde se ubique cada integrante de la red. El seguimiento y monitoreo estará en función a una línea base y una serie de indicadores, con el propósito de detectar oportunidades de mejora a nivel normativo y operativo de políticas públicas orientadas al desarrollo rural. Para el caso particular de Chiapas fueron seleccionados los municipios de Arriaga y La Concordia para llevar a cabo las actividades anteriormente descritas.

El presente documento corresponde al producto uno señalado en el convenio específico de colaboración y contiene información relacionada con el municipio de **La Concordia**, en cuanto a su importancia, problemática, caracterización del territorio y sus actores, análisis del funcionamiento del consejo municipal de desarrollo rural (CMDRS) y principales hallazgos de la investigación con referencia a los indicadores utilizados sobre concurrencia, participación e institucionalidad.

La información fue obtenida a través de entrevistas individuales y reuniones con grupos focales, así como, del análisis del funcionamiento del CMDRS soportado en la revisión del acta constitutiva, reglamento interno, listas de asistencia de las tres últimas reuniones, Plan Municipal de Desarrollo Rural (SAGARPA/INCA RURAL, 2007; Grajales, 2009) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (SAGARPA, 2004), entre otros.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

El municipio de La Concordia es eminentemente rural con alto porcentaje de su población dedicada a las actividades agropecuarias. Se localiza en la depresión central de Chiapas, con topografía accidentada montañosa aproximadamente en la mitad del territorio. Su extensión territorial es de 1,112.9 km² que representa el 13.39% de la superficie de la región Frailesca a la que pertenece y el 1.47% de la superficie estatal, su altitud promedio es de 550 msnm, aunque en las partes altas se alcanzan alturas por encima de los 2500 msnm.

Es un municipio importante por su producción de café (la mayoría certificado orgánico) en la zona montañosa, así como, por su ganadería y agricultura de alto valor comercial en el distrito de riego Cuxtepeques. Una gran parte de su territorio, el de la zona montañosa, se

ubica dentro del polígono de la Reserva de la Biósfera El Triunfo (REBITRI) la cual funciona como zona de recarga hídrica de la presa El Portillo, cuyas aguas se utilizan para riego agropecuario, consumo humano, pesca y para la generación de energía en la Central Hidroeléctrica Belisario Domínguez, conocida como “La Angostura” (CONANP, 2008).

La superficie destinada a las actividades agropecuarias tuvieron un crecimiento del 179% al pasar de 4,901 ha en el año 1975 a 13,687.5 ha en el año 2005; es decir, creció en 8,786.5 ha, con una tasa promedio de crecimiento anual de 456 ha, acelerando el proceso de erosión de los suelos, a tal grado de que en los últimos años durante la temporada de lluvias se han presentado daños a la economía en su conjunto por inundaciones y se ha reducido la capacidad de almacenamiento del embalse de la presa el Portillo.

Actualmente, en el municipio de La Concordia se presentan problemas en la generación de empleos, así como, en materia de salud, vías de comunicación, medio ambiente y sector agropecuario, lo cual ha sido obstáculo para el desarrollo social y económico de las comunidades del municipio.

El problema se deriva de la ausencia de planes integrales de desarrollo con enfoque territorial y criterios de sustentabilidad. Existen diversos instrumentos de participación para la planeación del desarrollo operando en forma desarticulada con una orientación sectorial y de corto plazo, con falta de continuidad y evaluación de las acciones emprendidas con base a indicadores de desarrollo, que no permite capitalizar las capacidades desarrolladas en la población sobre el manejo integral y sustentable de los recursos naturales.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico-Ambiental

El clima es cálido subhúmedo con lluvias en verano y semicálido húmedo, con una precipitación pluvial de 1,450 milímetros anuales. En el municipio se presentan principalmente varias condiciones climáticas; en las partes altas (> de 2,000 msnm) de la Sierra Madre se tiene un clima templado con lluvias en verano y una precipitación anual promedio de 2,500-4,500 mm, en la parte media semicálido húmedo (1,000-2,000 msnm) con una precipitación de 2,000-3,000 mm y en los valles de las partes bajas cálido subhúmedo con lluvias de verano con precipitación del mes más seco menor de 60 mm.

Es un municipio privilegiado en recursos físicos ambientales. Alrededor del 40% de su territorio de la parte alta se ubica dentro del polígono de la Reserva de la Biosfera El Triunfo (REBITRI), considerada una de las más diversas de México y del mundo. Protege bosques nublados, bosques tropicales, bosques de pino y encino y sistemas hidrológicos en una superficie de casi 120 mil hectáreas. Proporciona hábitat al 40% (175 especies) de las aves de México, incluyendo el Quetzal y más de 800 especies de plantas. Dentro de su territorio se precipita el 10% de la lluvia de todo México (CONANP, 2008).

Una de las cuencas compartida entre los límites de la REBITRI y los del municipio es la del Río Cuxtepeques, que se encuentra comprendida dentro de la región Hidrológica, Grijalva-

Usumacinta e inmersa en toda su extensión dentro del municipio La Concordia, del cual ocupa el 23.65% de su territorio.

La cuenca de Río Cuxtepeques es importante para la economía del municipio por los servicios ambientales que provee, entre los que destacan (UACH, 2004; Arellano, 2005):

- El abastecimiento de agua para una población de 6,131 habitantes en 277 localidades y para los beneficios húmedos de café.
- El abastecimiento de agua para la presa El Portillo II utilizada en el Distrito de Riego Cuxtepec (8,312 ha) para producir cultivos de alto valor comercial, con beneficio para 1,671 usuarios. Adicionalmente, la presa es fuente de ingreso para población que se dedica a la pesca y acuacultura. También tiene potencial eco-turístico y recreativo para la pesca deportiva o los deportes acuáticos.
- Las aguas de la presa también, son utilizadas para uso doméstico en la cabecera municipal y localidades de La Concordia y para la producción de peces en estanques.
- La generación hidroeléctricidad en la presa La Angostura. El 84.4% del volumen promedio anual de 478.8 millones de m³ aportado por la cuenca del Río Cuxtepec, descargan al embalse de la presa.

Los servicios ecosistémicos que proporciona la cuenca no son reconocidos por quienes lo reciben y, por lo tanto, no existen compensaciones para las personas que realizan acciones de conservación en las partes altas, situación que pone en riesgo la oferta sostenida de estos servicios en el tiempo. Por ejemplo, en la parte baja de la cuenca los beneficiarios del Distrito de Riego Cuxtepeques no realizan ninguna compensación a los habitantes de las partes altas para motivar la realización de actividades de reforestación y/o restauración. De acuerdo a Karin (2007), lo anterior es debido a que las funciones de los ecosistemas al no ser cuantificadas ni objetos de comercio, habitualmente quedan al margen de los precios de mercado. A diferencia de la madera, los productos agropecuarios o los minerales, el valor de los bienes y servicios que proveen las cuencas pocas veces se expresa en dinero y no hay mercados donde puedan comprarse o venderse (FAO, 2007; Sterner, 2007). Según López y Magdaleno (2009), otra causa de esta situación es la ausencia de un enfoque ecosistémico al momento de diseñar y planificar este tipo de infraestructura, que solo considera el uso del agua de la presa a las parcelas, olvidándose del manejo sostenible de la cuenca de captación para garantizar la oferta de los servicios ecosistémicos en el tiempo.

Actualmente, instituciones como la Comisión Nacional Forestal en un afán de revertir esta situación, está instrumentando mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas en el municipio de La Concordia (CONAFOR, 2008; 2010).

A pesar de su importancia, tanto de la REBITRI como de la cuenca del Río Cuxtepeques, enfrentan un sinnúmero de problemas que atentan contra su conservación, y en consecuencia, contra la seguridad en la provisión de los servicios ecosistémicos anteriormente señalados.

Uno de los daños más notorio es la pérdida de la capacidad de almacenamiento del embalse de la presa por azolvamiento en 32% al pasar de 100 a 68.15 millones de m³ durante el

período de 1980 al 2007. Existe preocupación en los usuarios por hacer un uso más eficiente del agua para riego e inclusive están planeando adelantar las fechas de siembra para evitar problemas de falta de agua en los cultivos. Otro dato importante, es que el escurrimiento máximo de 2,000 m³/s presentado en el año 2005 por la ocurrencia del huracán “Stan”, superó los 1,425 m³/s que tiene de capacidad el vertedor de la presa, lo cual representa un riesgo latente para la población que vive aguas debajo de la presa (López y Magdaleno, 2009; Gobierno del Estado de Chiapas, 2005).

En La Concordia, el deterioro ambiental es un problema grave al existir contaminación por desechos de productos orgánicos domésticos, desechos de las fincas cafetaleras, aguas negras y agroquímicos que afectan los mantos acuíferos y demás cuerpos de agua, como son las presas de la angostura y el Portillo. Es uno de los pocos municipios que cuenta con un relleno sanitario intercomunitario ubicado en el ejido Benito Juárez.

En lo que respecta a la comunicación, aunque limitado, el municipio no está desconectado en su comunicación con el resto del estado. El principal acceso a la cabecera municipal se tiene desde Villaflores, que es el municipio sede de la región Frailesca. También, tiene dos accesos con la capital Tuxtla Gutiérrez, uno pasando por el municipio de Villaflores, y el otro, pasando por el municipio de Chiapa de Corzo. Para la comunicación entre localidades y rancherías al interior existen varios caminos de terracería y brecha que requieren constante rehabilitación durante la época de lluvias.

Además, cuenta con una oficina de servicio postal, tipo agencia y una red de radio comunicación que conecta a las localidades más importantes con la cabecera y al municipio con el resto del estado y del país; también, existen sistemas de teléfono rural y teléfono tradicional y, aunque el servicio no está extendido a toda la población, se proporciona por medio de casetas. En la cabecera municipal existe el servicio de telégrafos.

El municipio cuenta con un hospital integral, Instituto de Salud del Estado de Chiapas dependiente de la S.S.A., localizado en la cabecera municipal; el servicio que se presta desde primeros auxilios, hospitalización, servicios básicos, cirugía general, partos, emergencia además de la aplicación de vacunas preventiva de algunas enfermedades, y cuando hay mayores complicaciones el municipio cuenta con una ambulancia que da servicios de traslados al hospitales ubicados en las ciudades de Villaflores y Tuxtla Gutiérrez.

En las comunidades rurales existen 18 unidades médicas y clínicas comunitarias por parte de SSA e IMSS, pero no cuentan con atención permanente debido a la falta de médicos, y medicamentos.

En el sector educativo se están invirtiendo recursos para nuevos centros de enseñanza educativos. En 2006 se creó en coordinación con el Instituto Tecnológico de Tuxtla Gutiérrez la Universidad Tecnológica a Distancia con sede en la cabecera municipal.

3.2. Capital Humano

El municipio de La Concordia cuenta con una población de 40,189 habitantes en 164 localidades, 82% de ellas con población menor a los 5000 habitantes. Está calificado con índice de muy alta marginación, especialmente por su alta población analfabeta (28%) comparada con la media estatal de 21%. Tiene una tasa media de crecimiento poblacional de

1.83 % cercana a la estatal de 2.03%. El porcentaje de población sin primaria (55.2%) es superior al estatal de 43% (INEGI, 2005).

La tasa de mortalidad general es de 2.57 muertes por cada mil y la tasa regional de mortalidad en menores de un año de edad, fue 4 infantes por cada 1000 en un año. Las enfermedades más comunes son de origen respiratorio, gastrointestinales, enfermedades de la piel, diabetes mellitus, hipertensión arterial y desnutrición, mismas que son motivo de muertes entre la población. No se cuenta con servicios de salud pública suficientes para atender a la población que presenta este tipo de enfermedades.

Aproximadamente el 75% de la población se ocupa principalmente en el campo. Es importante señalar las capacidades que ha desarrollado una parte de la población en la producción de cultivos comerciales bajo condiciones de riego, en la producción de café orgánico de exportación y en la administración del distrito de riego por parte de los mismos usuarios.

Sin embargo, aún se requiere dotar de valores y conocimientos a la población para lograr un uso y manejo racional de los recursos naturales. Por ejemplo, la población ha adquirido conocimiento y desarrollado capacidades para maximizar ganancias económicas individuales en el distrito de riego, pero ha hecho muy poco en conservar las zonas de recarga de la partes altas, bajo un plan de manejo integral de la cuenca. Resalta el ensayo piloto sobre reforestación comunitaria que está desarrollando The Nature Conservancy, el INIFAP y otros aliados como una alternativa para combatir pobreza y conservar los recursos naturales de la cuenca (López, 2008; López et al, 2009).

3.3. Capital Social

En el municipio se han desarrollado procesos de organización con fines sociales, económicos y políticos que han contribuido a la construcción de sujetos sociales representados democráticamente.

Las organizaciones productivas están identificadas por ser las que realizan actividades de producción y generan una economía sostenida con empleos directos e indirectos; entre ellas destacan:

- Usuarios del Distrito de Riego Cuxtepeques, A. C., que proporciona servicio de riego a productores que producen maíz, frijol, sandía, tomate, ganado, leche, cerdos, cacahuete, pasto y papaya.
- Organizaciones cafetaleras como Unión Ramal Santa Cruz, CESMACH y Triunfo Verde, que son exportadores del aromático hacia Estados Unidos de América y la Unión Europea.
- Las Sociedades Pesqueras con 560 socios en 14 localidades que diariamente abastecen al mercado local y foráneo de mojarra tilapia y bagre.
- Procesadora de lácteos los Cuxtepeques ubicado en el ejido la Tigrilla, quienes trabajan en la elaboración del queso cotija con 6 mil litros diarios procesados.
- La Asociación Ganadera Local filial de la Unión Ganadera del Centro.

Además, existen organizaciones, como la CNC, dedicadas a la gestión de recursos para proyectos productivos y actividades políticas en tiempo de elecciones populares tanto municipal, estatal y federal. Todas estas organizaciones forman parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

3.4. Capital Económico

La Población Económicamente Activa (PEA) ocupada es el 29.6% del total de la población, de la cual el 75% se ocupa en actividades agropecuarias, el 6.64% en la industria de la transformación y el 17.07% en actividades relacionadas con el comercio o la oferta de servicios a la comunidad. Es un municipio eminentemente agropecuario.

En cuanto a la percepción de ingresos, el 35.81% de los ocupados en el sector primario no perciben ingresos y sólo 0.92% reciben más de cinco salarios. En el sector secundario, 11.27% no perciben salario alguno, mientras que 4.48% reciben más de cinco. En el terciario, 9.76% no reciben ingresos y el 9.01% obtienen más de cinco salarios mínimos de ingreso mensual.

Se reportan 85,126 ha dedicadas las actividades agropecuarias, de las cuales el 67% se destina a la ganadería bovina, el 21.5% al cultivo de maíz, 10% al cultivo de café y el resto a los cultivos de arroz, frijol y frutales.

Entre las principales actividades económicas se encuentran:

Ganadería: a esta actividad se destina el 67% de la superficie agropecuaria principalmente a ganadería bovina extensiva y en menor escala a equino, porcino y diversas aves de corral.

Agricultura: representada por la producción de maíz, frijol, café (la mayor parte certificado orgánico) y soya. En las 10,410 ha del distrito de riego se producen cultivos como papaya, maíz, frutales y forrajes.

Apicultura: esta actividad de mediana importancia con producción de alrededor de 14 toneladas de miel.

Industria: es incipiente en el municipio, existe una fábrica de hielo, mueblerías y almacenadora de diversos granos y beneficios de café. En el municipio se producen 15 mil litros diarios de leche que abastecen de materia prima a las fábricas de queso.

Explotación forestal: existen en el municipio dos aserraderos que procesan caoba, pino, encino y cedro.

Pesca: la pesca es un medio de vida para varias familias dado que existe la unión de pescadores y comercializan alrededor de ocho toneladas de pescado diarias. Es practicada dentro de los ramales de la angostura y la presa el Portillo.

Turismo: el atractivo turístico del municipio es el paisaje del embalse de la presa "La Angostura" donde se practican actividades acuáticas.

Comercio: el comercio en el municipio está bastante diversificado dado que se encuentran artículos de primera y segunda necesidad.

Servicios: existen en el municipio los servicios de hospedaje, talleres, asistencia profesional y preparación de alimentos.

En el eje económico las principales cadenas productivas son: carne de bovino, leche, café (la mayor parte certificado como orgánico), maíz y en menor escala papaya y frutas.

3.5. Capital Institucional

A 85 km de distancia se ubica la cabecera municipal de Villaflores que es la sede de los servicios gubernamentales para los municipios que integran la región IV Frailesca. Villaflores es el foco de empleo, sede de servicios públicos y cuenta con la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

El municipio de la Concordia perteneciente a la Región Frailesca y tiene problemas de presencia institucional. Las dependencias de gobierno que se encuentran instaladas dentro del municipio y específicamente en la localidad de independencia en las instalaciones del Distrito de Riego son SAGARPA, CONAGUA, y la CONANP. En el 2008, se instaló en la cabecera municipal la Secretaría de Pesca y Acuicultura.

Las instituciones más reconocidas por su incidencia en el municipio son: Secretaría del Campo, SEDESOL, SEDESOL del estado, Procuraduría Agraria, FIRCO, CONAFE y la Comisión Federal de Electricidad. Secretaría de Infraestructura, COMCAFE y CONAFOR.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

El municipio cuenta con los siguientes órganos de decisión:

- Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS): Orientado al desarrollo rural municipal con estrategia de Desarrollo Rural Territorial, (Participación, Planeación, Gestión Concurrentes e Institucionalización). Es promovido por la SAGARPA y tiene metodología de trabajo y un coordinador técnico que da seguimiento a las acciones, pero por su reciente creación, aún no tiene reconocimiento para la orientación de los recursos del sector oficial con base al planeación territorial que realiza. Sustenta sus acciones en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El presidente municipal no preside las reuniones pero tiene un designado un representante para ello.
- COPLADEM: Orientado a priorizar y programar las obras públicas como caminos y puentes de las comunidades del municipio demandadas y acordadas con las localidades. Es promovido por la Secretaría del Planeación del Gobierno del Estado y, es el más conocido por su antigüedad y por el monto de recursos que opera. Sustenta sus acciones en la Ley de Planeación.
- Comité de Cuenca: Enfocado a la conservación y manejo de la cuenca del Río Cuxtepeques de gran importancia para el municipio por los servicios ecosistémicos que provee. Es promovido por la Comisión Nacional del Agua. Aunque, con mayor respaldo técnico presenta muchos problemas operativos, entre ellos la falta de integración efectiva de las dependencias y la falta de continuidad de sus acciones por los cambios de gobierno. Sustenta sus acciones en la Ley de Aguas Nacionales.

- Consejo Municipal de Seguridad Pública: Prevención y atención los problemas de seguridad de la población, con mayor énfasis al abigeato y tráfico de personas desde Centroamérica.

Debido a que el CMDRS por su enfoque territorial e integral es el instrumento más promisorio dentro de la política pública actual del gobierno federal, a continuación se realiza un análisis más detallado de su funcionamiento.

El CMDRS está integrado por 41 consejeros de los cuales el 63% son representantes de la sociedad). Territorialmente solo incluye a representantes del 7% de las 165 localidades del municipio, que equivalen a sólo el 43% de la población total municipal (38,000 hab.), lo cual significa una debilidad para la planeación territorial participativa. Tiene metodología de trabajo y un coordinador técnico que da seguimiento a las acciones, pero por su reciente creación, aún no tiene reconocimiento para la orientación de los recursos del sector oficial con base al planeación territorial que realiza. El Presidente municipal no preside las reuniones pero tiene designado a un representante para ello, lo cual no es bien visto por los demás consejeros. A pesar de la inasistencia del Presidente Municipal, los consejeros reportan su marcado liderazgo en la toma de decisiones.

El Comité de Cuencas opera con apoyo de CONAGUA, municipio y usuarios del agua, pero desarticulado del CMDRS. Está enfocado al manejo y conservación del territorio de la cuenca del Río Cuxtepeques y presenta el mismo problema de acompañamiento institucional.

Doce de sus integrantes representantes de instituciones, también forman parte de alguno de los otros órganos de decisión. De las 09 secretarías federales que integran la Comisión Intersecretarial sólo la SAGARPA está como integrante del CMDRS. Los temas tratados en las reuniones han están orientados a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Plan Municipal de Desarrollo Rural, reglamento del CMDRS, deterioro ambiental y relleno sanitario intercomunitario, aprovechamiento del distrito de riego Cuxtepeques, reglas de operación de programas, proyectos productivos, red de caminos y electricidad, manejo de cuencas del Río Cuxtepeques y evaluaciones anuales del funcionamiento del CMDRS por parte el INCA-Rural.

El conocimiento del fundamento legal que sustenta al Consejo como órgano de decisión en lo general es bueno por parte del Presidente Municipal, pero solo es conocido por el 15% de los demás consejeros.

Como órgano de decisión el CMDRS cuenta con un reglamento interno para orientar su funcionamiento el cual es conocido por el 100% de sus integrantes. Como se observa en los párrafos siguientes también es conocido por parte de los integrantes la falta de eficiencia en el cumplimiento de las funciones que dice el reglamento.

En el reglamento el CMDRS tiene 18 funciones asignadas de las cuales dos no realiza, siete las realiza con menos del 60% de eficiencia, siete con 70-80% y solo dos con 100% de eficiencia. Las que no realiza tienen que ver con la gestión y aplicación de recursos y con hacer propuestas al marco normativo para cumplir con objetivos. Las que realiza al 100% son las relacionadas con la planeación y la capacitación de sus integrantes.

Por su parte, el Presidente Municipal tiene siete funciones asignadas, de las cuales cuatro las realiza con < del 50% de eficiencia y tres entre 60-80%. La eficiencia más baja de 30% es

porque no asiste a presidir las reuniones del CMDRS. El secretario técnico (SAGARPA) tiene tres funciones relacionadas con opiniones técnicas y seguimiento de acuerdos, las cuales realiza con eficiencia entre 80-90%.

Como parte de su planeación estratégica el CMDRS cuenta con una visión y misión conocida y explicada con sus propias palabras por todos los integrantes.

Las reuniones del CMDRS se realizan mensualmente con una tendencia decreciente en la asistencia de los consejeros. Por ejemplo, un análisis de las tres últimas reuniones indica lo siguiente: solo asistieron 44, 44 y 29%, es decir menos del 50% de sus integrantes. Sólo 8 integrantes (19.5%) han asistido regularmente, 17 (41.4%) no han asistido a ninguna reunión y 16 han asistido en forma irregular. La escasa e irregular asistencia en parte es al poco apoyo de recursos que recibe el CMDRS para implementar los proyectos derivados de la planeación que realiza. Al parecer los integrantes del CMDRS se están desalentando.

Se puede afirmar que el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que fundamenta la creación de los CMDRS se ha cumplido parcialmente. Por un lado, se ha cumplido con la instalación de los instrumentos y espacios de participación señalados en la LDRS, pero no se ha cumplido con la operación y funcionamiento eficiente de los mismos. Un gran vacío es la falta de funcionamiento de la Comisión Intersecretarial señalada en el capítulo II de la LDRS, que tiene la función de coordinar y concurrir con acciones sectoriales sobre los espacios territoriales (Artículo 11). En otras palabras, no existe la nueva institucionalidad que señala la LDRS para poder replantear la visión sectorial predominante y determinar un nuevo escenario de planificación, gestión y presupuesto (Artículo 12).

En este contexto, el CMDRS es sólo una instancia de participación en la planeación y definición de prioridades, pero no participa de acuerdo al Art. 24 de la LDRS en la distribución de los recursos que los 3 niveles de gobierno destinen como apoyo para el desarrollo municipal.

Con excepción de la SAGARPA hay una total ausencia en los proceso de planeación, participación y concurrencia de las demás secretarías federales que integran la Comisión Intersecretarial. La operación de los recursos, al menos los de la alianza, es centralizada por el Gobierno del Estado y, solo se utiliza al CMDRS para cumplir con el trámite de captación de solicitudes.

Hay señalamientos de que tanto el Consejo Distrital de la región Frailesca, como el CMDRS de La Concordia no funcionan por el retroceso que se dio con el cambio del Gobierno Estatal al volver a centralizar la distribución de los recursos de la "Alianza para el Campo", ya que antes, eran los consejos quienes mediante una fórmula recibían un techo presupuestal del programa "Alianza", el cual orientaban de acuerdo a los procesos de planeación.

De acuerdo al documento del CEDRSSA de la Cámara de Diputados (Robles, 2009), la inversión del Gobierno Federal en el año 2007 en el municipio de La Concordia fue de \$286.1 millones, de los cuales 88 millones (31%) correspondieron a la SAGARPA, \$50.5 millones (18%) al Ramo 33 del municipio y \$37.3 millones (13%) al FIRA, \$25.2 millones (8.8%) a SEDESOL, \$20.1 millones (7%) a la CONAFOR y el resto a DICONSA y Secretaría de Economía principalmente. Sin embargo, estos recursos no fueron aplicados en el marco de la planeación realizada por el CMDRS.

Los consejeros manifestaron que existen un sinnúmero de programas de apoyo que llegan al municipio, pero sin considerar al CMDRS, tales como: Activos Productivos, Rehabilitación de Infraestructura Hidro-agrícola, Procampo, Plan de Manejo de la Cuenca del Río Cuxtepeques, Diesel Agropecuario, Progan, Apoyo al Café, Pro-Árbol, Apertura y rehabilitación de brechas corta fuego, Pago por Servicios Ambientales, Reconversión Productiva, Captura de Carbono, Reforestación y Cursos de Capacitación.

Cabe señalar que al margen del CMDRS existen iniciativas locales insertadas en planes sectoriales o institucionales de desarrollo de largo plazo pero, tales como:

- El plan de manejo de la cuenca del Río Cuxtepeques apoyado por la CONAGUA.
- La construcción del relleno sanitario intercomunitario apoyado por la SEMARNAT y el municipio.
- El Programa Manejo de la Reserva de la Biósfera el Triunfo apoyado por la CONANP y el Fondo de Conservación El Triunfo (FONCET).
- La rehabilitación de infraestructura hidroagrícola en el Distrito de Riego Cuxtepeques apoyado por la CONAGUA.
- El proyecto desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología para la producción conservación en la microcuenca el Naranja apoyado por la CFE, SEMARNAT, CONANP, INIFAP y The Nature Conservancy.

Sin embargo, estas iniciativas no se están desarrollando con un enfoque de cohesión territorial, ya que son aplicaciones aisladas, dispersas y desordenadas de los recursos por parte de las instituciones y ONG's. Lo anterior denota que el CMDRS no ha sido capaz de lograr la concurrencia institucional en materia de planeación y orientación de los recursos con enfoque territorial (Echeverri y Moscardi, 2005).

Existen algunos operadores tienen la capacidad para articular la oferta institucional con la demanda estratégica para el desarrollo local, pero es difícil hacerlo porque no tienen el control de las decisiones de los representantes institucionales que operan en base a sus planes y objetivos sectoriales, sus reglas y tiempos de operación y sus propios intereses políticos. Es evidente que hay vacíos, inercias y aspectos operativos fundamentales que, están limitando el alcanzar logros de mayor impacto.

Aunque existen problemas internos del CMDRS, en general se puede decir que las principales limitaciones de su funcionamiento tienen que ver con la falta de una estrategia en la política pública para articular el quehacer de los diferentes actores institucionales de los tres niveles de gobierno y ONG's en el territorio municipal.

5. LECCIONES APRENDIDAS

De acuerdo a esta investigación los factores que limitan o favorecen la operación del CMDRS se pueden dividir en dos grandes grupos. El primer grupo está relacionado con los problemas estructurales de la política pública para atender el desarrollo; el segundo tiene que ver con problemas internos del CMDRS.

5.1. Problemas estructurales de la política pública

La falta de concurrencia e institucionalidad en los CMDRS tiene su origen en el enfoque sectorial en que está sustentada y organizada la política pública en México para atender el medio rural, que ha generado leyes, instituciones, órganos de decisión y programas con visión sectorial reduccionista que no permite atender con enfoque territorial e integral los problemas complejos que se presentan en el medio rural.

Aunque el Presupuesto de Egresos de la Federación abarca el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) señalado en la LDRS, lo considera de manera muy superficial ya que, la programación la realiza con visión sectorial y, lo único que hace, es agrupar en un anexo los montos por dependencias destinados al PEC. En ningún momento remarca el sentido territorial de la aplicación de las acciones sectoriales en forma coordinada, complementaria, sinérgica, y coherente con los territorios estatales y municipales, señalada en la LDRS (López et al, 2007).

Por ello, en la práctica a nivel de un municipio es sumamente complejo integrar los objetivos sectoriales en un territorio común. Cada institución defiende celosamente el ámbito de su misión sectorial en la forma de pensar y actuar, aún al costo de despojar a la población de una visión integral de los problemas, por ejemplo, el abastecimiento de agua en cantidad y calidad. Por el contrario, promueven soluciones aisladas en vez de soluciones integrales, quizás porque estas últimas son más difíciles de implementar bajo las reglas actuales.

Este tipo de operación gubernamental sectorial no reconoce que los territorios municipales funcionan como un sistema, en el cual todos los componentes y acontecimientos que lo integran, aunque están distanciados en el espacio y en el tiempo todos están conectados dentro del mismo patrón y cada cual influye sobre el resto (López *et al*, 2007; SAGARPA, 2004). No se ha entendido que el desarrollo sustentable es función del crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad (CEPAL, 1994).

Esta ausencia de enfoque sistémico integral en las instituciones gubernamentales no ha permitido atender de manera efectiva los principales problemas de desarrollo sustentable del municipio de La Concordia, como por ejemplo, la deforestación en las partes altas y el problema de azolvamiento del embalse que abastece al distrito de riego.

Por otro lado, la programación y presupuesto anual no permite ni garantiza la continuidad de las acciones a través de los años. Cada año, debido a procedimientos burocráticos la mayoría de los programas inician operaciones en promedio en el segundo y tercer trimestre del año y finalizan el 31 de diciembre. Debido a lo anterior un plan de desarrollo municipal con visión de largo plazo es difícil de implementar. En el mejor de los casos, los proyectos funcionan

durante un período de tiempo limitado y en la mayoría de los casos su terminación significa la discontinuidad de las actividades con poco impacto a largo plazo. Esta situación es más crítica a nivel de las presidencias municipales que sólo duran un período de tres años.

De esta manera, cada año las dependencias federales operan en el municipio un presupuesto de forma individual, aislada y dispersa con tiempos, reglas y visiones diferentes, originando una confusa operación tanto para el mismo gobierno como para la sociedad. Es como si la federación enviara un espejo roto y luego en el CMDRS se tratara de ensamblar los fragmentos para ver un reflejo fiel.

Otra característica de la operación institucional reflejada en el municipio de La Concordia, es la utilización por mandato de diversas leyes, de diversos órganos de decisión, tales como, los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos y Comités de Cuencas, los Comités de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), que ponen en evidencia una enorme, desarticulada y costosa estructura institucional con muchos recursos humanos destinados a manejar la complejidad de las normas y procedimientos burocráticos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

Como ordenamiento legal, hoy por hoy la LDRS es el único instrumento de estado que reconoce al territorio como escenario, sujeto y objeto de intervención por parte de las políticas públicas. Sin embargo, se encuentra obstaculizada por la visión sectorizada de las instituciones de los tres niveles de gobierno, que no le permite implementar el enfoque territorial integral señalado por la misma LDRS en los artículos 3, 4 y 15.

En el caso del municipio de La Concordia a partir de la publicación de la LDRS se han realizado las siguientes acciones:

- Se creó el Consejo Distrital de Desarrollo Rural de la Región Frailesca, distrito al que pertenece el municipio de La Concordia.
- Se creó el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).
- Se elaboró el Plan Municipal de Desarrollo Rural.
- Se tiene contratado un coordinador del CMDRS con una erogación total de \$108,000.00 por un período de 11 meses.

Para darle funcionalidad a los Consejo Distritales y Municipales de Desarrollo Rural en el gobierno estatal del período 2001-2006 se regionalizaron por medio de una fórmula los apoyos (incluyendo gastos de operación) de la Alianza para el Campo con criterios técnicos, socioeconómicos y políticos. Esta acción aunque incompleta (porque solo era aplicada a los recursos de la Alianza) impulsó grandemente el funcionamiento de los consejos. También, sustentó y agilizó la operación de los recursos marginando a los líderes políticos que estaban acostumbrados a concertar a nivel central. De hecho, solo las organizaciones que tenían bases fuertes fueron capaces de tener representantes en los consejos distritales y municipales de DRS.

Otra acción importante, fue la sustitución de la atención a la demanda aislada y dispersa por el apoyo a proyectos, los cuales eran avalados por los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural, apoyados en su elaboración por prestadores de servicios profesionales y despachos. También se instalaron cuerpos técnicos en cada Consejo Distrital para revisar la

viabilidad de los proyectos y la documentación soporte, así como, para darles seguimiento en el campo una vez implementados.

Sin embargo, todos estos avances fueron frenados con el cambio de gobierno estatal y en cierta manera con complicidad de la SAGARPA. En efecto, a partir del 2006 este proceso sufrió un retroceso, debido a que la operación de la Alianza para el Campo nuevamente fue centralizada y, ahora sólo se utiliza a los consejos Distritales y Municipales para la validación de la documentación, sin tener voz ni voto en la orientación y priorización esos recursos con base a la planeación realizada. Esto es lo que ha generado el descontento actual de los integrantes de los consejos en los ámbitos distrital y municipal, así como, de los demandantes de apoyos.

Una posible alternativa de solución inmediata sería hacer funcionar la Comisión Intersecretarial que según la LDRS está bajo la responsabilidad de la SAGARPA, ya que al tratarse de un órgano colegiado previsto en una Ley de carácter Federal, su cumplimiento debe ser obligatorio. Esta comisión podría ser la plataforma en el estado para impulsar la coordinación de acciones y recursos en el ámbito municipal como lo marca la LDRS.

La creación y existencia de los instrumentos señalados en la LDRS, el método con el trabajan los CMDRS, la existencia de coordinadores en los consejos y los avances logrados en materia de organización y planeación son factores favorables que serían rápidamente capitalizados con la activación de la Comisión Intersecretarial.

5.2. Problemas internos del CMDRS

A continuación se señalan los factores internos que limitan la operación efectiva del CMDRS de La Concordia:

- La poca articulación efectiva que se observa con el Copladem y con el Comité de Cuenca del Río Cuxtepeques, que son órganos en los cuales también, se hace planificación y proyectos de desarrollo. El CMDRS para no empezar de cero debió haberse sumado a las iniciativas locales de desarrollo que ya estaba en marcha.
- La representación de sólo 7% de las 165 localidades del municipio.
- La falta de evaluación interna y externa del funcionamiento del consejo con base en su reglamento, misión y visión, para fortalecer y/o retroalimentar procesos. El poco cumplimiento de las funciones del CMDRS pone en tela de juicio la inversión que realiza el gobierno en el pago de los coordinadores y debilita la participación de los integrantes.
- El plan municipal de DRS contiene una importante base estadística e información local, pero, en general adolece de un análisis territorial integral con sustento en lo que respecta a los problemas, causas y posibles soluciones. En parte, esto se debe a que muchos de los actores institucionales que tienen información fina sobre los sectores no participaron en su elaboración. Tampoco se observa articulación y conectividad con las iniciativas locales de desarrollo que ya están en marcha por diversos actores, las cuales deberían ser la columna vertebral del plan municipal; por ejemplo, el plan de manejo de la cuenca del Río Cuxtepeques y el relleno sanitario, por lo que la estrategia de manejo de cuencas hidrográficas sería elemento clave para formular un proyecto estratégico

territorial con enfoque ecosistémico (Mahone, 1999; Morales, 2001; Moreno y Renner, 2007; López y Magdaleno, 2009).

- En el plan no se aprecia la cohesión territorial tanto al interior como al exterior del municipio. Por ejemplo, La Concordia tiene conectividad territorial entre las partes altas y bajas a través del Río Cuxtepeques y, también con otros municipios que están dentro del polígono de la Reserva de la Biósfera La Sepultura. Caso similar es el relleno sanitario intercomunitario.
- Otra limitante es la falta de proyectos formulados derivados el ejercicio de planeación, que permita tener una cartera de proyectos para presentarlos ante diversas fuentes de financiamiento.
- Entre los factores internos que favorecen la operación del CMDRS de La Concordia, se encuentran los siguientes:
 - La metodología de trabajo que genera la participación de los diversos actores del municipio.
 - La presencia y liderazgo de un coordinador que además de organizar las reuniones y dar seguimiento a las actividades del consejo, goza de buena reputación entre los consejeros.
 - La activa y paciente participación de los representantes de la sociedad que tienen confianza que en el CMDRS funcionará adecuadamente en el futuro.
 - Las capacidades que han desarrollado los integrantes en procesos de planeación, el funcionamiento del consejo y el conocimiento de la problemática del municipio.

Una de las lecciones aprendidas en esta investigación es que en la medida en que los instrumentos de mayor jerarquía señalados en la LDRS estén claramente definidos y posicionados dentro la política pública federal y estatal, en esa misma medida, será el nivel de funcionamiento del CMDRS. En otras palabras, el CMDRS al ser el espacio más pequeño para la toma de decisiones, en gran parte su funcionamiento depende de las señales que recibe de la política pública de arriba hacia abajo. Si no está claro arriba menos abajo.

6. PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACCIÓN

Al interior del CMDRS

- Lograr mayor articulación con el Copladem y con el Comité de Cuenca del Río Lagartero para capitalizar las experiencias e integración de objetivos dentro del territorio municipal.
- Aumentar el número de representantes de la sociedad para hacer más eficiente, democrático y equitativo el proceso de toma de decisiones al interior del CMDRS.
- Que el INCA u otra instancia se responsabilice de evaluar anualmente al CMDRS con base en los objetivos y funciones que tiene asignados, con el propósito de obtener elementos para fortalecer y/o realimentar las acciones.
- Se realice un análisis completo del plan municipal de DRS para rescatar lo que sea de utilidad y fortalecer la cohesión territorial y articularlo con los otros planes existentes en el municipio.
- El trabajo anterior se tomará como base para la identificación de los proyectos estratégicos del municipio para ser sometidos ante diversas fuentes de financiamiento.

Al exterior del CMDRS

Derivado del análisis realizado la estrategia para que los órganos de los tres niveles de gobierno unan sus esfuerzos, acciones y competencias puede sustentarse en los siguientes instrumentos legales:

- Suscripción de un convenio de coordinación dentro del gobierno estatal: Este instrumento jurídico se encuentra contemplado en todas las leyes y permite que los órganos encargados de la aplicación de las mismas se coordinen de forma voluntaria y dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las ventajas de la suscripción del convenio es que permitiría de una manera más rápida la unión de los órganos competentes con objetivos y responsabilidades específicas en estricto apego a las normas jurídicas, para las partes que intervienen.
- Implementar el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: La Ley remarca el sentido territorial de la aplicación de las acciones sectoriales en forma coordinada, complementaria, sinérgica y coherente. Para ello, prevé la creación de la comisión intersecretarial en el estado. Esta alternativa propone hacer funcionar la comisión intersecretarial que según Ley de Desarrollo Rural está bajo la responsabilidad de la SAGARPA, ya que al tratarse de un órgano colegiado previsto en una Ley de carácter Federal, su cumplimiento debe ser obligatorio. Esta comisión podría ser la plataforma para impulsar la concurrencia e institucionalidad en los CMDRS.
- Creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Chiapas: esta propuesta considera la creación de una Ley Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, la cual, además de ser congruente con la federal, contemple las necesidades locales, como la regulación

de forma obligatoria y específica del funcionamiento de la Comisión Intersecretarial con la finalidad de trabajar de manera institucional como lo señala la legislación federal. Dentro de la Ley estatal también se podría incluir el mandato para que la división del territorio de Chiapas sea uniforme para las diferentes instancias federales y estatales.

7. REFLEXIONES FINALES

La LDRS se promulgó con un enfoque integral pero con la etiqueta sectorial de la SAGARPA, por lo que de origen trae limitantes para la concurrencia e institucionalidad, ya que en la práctica las otras instituciones, que también tienen sus propios órganos de decisión y criterios para dividir el territorio por mandato de otras leyes, consideran que los CMDRS son órganos de decisión sólo de esa dependencia. Por esta razón, se podría decir que el CMDRS es un órgano más que se vino a sumar a la enorme, desarticulada y costosa estructura institucional que tiene el gobierno en los territorios municipales.

En Chiapas, en el año 2009 la operación de los CMDRS costó la nada despreciable cantidad de \$14'000,000.00, producto de la contratación de 118 coordinadores municipales (\$118,000.00 c/u por un período de 11 meses) y 11 coordinadores distritales (\$121,500.00 c/u por un período de 11 meses).

Este ejército de técnicos además de no cobrar oportunamente, su quehacer está exclusivamente dirigido a los CMDRS con bajo impacto sobre el desarrollo del municipio, debido a factores internos y externos que influyen en el cumplimiento de sus funciones.

Los avances y retrocesos en el fortalecimiento de los CMDRS por los cambios de gobiernos estatal y municipal, han puesto en evidencia la existencia de vacíos, inercias y aspectos operativos fundamentales que están limitando el cumplimiento del mandato de la LDRS en el ámbito municipal.

De no arreglarse esta situación, las inversiones que la SAGARPA y el INCA-Rural están realizando en la formación de actores, la elaboración de planes de desarrollo integral municipal y contratación de coordinadores será siempre cuestionada en sus impactos. Ya que, se seguirá planificando sin mayores avances, los planes como hasta ahora se quedarán sin ejecutar, y la credibilidad de los responsables de la planificación seguirá a la baja por falta de una capacidad de gestión a todos los niveles.

8. BIBLIOGRAFÍA

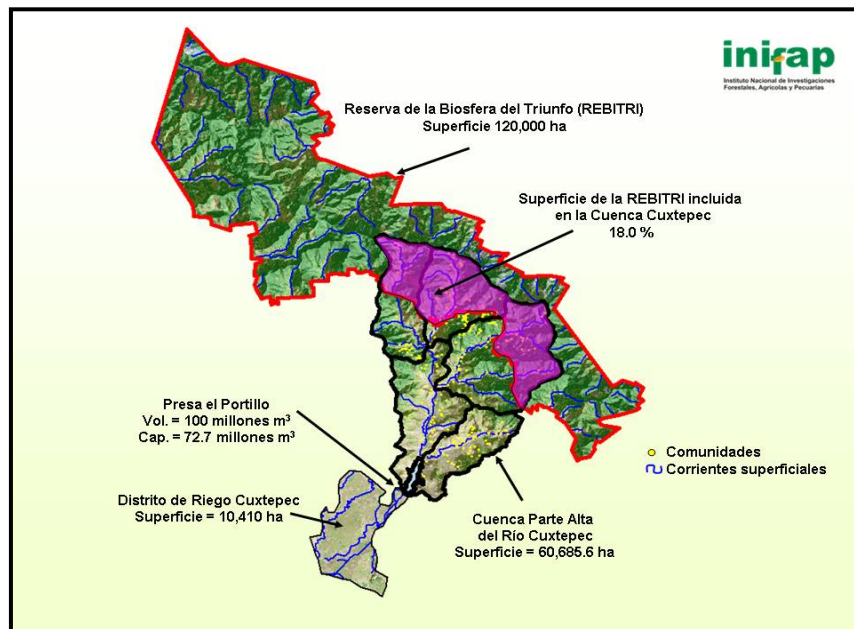
- Arellano J. L. 2005. Apropiación territorial, deterioro ambiental y gestión de recursos hídricos en la cuenca superior en la cuenca del Río Cuxtepec, Chiapas. Tesis Maestría en Ciencias. Universidad Autónoma de Chapingo. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México. 533 p.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2006. Leyes federales de México. Leyes federales vigentes. Últimas reformas publicadas el 14 de febrero de 2006. Disponible en www.cddha.gob.mx/leyinfo/.
- CEPAL. 1994. Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas. Documento elaborado por la División de Recursos Naturales y Energía para el Segundo Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas, a realizarse en Mérida, Venezuela, 6 al 10 de noviembre de 1994. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile. 231 p.
- CONAFOR. 2008. Programa Institucional 2007-2012. Comisión Nacional Forestal. SEMARNAT. México. 59 p.
- CONAFOR. 2010. Participa en ProÁrbol. ¡Haz productiva tu tierra!. SEMARNAT/CONAFOR. Desplegable informativo. 5 páginas.
- CONANP. 2008. Programa de manejo y conservación de la Reserva de la Biosfera El Triunfo. Extracto para revisión del consejo asesor. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. 87 p.
- Echeverri R. y Moscardi E. 2005. Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 283 p.
- FAO (2007). La nueva generación de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas. Roma, Italia. 143 p.
- Gobierno del Estado de Chiapas. 2005. Reconstrucción para el desarrollo. Plan de reconstrucción. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. 128 p.
- Grajales A. I. 2009. Actualización del diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable de La Concordia. Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable CMDRS, La Concordia, Chiapas, México. 97 páginas.
- INEGI. 2005. II Censo de Población y Vivienda 2005.
- Karin M. K. 2007. Valoración de cuencas como una herramienta para la conservación de la biodiversidad. Lecciones aprendidas de proyectos de conservación. The Nature Conservancy-USAID. EE.UU. 48 p.
- López B. W.; Magdaleno G. R. 2009. La cuenca hidrográfica: un concepto nuevo con historia. Análisis y reflexiones para orientar su utilización. Campo Experimental Centro de Chiapas, INIFAP, Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, México. Libro Técnico Núm.3. 135 páginas.
- López B. W.; Villar S. B.; López M. J.; Faustino M. J. 2007. El manejo de cuencas hidrográficas en el estado de Chiapas: diagnóstico y propuesta de un modelo alternativo de gestión. Campo Experimental Centro de Chiapas. INIFAP: Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, México. 63 p. (Publicación Especial Núm. 3).

- López B. W. 2008. Plan de negocios para la Sociedad Cooperativa "Vivero Forestal de la Sierra Madre de Chiapas, ejido Plan de la Libertad". Informe anual de labores. Proyecto "Fortalecimiento a la implementación y evaluación del plan de manejo de la cuenca del río Cuxtepeques" INIFAP-The Nature Conservancy. Campo Experimental Centro de Chiapas, INIFAP. Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, México. 91 p.
- López B. W., López M. J., Magdaleno G. R., Salinas C. E. 2009. Esquema comunitario de reforestación en la cuenca del Río Cuxtepeques. Desplegable informativo No.7. Campo Experimental Centro de Chiapas, INIFAP. Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, México.
- Leff E. 2007. Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Mesa sobre Desarrollo Sustentable y Energía. PNUD/BM/BID/OCDE/CEPAL/CIDE. México D.F., 7-8 de febrero de 2007. 8 p.
- Mahone T. 1999. Gestión de cuencas hidrográficas para la reconstrucción post-Mitch: cuestión de escala. Documento de trabajo presentado en Stockholm, Suecia el 25-28 de mayo de 1999. Banco Interamericano del Desarrollo. 10 p.
- Morales R. 2001. Planificación de cuencas hidrográficas: aspectos generales. Matagalpa. NI, UNAG. 20 p.
- Moreno D. A.; Renner I. 2007. Gestión integral de cuencas. La experiencia del proyecto regional de cuencas andinas. Centro Internacional de la Papa y Gobierno de Alemania. Lima, Perú. 234 p.
- Robles B., Héctor M. 2009. APUNTES SOBRE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO 2007 PARA EL SECTOR RURAL. Palacio Legislativo en San Lázaro CCEDRSSA. Col. Granjas San Antonio, Delegación Iztapalapa, 09070 México, D.F. México. 56 páginas. Publicación No. 7.
- SAGARPA-INCA RURAL. 2007. Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de La Concordia. Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
- SAGARPA. 2004. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. SAGARPA-INAFED-INCA RURAL. México, D. F. 105 p.
- Sterner T. 2007. Instrumentos de política económica para el manejo del ambiente y los recursos naturales. CATIE. Turrialba. Costa Rica. 560 páginas
- Universidad Autónoma de Chapingo. 2004. Plan de manejo integral de la parte media y alta de la subcuenca del río Cuxtepeques, municipio de la Concordia, Chiapas. Proyecto SEMARNAT-CFE. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 297 páginas.

ANEXOS

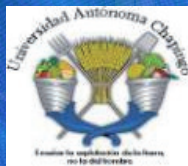
A. MAPA DE LA CONCORDIA Y DE LA CUENCA DEL RÍO CUXTEPEQUES

Cuenca del Río Cuxtepeques y su conectividad con la Reserva El Triunfo, Municipio de La Concordia, Chiapas



Azolvamiento de la Presa El Portillo





RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Comapa, Veracruz



Salvador Díaz Cárdenas

**Colaboradores: Lucila Martínez Munguía
Anabel Sánchez Gámez
Dulce R. Rodríguez Rivera**

*Centro Regional Universitario Oriente,
Universidad Autónoma Chapingo,
(CRUO-UACH)*

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
 4. DESARROLLO TERRITORIAL, EL COMUDERS Y LOS LIDERAZGOS
 5. APRENDIZAJES RELEVANTES
 6. CONCLUSIONES
 7. LITERATURA CITADA
- ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo rural como conjunto de procesos sociales dirigidos a la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de los habitantes; tiene importantes implicaciones espaciales y territoriales. Integrar los espacios urbanos y rurales en el análisis y acciones para el desarrollo del territorio, es una premisa básica para avanzar en la articulación institucional y la concurrencia de recursos.

A partir de la aprobación de la Ley Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en diciembre del 2001, se inició en México un proceso de conformación de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable en los ámbitos nacional, estatal, distrital y municipal. Lo anterior en el marco de la federalización o descentralización de los recursos y la administración pública.

La integración y operación de algunos Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS) datan de por lo menos seis años. Obtener respuestas a algunas preguntas y la sistematización de enseñanzas es un objetivo general del presente “estudio de caso” para el municipio de Comapa, Veracruz. Para ello, el día 28 de Agosto del 2009 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Centro Regional Universitario Oriente, de la Universidad Autónoma Chapingo (CRUO-UACH), suscribieron un acuerdo específico de colaboración con el propósito de desarrollar el proyecto **“Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural”**, cuyo objetivo general es establecer una red de investigadores para el análisis y la colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo rural y gestión territorial.

El documento está estructurado básicamente en dos partes: en la primera (capítulos 2 y 3), se destaca el contexto y las características del municipio respectivamente; y en la segunda (capítulos 4 y 5), se incorporan los elementos relevantes de la operación del COMUDERS de Comapa y se enlistan las enseñanzas destacables del desarrollo que se promueve en este municipio. Al final, en el apartado 6, se indican algunas conclusiones y propuestas de líneas de acción. En anexos se incluyen datos estadísticas y fotografías.

Se agradece a la C. Presidenta municipal, personal del H. Ayuntamiento, en particular del Departamento Agropecuario; así como, a los consejeros (a) del COMUDERS y demás informantes que proporcionaron datos y experiencias que se incluyen en este “caso”. Al personal del IICA por la coordinación técnica y la gestión de los recursos necesarios (SAGARPA e INCA RURAL, A.C), para la operación de esta primera etapa de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

El municipio de Comapa está ubicado en la zona central del estado de Veracruz, en las coordenadas 19° 10' Latitud Norte y 96° 53' Longitud Oeste y la cabecera municipal se ubica a una altura de 1040 metros sobre el nivel del mar (msnm). Tiene una superficie de 319.97 Km². Limita con los municipios de Puente Nacional, Paso de Ovejas, Soledad de Doblado, Zentla, Huatusco, Sochiapa, Totutla y Tlacotepec de Mejía. En el anexo 2, se incluye el mapa de ubicación. La distancia aproximada por carretera a la capital del estado es de 80 Km. Su topografía es de grandes contrastes y con algunos conjuntos montañosos de poca importancia, lomeríos, barrancas y sabanas.

De acuerdo a los resultados del conteo de población 2005, para el 2010 se estima una población total de 17.209 habitantes. Las actividades económicas del municipio son principalmente en el sector primario, que participa con el 86.4%, el sector secundario que aporta el 7.2% y el sector terciario que contribuye con el 5.1% del valor agregado bruto municipal.

El Ayuntamiento para su eficiente administración y servicios en las distintas localidades del territorio municipal, se apoya de las autoridades auxiliares, entre las que se cuenta con los agentes y subagentes municipales, los cuales se caracterizan por ser electos mediante voto secreto o por asamblea en cada comunidad. Desde 1998 la presidencia municipal ha estado gobernada por el PAN y con la presencia principalmente de ediles con parentesco. Así, durante estos últimos cuatro trienios se ha mantenido cierta continuidad política y estrategia de desarrollo municipal.

La problemática de desarrollo territorial del municipio está determinada por el marcado liderazgo de algunos sectores, principalmente pequeños propietarios rurales y empresas particulares, lo que ha limitado el nivel de organización de la base de la población; logrando cierto desarrollo rural, con impactos diferenciados, según los vínculos comunitarios o familiares que se establecen durante la aplicación de los diferentes programas y proyectos oficiales.

Se han tratado de utilizar los líderes naturales locales para lograr mayores niveles de organización, planeación y operación del COMUDERS. La interrogante en este aspecto es entonces, ¿en qué medida la incorporación de liderazgos locales ha contribuido a la obtención de mayores resultados en el COMUDERS de Comapa? Pero, también es importante analizar, ¿qué avances existen en la concurrencia de recursos? y ¿cuál es el grado de articulación institucional que se ha logrado desde el COMUDERS?

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1 Capital Físico-Ambiental

El municipio de Comapa se localiza en la región conocida como de las “grandes montañas” y como tal presenta una topografía accidentada y de grandes contrastes. En la parte norte del municipio se encuentran terrenos con mayor pendiente y barrancas profundas y es la franja de mayor altitud (900 a 1200 msnm) y más alta precipitación, con clima semi cálido. El tipo de erosión que más se presenta es la hídrica, mientras que en la parte baja del municipio, con mayor presencia de terrenos planos, el uso de maquinaria es mayor y los cultivos que predominan son el maíz, chile, jitomate y frijol.

Desde el punto de vista hidrográfico, el municipio forma parte de la cuenca del río Jamapa, que está situada entre los 18° 45' y 19° 13' de latitud norte, y los 96° 17' y 97° 16'. Así mismo, se encuentran varios arroyos y barrancas que reciben el nombre de las localidades por donde atraviesan. El agua de estas corrientes superficiales y de algunos pozos profundos, es utilizada como abrevadero para el ganado, algunos riegos de auxilio para los cultivos y sobre todo para el uso doméstico. Un problema que presenta la mayoría de los cuerpos de agua del municipio, es la contaminación por descargas de desechos de los beneficios de café y trapiches, así como, la basura y aguas de desecho arrojada por los habitantes de las localidades, principalmente de la cabecera municipal y de Boca del Monte, las cuales son las de mayor población.

Se cuenta con una superficie total con potencial productivo de 29,553.2 hectáreas, de las que se siembran solamente 16,844.10 ha. Los principales cultivos que se cosechan en el municipio por franja altitudinal son: 5,623 ha de café en las zonas alta y media; 3,039 ha de caña de azúcar distribuidas en la parte centro y baja; maíz con 6,079 ha y frijol con 455 ha, ambos ubicados principalmente en la parte baja y 15 ha de chile verde localizadas en la franja media.

Cuenta con infraestructura de vías de comunicación, como son 81 Km de carretera pavimentada, que comunica hacia las principales comunidades del municipio. Las demás vías que conducen a las comunidades, así como aquéllas que permiten el acceso a las parcelas de cultivo, son de terracería, algunas de las cuales quedan en malas condiciones en la época de lluvias.

Acorde a los resultados del censo de población 2005, se reportan edificadas en el municipio 3195 viviendas, con un promedio de ocupantes por vivienda de 5.34, la mayoría son propias y de tipo fijo. En la zona baja del municipio, más cálida y seca, con mayor grado de marginación, las viviendas se encuentran edificadas a base de madera, con techo de lámina y piso de tierra, pero con la aplicación del programa federal de la SEDESOL “Piso Firme”, en el 2008 se construyeron 3400 pisos firmes con cemento, con lo cual prácticamente se cubrió al 100% de las viviendas y se abatió este rezago social.

En lo que respecta al sector educativo, se tiene lo siguiente: la educación básica es impartida por 32 planteles de preescolar, 47 de primaria y 9 de secundaria. Además cuenta con 4 instituciones de bachillerato, distribuidas en forma estratégica; en las poblaciones de mayor

tamaño las cuales son: Cabecera Municipal, Boca del Monte, Cerritos y San Felipe; tratando de cubrir la demanda completa de estudiantes en este nivel educativo.

En lo que se refiere a mercados, estos son temporales; y se van instalando en las diversas comunidades en días que ya tienen definidos de manera tradicional y ahora están atentos a los días en que proporcionan los apoyos del programa oportunidades. Los principales tianguis se instalan en Boca del Monte y Comapa.

De acuerdo a la cobertura de los servicios básicos en el municipio, se reporta por el Ayuntamiento que el 100% tiene seguridad pública, el 75% agua potable, alumbrado público y pavimentación, el 25% mercados y tianguis comunitarios, servicios de parques y jardines.

La problemática identificada en la investigación documental y entrevistas en cuanto al eje físico y ambiental del desarrollo, se tiene que en la zona alta del municipio (cultivada principalmente con café y en menor superficie con caña de azúcar), algunos terrenos presentan problemas de erosión hídrica, que se acentúa cada año durante la temporada de lluvias, lo cual afecta seriamente los rendimientos de estos cultivos. En la zona media y baja del municipio se presenta alta pedregosidad en los terrenos y el cambio de uso del suelo, entre cultivos, ganadería y terrenos en descanso, ocasionando diferentes niveles de deforestación de áreas con vegetación de selva baja caducifolia y encinal. La sequía prevaleciente de octubre a mayo y que ocasiona escasez de agua en este amplio periodo, se convierte en la principal limitante para la producción agropecuaria en la parte baja del municipio.

3.2 Capital Económico

Las principales cadenas productivas agropecuarias, dada su importancia económica por los ingresos que generan, su importancia social por la mano de obra utilizada y las familias que de ellas dependen son: maíz blanco, café, caña de azúcar, hortalizas y ganadería.

En cuanto al acceso al financiamiento de los productores en el municipio, se consideran que no existen limitantes. En la zona se tienen experiencias positivas sobre el financiamiento al sector rural, por que se han logrado cubrir los compromisos crediticios en tiempo y forma en la mayoría de los casos. El problema principal son las tasas de interés altas, en comparación con la rentabilidad económica de la producción agropecuaria.

Las fuentes de financiamiento son, entre otras: el Fideicomiso Cañero, cajas de ahorro, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), la Financiera Rural para caña de azúcar, el Programa para el Mejoramiento de Maíz y Frijol (PROMAF), dispersores bancarios y FIRA también para maíz y la Unión Ganadera Regional para la producción pecuaria.

En las actividades productivas no agropecuarias destacan el comercio (tiendas de abarrotes, mercados, talleres, materiales para la construcción), servicios de transporte (taxis rurales) y restaurantes.

La población económicamente activa por sector productivo se distribuye de la siguiente forma: sector primario (agricultura y ganadería) 86.35%, sector secundario (electricidad, agua y construcción) 7.21%, sector terciario (comercio, transporte y comunicaciones, de administración pública, comunales y sociales, restaurantes, personal de mantenimiento y

otros) 5.13% y el no especificado 1.29%.

De manera general, realizando una comparación de fuentes de ingreso de los habitantes del municipio, se destacan las siguientes: a) los que tienen tierra se dedican principalmente a los cultivos de café, caña de azúcar y piloncillo, maíz y frijol, hortalizas (chile y jitomate); a las actividades pecuarias como bovinos, que predominan en la zona baja, ovinos, porcinos y aves, viveros de ornamentales, programas gubernamentales tales como Oportunidades, 70 y más, PROCAMPO y Alianza para el Campo, empleo temporal y permanente de su mano de obra, remesas y talleres artesanales y; b) los que no tienen tierra, obtienen sus ingresos en su mayor parte del empleo temporal y empleo permanente de su mano de obra, programas gubernamentales tales como Oportunidades, 70 y más, PROCAMPO y Alianza para el Campo, Remesas y Comercio. Esta diferenciación no es absoluta, ya que hay múltiples combinaciones de fuentes de ingreso. Por ejemplo, habitantes con tierra que se emplean una parte del año o que tienen pequeños comercios.

En este eje económico, la problemática que enfrentan los habitantes del municipio consiste en que, para la zona baja y media del municipio, durante la temporada de estiaje se presenta la muerte de ganado bovino afectando el ingreso de los productores; ya que el área dedicada a la ganadería es la que ocupa la mayor superficie en ambas zonas. Respecto a la integración de las cadenas productivas a los mercados, la mayoría de los productores agropecuarios del municipio comercializan su producción mayormente en el primer eslabón de la cadena, como materia prima sin procesar o sólo con procesamiento inicial, principalmente a través de trapiches y beneficios húmedos de café. En relación a la tecnología de producción, esencialmente en café y maíz, enfrenta limitantes en el proceso productivo, lo que afecta principalmente sus costos de producción y les restan competitividad.

3.3 Capital Humano

De acuerdo a los resultados del conteo de población 2005, la población en el municipio es de 17,209 habitantes. La situación en el municipio en cuanto a salud, es que sólo cuenta con los servicios médicos preventivos y para casos de enfermedades avanzadas o emergentes, se debe consultar a médicos fuera del municipio con un costo muy elevado. Las principales causas de mortalidad son enfermedades cardíacas, problemas de diabetes, hipertensión y embarazos de alto riesgo.

El índice de desarrollo humano es de 0.65346, el índice de educación es de 0.67704, el índice de salud es de 0.72801, el índice de ingreso es de 0.55533, con cuyos valores el grado de desarrollo humano se considera de tipo medio, ya que la escala es de 0 y 1, siendo el valor de 1, la meta o el valor máximo posible en cada componente.

En cuanto a educación el porcentaje de población alfabeta de 15 años o más es de 75.4%, la población de 6 a 24 años que van a la escuela es de 52.6% teniendo con esto un índice de nivel de escolaridad de 0.678, mientras que la tasa de analfabetismo es de 22.9%, muy superior a la media estatal de 13.4%; pero inferior a otros municipios de muy alta marginación en la entidad, donde este indicador es mayor al 40%. Particularmente, en lo que se refiere a la educación es fundamental romper con las tendencias de deserción escolar y la falta de cobertura; si se aspira al progreso del municipio, habrá que ampliar la infraestructura educativa y sobre todo disminuir los factores que influyen en la suspensión de la formación

escolar, antes de iniciar la licenciatura.

En el eje de desarrollo humano la problemática consiste principalmente, que en algunos centros educativos los alumnos no cubren adecuadamente el plan de estudios de cada ciclo escolar y tienen una formación deficiente para cursar el siguiente nivel de estudios. También, en la mayoría de las comunidades existen viviendas en muy mal estado, afectando la calidad de vida de sus habitantes y que generan condiciones para la presencia de problemas de salud.

3.4. Capital Social

Se han desarrollado diversas organizaciones con fines sociales, económicos y políticos que han contribuido a la construcción de sujetos sociales, que representan ciertos liderazgos en el municipio. Sin embargo, los alcances son más bien incipientes y en este renglón hay mucho por avanzar.

Las organizaciones que actualmente se encuentran funcionando son: la Asociación Ganadera Local, con presencia en todo el municipio, la Unión de Pequeños Productores de Café “Prof. Manuel Sedas Rincón” en la zona alta y la Unión de Productores de Café, principalmente en la zona media del municipio.

Asimismo, existen otras organizaciones de productores que aunque en un inicio se constituyeron, actualmente no están operando como tal y han desaparecido, principalmente debido a que sólo se integraron con la finalidad de obtener algún apoyo del gobierno. Aunado a lo anterior, en muchos casos los dirigentes se corrompieron y buscaron solamente su beneficio personal y no el de sus socios.

La instancia de coordinación, que impulsa los proyectos y acciones productivas, con participación activa y gestión en las instancias públicas de toma de decisiones, es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Comapa.

El nivel organizativo es bajo en el municipio y para impulsarlo se enfrentan dificultades importantes como el paternalismo institucional (federal y estatal), el individualismo de los habitantes y unidades de producción rural.

3.5. Presencia Institucional

La presencia de las instituciones en el municipio, es diversa en número, pero el impacto real es bajo, los programas e inversiones son aplicados como subsidios en su mayor parte y en menor medida, se comparten riesgos o se recurre a los créditos. Algunos empresarios, acuden a los apoyos sobre todo de tipo familiar, porque consideran “riesgoso” adquirir deudas que impliquen intereses y dejar como garantía escrituras de propiedades. Pocas instituciones tienen presencia considerable en el municipio, como son la SEDESOL, sobre todo con el Programa Oportunidades y la Secretaría de Educación y Cultura (SEP_SEC). Las demás no son reconocidas por la ciudadanía, ya que no ha existido verdadera presencia e impacto de las mismas.

Entre las instituciones presentes en el municipio se tienen las del ámbito federal, como son la CONAFOR, SAGARPA, SEDESOL, SEP y SSA. Por parte del estado se encuentra INVEDER y la

SEDARPA.

La problemática en cuanto a la presencia y articulación institucional, consiste en que predominan los programas asistencialistas como Oportunidades y Piso firme, por su mayor cobertura en el municipio. Ciertamente se realizan esfuerzos desde el COMUDERS y se está incrementando la presencia y el impacto de las dependencias, con mayor concurrencia de inversiones en infraestructura y proyectos productivos, mejorando el desarrollo del municipio.

4. DESARROLLO TERRITORIAL, EL COMUDERS Y LOS LIDERAZGOS

Comapa es un municipio con raíces indígenas, aunque estos rasgos ya no se identifican en la población; actualmente, existe una mayor presencia de mestizos, con algunos mulatos y descendientes de inmigrantes italianos. Territorio eminentemente agropecuario, sin presencia industrial importante y poco desarrollo de los servicios; con vocación forestal en las barrancas y cañadas, más aún hacia las estribaciones del Pico de Orizaba.

En un transecto ascendente, se dibujan y señalan tres demarcaciones o franjas, locales, con su patrón productivo característico (cuadro 1).

CUADRO 1. ZONAS PRODUCTIVAS DEL MUNICIPIO DE COPAMA, VER.		
FRANJA O ZONA	ALTURA (msnm)	PRODUCCIÓN
Zona Baja	500-800	Ganado bovino, maíz, frijol.
Zona Media	800-1000	Caña de azúcar, ganado bovino, café, maíz jitomate, frijol y chile.
Zona Alta	1000-1200	Café, caña de azúcar, maíz.

Fuente: INEGI

Las limitantes para la producción y el desarrollo, parece que van en sentido inverso: a menor altitud, la sequía es mayor, los suelos son más delgados y más pedregosos, aumentando la pobreza. Pero esto es sólo aparente ya que el “libre mercado” del café, el intermediarismo y los bajos precios del piloncillo, también han incorporado su dosis de pobreza a la zona media y alta; sobre todo en las últimas dos décadas.

Por el lado político, la procedencia de tres ediles y la actual presidenta, provenientes del Partido Acción Nacional (PAN); porque además, en los cuatro casos, tienen parentesco cercano. Esta relativa estabilidad y permanencia “azul”, ha dado casi 12 años de continuidad al desarrollo rural territorial del municipio; con un sello particular, dirigido hacia las inversiones en infraestructura y proyectos productivos; principalmente enfocados a disminuir las restricciones ambientales y mejorar la tecnología de producción.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS), se creó el 26 de agosto del 2002, en apego a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y al programa respectivo de la SAGARPA. Es el órgano de coordinación y toma de decisiones más importante en cuanto al desarrollo territorial. Se encarga de planear, organizar, seleccionar, evaluar y dar seguimiento a los proyectos rurales. El COMUDERS ha transitado en los últimos dos años, de ser una instancia de operación enmarcada en los programas de la Alianza para el Campo a un intento de concurrencia de recursos y sobre todo, la incorporación de líderes naturales; como consejeros. Estos dos elementos, lo vuelven un caso interesante.

4.1. Comités y órganos de toma de decisiones: liderazgo del COMUDERS

En el municipio se cuenta con órganos de coordinación y toma de decisiones, que de manera ya tradicional, operan áreas correspondientes del desarrollo local territorial. Así, el Comité de Salud, es el encargado de prevenir y tener un control de las enfermedades de todos los ámbitos en las comunidades para una vida digna. Situado en lugares estratégicos en las diversas localidades del municipio, este órgano es promovido por la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

Por el lado educativo, predominan las Asociaciones de Padres de Familia, que se encargan de mantener y en su caso gestionar las mejoras a los planteles educativos. Se tuvo conocimiento de que en la comunidad de Pochote Nuevo, hay el acuerdo de que los jóvenes mayores a 18 años, aunque no tengan hijos, pueden participar en las Asociaciones o Comités de Padres de Familia; siendo ésta una forma de incorporación de jóvenes a los procesos. Por el lado de los maestros, se tiene la presencia de sus estructuras de supervisión y representación sindical.

En los ejidos el Comisariado Ejidal sigue siendo una instancia de toma de decisiones, aunque con la aplicación del PROCEDE, sus funciones o posibilidades de direccionar el desarrollo, son más limitadas. Puede ser el germen para rediseñar instancias para la articulación comunitaria.

La Asociación Ganadera Local es una organización de carácter tradicional, limitada a la representación y documentación de compra-venta de ganado; pero en Comapa se ha tratado de incorporar esta figura y sobre todo a sus líderes como consejeros en el COMUDERS.

En el H. Ayuntamiento se mantienen el cabildo y el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); los cuales tienen una operación tradicional, en función de lo que decide operar la alcaldesa o el presidente en turno. Hay Comités específicos como son el de Oportunidades, 70 y más, de mejoramiento de vivienda, entre otros, que en conjunto permiten la obtención y aplicación de los recursos.

Sin embargo, en Comapa el COMUDERS es referencia obligada; por su presencia dominante en la planeación y gestión del desarrollo rural territorial. Este Consejo, apegado a la LDRS, está integrado por la alcaldesa municipal, como presidenta y el Secretario Técnico, es el jefe del Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) de la SAGARPA. Pero en los 11 Consejeros está la diferencia, ya que representan las comunidades y zonas del municipio; así como los diversos sectores productivos, pero su común denominador es cierto grado de liderazgo en su comunidad y/o área productiva.

En entrevista con el asesor del COMUDERS y la responsable del departamento de Fomento Agropecuario indican como criterios de selección, que los consejeros deben estar más preocupados por el bien común, más que por su beneficio personal y tener cierta ascendencia en la comunidad. Es decir, tener capacidad de convocatoria o "les deben hacer caso" a sus propuestas en su comunidad o sector productivo. De estos consejeros, cinco de ellos, participan en más de un órgano de decisión. También, se consideran los representantes de instituciones federales, en el caso de las que tienen mayor presencia, como es la SEDESOL y de manera normativa la SAGARPA. Esta presencia de liderazgos e instituciones enriquece la toma de decisiones y se acerca a un COMUDERS que logra mayor concurrencia de recursos y avanza en el fortalecimiento institucional.

Desde hace dos años, el asesor municipal juega un papel importante en el liderazgo del COMUDERS. Omar es un ingeniero agrónomo joven y entusiasta, egresado en junio de 2001, de la especialidad de Fitotecnia, en la Universidad Autónoma Chapingo. Su experiencia profesional lo llevó a iniciar pronto en la prestación independiente de servicios profesionales y antes de llegar a Comapa, participó durante cinco años en dos Ayuntamientos en el Departamento Agropecuario en Huatusco y como asesor del COMUDERS del municipio de Zentla, ambos en la zona central del estado de Veracruz. Los honorarios del asesor son cubiertos como parte de las estrategias del componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa Soporte de la SAGARPA y sus ingresos se complementan en el municipio, según proyectos adicionales que se gestionan y resultados obtenidos.

Hasta aquí se han mencionado dos componentes importantes en la operación del COMUDERS en Comapa: consejeros líderes y asesor municipal activo. El tercer elemento es el convencimiento y apoyo de la presidenta municipal a los acuerdos del COMUDERS; con lo cual este Consejo mantiene un liderazgo indiscutible en la gestión de recursos y participación ciudadana para el desarrollo territorial municipal. Es evidente que en los logros obtenidos, en la operación del Consejo y el avance en la concurrencia de recursos, ha sido fundamental el acuerdo y respaldo entre los integrantes que lo conforman. Esto comienza con la dirección coordinada desde la presidenta, la responsable del Departamento de Fomento Agropecuario y el asesor del COMUDERS.

El asesor del COMUDERS, las áreas del ayuntamiento y la presidenta se reúnen y realizan una pre-planeación anual municipal, apartando los recursos que aportará el municipio, en la gestión con instancias oficiales, estatales y federales. En promedio han logrado que con 1.5 millones de pesos del Ayuntamiento (Ramo 33 y otros), se obtenga una inversión de 7.5 millones de recursos externos (estado y federación). En efecto, el asesor del COMUDERS, está involucrado en proyectos de saneamiento, agua y energía eléctrica, mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipo agropecuario, entre otros. Un intento de concurrencia de recursos, un pre-PEC, desde el municipio. Como ejemplo, en 2009, para lograr atraer ocho obras de almacenamiento de agua del COUSSA, por alrededor de seis millones de pesos, que representó el 15% del Programa en el estado Veracruz, el Ayuntamiento sólo aportó, 60 mil pesos para pago del 50% del técnico evaluador de las obras. Este caso demuestra que desde el municipio es posible multiplicar hasta por diez veces la obtención de recursos externos, mediante montos pequeños destinados desde el Ayuntamiento.

En este marco de dominancia del COMUDERS, el plan de Desarrollo Rural Municipal se elaboró a través de reuniones de participación ciudadana y consulta a la comunidad. El Asesor Técnico del consejo se encarga de organizar la información. Se tienen programadas sesiones ordinarias cada mes, pero se reúnen con mayor frecuencia en el periodo de aprobación de los recursos teniendo una asistencia del 90%. Recientemente, el 7 de enero de 2010, en asamblea aprobaron cambios al reglamento interno del COMUDERS, estableciendo sólo una reunión ordinaria de planeación y las reuniones extraordinarias que se requieran de acuerdo a la apertura de ventanillas y avances en las gestiones en los diferentes programas.

En el caso del sector agropecuario se cumplen satisfactoriamente los lineamientos establecidos por SAGARPA y la colaboración con la SEDESOL; sin embargo, con el resto de las secretarías el cumplimiento es poco satisfactorio.

En cuanto a la normativa, en el aspecto legal se cuenta con un reglamento interno aprobado el 07 de Enero de 2009, del cual todos los integrantes tienen firme conocimiento y reconocen que deben acatarse al cumplimiento del mismo. Dentro del Plan para el Desarrollo Rural Sustentable se tiene como misión: “consolidarse como una instancia que promueva la participación ciudadana para la definición de sus prioridades, y con base en ello identificar, ejecutar y fortalecer proyectos integrales de desarrollo rural territorial, con una visión incluyente, plural, democrática y participativa”.

Las instituciones que apoyan proyectos, son: SAGARPA, SE, SEDESOL, SEMARNAT, CONAFOR, FIRCO, SSA, SEP y FIRA, son 17 programas llevados a cabo dentro del municipio, estos programas son ofrecidos por un total de nueve Secretarías.

4.2. Operación del COMUDERS y participación de los Consejeros

Si se quiere caracterizar de manera rápida al perfil de los Consejeros líderes que se buscan en el COMUDERS de Comapa, es el de gestores del desarrollo comunitario o de sus procesos productivos, con amplia experiencia en el desempeño de cargos locales.

Un ejemplo o testimonio, es el del Sr. Pedro Salinas, de la comunidad de Pochote Nuevo, con 18 años de experiencia en diferentes encomiendas. A los 22 años, sin tener aún hijos en la escuela, fue directivo del Comité de Padres de familia (1 año), luego Presidente de la Mesa Directiva para introducir el agua entubada a la comunidad (5 años), Secretario del Comisariado Ejidal (3 años) y luego Presidente de este mismo órgano (3 años), Presidente del Comité para el bombeo de agua del río (3 años) y Presidente del Comité Municipal del PROMAF (3 años). Suficientes vivencias para ser Consejero del COMUDERS, donde se mantienen durante los tres años de vigencia del Ayuntamiento. La rotación dentro de este periodo, ocurre sólo por renuncia de alguno de ellos o solicitud expresa de algún sector productivo o social, como es la incorporación reciente de la representante de los proyectos de mujeres.

La cobertura de áreas, comunidades y procesos productivos, es evidente en la conformación actual del COMUDERS de Comapa (cuadro 2).

CUADRO 2. CONFORMACIÓN ACTUAL DEL COMUDERS DE COMAPA.

NOMBRE	COMUNIDAD	PROCESOS O REPRESENTACIÓN
Pedro Salinas Vera	Pochote Nuevo	Maíz y hortalizas
Jorge Barradas Barradas	Paso Carretas	Ganadería
Carlos Gaspar Muñiz	El Coyol	Ganadería
Fidel Muñiz Lagunes	El Coyol	Maíz
Rufino Fernández Espejo	Comapa (Cab. Mpal.)	Café
Basilides Rosales Reyes	Nacaxtle	Maíz, frijol
Juan R. Espejo Barradas	San Cristóbal	Ganadería, maíz
Juan A. Osorio Hernández	El Limón	Maíz, ganadería
Isaías Ochoa Casas	Vista Hermosa	Ganadería, maíz
Lorenzo Rodríguez Hernández	Cerritos	Ganadería, maíz, frijol
Petra Sánchez Cruz	Nacaxtle	Mujeres
Benicio Ruíz Hernández	Cerritos	Ganadería, maíz

Fuente: Entrevista directa al asesor del COMUDERS.

Actualmente, se está trabajando por incorporar a los otros sectores y que, de esta manera, tengan representatividad dentro del consejo, es el caso de la representante de grupos de mujeres. Sin embargo, en Comapa la distribución de representantes está determinada por el sector primario por zonas de producción (alta, media y baja) y cubriendo las comunidades del municipio con mayor número de habitantes; ya que en total se registran 52 localidades en el municipio.

En la operación de los COMUDERS en el Distrito 05-Fortín de la SAGARPA, se selecciona uno de estos Consejos a los que se denomina como “Consejo Escuela”, que es donde se realizan las capacitaciones de los asesores de los demás municipios y se aplican los conocimientos en sesiones en vivo con los Consejeros. De acuerdo con el asesor en Comapa, ellos han sido elegidos en los dos últimos años y eso le ha servido para preparar materiales, con los demás asesores y motivar a los integrantes de su Consejo, para que tengan una participación más activa.

En las entrevistas realizadas a los consejeros, éstos proponen que más personas de las diferentes organizaciones participen para consolidar este órgano de decisión y de esta manera atraer la atención de las instituciones, para lograr cumplir los objetivos y metas planteados en el PDRM en beneficio del desarrollo rural de Comapa. Al respecto el Asesor del Consejo indica que, la focalización de los apoyos por ahora, ha sido hacia mejorar la producción primaria, bajo la premisa de que una vez logrado esto, se irán conformando organizaciones locales y luego municipales o regionales, para el procesamiento e integración al mercado. En el caso de la representante de los grupos de mujeres ya se ha señalado su reciente incorporación al Consejo; pero en lo que respecta a los jóvenes no se mencionaron estrategias o formas de atención desde el COMUDERS.

Actualmente, los que tienen mayor impacto dentro de las decisiones del municipio son los ganaderos, productores de maíz, de caña y cafetaleros, es por eso que en las comisiones de trabajo y seguimiento del programa municipal de desarrollo rural sustentable son 3 los integrantes que representan estos sectores, cabe mencionar que estos son nombrados de acuerdo al liderazgo que sostienen en cada sector. Estos líderes son los encargados de resguardar la documentación que acredita la gestión y el seguimiento para las fuentes de financiamiento, así mismo informar periódicamente del resultado de la gestión y vigilar la correcta aplicación y evaluación del recurso gestionado.

El representante de los ganaderos dijo que las instituciones que los apoyan son las federales, municipales y estatales y que los beneficiados de estos apoyos y recursos son todas las personas que los soliciten, siempre y cuando cumplan con los requisitos. Sin embargo, de manera reciente y alentados más por la coyuntura política de elección de gobernador, diputados locales y presidentes municipales; hay un sector de ganaderos que manifiestan inconformidad y proponen la creación de una segunda Asociación Ganadera Local; para tener acceso a recursos y representación.

Las autoridades municipales, también, muestran interés para que el COMUDERS desempeñe adecuadamente sus funciones, ya que ante la pregunta sobre su participación en el consejo, la presidenta confirmó esta disposición. Por su parte, la representante de las mujeres menciona que el gobierno municipal ha gestionado los apoyos y el asesor del COMUDERS les ha brindado la asesoría oportuna.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los integrantes del consejo municipal, la totalidad de los encuestados consideran que su participación dentro del mismo es básica para fomentar el buen desarrollo del municipio. Es importante destacar que la operación del mismo se hace con los líderes que principalmente representan al sector primario, ya que ocupa el 86.35%, de esto se deriva el marcado liderazgo de la producción primaria, con el que opera el municipio.

Con base en las preguntas realizadas, acerca de qué espera que logre el COMUDERS, en un plazo de 5 a 10 años, uno de los consejeros comenta: “que haya una transformación total en todos los niveles productivos, educativos y demás con esfuerzo y dedicación, así como lograr hacer las gestiones necesarias para bajar proyectos que beneficien a las demás personas”.

Uno de los integrantes destaca que para él, estar dentro del consejo le ha traído buenas experiencias, ya que conoce los apoyos que llegan al municipio, tiene libertad de expresión, conoce y convive con las personas de las demás comunidades.

De las entrevistas a los consejeros, hay coincidencia en que las experiencias obtenidas como integrantes del COMUDERS son: i) conocer los problemas que afectan a todo el municipio; ii) vigilar la correcta aplicación y el cumplimiento de los acuerdos para la gestión del plan de desarrollo municipal y darle seguimiento y iii) informar periódicamente el resultado de estas gestiones a sus representados.

La situación actual en el municipio presenta grandes retos, principalmente en materia de atención social y económica. La magnitud de estos retos exige la actuación de un gobierno municipal donde los liderazgos tengan una clara visión, valores firmes y prioridades definidas; características que el Plan de Desarrollo del COMUDERS busca convertir en beneficios palpables para todos los habitantes del municipio de Comapa.

5. APRENDIZAJES RELEVANTES

Es claro que el desempeño del COMUDERS de Comapa es positivo y sobresalen los siguientes elementos que favorecen el funcionamiento de este Consejo:

- El interés por parte de la presidenta municipal de Comapa, por participar y mantener activa la operación de este órgano de decisión y considerar sus acuerdos en la distribución presupuestal.
- La presencia del asesor técnico favorece el adecuado proceso de integración con los consejeros de cada sector, así también proporciona la información adecuada acerca de las funciones del COMUDERS, a los integrantes para la difusión del mismo.
- La asistencia mayoritaria de los integrantes del consejo favorece la toma de decisiones, así como el intercambio de experiencias que han adquirido con su participación dentro del consejo.
- Los cargos y comisiones desempeñados antes de entrar al COMUDERS, les proporcionan mucha experiencia a los consejeros, porque les permite tener una visión más integral y de largo plazo. Uno de ellos señala: “si se habla de desarrollo rural, hay que darle perspectiva y un futuro”.

- Mediante la Comisión de Gestión y Seguimiento al PMDRS, establecida en el reglamento actual e integrada por tres consejeros que representan principalmente las zonas: alta, media y baja del municipio, se da seguimiento a la gestión en las diversas fuentes de financiamiento.
- La Comisión de Contraloría Social también vigilará la correcta aplicación y evaluación del recurso, informando periódicamente el resultado de la gestión.
- Los logros en la gestión de proyectos de inversión productiva de diferentes dependencias (SEDESOL, COUSSA, Activos Productivos, PROMAF-SAGARPA) y en la aplicación coordinada de obras tipo social (piso firme, drenaje, entre otras), generan una imagen favorable de concurrencia de recursos y cumplimiento de acuerdos, lo que en conjunto fortalece la función del COMUDERS y contribuye al desarrollo territorial municipal.

Existe cumplimiento en lo establecido en la LDRS, misma que señala en su artículo 24 la creación de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, y en la cual se indica que serán los encargados de definir las políticas del desarrollo rural integral local, tomando en consideración la priorización de las necesidades que los habitantes del sector rural logren identificar, así como definir las líneas de acción estratégicas a desarrollar con base a un diagnóstico participativo e incluyente, además de la definición e implementación de un plan de acciones estratégicas para lograr llevar a cabo el Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Comapa.

No podemos olvidar que tanto las prioridades como los programas derivados del diagnóstico municipal para formular el Plan de Desarrollo Municipal Sustentable (PMDRS) que integran las acciones del COMUDERS están orientadas a promover el desarrollo social y humano de la población en un ambiente de libertad, equidad, tolerancia, seguridad, confianza y respeto. Asimismo, pretenden conducir el desarrollo del municipio basado en la participación ciudadana y guardando un equilibrio entre los factores económicos, sociales y ambientales para garantizar una calidad de vida cada vez mejor, y así impulsar el verdadero Desarrollo Territorial.

De acuerdo a la investigación realizada del COMUDERS en Comapa, se identificaron algunos problemas internos y externos que afectan la operación de este órgano de decisión. Los problemas externos identificados son:

- El desarrollo rural territorial del municipio está influido por los intereses políticos y el paternalismo, que pueden provocar división de los sectores, como está ocurriendo entre los ganaderos.
- Las Instituciones gubernamentales que deberían apoyar los programas rurales para fomentar el desarrollo rural sustentable, se han alejado del municipio, principalmente las del ámbito estatal; provocando que los alcances del PMDRS; no avancen al ritmo planteado.
- La operación basada sólo en los liderazgos locales del municipio, si bien permite avances importantes, no es suficiente como estrategia única para lograr impactos más generalizados en la población; ya que los consejeros buscan favorecer a sus sectores.

- Existe falta de respaldo de las autoridades gubernamentales (estatales y federales), para la realización de la gestión de los programas en beneficio de los habitantes del municipio completo.

Esta problemática ocasiona que la operación del COMUDERS, no tenga la articulación completa para incidir en todos los ejes de desarrollo municipal y se favorezca el desarrollo de todo el municipio. Aunque, ciertamente los recursos nunca serán suficientes y habrá siempre la necesidad de focalizar su aplicación.

Los problemas internos identificados son:

- La falta de capacitación de los consejeros para tener un amplio conocimiento sobre el desarrollo rural.
- La falta de participación de algunos consejeros durante las reuniones ordinarias para expresar sus opiniones acerca de los planes de trabajo.
- El insuficiente conocimiento acerca del reglamento interno por parte de los consejeros, ya que saben de su existencia, más no la profundidad y alcances del mismo.
- A pesar de que el Consejo opera desde el 2002, no se ha logrado la integración de todos los sectores (primario, secundario y terciario), ya que solo se ve representatividad del sector primario. Esto si bien concuerda con la importancia de este sector, es pertinente ir avanzando en la integración de las mismas cadenas productivas hacia la transformación y comercialización de los productos.
- Se carecen de estrategias de atención e incorporación a los jóvenes del municipio, a la vez que la atención específica a las mujeres apenas comienza.

6. CONCLUSIONES

Con base en la información obtenida mediante encuestas, entrevistas, recorridos y consulta de documentos del COMUDERS, algunas conclusiones preliminares son las siguientes:

- Los integrantes del Consejo saben qué es un COMUDERS y sus funciones.
- Tienen clara la misión y visión del COMUDERS en un periodo de 5-10 años.
- Cuentan con un reglamento y conocen su aplicación como instrumento regulador de sus funciones.
- El funcionar como Consejo Escuela les ha permitido intercambiar puntos de vista y ampliar su visión, al interactuar con asesores de otros municipios.
- Saben de los beneficios de formar parte del COMUDERS como medio para el acceso a recursos federales, estatales y municipales, vía proyectos para sus comunidades y sectores productivos.
- Reconocen el papel integrador de las autoridades municipales en la operación del COMUDERS.
- La incorporación de consejeros con cierto liderazgo, ha sido positiva y permite focalizar los proyectos y recursos, pero es importante ampliar la incorporación de las mujeres e iniciar pronto acciones con los jóvenes.
- Los tres elementos o triada que en Comapa ha generado un éxito relativo del COMUDERS son: los consejeros son líderes locales, la presidenta apoya al Consejo y respeta sus decisiones; así como, un asesor cercano a lo que debe ser un 'agente' para el desarrollo rural.

Mención específica requiere la concurrencia de recursos y articulación institucional lograda en el COMUDERS de Comapa, por ahora con mayor énfasis en la creación de infraestructura y desarrollo de proyectos productivos, bajo cierta coordinación con obras de tipo social. Ello representa un ejemplo de que se puede avanzar en la concurrencia de recursos, para el desarrollo rural territorial de los municipios; estableciendo estrategias desde lo local, logrando aplicar aunque sea parcialmente, lo establecido en los programas de los otros dos niveles de gobierno.

Algunas líneas de acción, a manera de recomendaciones para el COMUDERS de Comapa, son las siguientes:

- Fortalecer la representación de los consejeros líderes, para cubrir de mejor manera las comunidades y sectores productivos del municipio. Cuidar de no convertir el COMUDERS en una instancia muy grande, que dificulte su operación.
- Seguir impulsando y ampliar la concurrencia de recursos, con base en la estrategia general de desarrollo rural territorial municipal, la coordinación desde el Ayuntamiento y la asignación de recursos ex profeso, para la gestión dirigida.

- Diseñar en el corto plazo un programa de incorporación de jóvenes a los procesos de desarrollo comunitario y municipal; así como, ampliar la representación y participación de grupos de mujeres, sin dejar de considerar otros sectores vulnerables de población: adultos mayores, jornaleros, mujeres embarazadas y lactantes, entre otros. Incorporar elementos de tipo social y cultural al PMDR, empezando por abatir el analfabetismo en el municipio.
- Promover en mayor medida acciones y proyectos para la conservación y/o recuperación de recursos naturales, disminuyendo la contaminación de suelos y aguas; avanzando hacia la sostenibilidad ambiental de los procesos productivos y de desarrollo social.
- Iniciar procesos de desarrollo de organizaciones económicas, con base en el avance de las inversiones productivas y de infraestructura, para mejorar las condiciones de inserción en los mercados e integración de las cadenas productivas.

7. LITERATURA CITADA

- Centro Estatal de Desarrollo Municipal. *Presidentes Municipales 1998-2000*. Editora del Gobierno del Estado. Xalapa, Ver.
- Secretaría de Gobernación. 1988. *Enciclopedia de los municipios de México*. Los municipios del estado de Veracruz, México D.F.
- Gobierno del Estado de Veracruz. 1998. *Municipio de Comapa, enciclopedia Municipal Veracruzana*. Xalapa, Ver. 296 Págs.
- Gobierno del Estado de Veracruz. 1999. *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Ags.
- INEGI. 2005. *Censo de Población y vivienda del Estado de Veracruz*. Aguascalientes, Ags.
- Robles M., R. 2009. *El Municipio*. Ed. Porrúa. México, D.F. 447 págs.

ANEXOS

Datos del municipio de Comapa

LÍMITES	
NORTE:	Puente Nacional, Totutla y Tlacotepec de Mejía
SUR:	Zentla
ESTE:	Paso de Ovejas y Soledad de Doblado
OESTE:	Huatusco, Sochiapa y Zentla

Fuente: INEGI

Información Demográfica:

De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de COMAPA es de 16 870 de los cuales 8 500 son hombres y 8 370 son mujeres.

POBLACIÓN				
AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	PROPORCIÓN ESTATAL (PORCENTAJE)
2010	17 209	8 603	8 606	0.23590
2005	16 870	8 500	8 370	0.23726
2000	17 094	8 776	8 318	0.24742
1995	14 274	7 419	6 855	0.21186
1990	14 939	7 788	7 151	0.23986
1980	11 494	6 109	5 385	0.21334

Fuente: Para 1980 a 2005 INEGI y para 2010 CONAPO.

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO (2005)	
CONCEPTO	REFERENCIA
Adultos alfabetizados	25
Alfabetizadores	43
Bibliotecas públicas	1
Becas otorgadas	113

Fuente: INEGI.

EMPLEO (2000)

CONCEPTO	REFERENCIA
Población de 12 años y más	11529
Población económicamente activa	5051
PEA ocupada	5020
Sector primario	4001
Sector secundario	408
Sector terciario	538
No especificado	73
PEA desocupada	31
Población económicamente inactiva	6446
Estudiantes	1192
Quehaceres del hogar	4292
Jubilados y pensionados	10
Incapacitados permanentes	80
Otro tipo	872
Tasa de participación económica	0.44 %
Tasa de ocupación	0.99 %

Fuente: INEGI

MARGINACION (2005)

CONCEPTO	REFERENCIA
Grado de marginación	Alto
Índice de marginación	1.00978
Lugar que ocupa a nivel estatal	41
Lugar que ocupa a nivel nacional	401
Población analfabeta de 15 años o más	22.87 %
Población sin primaria completa de 15 años o más	59.07 %
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	23.20 %
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	5.48 %
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	38.5 %
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	60.49 %
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	37.26 %
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	100 %
Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	80.67 %

Fuente: CONAPO

INDICE DE DESARROLLO HUMANO (2002)

CONCEPTO	REFERENCIA
Grado de desarrollo humano	Medio
Índice de desarrollo humano	0.653459847
Índice de educación	0.677038604
Índice de salud	0.728011246
Índice de ingreso	0.555329692

Fuente: PNUD.

El índice de desarrollo humano, así como sus componentes varían entre 0 y 1. Un valor de 1 establece la meta o el valor máximo posible en cada componente.

B. Fotografías del municipio de Comapa



Fotografía 1. Representante de los ganaderos, en el COMUDER

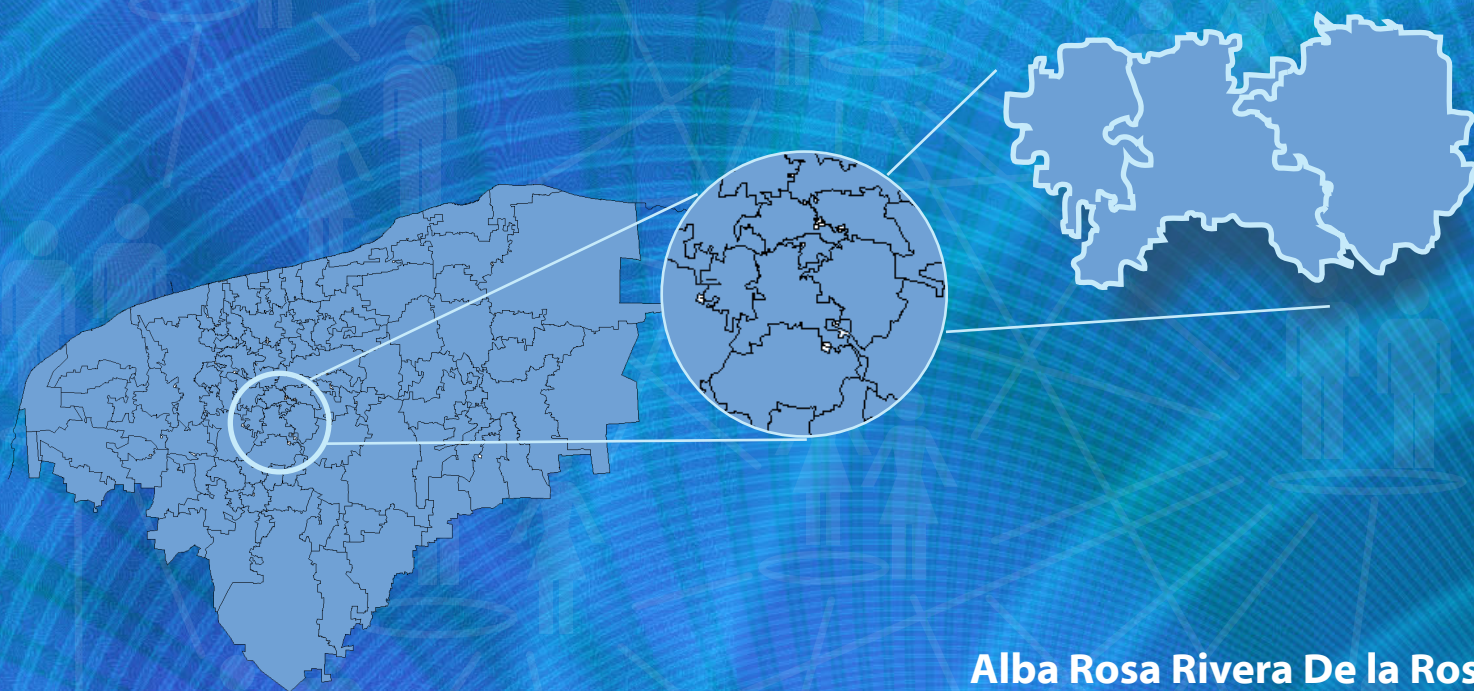


Fotografía 2. Parque municipal



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipios Cuzamá, Homún y Huhí, Yucatán



Alba Rosa Rivera De la Rosa

**Colaboradores: Lilian Albornoz Mendoza
Javier Becerril García
Magally Ancona Cobá**

Universidad Autónoma de Yucatán

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSEJOS. INSTITUCIONALIDAD Y CONCURRENCIA
 5. LECCIONES APRENDIDAS
 6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
 7. REFLEXIÓN FINAL
 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- ANEXOS

1. PRESENTACIÓN

En Diciembre de 2009, se firmó un Convenio de Colaboración Específico entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán (FE-UADY) para llevar a cabo un Proyecto de Investigación con el nombre de “Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural”. El objetivo general del Proyecto es el establecimiento de una red de investigadores para el análisis y la colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo y gestión territorial.

Como objetivo específico se acordó realizar un estudio que evaluara la Institucionalidad y la Concurrencia como temas centrales y, como ejes de la investigación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables, CMDRS, que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, DRS. Al mismo tiempo, se elaboraron y determinaron los indicadores para ser detectados en visitas de campo.

Cada participante escogió dos municipios; en nuestro caso se seleccionaron los municipios de Cuzamá y Huhí, en un inicio y luego se incorporó el municipio de Homún, todos del Estado de Yucatán. Los tres municipios conforman un territorio integrado, con características socio-económicas particulares; son continuos y contiguos, comparten un flujo laboral y una articulación en mercados locales de bienes y servicios, están vinculados entre sí por el corredor industrial y la carretera federal número 180, aspectos que determinan un territorio, según Hagget, 1979 y Giménez, 2001, entre otros.

Para llevar a cabo la investigación¹ procedimos, en una primera fase, a conocer las características generales de los municipios, con diferentes fuentes, INEGI, CONAPO, CONEVAL, SIAP-SAGARPA, Censos Económicos y otros; y se recopiló información referente a marginalidad, pobreza, información económica por sectores. Con esta información se realizó un informe sobre las características generales de los municipios, capital físico y ambiental, humano, social y económico.

En una segunda fase, se programaron entrevistas con los Presidentes Municipales y sus colaboradores, Síndico, Tesorero, Secretarios, representantes de los Consejos y Regidores. En esta fase se obtuvo, a parte de las entrevistas, información correspondiente a las Actas Constitutivas de los Consejos, Planes Municipales de Desarrollo, Cédulas de Análisis Situacional (SAGARPA), identificación de los Asesores Municipales por parte de SAGARPA y el representante del CADER, Órdenes del Día y Lista de Asistentes a las reuniones de los CMDRS, Programas de Trabajo, Reglamento Interno del CMDRS, Informe de la Concurrencia Institucional, entre otros documentos y personajes claves para la investigación.

¹ Agradecemos la valiosa participación en esta investigación de los estudiantes Viridiana Pardenilla Loeza, Carolina Solís Flores, Saúl Pérez Gamboa y Ernesto Mendoza Vidal. De igual forma a los Presidentes Municipales, a sus colaboradores cercanos, así como a la población de los municipios que muy amablemente nos cedió parte de su tiempo y de su espacio para la realización de esta investigación.

En una tercera y última fase, se elaboraron cuestionarios para conocer el funcionamiento real del CMDRS y sus miembros. En Cuzamá se entrevistaron a 13 participantes de los consejos, en Huhí a 9 y en Homún a 12, así como a los Coordinadores Municipales y representantes de CADER.

Con esta información se elaboró un diagnóstico general y logró detectarse el grado de Institucionalidad y Concurrencia que mantiene actualmente el territorio, donde los CMDRS son importantes instancias que vinculan a las instituciones con la participación ciudadana.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

Los tres municipios que conforman el territorio², pertenecen a la región central ex henequenera ubicada en la región centro-sur y noroccidente del Estado de Yucatán, formando parte de una región amplia y extensa, que comprende 62 municipios de los 106 que conforman el estado e incluye el municipio de Mérida capital del estado. (Quezada, 2001). En esta región habitan un poco más de 1.2 millones de personas que corresponde al 67% del total de la población estatal (INEGI, 2009). Uno de sus rasgos históricos más importantes es que esta región formó parte de la bonanza del henequén de finales del S. XIX e inicios del S.XX.

Durante ese periodo, Yucatán mantuvo el monopolio de la producción del henequén como único productor a nivel mundial lo cual permitió a la región prosperar económicamente (Zárate y Albornoz, 1999). A partir de los años 20 del siglo pasado, los productores yucatecos comenzaron a perder liderazgo por la incorporación de nuevos países exportadores del henequén y la aparición de fibras sintéticas como el nailon. En los años 30 se inicia el descenso de los precios de las fibras elaboradas con el henequén, proceso que al prolongarse provocó el colapso del sector henequenero yucateco en los años 80. Antes de su declive, 50% de la población del estado dependía de la producción del agave. A raíz del colapso en la producción henequenera, los gobiernos estatal y federal crearon en 1984 el programa "Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral", cuyo objetivo fue impulsar la diversificación de cultivos hortícolas y citrícolas, así como la formación de unidades ganaderas porcícolas y avícolas.

En 1992, con el cierre y liquidación de Cordeles de México (CORDEMEX)³, el gobierno estatal instrumentó el programa "Desarrollo Regional de la Zona Henequenera". La finalidad de esta política fue promover el establecimiento de industrias maquiladoras y generar empleos, evitar la migración masiva y reducir la pobreza. No obstante, el crecimiento de las plantas maquiladoras no se reflejó en el aumento de la demanda laboral como se esperaba y finalmente creció la migración a la ciudad de Mérida capital del estado y a Cancún, centro turístico del vecino estado de Quintana Roo (Quezada, 2001).

Zárate y Albornoz (op. cit.) reportan que en 1998 había un poco más de 110 plantas maquiladoras en todo el estado; 24 ubicadas en la zona henequenera donde se contrataba a

2 3 De aquí en adelante cuando hablemos de territorio hacemos referencia a nuestros tres municipios en estudio Cuzamá, Homún y Huhí.

3 Empresa paraestatal que procesaba y manufacturaba el henequén en Yucatán para la producción de cordeles, se creó en 1961, antes de su creación Estados Unidos manufacturaba toda la fibra..

un poco más de 25 mil personas. De acuerdo con Gravel (2008) a partir del año 2000, el sector maquilador en el estado ha padecido diversas fluctuaciones coyunturales y estructurales manifestando desde entonces estancamiento. Para el año 2008 se estima que la maquiladora empleaba sólo alrededor de 26 mil trabajadores en todo el estado. Si tomamos en cuenta el total de la población económicamente activa del estado de Yucatán para el año de 2007 donde se estimaron 837,930 personas, apenas el 3.14% estaba empleado en las maquiladoras. Por lo tanto, las fuentes de empleo de la maquiladora son poco significativas para la generación de empleo en el total de Estado. De lo anterior se deriva la importancia de políticas públicas que conlleven y estimulen actividades locales de empleo y autoempleo.

A raíz del colapso henequenero de la segunda mitad del siglo pasado y la pérdida en el dinamismo del sector maquilador durante lo que va del siglo XXI, la economía de la región ha experimentado transformaciones: la cría de cerdos, la producción de miel, pequeños talleres que maquilan bolsas de diferentes tipos y ropa. Se observa también, el aumento de la demanda de trabajadores rurales para actividades en el sector de servicios, en el área de la construcción urbana y turística y de trabajo doméstico, en Mérida y Cancún (Quintal, Lezama y Viana, 2008). No obstante, que las diferentes actividades relacionadas con el sector turismo son importantes generadoras de empleo y que el estado de Yucatán recibe un poco más de 1.4 millones de visitantes al año, la industria turística del territorio no ha aprovechado al máximo su potencial natural existente para el bienestar de sus habitantes. (OCDE, 2007).

Actualmente, más de la mitad de la población del territorio habla lengua indígena maya y se encuentran en un nivel de marginación alto, con un grado de desarrollo medio alto y con un porcentaje todavía significativo de población analfabeta: 17%, superior a la media del estado que es de 10%. (Ver cuadro 8 anexo)

Esta información coloca a nuestros municipios en una situación vulnerable, primero, porque se trata de una zona con población predominantemente indígena maya-hablantes y algunos de ellos analfabetas, aspecto que dificulta la comunicación con autoridades institucionales e incluso el propio entendimiento de conceptos que utilizan las diferentes instancias ciudadanas como los CMDRS. Segundo, porque mantienen un alto grado de marginación con bajos índices de crecimiento económico, aunque, hay que resaltarlo, la tasa de crecimiento del territorio es de 1.8% superior a la media estatal del 1.1%, sin ser todavía representativa de un fuerte crecimiento.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico-Ambiental

El territorio se ubica en la región II Centro del estado de Yucatán, de las VII regiones económicas que el COPLADE divide a la entidad. Con respecto a su ubicación fisiogeográfica los municipios seleccionados están dentro de la cuenca hidrológica del norte de Yucatán que abarca el 90% del estado y es una zona importante de cenotes y aguadas.

La región se caracteriza de forma natural por la disponibilidad de agua, además de la formación de cenotes. Del total de 352 cenotes existentes en la región centro, 204 de ellos, es decir, el 58% del total, se encuentran en el territorio. Entre los cenotes más importantes

aprovechados por la actividad turística ubicados en el municipio de Cuzamá encontramos Chelentun, Papakal, Chaczinicche, entre otros. En Homún el cenote Sacamucuy, Yax Bacabtun y otros. En Huhí se encuentra el cenote Uusil y en Homún la laguna Yalahau, aunque estos dos últimos tienen un importante potencial turístico, aún no se consideran como parte de la actividad económica de la región.

Con un total de 535.23 km² en el territorio, en Cuzamá sólo un 7% se dedica a la agricultura, en Homún un 5% y en Huhí un 1%, en promedio más del 80% del territorio corresponde a vegetación secundaria de selva. Es muy probable que de ahí se obtengan recursos como la leña, alimento para ganado, caza (venado), así como la recolección, manejo y comercialización del makech (escarabajo que se vende como artesanía en Mérida y se alimenta de madera).

De la extensión territorial dedicada a la agricultura la mayor parte es de temporal y existen porciones clasificadas con vegetación secundaria cuyas especies arbóreas más abundantes son el bonete, la amapola, la ceiba y el pochote. En su fauna, algunas especies predominantes son tejones, conejos y saraguatos. La región está clasificada como cálido-sub-húmeda con lluvias en verano. Tiene una temperatura media anual de 26.5° C y una precipitación media anual de 1,200 milímetros.

3.2. Capital Humano

La población total del territorio, en el 2005, fue de 16,248 habitantes, de los cuales el 34% es población económicamente activa. En Cuzamá se observa una moderada especialización en actividades del sector terciario, mientras que en Huhí y Homún una especialización en actividades del sector secundario. El territorio presenta un tercio de la población económicamente activa ocupada en actividades primarias, lo que explica el predominio del escenario rural. La relación entre los tres municipios tiende a ser complementaria, es decir, se busca la especialización para funcionar como una región.

El indicador de mortalidad infantil se mantiene por encima de la media estatal y el ingreso per-cápita del territorio en promedio alcanza los 2,898 dólares muy inferior a la media estatal de 6,342 dólares.

El grado de desarrollo humano se mantiene en medio alto, indicando que las fuentes económicas existentes tienen un impacto positivo en los habitantes locales (ver capital económico). Más del 90% de la población tiene energía eléctrica y agua entubada, el servicio de drenaje se mantiene todavía por debajo de la media estatal.

De acuerdo a datos de CONEVAL, la pobreza alimentaria disminuyó positivamente en la región del año 2000 al 2005, pasando del 50% al 20%; la pobreza en capacidades también, presenta mejoría pasando del 58% al 28%. Con respecto a la pobreza patrimonial, aunque se observa mejoría, todavía más del 50% no tienen beneficio patrimonial. En este rubro es importante mencionar la política estatal para la construcción de pequeñas casas de cemento y los baños rurales, que sin demeritar la ayuda estatal dejan mucho que desear en términos de vivienda digna y condiciones de sanidad para los habitantes. Difícilmente ocupan las casas para vivir, sus techos bajos de concreto guardan un enorme calor en época de verano,

haciendo más agradable sus casas tradicionales construidas con palma de huano⁴. Con respecto a los baños rurales tendrán que habilitarse para que los habitantes puedan usarlos de la manera habitual, sin tener que ser ellos los que saquen los residuos, la región carece de drenaje y la fosa séptica tiene costos.

3.3. Capital Social

En los tres municipios encontramos al frente de las reuniones del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable y de otros consejos, (Ver Cuadro 1 anexo), la participación de los representantes de organizaciones locales, como los apicultores, ganaderos, agricultores y milperos, artesanos, bolseros, henequeneros⁵, ovinocultores, representantes de cultura, tricitaxistas, deportistas, salud, educación, de protección civil, etc. Se logró detectar, no obstante que la mayoría de estas representaciones se mueven dentro de un protocolo para cumplir con los requisitos que establece los reglamentos de los Consejos, pero en la realidad algunos de ellos desconocían incluso sus propios cargos.

Existen otras organizaciones sociales independientes, como sociedades productivas, un ejemplo en cada uno de los municipios es; “Porcicultores de Cuzamá” su giro es producción, engorda y cuidado de toda clase de ganado porcino y bovino, “Hondonada I de Huhí” su giro es la producción, industrialización, y comercialización de productos agropecuarios y “Crucero de Kampepen II S.P.R. de R.I” su giro es la producción y comercialización de productos agrícolas, entre otras sociedades productivas.

Y, también, se encuentra la “Cooperativa paseo eco-turístico de Chuncanán” que representa a trabajadores de la localidad de Chuncanán, municipio de Cuzamá, para llevar a cabo un paseo eco-turístico. Esta actividad les ha permitido a los habitantes de la localidad fortalecer las actividades eco-turísticas del territorio y ser una fuente importante de ingresos aproximadamente para 40 familias; de hecho es la actividad económica más importante de la localidad.

El paseo consiste en que pequeños carritos “trucks”, jalados por caballos sobre rieles de cauville⁶, llevan a los turistas a conocer tres Cenotes de la región; Chelentún (piedra recostada), Chacsinic´ché (árbol con hormigas pequeñas) y el de Bolonchoojol (nueve goteras).

Actualmente, se desencadenó un conflicto entre la cooperativa y la cabecera municipal de Cuzamá, quien desea encargarse de la administración de la cooperativa, los “truckeros” -así se les conoce a los trabajadores que dan el servicio de llevar los “trucks” a los cenotes- reclamaron ese derecho por ser ellos lo que generaron la idea original y el trabajo constante de más de 20 años. La cabecera municipal manifestó que las vías donde transportan los

4 La palma de huano, también llamada Sabal es un tipo de palma que crece en la región y que desde épocas prehispánicas ha dotado a los mayas de alimento, medicina, material para construcción, artesanías, etc.

5 El henequén sigue sembrándose en diferentes municipios de Yucatán, en el territorio, Homún cosechó 65 toneladas de henequén con un valor de \$389,000 pesos en el año 2008. Lo venden como fibra y se utiliza para la fabricación local de bolsas, hamacas, ropa y artículos de ornato como flores, pantallas para lámparas, etc.

6 Rieles importados de Francia a finales del S.XIX y principios del S.XX que aún se conservan en buen estado, los carritos “trucks” transportaban el henequén a las haciendas durante la bonanza henequenera. Algunas haciendas todavía desfibran el henequén, pero la mayoría están abandonadas como es el caso de la hacienda del paseo de Chuncanán.

carritos son propiedad de la cabecera municipal de Cuzamá y sólo habían estado en préstamo, mismo que había vencido, por lo que era necesario un replanteamiento de los servicios.

La cabecera municipal invertirá a través de la CDI una doble vía para los trucks -existe una sola vía, el de ida o vuelta tiene que salirse para dejar pasar al contrario-, así como otros servicios de restaurantes y palapas. En este momento los turistas son compartidos (uno y uno) entre la cooperativa de Chuncanán y la cooperativa que representa a la Cabecera Municipal. Llegaron aparentemente a un acuerdo, se espera, sin embargo, que existan más acuerdos y negociaciones que permitan no sólo el mejoramiento de los servicios sino la equidad en el reparto de la derrama económica de los beneficios que genera el paseo ecoturístico a los habitantes de la localidad.

Las organizaciones ciudadanas, llámense sociedades productivas o cooperativas, siguen siendo los motores fundamentales de las voces de los agentes locales. En el territorio como ya lo mencionamos, hay una buena dotación de ellas y representan importantes proyectos productivos o de servicios; no obstante, todavía falta el fortalecimiento de liderazgos que permitan ser el eje de la transformación económica-social y que conduzcan a un crecimiento económico sostenido. Esta falta de liderazgos está relacionada con recursos insuficientes, marginación en el caso de los habitantes maya-hablantes y por la cultura política de autoritarismo y corporativismo (caciquismo) existente. De estos aspectos hacemos referencia también, cuando hablamos de Institucionalidad.

A pesar de lo anterior, logra detectarse en la ciudadanía la preocupación real y auténtica para organizarse, manifestarse y sobre todo obtener mejores resultados productivos, de comercialización o de servicios.

3.4. Capital Económico

La economía del territorio es diversificada y complementaria; además de la milpa de maíz principalmente de temporal, se produce henequén, aguacate, chile habanero, chile verde, limón y naranja, pepino y frutas como melón y sandía. La población del territorio tiene una larga historia en actividades agrícolas y el régimen de tierra es predominantemente ejidal.

En el sector pecuario y como una característica económica de todo el territorio, la producción más importante corresponde al ganado porcino y bovino y en segundo lugar el huevo para plato y la producción de miel.

En el sector secundario y terciario sobresale la fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos; en este rubro se incluye la producción de bolsas donde Huhí tiene la producción más significativa. Otras actividades importantes son la industria alimentaria, prendas de vestir, manufacturas, artesanías de madera. En servicios sobresale la actividad de comercio al por menor para los tres municipios.

En términos económicos, tenemos el éxito local de los “bolseros” pequeños talleres familiares que producen bolsas de todo tipo, principalmente en Huhí y Homún, su producto lo venden en Cancún y en Mérida. Es importante también, el impacto de la proliferación en todo el

territorio de taxis en motocicleta o bicicleta que han permitido, además de intensificar la comunicación entre los tres municipios, aumentar el autoempleo y el ingreso a familias.

3.5. Capital Institucional

El máximo órgano de decisión de los tres municipios es el Cabildo, está compuesto por el Presidente Municipal, el Secretario, Síndico, Tesorero, diferentes Regidores como el de servicios públicos, seguridad pública, protección civil, agua y alcantarillado, parques y jardines, de ecología, etc. En segunda instancia, y también a nivel de todo el territorio, están los Consejos como el COPLADEMU y otros Consejos como el del Desarrollo Rural Sustentable objeto de estudio de este trabajo.

Los integrantes del COPLADEMU son en su mayoría autoridades y funcionarios municipales (regidores, directores de ayuntamiento, tesoreros, comisarios) y representantes del sector social (padres de familia, etnia maya, etc.), los representantes de los productores son minoría.

Los CMDRS están formados en su mayoría por los diferentes representantes de actividades productivas, aunque también se encuentran en minoría representantes de actividades culturales, educativas, de salud, de protección civil, etc., la cantidad de asistentes está entre 10 y 20 representantes en promedio.

El objetivo fundamental de los CMDRS es permitir la interacción ciudadana con las autoridades del municipio no sólo para la asignación y reparto de los recursos, sino también para manifestar propuestas de desarrollo de la región en todos los ámbitos, social, económico, cultural, educativos, etc; funciona también, para recibir quejas y peticiones especiales al Presidente Municipal y a sus colaboradores cercanos.

Dentro de las Instituciones que participan en el territorio en términos de recursos para la población se encuentran, SAGARPA, SEDESOL, SEMARNAT, (INCA Rural), SFAYP del Gobierno del Estado, FONAES, CNA, CDI, CONAFOR, entre otras instituciones.

Los programas más representativos del territorio son Oportunidades, 70 y más y Microrregiones de la vertiente social de la SEDESOL.

PROCAMPO, PAPIR, PROGAN, Desarrollo Ganadero, etc. de la vertiente de competitividad de la SAGARPA, destinados a los apicultores, porcicultores y agricultores.

FONAES está más encaminada a proyectos relacionados con maquila de ropa, artesanías y talleres de herrería.

Por parte de la CDI proyectos estratégicos de Ecoturismo para la construcción de palapas rústicas, manejo, conservación y explotación de Cenotes.

4. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSEJOS. INSTITUCIONALIDAD Y CONCURRENCIA

4.1. Institucionalidad

En los municipios de la región central exhenequenera, los CMDRS se crean a finales de 2004, por gestiones del consejo estatal y distrital (con sede en Acanceh, Cabecera Municipal). Se convoca a todos los actores locales a la sesión de constitución, presidentes municipales que fungen como presidentes de los consejos; representantes del CADER Acanceh, en su papel de secretarios técnicos de los consejos; comisarios ejidales y municipales; representantes de organizaciones de productores y del sector social; regidores; representantes de dependencias federales y estatales.

Cuando se crearon los consejos, los miembros gozaban de representatividad y legitimidad ante sus representados. Además, los productores y organizaciones tenían amplias expectativas ya que se les había dicho que recibirían apoyos y financiamiento para sus proyectos. Sin embargo, poco a poco, se fue desalentando su participación debido a numerosas causas. Una de ellas, la inexistencia de un techo presupuestal que pudiera atender algunas necesidades urgentes y por lo tanto ha alentado la gestión de proyectos directamente con las dependencias que ofrecen los distintos programas de apoyo a sus actividades. Además, la conformación del Consejo se fue modificando con los sucesivos cambios de administración municipal, pues en las invitaciones de adhesión se favoreció a los parientes y amigos del grupo en el poder.

Los Consejos terminaron por ser excluyentes y por lo tanto, poco representativos, donde la mayoría de miembros se desempeñan como funcionarios del ayuntamiento. Para cumplir con la normatividad, la autoridad municipal los hace fungir y aparecer en las actas de sesiones como representantes de productores aún cuando éstos no tengan relación con alguna actividad productiva.

Antes de la creación de los CMDRS, han venido funcionando los Comités de Planificación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), de forma paralela, pero sin coordinar acciones ni recursos humanos y monetarios y por lo tanto, en total desvinculación. Los COPLADEMUN dependen de la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado, y manejan fondos de los ramos 26 y 33, de fortalecimiento municipal y la infraestructura social municipal. La conformación de este órgano es muy parecida a la de los CMDRS, como habíamos mencionado anteriormente, en este último hay mayoría en representantes de actividades productivas, mientras que, en COPLADEMU hay mayoría en funcionarios del ayuntamiento.

Los COPLADEMUN son coordinados a nivel regional, en el caso de los municipios bajo estudio, por la representación del COPLADE con base en Izamal, la cual se le conoce como Centro de Desarrollo Municipal (CEDEM). En las sesiones se definen los proyectos que serán financiados con los recursos presupuestales, para los cuales se elaboran los Programas Operativos Anuales, como requisito para su aprobación final.

En los municipios también encontramos otras instancias de participación sectorial como son los Consejos de Educación, Consejos y Comités de Salud, Consejos de Protección Civil y Consejo de Bando de Policía y Buen Gobierno.

En las visitas a las comunidades y en las entrevistas a los consejeros, los investigadores participantes pudimos percibir que el COPLADEMUN es la instancia a la que se otorga el mayor reconocimiento, pues venía funcionando ininterrumpidamente desde hace varios años antes de la operación de los CMDRS.

La participación al interior de los Consejos es poco representativa y reproduce lo que sucede en la comunidad. Son muy pocos los miembros que expresan su opinión. Los que defienden y expresan su punto de vista son sólo dos o tres personas que en la mayoría de las veces corresponde a la figura del presidente municipal, síndico y el director de desarrollo rural del ayuntamiento. La mayor parte de los miembros solo asiste a las reuniones para informarse o para cumplir con lo que marca el protocolo. En las entrevistas con los consejeros encontramos que ni siquiera procesan adecuadamente la información que reciben, pues tienen una idea muy vaga o poco clara de la importancia de la operación de los Consejos así como de las leyes y normas que la regulan. El problema detectado también, en todo el territorio, es la incapacidad para expresarse adecuadamente de forma verbal, lo cual puede deberse al alto índice de analfabetismo o a que la lengua materna es el maya y no el español, ya que las sesiones se desarrollan en éste último idioma.

El grupo que integra al CMDRS se identifica plenamente, es un grupo que trabaja coordinadamente, pues como se ha mencionado comparten parentesco, media una amistad, o hay una afinidad por pertenecer al mismo partido político.

4.1.1. Conocimiento del marco legal y normativo desde lo local

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es la encargada de normar la conformación y operación de los CMDRS. Son de especial importancia los artículos 24, 25, 26 y 27 como la base del fomento a la participación de la población rural en la planeación del desarrollo y distribución de recursos en la figura de los CMDRS. La organización y funcionamiento también es normada por un Reglamento Interno, el cual es tomado del formato original proporcionado por la SAGARPA y después adaptado, en teoría⁷, por los consejeros al contexto regional y municipal.

Los asesores municipales⁸ conocen a detalle el marco normativo. Explican con sus palabras y con un alto grado de dominio los artículos de la ley y el reglamento interno de los consejos que asesoran. En las sesiones hacen su mejor esfuerzo por difundir y hacer del conocimiento de los consejeros el marco legal y normativo que les atañe. Para ello, el coordinador organiza talleres con la ayuda de una guía impresa (proporcionada por el INCA Rural), para preparar material, la cual utilizan en el desarrollo del taller. El material de apoyo utilizado han sido DVD's, rotafolios que junto con las técnicas para alentar la participación de los asistentes,

⁷ Este documento es un formato proporcionado por la SAGARPA, se hace un esfuerzo por adaptarlo al contexto local, pero pensamos que no es suficiente, para su buen funcionamiento sería necesario adaptarlo a las necesidades socioeconómicas de los municipios.

⁸ Cuzamá y Homún comparten el mismo asesor municipal, existe otro para Huhí. Dependen de la SFAYP del gobierno del estado y sus pagos se realizan con recursos de la SAGARPA.

hacen más visual y ameno el desarrollo de la sesión. En las actas, a las cuales los investigadores tuvimos acceso, está documentado el proceso de formación de consejeros por medio de fotografías de la sesión y del material de apoyo, por lo que la impresión de los investigadores, al leer los documentos correspondientes, fue que los consejeros conocían el marco legal de los CMDRS.

Para corroborar tal impresión, el grupo de investigación diseñó un cuestionario que se aplicó a los consejeros, con el fin de establecer el grado de conocimiento del marco jurídico. Se realizaron entrevistas a más del 90% de los consejeros de los tres municipios, durante varios días de trabajo de campo. Los resultados de la evaluación son poco alentadores. Ningún consejero, incluidos los presidentes municipales, pudieron explicar el objeto de la LDRS. La gran mayoría dijo haber escuchado durante las sesiones dicha ley, pero no podían explicar con sus palabras el fin de la misma. En cuanto al reglamento interno, hay una leve mejoría ya que el 37% pudo explicar algún elemento de la misma. Los artículos que se mencionaron con mayor frecuencia fueron los relativos a las convocatorias de las sesiones ordinarias y la conformación de los consejos.

El conocimiento del reglamento interno es muy pobre, además, los consejeros tienen una idea poco clara del objeto de este documento. Como se mencionó anteriormente, el bajo nivel de procesamiento de la información que reciben en talleres y la poca comprensión de los temas que se abordan en las sesiones, podría estar relacionado con el alto índice de analfabetismo (primaria no terminada) y el bajo dominio del idioma español, imponiéndose como una barrera a la integración y participación en este tipo de instancias.

El poco conocimiento del marco jurídico y normativo casi siempre está relacionado con su pobre cumplimiento por parte de las autoridades, ya que la ignorancia de la población es aprovechada por los funcionarios para cometer actos poco honestos o practicar la corrupción en provecho personal o de grupo. Para ello, y para comprobar nuestra hipótesis inicial, incluimos en el cuestionario el reglamento interno de los CMDRS y fuimos preguntando la opinión acerca del grado de cumplimiento por parte de las autoridades. Se leyeron los artículos 24, 25, 26 y 27 de la LDRS y todos los artículos del reglamento interno. Los resultados de la evaluación se presentan en el anexo 1. La media de cumplimiento alcanzó una puntuación de 64 puntos de 100 en los municipios de Cuzamá y Huhí, en el caso de Homún la media fue de 61 puntos.

La razón para explicar que en los tres municipios la media se comportara casi igual, confirma la existencia de un territorio, es decir, los tres municipios comparten la misma riqueza natural, realidad socio-económica, (marginación, analfabetismo, son maya-hablantes) la misma historia (zona exhenequenera) y la búsqueda de su complementariedad en actividades productivas (bolseros, trukeros, etc.) como ya se explicó anteriormente.

4.1.2. Apropriación de la misión y la visión

El proceso de planeación se inicia en la definición de la misión y la visión, a partir de las cuales se derivarán los planes de desarrollo, las líneas estratégicas y los proyectos a atender. La misión es la razón de ser de la instancia, es el propósito orientado a atender las necesidades de un colectivo. La visión es el enunciado del estado deseado en el futuro, que fija el rumbo,

plantea retos, sirve como punto de consenso, estimula la creatividad y la coordinación de esfuerzos (Münch, 2005).

Pese al esfuerzo del coordinador por tratar de destacar la importancia y relevancia de ambos valores y difundir su contenido entre los mismos consejeros y autoridades del municipio, en las entrevistas pudimos darnos cuenta que aquellos tenían una idea muy vaga del concepto. Además, ninguno pudo declarar ni expresar con sus propias palabras, ni articular una frase para explicar el contenido de la misión y visión del CMDRS que ellos mismos habían elaborado. La idea que tenían de la misión, en palabras de algunos consejeros, es “lo que somos” y la visión “lo que se quiere”, pero no pudieron explicar con mayor detalle lo que significaba cada una.

La actualización de la misión y la visión y su validación por el pleno del consejo fue un punto de acuerdo del programa anual de trabajo (PAT). Los programas son similares en los tres municipios y son elaborados por el asesor municipal. En este documento se plasma la agenda de trabajo de los consejeros tales como las actividades, los productos y sus fechas de entrega. Las sesiones ordinarias se convocan en función de las actividades programadas a determinadas fechas, con el objetivo de cumplir en tiempo y forma, aunque siempre se lleva un retraso de meses en su cumplimiento⁹.

4.2. Concurrencia

La política rural mexicana ha cambiado en la última década: de una política agrícola intervencionista a una política multisectorial, con un enfoque de abajo hacia arriba y con perspectiva territorial (OCDE, 2007).

La Ley de DRS aprobada en 2001 crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) como un mecanismo de coordinación entre distintas secretarías. Está conformada por: a) SAGARPA, b) Secretaría Economía, c) SEMARNAT, d) Hacienda, e) SCT, f) SS, g) SEDESOL, h) SRA, i) SEP, y j) SENER. Y la creación de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, como órganos participativos para la sociedad civil. Se crea también el Programa Especial Concurrente (PEC). Todo ello con el objetivo de integrar un “presupuesto rural” (OCDE, 2007).

Entre los programas federales destinados a áreas rurales sobresalen dos políticas: la social, que atiende el combate a la pobreza, educación y salud; y la productiva, que atiende el desarrollo de la economía rural. Otras políticas federales que impactan las áreas rurales son: provisión de infraestructura básica y productiva; ambiental, agraria y laboral.

Las secretarías que tienen un mayor impacto en las áreas rurales con programas específicos son; la SAGARPA con el Programa de Desarrollo Rural y como ya lo mencionamos, PROCAMPO, PAPIR y la SEDESOL con la Estrategia Microrregiones, entre otros. Ambos programas incluyen diversos aspectos: perspectiva territorial e integral de desarrollo rural, no se centran en subsidios sino en inversiones, y coordina esfuerzos de diferentes actores.

⁹ La periodicidad se menciona en el cuadro de indicadores de base. En el caso de los municipios de Cuzamá y Homún, las reuniones se convocan cada mes y medio en promedio y para Huhí cada dos meses.

Otras instituciones importantes federales y estatales son FONAES, CDI, SFAYP del Gobierno del Estado, además de CNA, CONAFOR, INCA Rural, ITA de Conkal, FIRCO, SEDUMA entre otras.

Según informe de Concurrencia del asesor municipal de Cuzamá y Homún, el año 2008 FONAES benefició a 6 personas con los siguientes proyectos, \$845,000 pesos para tres productores que maquilan ropa, \$265,000.00 pesos para un taller de herrería, 299,000 pesos para un Invernadero y 280,000 para un restaurante.

Para el año 2009 la SFAYP del Gobierno del Estado asignó al CMDRS la cantidad de \$287,417 pesos para Moto-Taxis, un programa que tuvo 30 beneficiarios en el municipio de Homún.

El informe reporta una importante gestión concurrente entre la SFAYP y la CDI para un proyecto eco-turístico que incluye las construcción de palapas rústicas, manejo, conservación y explotación de cenotes en los municipios de Homún y Cuzamá (Chuncanán).

Por parte de SEDESOL están por aprobarse un proyecto de apicultura, un invernadero, una fábrica de jugos y una panadería.

El cuadro 3 reporta más información respecto a la concurrencia de las instituciones y programas implementados en el territorio, así como los programas que provienen de organismo no gubernamentales, fundaciones y otros actores.

Este es un análisis transversal entre dependencias de los tres niveles de gobierno, ONGs y fundaciones que convergen en un mismo territorio y que implementan e inciden en el desarrollo territorial rural. Los resultados detectados son los siguientes:

- La coordinación horizontal particularmente entre SAGARPA y SEDESOL se observa limitada y con ordenamientos legales distintos: Ley de Desarrollo Rural Sustentable (SAGARPA) vs. Ley de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Estos problemas se dejan sentir en los municipios, donde ambas secretarías tienen estructuras administrativas que actúan en el mismo territorio. SAGARPA utiliza los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, propuestos por la LDRS. Mientras que la SEDESOL utiliza las instituciones de planeación local preexistentes: COPLADES y COPLADEMUN. Lo anterior propicia que algunos programas descentralizados a nivel local sean poco efectivos.
- Programas como PROCAMPO, PROGAN, PAPIR, son institucionales, no se diseñaron con acción participativa de los municipios o de acuerdo a necesidades locales.

5. LECCIONES APRENDIDAS

En el caso de los municipios de la región encontramos un valioso legado histórico, cultural, económico y de recursos naturales en especial los cenotes. Pero, también la presencia de la pobreza, marginalidad, alcoholismo, sumisión, analfabetismo, condiciones precarias de vida, autoritarismo y caciquismo político. Los CMDRS, como ya lo mencionamos, son importantes “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos” (LDRS, Artículo 24). Se identifican factores internos y externos que limitan y otros que favorecen la función de los consejos.

5.1. Factores internos que limitan la correcta operación de los consejos:

- La participación en los consejos es protocolaria y cuando mucho informativa, con poca legitimidad de representación; son pocos los miembros con capacidad de liderazgo y con un papel más activo en la toma de decisiones y gestiones de proyectos.
- Poco conocimiento del marco jurídico y normativo (LDRS y Reglamento Interno). Control del CMDRS por parte de las autoridades municipales.
- Falta de respaldo institucional del gobierno federal (CADER) y estatal.
- Presidentes municipales controlados por liderazgos consolidados o con participación pasiva (Huhí). Pérdida de confianza en la autoridad municipal en su papel de presidente del CMDRS al mantener los mismos compadrazgos en esta instancia.
- Poca organización e inexperiencia en el manejo de la información estadística y cualitativa.
- Los habitantes asentados en localidades dispersas (menos de 500 habitantes), son los grupos socialmente excluidos y más vulnerables.
- Gran parte de la población habla lengua maya, su nivel de español es mínimo. El entendimiento de reglamentos y leyes es casi inaccesible para esta importante parte de la población.
- Se reportaron conflictos sociales entre los habitantes (Chuncanán), lo que muestra una falta de coordinación y liderazgo de la sociedad.

5.2. Factores internos que favorecen la operación de los consejos

- Algunos habitantes rurales entrevistados en el territorio están ávidos de conocimiento y oportunidades de empleo.
- La experiencia de los asesores municipales y su disposición al trabajo. La disposición de los consejeros al trabajo en equipo
- El reconocimiento de las autoridades municipales de la importancia de los CMDRS.
- Las sesiones se convocan de forma regular. Los consejeros se han identificado con el asesor municipal y trabajan en armonía.

- En Cuzamá y Homún, los presidentes municipales presiden las reuniones y asisten regularmente. En Huhí la presidenta municipal no se presenta, lo hace en su lugar su esposo como presidente del DIF.

5.3. Los Factores externos que limitan la operación de los consejos

- Hace falta una coordinación multisectorial a través de todos los órganos de gobierno y entre secretarías.
- En opinión de los presidentes municipales entrevistados converge una opinión: 3 años de gobierno no son suficientes para llevar a cabo cualquier proyecto de desarrollo rural o dar continuidad.

5.4. Factores externos que favorecen la operación de los consejos:

- El fortalecimiento de los (CMDRS) como instancias de participación ciudadana con los representantes institucionales del municipio, la importante participación de los asesores municipales (SAGARPA) y representantes de Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)
- La existencia de importantes herramientas como el Programa Especial Concurrente (PEC), con el objetivo de crear un presupuesto rural integrado con los programas de distintas secretarías, orientadas a áreas rurales.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) que conforma a varias secretarías.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

Pudimos observar que, la población tiene una conciencia clara de sus necesidades económicas; en Cuzamá, por ejemplo, aprovechar y explotar adecuadamente sus recursos naturales como los cenotes y llevar a cabo paradores turísticos. En todo el territorio, dotar a la población de mejores servicios de salud, educación, protección civil, etc. Fortalecer las actividades productivas como la milpa de maíz, la miel, actividades pecuarias de ganado bovino y porcino, actividades industriales como maquila de bolsas y ropa (Homún y Huhí), incentivar servicios de transporte interno como los trici y/o moto taxis.

Es importante mencionar que los CMDRS tienen una participación fundamental para la obtención de recursos de esas actividades, por ejemplo, los que se gestionaron a través de la CDI para el paseo eco-turístico de Chuncanán, los que se llevaron a cabo para la adquisición de motos-taxis en el municipio de Homún, proyectos para maquila de ropa y bolsas, en el municipio de Huhí, y otros, como invernaderos y panaderías, en los tres municipios.

En términos institucionales, sin embargo, la población no tiene una conciencia clara de su participación en cuanto liderazgos y la toma de decisiones estratégicas, normalmente este proceso se deja en manos de los políticos y sus colaboradores, Pensamos que este aspecto dificulta la tarea de hacer funcionar adecuadamente a los CMDRS. No obstante, de acuerdo a la LDRS, del fortalecimiento de los CMDRS y de su correcto funcionamiento se contribuiría a

“la soberanía y seguridad alimentaria, a fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable”, entre otros aspectos estratégicos para el desarrollo de las comunidades rurales en México”, (Artículo 5o.). Por lo tanto, consideramos que una alternativa coherente con los objetivos de la LDRS, debería contemplar continuar con el funcionamiento de los CMDRS como rectores del fomento al desarrollo en las comunidades, pero tomando en cuenta algunas recomendaciones.

Líneas de acción de institucionalidad en el corto plazo:

1. Fortalecer la participación del Asesor Municipal y representantes de CADER, quienes conocen las Leyes y las necesidades de la población y también son el vínculo entre los Presidentes Municipales sus colaboradores cercanos y la población; deben tener una función más estratégica, continua y cercana en los municipios. Estar acompañados de un conjunto de asesores contratados por Gobierno Federal o Estatal para fomentar el buen funcionamiento de los CMDRS.
2. Identificar perfectamente a los representantes de las actividades productivas, culturales, educativas de protección civil, etc. para que, con antelación, se les invite a participar en las reuniones de los Consejos. Si estos representantes no existen, debiera invitarse a la población a participar.
3. Supervisar a quienes se les están destinando los recursos, vigilando que beneficien a la mayoría de la población. En el caso de la población que habiendo solicitado su recurso, éste no les fue otorgado, levantar un informe explicando la razón.
4. En las reuniones de los Consejos la votación deberá ser cuidadosamente democrática y evitar los compadrazgos, incluso establecerlo como una norma a seguir.
5. Reuniones de los representantes de los Consejos y población con el Asesor Municipal donde se explique claramente la LDRS y la importancia de los CMDRS, dar a conocer el sustento de la participación ciudadana como clave para el avance y desarrollo del municipio.
6. Elaboración de lista de asociaciones de productores por municipio por parte de la SAGARPA y difusión entre consejeros y productores en general de los programas de gobierno para el apoyo a programas productivos, así como los mecanismos de acceso a los recursos de tales programas.
7. Seguimiento de las reuniones, acuerdos y trabajos de los CMDRS por parte de los consejos distritales con sede en Aanceh, los cuales no se mencionan en las juntas del CMDRS.

Como una **línea de acción de institucionalidad en el mediano y largo plazo** es que la población haga suyos los Consejos, sin una necesidad tan contundente de la intervención de los Asesores Municipales que finalmente se mueven como figuras externas. Será necesario identificar un líder interno de cada municipio que hable lengua maya y español (bilingüe), que conozca las necesidades del municipio y pueda en caso necesario explicar reglamentos y la propia ley en ambos idiomas, de tal suerte que se logre tener una conciencia ciudadana que exija la rendición de cuentas y elija democráticamente a sus representantes, con una

cultura de compromiso hacia sus propias metas y las del municipio. Este proceso impediría, en gran parte, el autoritarismo y corporativismo (caciquismo) existente hoy en día.

Como importantes **líneas de acción en cuanto a concurrencia** tenemos las siguientes:

- La política de desarrollo rural concurrente debe tomar en cuenta la diversidad de las actividades económicas y la heterogeneidad de las regiones rurales.
- Es importante fortalecer una coordinación multisectorial a través de todos los órdenes de gobierno, entre secretarías y actores públicos y privados.
- Respecto a los proyectos que se gestionan a nivel local o estatal, la mayoría son instituciones federales. Además, la mayoría de estos proyectos atienden a una minoría de la población, no cubriendo a la totalidad de la población objetivo. Se reportaron pocos proyectos con diseño, gestión e implementación participativa local como los relacionados con eco-turismo, maquilas de bolsas y ropa, servicios de moto y trici-taxis. Sin embargo, este proceso deberá fortalecerse con más participación y liderazgo local.

Otras líneas de acción:

- El turismo rural o ecoturismo tiene un alto potencial por la herencia cultural, riqueza en recursos naturales, y arqueológica que existe en los pueblos, debería explotarse tomando en cuenta la participación local y acción colectiva.
- Fomentar proyectos de energías renovables en las áreas rurales: principalmente energía solar y bio-energía.
- Los gobiernos locales deben aprovechar la cercanía que existe entre el territorio en estudio y la Riviera Maya, lugar que es visitado por un poco más de 7 millones de turistas, representando una ventana de oportunidad para el turismo rural y ecoturismo de aventura.

CAPÍTULO VII. REFLEXIÓN FINAL

Visitar los municipios, conocer a los Presidentes Municipales y acercarse a la población para recibir impresiones buenas o malas, siempre representa una excelente experiencia para ampliar nuestro horizonte de conocimiento y conocer a las comunidades rurales, su funcionamiento, sus necesidades y sus liderazgos. Aunque la vida en los municipios rurales se mueve diferente en tiempo y espacio a las ciudades, hogar de gran parte de la población del planeta, logramos identificar que siempre está presente en la población la visión de prosperar e integrarse al desarrollo en todos los ámbitos, educativos, de salud, productivos, de servicios, etc.

Lamentablemente nuestro escenario rural en los municipios es todavía muy precario en términos de conciencia ciudadana, social e institucional, lo que tiene que ver. Indudablemente, con el autoritarismo y caciquismo existentes.

No obstante lo anterior, la población ve a los Consejos (CMDRS) como una alternativa viable, que bien instrumentada podría llevar a superar niveles de pobreza y fortalecer importantes

proyectos económicos en el territorio. Nuestra propuesta, es el fortalecimiento de estas instancias y la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que establece la seguridad y soberanía alimentaria, el fomento a la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Diario Oficial de la Federación, 7 de Diciembre de 2001
- Flores, Murilo (2007), La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible, Revista Ópera, Mayo Vol. 7 Número 007, Universidad Externado de Colombia, Colombia, Pp. 35-54.
- Gravel, N. Yucatán (2008) "Post-Maquiladora" El futuro del sector exportador en Revista de Economía de UADY. Segundo semestre año XXV, Vol. II, No.71
- Giménez, Gilberto (2001), Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas, Alteridades 11 (22), Pp. 5 -14.
- Hagget, Meter (1978), Geography, a modern synthesis, Third edition, Harper International Edition. New York.
- Hiernaux, D. (1997). "Espacio –temporalidad y las regiones", Ciudades, 34, Puebla, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), Anuario Estadístico de Yucatán, 2008
- MontañezG. y O. Delgado (1998), Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional, Cuadernos de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, Vol. VII, No. 1-2, Colombia.
- Münch, L. (2005) Planeación Estratégica. El rumbo hacia el éxito, Editorial Trillas, México.
- OECD (2007) "Territorial Reviews Yucatan", México., vol. 2007, no. 35, 226 pp. En <http://puck.sourceoecd.org/vl=5958731/cl=23/nw=1/rpsv/ij/oecdthemes/99980096/v2007n35/s1/p11>
- OECD (2007) Rural Policy Reviews México
- Quezada, Sergio. (2001) "Breve historia de Yucatán. Fideicomiso Historia de las Américas "Serie Breves Historias de los Estados de la República Mexicana. EFE, Colegio de México, México. 288 pp.
- Quintal-Palomo A. J., A.F. Lezama-Pacheco, y M.A. Viana Dzul. (2008) La industria de la construcción: factor relevante del desarrollo de Yucatán. UADY y CMIC. México.
- Yúnez-Nauade, A., J. Méndez-Navarro, E. Nava-García, J. Becerril-García y A. Latapí- Escalante (2009). Informe etapa 2 A. Programa dinámicas territoriales rurales (DTR) territorio Yucatán. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Zarate-Hoyos G. Albornoz M. L., (1999), "Maquiladoras opción para la zona Henequenera de Yucatán, México", Comercio Exterior, volumen 49, número 10, México, octubre de 1999, p.891

ANEXOS

Cuadros y Mapas

CUADRO 1. SOCIEDADES PRODUCTIVAS DE CUZAMÁ			
SOCIEDAD	TIPO	FECHA DE INSC.	GIRO
UNIDAD CUZAMÁ	SOCS.PROD.RURAL	29/09/1994	Producción , engorda y cuidado de toda clase ganado bovino y porcino
PORCICULTORES DE CUZAMÁ	SOCS.PROD.RURAL	07/10/1994	Producción , engorda y cuidado de toda clase ganado porcino y bovino
UNIDAD SANTIAGO NATIVIDAD	SOCS.PROD.RURAL	10/10/1994	Producción , engorda y cuidado de toda clase ganado porcino y bovino
ACTUM DZONOT	SOCS.PROD.RURAL	14/11/1994	Producción , engorda y cuidado de toda clase ganado bovino y porcino
DZULI CAB	SOCS.SOL.SOCIAL	09/02/1995	Producción, industrialización y comercialización de productos agrícolas
SPR NOHCHAKAN	SOCS.PROD.RURAL	16/05/2000	Siembra, recolección, cosecha, distribución, comercialización de hortalizas, árboles frutales, granos y en general productos agrícolas y la producción, engorda y cuidado en general de toda clase de ganado bovino y porcino
SPR DE RI UNIDAD HORTIFRUTÍCOLA LUNCHE	SOCS.PROD.RURAL	04/04/2002	Producción y comercialización de productos agrícolas en especial de chile habanero y otros cultivos diversos
SAN EDUARDO DE CHUNKANAN SPR DE RI	SOCS.PROD.RURAL	09/09/2003	Producción y comercialización de productos agrícolas
SEMILLERO TZITZ SPR RI	SOCS.PROD.RURAL	25/09/2003	Producción y comercialización de productos agrícolas
CHAN-IC SPR DE RI Paseo Eco-turístico de Chuncanán	SOCS.PROD.RURAL Cooperativa	01/10/2003	Producción y comercialización de productos agrícolas Paseo Eco-turístico

Fuente: Registro Agrario Nacional, Subdelegación técnica, Mérida, Yuc.

CUADRO 2. SOCIEDADES PRODUCTIVAS DE HUHI			
SOCIEDAD	TIPO	FECHA DE INSC.	GIRO
IXINHAA	SOCS.SOL.SOCIAL	18/08/1995	Producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la consecución de sus fines; suscribir títulos y operaciones de crédito que en derecho procedan (Tixcacal Quintero. Ejido)
LOS GANADEROS DE HUHI SSS	SOCS.SOL.SOCIAL	26/06/1996	Producción, industrialización y comercialización de productos ganaderos
HONDONADA DE HUHI SSS	SOCS.SOL.SOCIAL	07/04/1998	Producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios
ULUN BALAN SPR DE RI	SOCS.PROD.RURAL	22/10/1998	Producción, recolección, co secha, distribución y comercialización de toda clase de patrones cítricos y en general de productos agrícolas, como hortalizas, árboles frutales y granos. La producción y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios para la consecución de su objetivo social.

Fuente: Registro Agrario Nacional, Subdelegación técnica, Mérida, Yuc.

CUADRO 3. SOCIEDADES PRODUCTIVAS DE HOMÚN			
SOCIEDAD	TIPO	FECHA DE INSC.	GIRO
KANLOL	SOCS.SOL.SOCIAL	20/06/1994	Hortícola
KOO'LELEX MAYAS	SOCS.SOL.SOCIAL	15/05/1996	Producción, industrialización y comercialización de productos agroindustriales
MUJERES DEL NORTE DE HOMÚN	SOCS.SOL.SOCIAL	25/06/1996	Producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios. Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la consecución de sus fines, suscribir títulos y operaciones de crédito que en derecho procedan
X'MEJEN KUM SSS	SOCS.SOL.SOCIAL	01/08/1996	Producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios. Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la consecución de sus fines. Suscribir títulos y operaciones de crédito que en derecho procedan
JEEL KUXTAL SSS	SOCS.SOL.SOCIAL	23/04/1997	Producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios. (Poblado: San Isidro Ochil)
ARTESANIAS EN CEDRO SSS	SOCS.SOL.SOCIAL	17/11/1997	Producción, industrialización y comercialización de productos artesanales (Poblado: San Isidro Ochil)
LOS TICOS DE HOMÚN S.PR DE R.I.	SOCS.PROD.RURAL	15/08/2003	Producción de gran variedad de hortalizas y ganadería. La instalación, operación, explotación, venta de toda clase de productos, plantas, almacenes, granjas, invernaderos y establecimientos agropecuarios en general

CUADRO 3. SOCIEDADES PRODUCTIVAS DE HOMÚN

SOCIEDAD	TIPO	FECHA DE INSC.	GIRO
VIRGEN DE PIEDRA SPR DE RI	SOCS.PROD.RURAL	24/09/2003	Producción y comercialización de productos agrícolas
CRUCERO DE KAMPEPEN SPR DE RI	SOCS.PROD.RURAL	29/09/2003	Producción y comercialización de sus productos agrícolas
CRUCERO DE KAMPEPEN II SPR DE RI	SOCS.PROD.RURAL	01/10/2003	Producción y comercialización de sus productos agrícolas

Fuente: Registro Agrario Nacional, Subdelegación técnica, Mérida, Yuc.

254



YUCATÁN

CUADRO 4. CONCURRENCIA (MONTOS DE PROGRAMAS).

CONCEPTO	CUZAMÁ	HOMÚN	HUHÍ
Monto del programa Reconocer por municipio	724917.15		1058364.39
Acciones y monto invertido en construcción, modernización, reconstrucción y conservación de carreteras estatales de octubre del 2008 a septiembre del 2009			
Bacheo emergente de los caminos Acanceh-Homún-Huhí	103,682.26		
Monto invertido en municipios vulnerables mediante el Programa Fortalecer por región y municipio	61,836.45	61,836.45	61,836.45
Monto de los créditos autorizados del Fondo de Promoción y Fomento a las empresas de Yucatán según sector empresarial por municipio			
Total	80,000	72,000	30,000
Industria	40,000		
Servicios	40,000		
Comercio		72,000	30,000
Aportación del fondo de apoyo a la productividad agropecuaria del Estado de Yucatán por municipio	150,000	270,000	99,148

Fuente: Anexo Estadístico. Segundo Informe de Gobierno

CUADRO 5. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POBLACIÓN

INDICADOR	CUZAMÁ	HOMÚN	HUHÍ	YUCATÁN
Población total	4,800	6,951	4,497	1,818,948
Población analfabeta	15.76	18.57	17.3	10.8
Grado de marginación	alto	Alto	alto	Alto
Lugar en el contexto estatal	26	61	40	*
Tasa de mortalidad infantil	34	31.2	32.5	27
Ingreso per cápita en dólares	2,526	3,323	2,845	6,342
Grado de desarrollo humano	medio alto	medio alto	medio alto	medio alto
Lugar a nivel nacional	751	1105	873	11
Tasa media anual de crecimiento 2000-2005	1.6	2.3	1.6	1.1
Población con energía eléctrica	94.1	94.6	96.6	96.6
Población con agua entubada	92	84	92.5	92.7
Población con drenaje	19.2	24.9	43.4	70.3
Personas por vivienda	4.4	4.2	4.2	4.2
Población en loc. Con más de 2500 habitantes	74.5	83.8	97.3	83
Pob. de más de 5 años que habla lengua indígena	66.9	63.2	55.1	33.33
Año 2000				
Pobreza alimentaria	50.9	42.1	51.7	35.1
Pobreza capacidades	61.3	51.8	62.3	42.7
Pobreza patrimonial	85.8	77.5	83.4	62.4
Año 2005				
Pobreza alimentaria	22.3	21.9	15.6	18.1
Pobreza capacidades	31.3	30.8	23.5	26.2
Pobreza patrimonial	58.7	58.2	49.9	51.7

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000-2005, INEGI 2005, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2000-2005

CUADRO 6. POBLACIÓN, VIVIENDAS Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

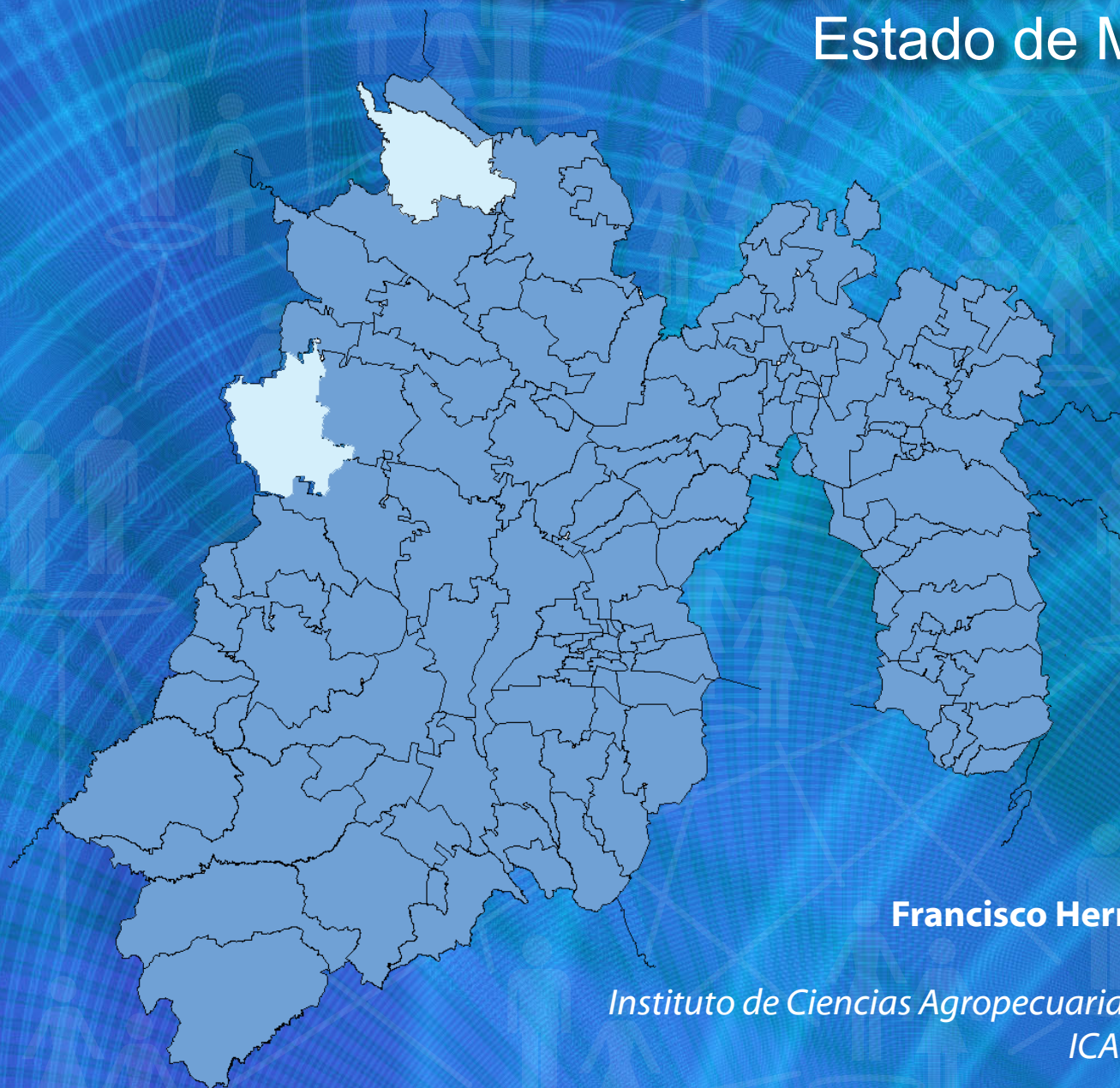
MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL EN 2000	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN 2000	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA EN 2000	POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO	POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR SECUNDARIO	POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR TERCIARIO
Cuzamá	4,387	1,434	1,713	429	428	562
Homún	6112	2139	2,273	509	894	710
Huhí	4,227	1,443	1,623	464	576	371

Fuente: INEGI, 2000



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipios Aculco y San José del Rincón, Estado de México



Francisco Herrera Tapia

*Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales
ICAR-UAEMEX*

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS ACTORES EN LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS
4. CARACTERIZACIÓN DE AMBOS CASOS
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
7. BIBLIOGRAFÍA

258



EDO. DE MÉXICO
Región Atlacomulco

1. PRESENTACIÓN

Los municipios rurales de Aculco y San José del Rincón del Estado de México, se sitúan al norte de esa entidad federativa; al igual que todos los municipios de México se encuentran facultados para que sus gobiernos instituyan los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

La LDRS es considerada como innovadora a partir del enfoque territorial del desarrollo que manifiesta en su contenido. El enfoque territorial comprende la concurrencia institucional como estrategia de desarrollo rural, y en teoría esta modalidad de desarrollo busca entre sus mecanismos de intervención el aglutinamiento de programas y dependencias en torno a estrategias de cambio social en determinado espacio local.

En este caso el desarrollo territorial y su gestión se circunscriben al plano municipal, y la concurrencia institucional comprende la inclusión de los actores rurales e institucionales, compuestos principalmente por el sector público, con el apoyo de la sociedad civil organizada y el sector privado representado por las empresas. Esta renovada estrategia de cooperación local puede contener elementos detonantes para transitar a un modelo de apoyo al campo que supere la falta de inversión pública y de organización rural, más aún, después de que ha quedado claro que desde hace casi tres décadas en México “ni los programas de política sectorial, ni los incentivos para la agrupación empresarial, ni los llamados a la concurrencia mercantil, dieron los frutos anhelados” (García, *et al*, 2008:28).

Se considera al territorio como un entramado de actores locales que generan cohesión social a través de un sistema de articulación que permite una dinámica de beneficio colectivo. En este aspecto destaca el tema de la gestión concurrente del desarrollo, es decir, una estrategia de gobernanza de decisiones compartidas que hacen del gobierno local un actor protagónico y articulador de su propio desarrollo, en sintonía con las expectativas del desarrollo nacional. Es decir, el gobierno local se considera bajo esta tesitura como un agente detonador de desarrollo, “de ahí la importancia concedida a la descentralización del Estado para que los municipios o regiones cuenten con suficiente autonomía. El liderazgo del municipio en el desarrollo local, *empowerment*, es imprescindible como catalizador, coordinador y facilitador de oportunidades en el ámbito local, así como impulsor de la equidad” (Alcañiz, 2008:311).

El territorio y sus actores son relevantes en la gestión del desarrollo, y el gobierno municipal necesariamente adquiere un rol estratégico que aprovecha la concurrencia institucional en beneficio del sistema productivo local, pero al mismo tiempo demanda de las instancias superiores la afirmación de su condición como gobierno, no sólo por el marco federalista en el cual se entablan las relaciones intergubernamentales, sino por el carácter representativo del Ayuntamiento Municipal y de los organismos de participación social que se integran al municipio (CMDRS), ya que al mismo tiempo estos organismos determinan la priorización de las necesidades de la población local hacia las cuales debe enfocarse la concurrencia institucional.

Esta visión municipalista del desarrollo pretende dar reconocimiento al gobierno local, al tiempo que también exige el mejoramiento de sus procesos administrativos y de profesionalización de la gestión territorial. Al incorporar una visión más ampliada del desarrollo los actores locales podrán enriquecer las propuestas de desarrollo municipal. Este tipo de planificación local que pasa por el tamiz de los organismos de gestión y participación como los CMDRS, contempla el análisis multidimensional del potencial que existe en los temas económicos, sociales y ambientales, donde las instituciones pueden actuar y concurrir para atender los problemas o liberar el potencial de desarrollo subyacente en los municipios rurales.

En este contexto el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el INCA-Rural y la Universidad Autónoma del Estado de México, esta última, a través de su Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR) participan en la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, con el objetivo de analizar y colaborar en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo rural y gestión en México.

Como parte del trabajo de la Red se documentaron los casos de la gestión territorial de dos municipios del Estado de México: Aculco y San José del Rincón, logrando su sistematización a partir de en información recopilada con integrantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), asesores de los CMDRS y funcionarios municipales del sector rural.

Los hallazgos principales en los que se centran los estudios de caso se debaten entre el carácter protocolario de los CMDRS *versus* su papel real en la gestión del territorio, entendida esta última como la capacidad de articular “una red de relaciones de los actores e instituciones” (Sepúlveda, 39:2008). En ese sentido, las preguntas que funciona como eje de estos dos estudios de caso son: ¿Cuál es la situación de la gestión local en el tema de desarrollo territorial rural?; y ¿qué opciones existen para que el gobierno municipal, los agentes de cambio locales y el CMDRS asuman roles más importante en la gestión del desarrollo rural a través de la concurrencia institucional?

Desde esta perspectiva, la revisión de cada uno de los municipios como caso en particular brindará elementos para concluir sobre el tema de la institucionalidad rural para el desarrollo territorial, a partir de los resultados de la investigación aquí presentada.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

2.1. Municipio de Aculco



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Aculco.

Aculco es considerado como un municipio de alta marginación en el Estado de México, situación que lo coloca como de importancia prioritaria para la intervención estatal. Una de las peculiaridades de Aculco es la relevancia de las actividades de producción de leche en pequeña escala y talleres artesanales de queserías; el queso se produce y comercializa hacia diversos puntos urbanos, teniendo amplia aceptación y popularidad regional.

En cuanto la vida institucional del municipio, al igual que los demás municipios del Estado de México se encuentra con un gobierno local de recién ingreso (2009-2012), lo cual marca la pauta para este estudio que nos permite evidenciar los primeros esfuerzos de la administración en materia de desarrollo rural.

Se trata de un municipio que muestra relativa presencia de instituciones promotoras de desarrollo, registrándose mayor intervención de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México. Según los datos proporcionados por las autoridades municipales, se tiene poca interrelación con otros programas estatales o federales y el sector social organizado, a pesar de que en Aculco existe por ejemplo, una Agencia de Desarrollo Rural del Proyecto Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO, la cual tiene pocos vínculos con el gobierno local o con el CMDRS.

Entre las primeras acciones de institucionalización vinculadas al desarrollo rural y agropecuario de Aculco, se encuentra un nuevo arreglo institucional del gobierno municipal que incidió en dos ámbitos: 1) Reconocimiento y validez oficial del CMDRS por parte del cabildo y su inscripción legal en el Bando Municipal.¹ Esta acción del gobierno de Aculco se considera un atino, en el sentido que se le da un mayor peso institucional al CMDRS, en tanto éste ya cuenta con el respaldo del Cabildo y se instituye como parte orgánica del municipio; y 2) Por acuerdo del Cabildo Municipal se creó la Dirección de Desarrollo Agropecuario, Rural y Forestal. Se considera otro logro importante para el municipio el hecho de redefinir en su

¹ Ordenamiento jurídico de observancia general y obligatoria para las autoridades y población de un municipio.

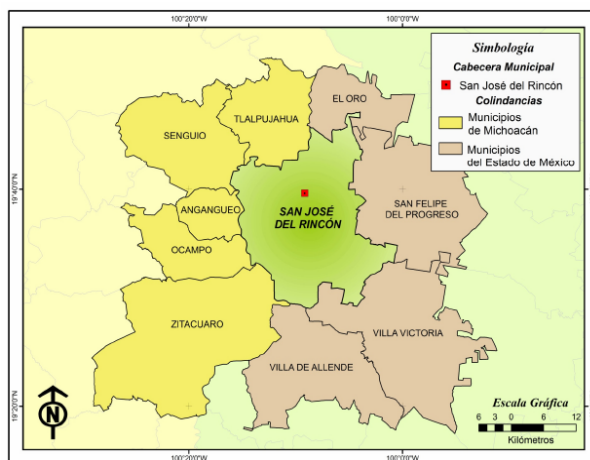
nomenclatura el departamento agropecuario, y en ese sentido, ampliar su visión de intervención social a través de la reestructuración de la administración municipal acorde a la cambiante realidad del medio rural.

En el municipio de Aculco se observa un potencial de desarrollo pecuario relevante, ya que la principal cadena productiva es bovinos-leche, con una importante producción artesanal y comercialización de quesos genuinos. Se estiman alrededor de 40 queserías de alto potencial, que son las que han logrado articular gran parte de la vida productiva de Aculco. En este marco también se ha logrado la integración municipal de la Unión de Productores de Leche de Aculco (UPLA), misma que es un referente en la gestión de la productividad local.

Al igual que existen logros institucionales y productivos, entre los cuales destacan la reestructuración de la administración municipal en función de las nuevas pautas de la política de desarrollo rural, y el impulso a la cadena productiva de leche y quesos, también se encontraron varios problemas que restringen la gestión territorial del desarrollo, entre los cuales destaca marcadamente la escasez de agua; en cuanto al aspecto social y humano la creciente emigración a Estados Unidos; en el terreno económico, los bajos precios de comercialización de la leche, altos costos de insumos agropecuarios, y baja plusvalía de tierras.

Finalmente en el tema institucional destaca la poca presencia de agentes de cambio e instituciones concurrentes en estrategias de desarrollo rural de los programas federales, estatales o municipales. Entre los agentes de cambio que están presentes el municipio pero que no concurren en programas para definir estrategias conjuntas podemos mencionar organizaciones como la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente, la Agencia de Desarrollo Rural del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (Servicios Integrales en Desarrollo Rural, SPR de RL), los Prestadores de Servicios Profesionales Independientes, y la Universidad Autónoma del Estado de México.

2.2. Municipio de San José del Rincón



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de San José del Rincón.

San José del Rincón es un municipio con importante biodiversidad, situación que puede favorecer la conservación y manejo de recursos forestales orientados al desarrollo territorial. De igual forma, la raíz indígena de los habitantes de San José del Rincón permite enriquecer la cultura y saberes locales de la vida cotidiana. Es de notar que en San José del Rincón predomina la población mazahua, misma que lamentablemente se encuentra ligada a la pobreza y a bajos niveles de bienestar social, de ahí que los datos de pobreza ubican a San José del Rincón como el municipio más marginado del Estado de México.

La condición de pobreza y marginación del municipio, ha propiciado que el sector público y privado tengan una mayor presencia desde hace algunos años, especialmente desde que se creó este municipio (2001); a partir de su fundación producto de la separación del municipio de San Felipe del Progreso, el apoyo externo se hizo más visible con la presencia de múltiples organizaciones no gubernamentales externas al municipio (Sedemex; Patronato Pro Zona Mazahua; Bosque Modelo para el Desarrollo Sustentable de la Región de la Mariposa Monarca; ASBIS-Mujer y Familia; Comité Pro-Mejoramiento de Salud, Educación y Bienestar Mazahua El Pintado Pueblo Nuevo; Vamos a Dar, entre otras), así como diversos programas de desarrollo social y rural del gobierno estatal y federal.

Por el lado de las organizaciones campesinas de cuño político destaca la presencia en San José del Rincón de representantes de la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente, Central Campesina Cardenista, Unión Campesina Democrática, Congreso Agrario Permanente del Estado de México, Antorcha Campesina y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas.

En términos de la gestión territorial de San José del Rincón, se puede considerar que el número de personas registradas en el CMDRS (Entre 50 y 60 integrantes) es favorable. Por tradición los grupos indígenas y campesinos de las zonas rurales marginadas han acudido a los llamados institucionales para tomar parte de las reuniones oficiales, de ahí que las comunidades traigan la inercia de participar en las convocatorias del gobierno, mostrando interés por la oferta de programas y proyectos. Sin embargo, las organizaciones sociales y políticas dentro del CMDRS tienen relativa presencia, desvinculándose así de la gestión con instituciones gubernamentales y de la formulación de estrategias de desarrollo locales elaboradas de manera concertada.

Este tipo de relaciones entre el gobierno y la sociedad rural organizada ampliamente estudiadas por la sociología, la antropología y la ciencia política, donde se observa a los beneficiarios de los programas o instituciones como “clientes del desarrollo”, puede tomar otro cause en la medida que las variables de inclusión y cohesión social, propias del enfoque territorial otorguen otro sentido de compromiso y cooperación hacia el bienestar comunitario de las zonas rurales, sin la degradación de la cultura local y el desconocimiento de la lógica de los sistemas de producción tradicionales.

La información recabada a nivel de la administración municipal refleja un incipiente desarrollo institucional interno en torno a la cobertura de atención a la demanda social del sector agropecuario y rural. El gobierno local actualmente cuenta con la Dirección de Desarrollo Económico, dentro de la cual existe una Coordinación de Desarrollo Agrícola encargada de procesar las solicitudes presentadas por la comunidad, pero sin una

intervención administrativa clara en la gestión del desarrollo, es decir, el área agropecuaria y rural no tiene un peso administrativo en la institucionalidad municipal.

Si bien, el CMDRS se encuentra nutrido de personas y participantes del sector campesino como ejidatarios, comuneros, representantes forestales y algunos productores de papa y nopal, así como de la Agencia de Desarrollo Rural del PESA, se observó de manera positiva una continuidad en los integrantes del CMDRS, que perduró más allá de los cambios de administración municipal en 2009, esto en parte se ha logrado por la permanencia del asesor del CMDRS (dos trienios), sin embargo, los resultados de la gestión del CMDRS han sido magros debido a la falta de articulación de los programas y proyectos, lo anterior es una constante en la mayoría de los CMDRS mexiquenses, que en el mejor de los casos sólo han logrado apoyos para capacitación.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS ACTORES EN LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

Las dimensiones territoriales del desarrollo que se identificaron como representativas y con potencial dentro de los municipios de estudio, se pueden describir en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Dimensiones del desarrollo territorial de Aculco y San José del Rincón

Dimensión	Aculco	San José del Rincón
Ambiental	<p>El municipio presenta tres tipos de climas, estos son: Templado, subhúmedo, y semifrío. Temperatura media anual entre 12°C y 18°C, temperatura del mes más frío entre 3°C y 18°C temperatura del mes más caliente bajo 22°C.</p> <p>En cuanto a hidrología Aculco forma parte de la región hidrológica de la cuenca del Río Moctezuma-Pánuco, contando con dos microcuencas.</p> <p>Se caracteriza por la presencia de sistemas montañosos al norte del estado, extendiéndose al cerro Ñado, a partir de la conformación de los valles del Estado de Querétaro. La cabecera municipal se encuentra a una altura de 2,450 m.s.n.m.</p>	<p>Predominan dos tipos de clima: Templado subhúmedo y semifrío subhúmedo. Temperatura del mes más frío entre -3°C y 18°C y temperatura del mes más caliente bajo 22°C.</p> <p>El municipio forma parte de dos Regiones Hidrológicas: Al norte pertenece a Lerma – Santiago, a la cuenca Río Lerma – Toluca y a su vez a las subcuencas A. Gauchi y Río Jaltepec.</p> <p>Los principales cerros alcanzan un promedio de 3,000 metros sobre el nivel del mar. Está integrada principalmente por bosques de oyamel mezclados con pino. En su superficie territorial predominan sierras, lomas y valles.</p>
Humano	<p>La población total del municipio de Aculco es de 40,492 habitantes, con población masculina de 19,731 y 20,716 mujeres.</p>	<p>79,945 habitantes, integrándose por una población masculina de 39,695 y población femenina de 40,250. En este municipio la población indígena</p>

	<p>Aculco es considerado como un municipio de alta marginación en el Estado de México.</p> <p>Población analfabeta de 3,327 y 1,017 son indígenas (otomíes y mazahuas). El promedio de escolaridad es de 6 años de toda la población del municipio.</p> <p>13,305 casos de población derechohabiente incluyendo IMSS, ISSSTE, Seguro Popular y el ISSEMYM.</p> <p>En cuanto al tema de vivienda en el Censo de 2005 se observaron 967 casas con piso de tierra de un total de 9,048.</p>	<p>asciende a 29,992, principalmente de la etnia mazahua.</p> <p>Primer lugar en cuanto al índice de marginación en el Estado de México.</p> <p>9,981 personas son analfabetas. Promedio de 4.5 años de grados de escolaridad de la población.</p> <p>Más de la mitad de la población no cuenta con derecho a los servicios de salud. Tan sólo 21,730 personas tienen derecho a la salud. 14,913 viviendas habitadas. 5,384 con piso de tierra.</p>
Social	<p>Se cuenta con órganos de participación social como el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) y Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COSICOVIS), el Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), el Consejo de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES). Al mismo tiempo existen otros Consejos o Comités como los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Consejo de Desarrollo Urbano Municipal. 3.- Consejo Municipal de la Juventud. 4.- Consejo Municipal de Protección Civil. 7.- Consejo Municipal de Población. 8.- Consejo Municipal de Deportes. 10.- Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública. 11.- Consejo Municipal de Información. 12.- Consejo Municipal del Transporte. 13.- Consejo Municipal de Salud. 14.- Consejo Municipal de Turismo. 15.- Consejo Municipal de los Pueblos Indígenas. 	<p>Se cuenta con órganos de participación social como el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COSICOVIS), el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y el Consejo de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES). Al mismo tiempo existen otros como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Protección civil ● Protección ecológica y ambiental ● Seguridad pública, tránsito y transporte ● Desarrollo urbano, obras y servicios públicos ● Desarrollo económico ● Vigilancia y fomento forestal ● Transparencia y acceso a la información pública, y; <p>Tienen presencia organizaciones sociales como la CNC, CCI, Antorcha Campesina, la ADR del PESA. Organizaciones de la Sociedad Civil como Patronato Pro Zona Mazahua, Bosque Modelo para el Desarrollo</p>

	<p>Tienen presencia organizaciones sociales como la CNC, CCI, CCC, UCD, UNORCA, la ADR del PESA y la organización ejidal.</p>	<p>Sustentable de la Región de la Mariposa Monarca, Sedemex, Red Mexicana Bosque Modelo, Vamos a Dar, diversas Organizaciones Mazahuas comunitarias, y otras ONG con presencia en el municipio.</p>
<p>Económico</p> <p>En lo que se refiere a la distribución de la PEA por sector, se consolidó en los sectores secundario y terciario. De tal forma, el sector primario mostró una participación de 33.66% del total. El sector secundario agrupó 36.38%; mientras que 26.79% de la PEA ocupada se concentraron en el sector comercial y de servicios; finalmente, el rubro de no especificado concentró 2.14%.</p> <p>La agricultura sigue siendo la actividad predominante, en el año 2000 contaba con una superficie de 28,710.15 hectáreas destinadas a este uso y representaba 61.65% de la superficie municipal. El 79.30% de las tierras de cultivo (16,911.6 ha.) son de temporal; 19.48% (4,154.0 ha.) cuentan con algún sistema de riego, mientras que 1.23% (261.3 has.) son tierras ociosas; por su parte el maíz es el cultivo predominante, ya que se destina aproximadamente 89% de la superficie de labor a su cultivo, aunque también existen otro tipo de cultivos como son: avena, cebada, trigo, maguey, frijol, cebolla, lechuga, forrajes, frutales, entre otros.</p> <p>Actualmente, la actividad ganadera ocupa un total de 9,744.0 has., que representan el 20.92% del total de la superficie municipal.</p> <p>Se cuenta también con 10,028.93 has, destinadas a la actividad forestal, que representan aproximadamente el 21.54% de la superficie total, de las cuales 64.32% (6,450.60 has.) representan la vegetación de bosques y 35.68% (3,578.23 has.), la conforman la vegetación arbustiva.</p>	<p>La actividad económica predominante en el municipio es agrícola. El sector primario que corresponde a la agricultura, ganadería y pesca concentra al 49.53 % de la Población Económicamente Activa (PEA) del Municipio de San José del Rincón.</p> <p>También se elaboran productos de madera, fabricación de productos de aserradero, fabricación de tortillas</p> <p>El sector terciario es poco relevante a nivel regional, ya que prácticamente se desarrolla a nivel local y para satisfacer las necesidades de la población municipal principalmente existe el comercio al por mayor, comercio al pormenor, transportes y comunicaciones y servicios privados no financieros.</p> <p>El sector secundario que corresponde a la industria, la población ocupada representa el 27.34 % de la PEA. En lo que respecta al sector terciario en el cual encontramos actividades 19 como el comercio y la prestación de servicios encontramos que en él se ocupa la menor parte de la PEA, siendo tan sólo 2,754 personas que son apenas el 19.81%.</p> <p>Se cuenta con organizaciones de productores de ovinos y de nopales.</p> <p>En este municipio se cuentan con algunas organizaciones económicas del sector rural como son: Tancege, Corredor Eco turístico la Mesa-Rosa Palomillo, Productores de Papa y Asociación de Productores de Papa.</p>	

	<p>La actividad comercial es mínima, desarrollándose principalmente en la cabecera municipal, sus localidades conurbadas y a lo largo de las carreteras que comunican con el resto de las localidades.</p> <p>La industria no es representativa solo existe una maquiladora de ropa y una empacadora de productos elaborados, así como una empresa de estructuras metálicas.</p> <p>Existen también organizaciones económicas rurales como el Fondo Regional Rayuxodi, Unión de Productores de Lácteos, y Carnes Supremas de Aculco, SPR de RL.</p>	
<p>Institucional</p>	<p>En cuanto al gobierno municipal se cuenta con programas como el del Ramo 33 y 26, DIF Municipal, Programa de apoyo a la Inversión del Gasto en los Municipios (PAGIM). Otras instituciones internas de apoyo a la Mujer a los Jóvenes y de la administración municipal sectorial. De igual forma cada regiduría cuenta con comisiones de apoyo al desarrollo municipal.</p> <p>Por parte del gobierno estatal se tiene presencia de programas diversos de la SEDAGRO, SEDESEM, SEDECO, CEDIPIEM, PROBOSQUE y DIF Estatal.</p> <p>A nivel del gobierno federal se tiene presencia principalmente de instituciones como la SEDESOL y la SAGARPA a través de sus diversos programas.</p>	<p>En cuanto al gobierno municipal se cuenta con programas como el del Ramo 33 y 26, DIF Municipal, Programa Estatal de apoyo a la Inversión del Gasto en los Municipios (PAGIM). Otras instituciones internas de apoyo a la Mujer, a los Jóvenes y de la administración municipal sectorial. De igual forma cada regiduría cuenta con comisiones de apoyo al desarrollo municipal.</p> <p>Por parte del gobierno estatal se tiene presencia de programas diversos de la SEDAGRO, SEDESEM, SEDECO, CEDIPIEM, PROBOSQUE, DIFEM, así como diversos programas asistenciales de la Diputación Local.</p> <p>A nivel del gobierno federal se tiene presencia de instituciones como CONAGUA, SEMARNAT, SEDESOL, CDI, CONAFOR, INDESOL, INMUJERES.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes diversas.

En la dimensión ambiental ambos municipios se caracterizan por tener climas similares, con temperaturas más frías en San José del Rincón; esto también se refleja en las zonas boscosas de ambos municipios, y con menor presencia forestal en Aculco. El clima es factor que determina cultivos y ganado, ya que se observa la ovinocultura en san José del Rincón y en contraparte Aculco mantiene una vocación de ganado lechero. En cuanto a cultivos, el clima favorece la producción de papa en san José del Rincón y trigo en Aculco.

El factor humano como dimensión de desarrollo territorial se torna más débil en San José del Rincón ya que, de acuerdo a los datos del CONAPO, con 79,945 habitantes es el municipio con menor nivel de desarrollo humano en el Estado de México, con casi diez mil analfabetas y más de la mitad de su población sin servicios de salud. Aculco mantiene una población analfabeta de poco más de tres mil de un total de 40,492 habitantes, y el promedio de escolaridad es de seis años, en comparación con San José del Rincón que tan sólo es de 4.5 años.

El cuadro 1, también, nos refiere una dimensión social que muestra una gamma de organismos de participación ciudadana para el desarrollo del municipio en sus diversos sectores. De esta manera, la legislación municipal homologa la participación social en los municipios a través de organismos como el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), los Comités de Ciudadanos de Control y Vigilancia (COSICOVI). De la misma forma la legislación estatal impulsa la creación de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES), y finalmente a nivel de la legislación nacional en estos municipios destaca la integración de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. Por lo cual, la multiplicidad de espacios de participación están habilitados legalmente en ambos municipios.

En este aspecto social, también destaca que la presencia de organizaciones civiles y campesinas es más representativa en San José del Rincón, esto se entiende por dos razones: primero, el municipio de San José del Rincón es el más marginado del Estado de México lo que justifica la intervención de organizaciones sociales y campesinas; segundo, la población es mayoritaria y con alta presencia indígena, lo que resulta más atractivo para la creación de capital social y político de las organizaciones que trabajan en San José del Rincón.

El tema económico ambos municipios siguen siendo rurales porque las actividades agropecuarias y agroindustriales mantienen mayor presencia, por ejemplo Aculco presenta un avance significativo en el tema de valor agregado de su producción primaria (en especial las queserías), logrando establecer una cadena productiva más articulada al sector secundario y terciario de la economía local. Por otro lado, cada vez más se observa que en San José del Rincón el impulso a actividades ecoturísticas y productivas como la producción de papa y nopal, requerirán de una mayor articulación con los demás sectores de la economía.

Finalmente, en el aspecto institucional el cuadro 1 nos muestra mayor presencia de instituciones gubernamentales en San José del Rincón que en Aculco. En este aspecto se observa que hay mayor visibilidad de las instituciones en el municipio de San José del Rincón que en Aculco. Lo anterior obedece a que la estrategia de los gobiernos da prioridad en los programas públicos a los municipios de alta y muy alta marginación.

4. CARACTERIZACIÓN DE AMBOS CASOS

4.1. Aculco

Se destaca la participación que tienen los productores rurales en el desarrollo del municipio de Aculco, en especial los del ramo lechero, tanto los productores como los transformadores de lácteos, ya que es uno de las distinciones del municipio el aprovechamiento y el interés por otorgar valor agregado a sus productos con la finalidad de obtener mayores ingresos.

El CMDRS se integra principalmente por representantes de los productores de ovinos, ganado lechero, porcicultores, trigueros y de hortalizas, estos productores llevan la demanda de sus comunidades a las dependencias del municipio a través de su participación como consejeros dentro del CMDRS. El CMDRS se integra por 6 consejeros.

Cabe destacar que la gestión concurrente como concepto oficial se introdujo el 25 de febrero de 2010 en la 35ª reunión ordinaria del Consejo Regional con cabecera en Jilotepec, en una comunidad de Chapa de Mota, donde el municipio de Aculco a través de su Regidor Agropecuario expresó sus necesidades en cuatro ejes: físico, ambiental, económico, social. En ese sentido, se observa que el municipio de Aculco, también, está introduciendo recientemente la estrategia de desarrollo rural territorial coordinado por el INCA-Rural, bajo las premisas: Planeación, Participación, Institucionalización y Gestión Concurrente. No obstante, aún no existen elementos que nos permitan emitir una opinión sobre los alcances y limitaciones de esta estrategia en el plano de su operación y resultados.

El reconocimiento del CMDRS en 2010 dentro del Bando Municipal de Aculco es un logro muy importante, esto permite una mayor participación y reconocimiento oficial de esta instancia en las decisiones del municipio, entre ellas el aporte de propuestas o iniciativas, como lo fue el caso de que el CMDRS solicitó realizar un pozo profundo porque en Aculco el principal problema es la disponibilidad de agua, de ahí salió la propuesta, entonces fue presentada al Presidente Municipal; actualmente, dicho proyecto está funcionando en una comunidad de alta marginación como lo es San Lucas. Lo más destacable de esta propuesta del CMDRS es que ante la imposibilidad de que la gestión del pozo se ajustara a los programas convencionales que llegan de la SEDAGRO o la SAGARPA, se logró hacer una gestión alternativa con el apoyo del Presidente Municipal.

A pesar de los logros del CMDRS de Aculco, existen una serie de situaciones al interior del mismo que obstaculizan su buen desempeño, debido a que la estrategia de trabajo diseñada hacia los CMDRS es muy cambiante en el tiempo de acuerdo con los vaivenes político-administrativos del gobierno federal y estatal, a esto debemos agregar los cambios de la administración municipal que cada trienio afectan la continuidad de la planeación de los CMDRS. Por ejemplo, el Asesor Municipal de Aculco manifestaba en una entrevista: "En la estrategia 2008 se elaboró el reglamento, planeación y todo, en 2009 vinieron ideas diferentes, cuando yo me integré al Consejo los consejeros me dijeron, 'oye otra vez vamos hacer eso? (del reglamento y la planeación), ya lo hicimos el año pasado', ¿por qué ahora uno

tiene que retomar nuevamente esos detalles de los cuales uno no tiene la culpa?, pero en esta ocasión se trata de llegar más allá. Actualmente el Consejo se encuentra dentro de la estrategia de desarrollo territorial 2009”.

Bajo esta nueva forma de trabajo enfocada a la concurrencia institucional el CMDRS de Aculco ha tenido algunos logros preliminares como son la gestión de cursos con el Instituto de Investigación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México (ICAMEX), y también se logró un convenio con la Universidad para educación continua, se plantea solicitar cursos de transformación de lácteos, se tienen tres considerados: preparación y elaboración de embutidos, mantenimiento de bioseguridad agroindustrial y otro de preparación de lácteos, el primero surgió por la necesidad de los porcicultores de la región, y el de la transformación de leche por los productores de ganado lechero, y el mantenimiento de la bioseguridad agroindustrial por las queserías.

Este tipo de esfuerzos del CMDRS por la búsqueda de apoyos a la capacitación ha tenido impactos positivos en la formación para el trabajo y el facultamiento técnico para la producción, lo que confirma que los CMDRS pueden aportar en esa ruta de gestión para la generación de capacidades y habilidades técnicas, lo cual tampoco puede quedarse a ese nivel, ya que el tema de la canalización de recursos hacia proyectos individuales y colectivos a través del CMDRS sigue quedando pendiente, así como la descentralización de recursos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) el cual no ha tenido el impacto deseado.

En la misma línea de descentralización la recolección de solicitudes de subsidios gubernamentales de parte de los productores en teoría se debería hacer también a través de los CMDRS, sin embargo, para el ejercicio 2010 en el caso de Aculco la apertura de los Programas Activos Productivos y Soporte de la SEDAGRO-SAGARPA, se hacen canalizando las solicitudes en la Dirección de Desarrollo Agropecuario, Rural y Forestal; en la Delegación de la SEDAGRO; en el CADER y en la Jefatura de Distrito de la SAGARPA. La multiplicidad de “ventanillas”, hace que el productor se confunda sobre a quién acudir a aplicar sus solicitudes y las implicaciones que tiene para él o su proyecto acudir a una u otra “ventanilla”.

En cuanto al reglamento jurídico del CMDRS vemos una serie de facultades y obligaciones que se cumplen parcialmente, entre las cuales tienen especial sensibilidad la ausencia de quórum en las sesiones ordinarias y extraordinarias; el funcionamiento irregular de las comisiones y la falta de prioridad de este Consejo es un hecho que acontece de manera reiterativa en los CMDRS del Estado de México, y el caso de Aculco no es la excepción, aunque se reconoce que a partir de esta investigación se mostró mayor sensibilidad e interés por el buen funcionamiento del CMDRS.

En general, después de esta investigación percibimos que en los municipios mexiquenses, existe poca participación e involucramiento de los Alcaldes, en su calidad de Presidentes de los CMDRS, quedando en segundo plano su intervención en el CMDRS respecto de su demás agenda de trabajo. Por ejemplo, hemos observado que en las reuniones de los CMDRS de diversos municipios el Presidente Municipal no asiste de manera regular, delegando tal actividad a la Dirección del área correspondiente, o en el mejor de los casos, al Regidor de esa Comisión. Estas prácticas limitan la posibilidad de colocar al municipio como articular del

desarrollo, en especial cuando las actividades económicas, sociales y culturales de su territorio giran en torno al campo.

La oportunidad que brinda la concurrencia institucional en el discurso oficial parece tener un impacto positivo en el modelo teórico concebido, sin embargo, es claro que en la práctica hace falta mucho por hacer, ya que es común la descoordinación intersecretarial e intergubernamental como se puede apreciar en el siguiente comentario: “En el Estado de México el PEC no ha funcionado... porque todos dicen la LDRS, pero si te das cuenta nada más está el logo de la SAGARPA... y no el de la nueve dependencias... así como municipio uno podría decir a las Secretarías sabes qué, necesito que te integres al municipio porque eres a fin a la problemática de que nuestro municipio posee, y tú eres la que puede dar los apoyos que necesitamos basados en el marco legal, para que las instituciones se vean obligadas a participar en las sesiones del Consejo para que ellas puedan dejar recursos en el municipio” (Asesor Municipal, Aculco).

En cuanto a la posición del CMDRS dentro de la estructura municipal, el CMDRS debería estar articulado con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), el CMDRS tendría que vincularse con él por el tema de la planeación del desarrollo municipal integral, esta situación es otro aspecto que no ha quedado claro en la instrumentación de la política pública de desarrollo rural. Es decir, no hay una sola directriz de planificación del desarrollo que emerja desde el municipio. Al mismo tiempo que el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS), no se encuentra articulado en su visión estratégica al Plan de Desarrollo Municipal o al de desarrollo urbano, cuando así sea necesario. A esta arquitectura institucional del Sistema de Planeación Democrática Municipal, debemos agregar que los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN), vinculados a la operación del Ramo 33 municipal tampoco muestran puntos de enlace con la actual política rural. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Rural Sustentable de Aculco de acuerdo con los indicadores recabados en campo se realizó con el apoyo de los integrantes del CMDRS que se encargaron de brindar información, y el asesor de redactarlo, sin embargo no se contempla un vínculo con la elaboración y difusión del Plan de Desarrollo Municipal.

4.2. San José del Rincón

En el caso de San José del Rincón el interés de la gente por participar dentro del CMDRS es notorio, pero hace falta que las instituciones concurren en el municipio para el apoyo de proyectos productivos. A pesar de que se reconoce que San José del Rincón es uno de los municipios que más recursos le son otorgados año con año, éstos no han sido suficientes para demanda de la población, en especial de la población indígena quien demanda cada vez más servicios públicos, empleo y de mejor calidad de vida.

Al igual que en la mayoría de los municipios el CMDRS de San José del Rincón ha venido introduciendo elementos de la concurrencia institucional, lo que es planeación, participación e institucionalización, para esto el trabajo del asesor ha sido determinante ya que su trabajo influye en las decisiones del CMDRS, asimismo en su conformación y resultados. En este caso, el asesor municipal lleva dos trienios de trabajo continuo, situación que puede favorecer el seguimiento de los proyectos generados.

En el CMDRS de San José del Rincón existe presencia de los productores de ovinos, forestales, nopaleros y productores de papa, sin embargo, las ideas y propuestas de los consejeros no ha sido del todo incorporadas a la agenda pública municipal; en una reunión de CMDRS de finales de 2009 se pudo observar el interés de los asistentes y las ideas que proponían a los problemas rurales del municipio parecían viables, es así como se puede integrar una planeación del desarrollo rural “desde abajo”, que tenga mayor impacto para la toma de decisiones y asignaciones presupuestales concertadas con el gobierno estatal y federal.

En cuanto a la institucionalización de la perspectiva de desarrollo territorial, en la administración municipal se considera una falla que perdura desde el trienio pasado, considerar el fomento agropecuario sólo dentro del desarrollo económico, ya que en el Bando Municipal publicado en 05 de febrero de 2010, sólo se considera una Coordinación de Desarrollo Agrícola adscrita a la Dirección de Desarrollo Económico, y no se da cuenta de alguna otra dirección relativa al tema agropecuario, si bien el desarrollo agrícola forma parte del desarrollo en general (rural), no puede considerarse como un tema exclusivamente económico como lo deja ver la administración de San José del Rincón, de allí la necesidad de tener una visión de desarrollo rural o territorial ampliada que se traduzca en una nueva concepción institucional. En este aspecto como pudimos observar es clara diferencia de Aculco en cuanto a sus modificaciones administrativas en esta materia.

Por otro lado, el Bando Municipal de San José del Rincón tampoco enuncia explícitamente el reconocimiento del CMDRS, situación que no visibiliza públicamente la importancia de este organismo en el concierto local, este tipo de fallas administrativas y de reglamentación del municipio en relación con el desarrollo territorial del espacio rural no contribuyen al reconocimiento legal de estos espacios de participación ciudadana, si bien en este caso el Bando Municipal alude en términos generales a su disposición por crear los consejos que sean necesarios, y que demande la legislación estatal y federal, esto puede no ser suficiente en la idea de “visibilizar” en el municipio una perspectiva de desarrollo local ampliada.

En San José del Rincón, los entrevistados reportaron que el CMDRS dentro de las decisiones municipales está limitada por la falta de recursos económicos al propio CMDRS, debido a que éste no posee un “techo económico” que le otorgue mayor dinamismo, ya que los consejeros tiene que poner recursos económicos propios para acudir a la reuniones o hacer labores de gestión dentro y fuera del municipio, situación que desincentiva su participación.

Por otro lado, en entrevista el asesor municipal aseguraba que era más conveniente que ellos recibieran sus pagos de manera mensual, ya que a veces pasaban hasta cinco meses para que estos profesionales puedan cobrar: “esta es la razón porque la mayoría de las actividades dentro del consejo solo se queda hasta lo que cada guía proporcionada por el INCA-Rural solicita” (Asesor Municipal), y no se va más allá, es decir se cumple sólo con los productos indicados, y no hay un esfuerzo adicional que siempre será necesario en la gestión del CMDRS.

A nuestro parecer este tipo de quejas recurrentes entre los asesores municipales que trabajan para el gobierno ha hecho que el asesor se sienta desmotivado y desligado de una investidura institucional que lo respalde en su labor de manera más consistente y perdurable, además de que la eventualidad e incertidumbre en la cual se manejan es realmente un serio obstáculo para su buen desempeño. Si bien los asesores muestran en general interés y

vocación por el sector rural, así como talento y apertura en los conceptos y metodologías que les proporcionan desde los gobiernos federal y estatal, es claro que al darles mayor respaldo laboral podrán darle un mejor seguimiento a todos los proyectos que se elaboran durante su gestión, y esto a su vez, permitirá no dejar olvidados aquellos proyectos que realmente son buenos para el municipio, y que son abandonados cuando llega el personal de las nuevas administraciones locales.

Como CMDRS de San José del Rincón, se pudo observar una participación nutrida de personas (entre 50 y 60), no obstante, se muestra un desconocimiento general de la dimensión que puede adquirir un CMDRS a partir del impulso del gobierno local con el respaldo del sector productivo allí representado.

Es comprensible que los integrantes del consejo desconocían la forma en cómo ellos pueden incidir en la toma de decisiones de recursos y programas, ya que ellos no cuentan con información que los doten de mayor poder para la concertación y cogestión del desarrollo territorial. Por ejemplo, tan sólo 10% de los integrantes del CMDRS entrevistados conocían la misión y la visión del CMDRS, también desconocían fechas o plazos de apertura de ventanillas de apoyos, nombres de dependencias de apoyo al sector rural, y sólo conocían de manera parcial el reglamento del CMDRS. En el caso de Aculco las respuestas fueron similares, aunque se mostró un mayor conocimiento del funcionamiento del CMDRS, y su importancia para el desarrollo rural que se le otorga por parte del asesor municipal.

A casi 10 de años de la creación de San José del Rincón este municipio devela aspectos relevantes que parecen determinar en buena medida la ruta del desarrollo territorial, ya que existe un capital social consolidado representado por la organización del pueblo mazahua y por las organizaciones civiles que tienen presencia importante en el municipio, sin embargo sólo pocas han participado de manera activa en el CMDRS, salvo uno o dos casos de organizaciones sociales que sí participan en las labores de gestión. En la medida que estos actores se involucren más en las labores del CMDRS la importancia del mismo cobrará mayor relevancia para gestión concurrente.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Aculco y San José del Rincón son dos municipios disímboles en sus estructuras económicas, sociales y culturales, sin embargo, en cuanto a los problemas asociados a la gestión territorial del desarrollo son muy similares como lo pudimos constatar en este estudio. Los puntos de convergencia que se describieron giran en torno al CMDRS y los actores sociales e institucionales relacionados en términos productivos, financieros, normativos y de concertación social. Destaca en este aspecto como las dos municipalidades abordan de manera diferenciada la concepción institucional del desarrollo rural, lo cual se refleja en el tipo de ordenamientos legales y administrativos que diseñan para tal efecto, es así que la estructura de la administración municipal incide de manera positiva o negativa en los mecanismos de intervención y participación social que fomenta el gobierno local para el desarrollo rural.

Resalta en este aprendizaje que los CMDRS de los municipios estudiados se encuentran en su fase de conformación, pese a que ya tiene casi 10 años su ordenamiento legal en la LDRS, de igual manera la institucionalización de los CMDRS en el marco legal y administrativo del municipio es un proceso de descentralización que apenas inicia, y que hay todavía un largo trecho por recorrer, en especial porque falta mucho trabajo en el arreglo institucional para armonizar el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable, y sus respectivos organismos de participación ciudadana que los impulsan (COPLADEMUN y CMDRS).

Otro elemento a destacar es que, en ambos municipios se registra una participación de buena a moderada por parte de los integrantes de los CMDRS, situación que es favorable, pero que puede dañar seriamente la continuidad de estos procesos participativos si los arreglos institucionales no favorecen y estimulan con resultados concretos a los sectores productivos allí representados, siendo necesario instrumentar medidas que vayan más allá de las capacitaciones y reuniones de planificación, o de información oficial. En esta misma línea vale decir, que en ambos municipios los CMDRS muestran una sobrerepresentación de los sectores sociales, es decir, existe mayor representación de los productores rurales respecto de las organizaciones de fomento social u otros agentes de cambio locales, desequilibrando así el ordenamiento de la LDRS en su Artículo 24, que no sólo contempla una participación de los productores, sino de los demás agentes de la sociedad rural.

Un aspecto, también rescatable producto de la experiencia de investigación es el reconocimiento del trabajo y empeño de los asesores de los CMDRS, y la importancia de su trabajo para la gestión del desarrollo territorial, misma que se ve afectada por la falta de acuerdos institucionales del gobierno estatal y federal para brindarles a sus operadores de campo el carácter y formación como extensionistas rurales.

Por otro lado, resalta como tema recurrente los presupuestos y la escasez de recursos en el municipio, debido a que el PEC no ha logrado llegar a los municipios y a los CMDRS como estrategia de acción concurrente de las dependencias gubernamentales, se sigue observando de manera desarticulada a la SAGARPA sin la inclusión de las demás secretarías que integran el PEC.

Tanto el Estado como la Federación han colocado la descentralización, como un tema de singular hermetismo y poco discutido públicamente en la agenda política de los subsidios al campo. Por lo cual el Artículo 24 de la LDRS que faculta al municipio a través de su CMDRS a distribuir los recursos de la Federación y de las entidades federativas para el desarrollo rural sustentable es sólo una aspiración. En este sentido, se puede concluir que si el CMDRS no tiene establecido un “techo presupuestal” sobre el cual planear y gestionar sus proyectos locales, el ánimo de la concurrencia sólo puede darse a nivel de la estrategia institucional desvinculada de la realidad local.

Uno de los estímulos para una mejor participación del presidente municipal como factor clave del funcionamiento del CMDRS, y de paso colocar el tema agropecuario y rural como estratégico dentro del municipio es la posibilidad que ofrece los instrumentos como el PEC, el Ramo 33, entre otros programas que pueden impactar en el ámbito municipal, y que han sido desaprovechados por falta de conocimiento o voluntad política de los alcaldes para actuar en un esquema de gestión de recursos alternativos para su municipio.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

En el orden municipal: Establecer mecanismos de información a los presidentes municipales y funcionarios del gobierno local para conocer detalladamente la LDRS, los beneficios del PEC y los instrumentos técnicos e institucionales por los cuales se puede realizar la gestión concurrente de recursos para proyectos priorizados por el municipio y el CMDRS. Revalorar el papel del asesor como un agente de cambio local que puede ser parte de la administración municipal, y así tener mayor incidencia e identificación con los grupos productivos del municipio. Una condición importante, que fortalece el desarrollo territorial y local es que el asesor municipal sea un profesional originario o vecino del municipio o región que atiende, esto con la intención de estrechar los vínculos y compromisos con la comunidad o región a la cual pertenece, como fue el caso de ambos asesores entrevistados.

De igual forma, dentro de la administración municipal es importante realizar un esfuerzo de capacitación conjunta a las áreas de desarrollo económico, rural y social, así como de obras públicas y tesorería para posicionar el tema de gestión del desarrollo territorial como un instrumento de mayor beneficio respecto de la tradicional planeación sectorial. En términos institucionales, se podría abrir una ruta más eficiente de menos costos de transacción al productor para colocar al municipio y a su CMDRS como receptores de solicitudes, donde éstos podrían habilitarse anualmente para recibir peticiones en presencia de las demás instituciones estatales y federales, y así poder realizar un trabajo real de cogestión en torno a la recepción, validación, autorización y distribución de los recursos al campo.

En el orden estatal: Establecer un marco de actuación concurrente favorable para el desarrollo territorial, a partir de una mayor participación y realce de las actividades del CMDRS, como se hace con otros organismos de participación social como los CODEMUN, COPACI o COINCIDES. Esta tarea de animación social y concurrencia de recursos y programas al seno de los CMDRS puede robustecer la gestión local y ampliar la oferta institucional de los programas estatales. Vincular al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de

México (COPLADEM), para lograr el reconocimiento formal del Plan Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable dentro de los Planes de Desarrollo Municipales, y coadyuvar en la alineación del CMDRS con el COPLADEMUN y CODEMUN.

En el orden federal: Generar una estrategia común de funcionamiento compacto de la comisión intersecretarial y del PEC, que de acuerdo con el gobierno estatal y municipal que incidan con una sola estrategia de trabajo que vaya más allá del manejo de recursos a través los Fideicomisos Estatales de Fomento Agropecuario. Actualmente se tiene la percepción entre los actores rurales con los que se trabajó que el PEC y la concurrencia institucional es una estrategia propia de la SAGARPA, cuando en realidad los ordenamientos legales determinan una participación articulada de diversas Secretarías de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcañíz, Mercedes (2008), "El desarrollo local en el contexto de la globalización", en Revista Convergencia, Número. 47. Año 2008. FCPyS-UAEMEX, México.
- García, Raúl; Beatriz de la Tejera y Kirsten Appendini (2008), Instituciones y desarrollo. Ensayos sobre la complejidad del campo mexicano, UNAM, México.
- Sepúlveda, Sergio (2008), Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación, IICA, Costa Rica.



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Pueblo Nuevo, Durango



Francisco Javier Compeán Guzmán
Instituto de Ciencias Sociales, UJED
Facultad de Ciencias Forestales

2010

CONTENIDO

278



DURANGO

1. PRESENTACIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO DE PUEBLO NUEVO
 4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO
 5. LECCIONES APRENDIDAS
 6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS
 7. REFLEXIÓN FINAL
 8. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

1. PRESENTACIÓN

La Universidad Juárez del estado de Durango (UJED), reconocida por su mérito académico por el Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX), atendió la invitación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para ser integrante de una importante red nacional pro desarrollo rural. El día 10 de septiembre de 2009, signó el Convenio de colaboración IICA-UJED para desarrollar el proyecto: *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (RGTD)*. El Rector canalizó la tarea a especialistas de la Facultad de Ciencias Forestales y del Instituto de Ciencias Sociales. Esto apoya la política de estado de vincular la universidad pública con la comunidad para preservar el medio ambiente.

La UJED coadyuva con la solución de los problemas globales que afectan a los recursos naturales y a la sociedad. Contribuye con los Acuerdos internacionales en materia ambiental, como el referente al cambio climático (Marzo, 2010), realizado en la conferencia del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia, donde nuestro Primer mandatario solicitó apoyo financiero y de transferencia tecnológica, para cumplir los compromisos de México.

La universidad, también, tiene proyectos de manejo del agua, para apoyar la 'Agenda del agua 2030'. Este tema obliga a referirse al municipio de Pueblo Nuevo, representativo de la Sierra Madre Occidental en captación del vital líquido. La UJED es visionaria, porque oferta la especialidad de Desarrollo Sustentable a nivel posgrado, forma investigadores y profesionales conocedores de la realidad rural y urbana. Realiza investigación y transferencia de tecnología a las comunidades urbana y rural, está preparada para apoyar en estos temas.

Gro Harlem Brundtland, reconocida autora en temas de Desarrollo Sustentable, manifestó en la Cumbre sobre el cambio climático (Marzo 2010) en Albacete, España: *la implicación debe ser global, el compromiso local*, esto resalta la importancia del municipio y de la comunidad.

Se acordó en la RGTD, partir de una línea de base de información. Al igual que se hizo para el resto de los estados, se diseñaron Indicadores que reflejaran la 'conurrencia e institucionalidad', al tener el mismo instrumento de investigación, los resultados son comparables entre los municipios del país. Con el apoyo del Secretario del ayuntamiento, se entrevistó a funcionarios, comisiones del Cabildo y Consejeros municipales. Se focalizó en el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable (CMDRS) para la evaluar su funcionamiento.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

Durango cuenta con cinco zonas agroecológicas (ZAE)¹: zona sierra, región de los llanos, mesa del centro, zona del semidesierto y región de las quebradas, esta última, caracterizada por contar con áreas dentro de la montaña que disminuyen abruptamente su altitud, hasta llegar casi al nivel del mar y formar microclimas tropicales.

Las ZAE se fundamentan en que tienen mucha similitud en su desarrollo regional, así como en su riqueza en recursos naturales, tienen problemas similares: sociales, agrarios, ecológicos y económicos; uso intensivo de sus recursos naturales, problemas de cacicazgos, grupos empoderados y el tradicional problema de transparencia y rendición de cuentas.

Uno de los criterios de selección del municipio, consistió en que fuera representativo de una ZAE. Pueblo Nuevo se considera representativo de los municipios de la Sierra Madre Occidental de Durango con una extensión arbolada de 5 millones de hectáreas. A nivel nacional, hay más de 40 millones de áreas arboladas en diferentes municipios, su problemática es muy similar. Esta afirmación, facilitará la planeación y gestión del territorio de los municipios arbolados del estado de Durango y los similares del país.

Pueblo Nuevo no es sustentable en el mediano plazo, debido a la depredación, a un manejo inadecuado y/o al saqueo de sus recursos naturales. Por el monocultivo intensivo del bosque, entraron en fase de rendimientos decrecientes; es decir, la productividad de sus recursos naturales es cada vez menor. El Municipio lleva más de dos décadas en severa crisis económica por la caída de los precios de la madera y de sus productos derivados.

Parte del subdesarrollo de Pueblo Nuevo se puede explicar con el siguiente razonamiento: de las casi 700 mil hectáreas del territorio municipal, 243 mil ha. pertenecen al ejido Pueblo Nuevo (35%, 1,511 ejidatarios y 10,000 habitantes en total, incluidos los ejidatarios); 40% del territorio pertenecen a dos zonas indígenas: San Bernardino de Milpillas (1,150 ejidatarios, y 5,000 habitantes en total) y San Francisco de Lajas (370 comuneros y 4000 habitantes en total). Entre el ejido 'Pueblo Nuevo', más las dos comunidades indígenas ocupan el 75% del territorio municipal (525 mil ha), en la que son titulares de la tierra un total de 3,031 personas, al sumarle 16 mil personas que son hijos de ejidatarios y avecindados, hacen un total de 19 mil habitantes (47% de la población del municipio), y viven bajo condiciones de extrema pobreza y rezago social, es donde hay más presencia del crimen organizado.

Los pobladores están en estado de indefensión y la sociedad está sometida por la presencia de grupos delictivos que están disputándose el territorio y por la 'guerra contra el narcotráfico' emprendida por el Gobierno Federal. La toma de decisiones de los tres niveles

¹ La zonificación agro-ecológica (ZAE), de acuerdo con los criterios de FAO, define zonas con base en combinaciones de suelo, fisiografía y características climáticas. Los parámetros particulares usados en la definición se centran en los requerimientos climáticos y edáficos de los cultivos y en los sistemas de manejo bajo los que éstos se desarrollan. Cada zona tiene una combinación similar de limitaciones y potencialidades para el uso de tierras, y sirve como punto de referencia de las recomendaciones diseñadas para mejorar la situación existente de uso de tierras, ya sea incrementando la producción o limitando la degradación de los recursos. (<http://www.fao.org/docrep/w2962s/w2962s04.htm>).

de gobierno es limitada. Hay ingobernabilidad e incapacidad de realizar proyectos, es notoria la descomposición del tejido social con afectación al capital económico y al desarrollo.

El gobierno municipal de Pueblo Nuevo, está rebasado en muchas de sus funciones por grupos sociales empoderados, colegios de profesionistas, empresas oligopólicas, instituciones corporativistas y grupos ligados al crimen organizado. La mayoría de los entrevistados manifestaron algún tipo de sometimiento por parte tanto del gobierno del estado así como de las dependencias federales.

La aplicación de las políticas públicas en Pueblo Nuevo es exigua. Al realizar las entrevistas, el presidente municipal no estaba coordinado con el Asesor municipal y tenía poco control sobre las actividades de este prestador de servicios profesionales. Según algunos entrevistados, se desconocían la mayoría de las obligaciones de este técnico, algunos Consejeros no podían explicar su rol en el territorio, así que los beneficiarios no se enteraban sus derechos y obligaciones a participar en la planeación, desarrollo y gestión territorial.

En Pueblo Nuevo, se captan 700 millones de m³ de agua, que son la base de la economía del estado de Nayarit y parte de Sinaloa. En Durango, como sucede en toda la Sierra Madre Occidental, la mayor parte sus ríos desembocan en otros estados, sin retribución a las zonas captadoras, no se quiere comprender que la producción agrícola, pecuaria industrial y turística de las cuencas bajas, está disminuyendo en la misma medida que las zonas montañosas se deterioran.

Hay esfuerzos para solucionar este problema: el 26 de marzo, durante la presentación de la 'Agenda del Agua 2030', el presidente Felipe Calderón Hinojosa convocó a la nación a unir esfuerzos para formular una estrategia de largo plazo en materia de agua, y subrayó que *un compromiso con ese recurso es un compromiso indispensable con el país*. Convocó con una visión de Estado, a que se garantice el desarrollo sustentable del país, por encima de los intereses y preocupaciones de coyuntura, de partidos políticos y de gobiernos y se tomen en cuenta las ideas y propuestas de todos².

Esa visión de Estado abre alternativas para Pueblo Nuevo, por ser productor de agua y de oxígeno. El problema radica en que aún no se han logrado establecer acuerdos de pago por servicios ambientales entre localidades, regiones, entidades y países. Esta situación es apremiante, porque en las áreas de captación de agua, ubicadas en las cuencas altas, están las localidades más marginadas.

Pueblo Nuevo, es un importante productor de agua, irónicamente en solo dos de sus localidades tienen red de agua potable y solo dos días cuentan con el vital líquido en sus domicilios. El alcalde de Pueblo Nuevo, comunicó a los medios: *Los saltenses aún tienen que esperar para recibir el servicio de abastecimiento de agua, sigue en proceso la aprobación del proyecto de sectorización para la distribución de agua en El Salto, El presidente municipal, anunció que no hay agua potable, "sólo hay agua entubada" y lo que detiene la validación del proyecto es que hay muchas "trabas" por parte del estado, el municipio ya aportó recurso económico; sin embargo, aún no comienzan la ejecución de labores*³.

² (<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/?contenido=54756>, Consulta: Marzo, 2010)

³ (<http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/259123.aun-sin-abastecer-agua-en-el-salto.html> Consulta: Marzo, 2010)

Durante la visita del Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg, a nuestro país, el Primer mandatario de la nación recordó que hace apenas unos meses, en Copenhague, México propuso crear un nuevo mecanismo financiero, el '*Fondo Verde*', en el que a través de la transferencia de dinero y de tecnología desde las naciones desarrolladas, hacia las que no lo son, se podría estimular la inversión en proyectos para hacer frente al cambio climático. Esto resalta la importancia que imprime México a los acuerdos globales sobre el ambiente⁴.

En el informe del Banco Mundial (1992), sobre medio ambiente y desarrollo se asevera que el desarrollo sustentable solo es posible cuando se supera la pobreza, lo que no es posible en el corto plazo para Pueblo Nuevo, sin una firme estrategia de Estado. Esto es aplicable a la mayoría de los municipios del país que dependen del bosque y ratifica la pertinencia de las acciones de Estado mencionadas.

En Pueblo Nuevo, otro factor de la falta de gobernabilidad y de gobernanza ha sido el resultado de prácticas ancestrales de saqueo de los recursos naturales, primero por compañías extranjeras y posteriormente por empresas mexicanas. Desde 1892, con la construcción del ferrocarril en México, se establece la llamada "Estación Aserraderos" que daría origen al poblado "El Salto", donde se establecieron varios aserraderos destinados a la fabricación de durmientes de ferrocarril. En 1922 se instalaron los aserraderos de la compañía británica "Durango Lumber Co", quien operó hasta el año 1928. Los ejidatarios iniciaron el aprovechamiento, pero por falta de maquinaria y equipo, tuvieron que signar contratos con empresas forestales de Durango para el aprovechamiento, desde entonces se hacía de forma primitiva, con altos costos ambientales. Los 'años dorados', como los llaman los actuales pobladores fueron entre 1960 y 1995, después vino una crisis comercial que persiste hasta la actualidad. Es algo comparable con la crisis del monocultivo del henequén en el estado de Yucatán.

También, ha influido en el subdesarrollo, la forma de organización de los ejidos forestales. Antes de las Reformas al Artículo 27 Constitucional, los ejidatarios solo tenían la tierra en usufructo, razón por la cual no se dio el empoderamiento que permitiera el manejo adecuado de la naturaleza; por el contrario, ante la incertidumbre, solo se realizaban actividades económicas cortoplacistas, encaminadas a enriquecer al oligopolio de las empresas forestales, a las autoridades municipales en turno, a las autoridades ejidales con cacicazgos y grupos de poder y a los técnicos encargados del manejo de los recursos naturales. Lo anterior, es determinante para explicar las condiciones actuales del bosque.

Durango tiene el primer lugar nacional en bosques certificados con 312.8 miles de hectáreas, que dan certeza al mundo de que los bosques de Durango tienen un compromiso de buen manejo forestal, aunque hay controversias en los resultados de la Certificación del buen manejo forestal, llevado a cabo principalmente por la empresa Forest Stewardship Council, FSC por sus siglas en inglés.

⁴ (<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=55113>, Consulta: Marzo, 2010)

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO DE PUEBLO NUEVO

3.1. Capital Físico-Ambiental

Se localiza en la Sierra Madre Occidental, con una extensión de casi 700 mil ha. Su temperatura media anual es de 11° C, con una gran variedad microclimas. Tiene una precipitación media anual de 1,010 milímetros, con régimen de lluvias en todos los meses, aunque la temporada de lluvias (temporal), es considerada entre los meses de junio y octubre. La primera helada es en octubre y la última en junio.

Su orografía se caracteriza por una planicie elevada de 2,500 a 2,600 metros sobre el nivel del mar (msnm), que forman el sistema de mesetas de Pueblo Nuevo: “La Ciudad”, al norte del municipio; “El Salto” en la parte central; y, “Llano Grande” al sur, en la región indígena. Al occidente, con rumbo norte-sur está la Zona Quebrada, con innumerables cañones, que son cuencas naturales, rodeadas de mesetas. El gradiente de altitud (de 2,600 hasta 50 msnm) genera la mega biodiversidad característica de la Sierra Madre. Al sur del municipio está el pico más alto del estado: Cerro Gordo con 3,340 msnm. Su fauna se compone de: venado, zorra, guajolote silvestre, gato montés, conejo, coyote, liebre, puma, oso y jabalí.

Cuenta con 680 mil ha de bosque correspondiente al 96% de su territorio con las siguientes proporciones: 81% de ese bosque es predominantes de pino y 17% de Bosques de encino de climas templados, el restante 2% son otras especies. Respecto a otros usos de suelo (no arbolados), cuenta con tan solo 22 mil ha de pastizal y casi 8 mil ha con aptitud agrícola.

Mención especial requiere la vegetación secundaria, la cual cubre el 9.5% de la extensión municipal (más de 10 mil ha). Son terrenos que tienen un grado significativo de degradación, sea por sobreexplotación, por cambio de uso de suelo o por cualquier otro impacto ambiental, son zonas que requieren remediación ambiental.

Pueblo Nuevo tiene una hidrografía particularmente importante, en el extremo norte está una porción de la región hidrológica número 11 del país (RH11) y colindando con ésta se ubica la RH 10 (Presidio-San Pedro), con las sub-cuencas de “Acaponeta-San Diego y San Pedro-Bajo Mezquital. Ambas incluidas en la Región Hidrológica Prioritaria No. 22 (RHP 22), denominada “Río Baluarte-Marismas Nacionales”. Tiene un papel importante en la región, desde una perspectiva de manejo de cuencas hidrológicas.

El municipio presenta características de Cuenca alta, con drenaje al pacífico en un 99.5%, tal y como está descrito en el Plan Nacional Hidráulico, al norte, en la parte alta de la cuenca del río Presidio, se forma la quebrada de San Juan. También al norte están los ríos Banderas y El Salto, afluentes de la profundísima quebrada de ‘Ventanas’. La porción occidental del municipio corresponde a la Zona de las Quebradas, zona que es atravesada por el río San Diego, que inicia en la Quebrada de Coyotes y desemboca a Acaponeta, Nayarit. Por el oriente las corrientes fluyen al río de Lajas de la acequia del Mezquital.

El agua que captada en este municipio es muy importante para el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos de la ‘planicie costera del pacífico’ compuesta por: 113 mil hectáreas de manglares y estuarios que representan cerca del 15% del total de manglares del país. Del mantenimiento y funcionamiento de estos ambientes depende la actividad pesquera,

turística y agropecuaria de San Blas, Tepic, Villa Hidalgo, Mezquital, Santiago Ixcuintla, Rosario, Rosamorada, Acaponeta, Tecuala, Ruíz, Quimiquis, Tuxpan, Escuinapa de Hidalgo, Valparaíso, y Nayar, todos del estado de Nayarit. De ahí la importancia de la Agenda del Agua 2030, que aparece como área de oportunidad en el pago por servicios ambientales.

3.2. Capital Humano

Pueblo Nuevo tiene 47 mil habitantes, el 52% es población urbana (23.4 miles); el 39% es rural (17.8 miles). En el porcentaje rural se incluye la población indígena (4 miles). Cuenta con 204 localidades muy pequeñas y dispersas, solo dos de ellas, (la Cabecera Municipal y otra) tienen más de 2,500 habitantes. Excluyendo las anteriores, solo una localidad tiene más de 1,000 habitantes, 175 localidades (86%) tienen menos de 200 habitantes.

Más del 20% de la población mayor de 15 años es analfabeta, duplicándose el porcentaje en las zonas indígenas, tiene un rezago social significativo, 47% de los habitantes sufre pobreza alimentaria. El índice de desarrollo humano (IDH) disminuyó entre los años 2000 al 2005. De los 39 municipios del estado, ocupó el lugar 32, solo siete municipios duranguenses tienen menor IDH. CONAPO (2005) lo ubica con un grado de marginación alto, solo nueve municipios de Durango están más marginados (de la ZAE del semidesierto de Durango).

De CONEVAL (2005), se tienen las siguientes cifras: el 35% (71 localidades) tienen un grado de rezago social muy alto y 53 localidades (26%) un alto grado. Es decir, 61% (124 de las 204 localidades) son de alto y muy alto rezago social. La tasa de mortalidad infantil es de 30 por cada mil niños vivos, en el 48% de las localidades, la población no es derechohabiente de alguna institución de salud. En 150 localidades (74%) de las 204, solo una de cada cinco personas cuenta con servicio de salud institucional.

Referente a la vivienda, 88 localidades (43%) tienen piso de tierra, 124 localidades (61%), no cuentan con agua entubada y 26 localidades no cuentan con energía eléctrica.

Al comparar los años 2000 y 2005, se comprueba que la población aumentó en 2,000 habitantes (4%), la pobreza alimentaria bajó de 49.8% a 47.2%; la pobreza de capacidades bajó de 59.2% a 58.2%; la pobreza patrimonial aumentó de 79.8% a 81.2%; es decir cuatro de cada cinco habitantes padece pobreza patrimonial.

Al sur del municipio, en las zonas indígenas: comunidad indígena de San Bernardino de Milpillas y la comunidad de San Francisco de Lajas, la identidad étnica predominante es la Tepehuana. En la época de la Colonia fueron dotados de tierras mediante Decreto virreinal. Sus derechos fueron refrendados en el año 1938 por las autoridades agrarias, debido a sus títulos primordiales y derechos consuetudinarios. Actualmente el 80% de la población es mestiza, pero según sus tradiciones y costumbres, todos deben observar estrictamente las costumbres tradicionales⁵.

⁵ Información proporcionada por Dirección técnica forestal, de la Comunidad indígena de San Bernardino de Milpillas.

Para el año 2000, 76% del total de los indígenas mayores de 15 años no tenía concluida la educación primaria, el promedio para la población mexicana era de 31.7%, los indígenas tenían más del doble de rezago respecto a la educación primaria⁶. (SEDESOL, 2003)

El 80% de la población es mestiza de segunda generación, la integración a la sociedad no-indígena empezó en la década de los 50's, aún se está consolidando el mestizaje. El 20% restante es puramente indígena. Hablan el dialecto tepehuan (que es una derivación del náhuatl), y el español como segunda lengua. Solo 400 indígenas, no hablan el español, otros 400 son bilingües, la mayoría son adultos mayores. En ambas comunidades hay cuatro maestros bilingües de educación preescolar que atienden a 83 niños. En educación primaria hay dos maestros bilingües que atienden 111 niños y 62 adultos⁷.

3.3. Capital Social

Hay presencia de instituciones de la sociedad civil: 1.- Asociación regional de silvicultores del estado de Durango, AC: son permisionarios de superficie boscosa, con cualquier tipo de tenencia, incluye también a productores agrícolas y pecuarios, gestionan recursos financieros de SAGARPA, CONAFOR, SEDESOL y de la mayoría de las ventanillas; 2.- El Colegio de prestadores de servicios técnicos forestales (a través de las consultorías forestales); 3.- La CNC, organización que reúne a la mayoría de los pequeños productores rurales; 4.- La Asociación ganadera del sector social de Pueblo Nuevo; 5.- La Asociación ganadera local de Pueblo Nuevo 6.- Asociación de pequeños propietarios rurales, es una Organización en la que concurren productores rurales que cuentan con terrenos boscosos de propiedad privada; 7.- CROC, la Unión de transportistas y obreros sindicalizados (órgano de decisión de tipo sindical, su fortaleza principal es la afiliación de los transportistas de productos forestales) y otros de órganos de participación que son actores del desarrollo del municipio.

El 90% (628 mil) de las 700 mil hectáreas del territorio tiene el tipo de tenencia ejidal y comunal; de esa extensión, el 60% es ejidal (377 mil ha) y el 40% (251 mil ha) tiene el tipo tenencia comunal correspondiente a la zona indígena.

En los ejidos y comunidades de este municipio, se están agudizando los conflictos sociales que inciden en la destrucción del medio natural. Es común la corrupción en las Directivas ejidales y comunales, los comisariados ejidales tienden a convertirse en caciques. La mayoría de las veces, se asocian perversamente con técnicos y/o con políticos. Las autoridades de estos núcleos agrarios, en general, no representan a la Asamblea que es la máxima autoridad. Sumándole a lo anterior, el bajo IDH y el alto grado de rezago social, los ejidatarios, comuneros y vecindados, han sido presa fácil de la iniciativa privada, dueños de los medios de producción y de grupos que conocen el mercado (intermediarios). Lo anterior ha tenido como efecto, la depredación de los recursos naturales sin dejar beneficio económico, lo que explica casi un siglo de aprovechamiento forestal sin desarrollo social.

La falta de claridad y cumplimiento de lo establecido en los Reglamentos Internos de los ejidos, que es el instrumento primario de reglas de civilidad de planeación y control de los

⁶ CONEVAL (2005), reporta 45.98% de población de 15 años y más con educación básica incompleta para el país, se acepta la fuente de SEDESOL porque es de las únicas fuentes que reportan datos para la población indígena de Pueblo Nuevo.

⁷ Fuente: información directa de la SEP-Durango a través del Departamento de educación intercultural indígena.

aprovechamientos de los recursos naturales, agravan los conflictos. El fenómeno social se agudiza dado que 75% del territorio lo ocupan el ejido Pueblo Nuevo y las zonas indígenas de San Bernardino de Milpillas y San Francisco de Lajas (los más subdesarrollados), también es factor del subdesarrollo de Pueblo Nuevo y de la degradación del bosque.

Los titulares de los ejidos están envejeciendo, hasta antes del año 1994, los ejidos tenían las tierras en usufructo, con las Reformas al Artículo 27 Constitucional, se les otorgó el dominio pleno sobre la tierra, a través del PROCEDE, pero quedaron como dueños a perpetuidad. En este momento, el 40% de los hombres ejidatarios y el 46.5% de las mujeres ejidatarias, se encuentran en el grupo quinquenal de edad de más de 60 años. Este estrato de población, se caracteriza porque ya no desempeñan actividades productivas, propiciando la formación de grupos de poder. El grupo quinquenal más joven, corresponde a 20-25 años; y, son menos del 2% de los ejidatarios, la emigración de los productores jóvenes a causa de la falta de oportunidades es creciente. Algunos indicadores de otros efectos: el 50% tiene de pobreza alimentaria, 60% de pobreza de capacidades y más del 80% de pobreza patrimonial.

3.4. Capital Económico

La población ocupada de Pueblo Nuevo la conforman 12,018 personas, que representa el 25% de la población total. El 80% (9,614 personas) se dedica al sector primario (industria forestal principalmente, que está concentrado en este sector). El 15% (1,803 personas) se dedica al sector secundario. El 5% (601 personas) se dedica al sector terciario.

Su economía se basa fundamentalmente en el aprovechamiento forestal. En el municipio se contabiliza una producción forestal de 413.4 miles de metros cúbicos rollo por año (6% a la producción forestal nacional); esto ha ubicado a Durango como primer productor forestal. La agricultura y ganadería son socialmente significativas para el municipio pero no están debidamente controladas, el cambio de uso de suelo siempre está latente y requiere acciones inmediatas.

Los medios de producción para la transformación de los arboles: maquinaria pesada para la apertura de caminos, camiones para transportar trocería, aserraderos, maquinaria para producción de reja de madera y equipo de manejo de materiales (montacargas y trascabos). La mayoría de la maquinaria y equipo está obsoleta y es inadecuada para el tipo de bosque actual. Es necesaria una reconversión industrial, porque la eficiencia actual es baja, es la causa de no ser competitivos en el resto del mundo.

3.5. Capital Institucional

Los Consejos formalizados en el Ayuntamiento de Pueblo Nuevo son: COPLADEM; Comisión de educación, salubridad y asistencia; Comisión de comunicaciones, obras públicas, ornatos y alumbrado; Comisión de gobernación y seguridad pública; Comisión de agricultura, ganadería, trabajo industrial forestal y ecológico; Comisión de hacienda municipal; Consejo consultivo de la fundación PRODUCE; Consejo de migrantes; el Consejo de obras y el Consejo municipal de desarrollo rural sustentable (CMDRS) con misión y visión orientada al desarrollo rural bajo el contexto jurídico-legal de la LDRS.

Hay presencia institucional de orden federal de la SAGARPA, a través del CADER 'El Salto'; Oficina de la Secretaría de comunicaciones y transportes; Oficinas y Clínica del seguro social; Centro de estudios técnicos para apoyo regional (CETAR) de la SEMARNAT; está asentado un destacamento de la Secretaría de la Defensa Nacional, como centro de educación superior y de investigación está el Instituto tecnológico de El Salto; también cuentan con una oficina del consejo nacional para la cultura y las artes (CONACULTA).

Más que definir las funciones de cada Consejo, que están implícitas en el nombre, se comentará la falta de motivación y asistencia de los consejeros: en las entrevistas realizadas para este estudio, los que presiden los Consejos y los miembros de la sociedad civil coincidieron a manera de proverbio: *Consejo que no maneja o distribuye dinero, es un Consejo muerto*; esa aseveración es una regla comprobable en el municipio de Pueblo Nuevo. Se complementa con otra afirmación similar: en caso de que el Consejo maneje dinero entonces tiene quórum legal, pero solo será durante el periodo que tenga dinero.

El centro de atención para el desarrollo rural (CADER), tiene una área de influencia sobre tres municipios de la zona sierra: Pueblo Nuevo (700 mil ha); San Dimas (556 mil ha) y Tamazula (577 mil ha) que totalizan 1.8 millones de hectáreas en las zonas más escarpadas, con poca infraestructura carretera y de caminos. Por lo mismo los servicios son deficientes.

No existe la Ley de desarrollo rural del estado de Durango, pero hay un Consejo estatal de desarrollo rural integrado por funcionarios de SAGARPA y de la Secretaría de agricultura ganadería y desarrollo rural del gobierno del estado (SAGDR). Esta última, en sus lineamientos generales tiene plasmado: 1) Planear y programar con diligencia y a profundidad, a corto, mediano y largo plazo el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, ganaderos, frutícolas y agrícolas, para contar con productores rurales con expectativas reales de crecimiento. 2). Fortalecer las organizaciones de productores, para su activa participación en los mercados; y así alcanzar un mejor desarrollo económico y por ende el bienestar social. 3) Crear nuevas posibilidades productivas y de desarrollo para las comunidades rurales, sobre todo las zonas marginadas y de menor desarrollo. 4) Aplicar las reglas de operación de los programas y dar continuidad a su impulso y fortalecimiento, a fin de apoyar el desarrollo integral sustentable del campo, para suscribir y consolidar los convenios de coordinación, con el Gobierno Federal tomando como ejes rectores: las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la política implantada en el Plan estatal de desarrollo 1998 – 2004, así como las demás leyes aplicadas. (sic)

El COPLADE desapareció en el año 2007; simultáneamente se creó la 'Transformadora Durango',⁸ con misión de planeación y desarrollo integral de la entidad con 'proyectos estratégicos': el 'Centro logístico e industrial de Durango' (CLID), con un espacio de más de mil 600 hectáreas de reserva territorial, el 40% dentro de la mancha urbana de capital. Otro proyecto es 'Ciudad pecuaria', que tiene un espacio estratégico de 250 hectáreas e infraestructura de vanguardia para articular, con fines industriales, la cadena de valor de la carne bovina, equina y porcina. Aseguran contar con programas y proyectos que permiten elevar la competitividad del sector agropecuario duranguense, mediante la elaboración de productos diferenciados para acceder a mercados nacionales e internacionales.

⁸ <http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n1404008.htm>

Durango cuenta con una Ley estatal de desarrollo forestal sustentable (LDFSED), en la cual está implícito el desarrollo rural. Adicionalmente, en la estructura orgánica del gobierno del estado existe la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SRNyMA)⁹, cuya misión reza: *Lograr una cultura ambiental total en el Estado de Durango y transformar el crecimiento en desarrollo sustentable, a través de acciones eficientes y eficaces.* La SRNyMA en coordinación con SEMARNAT, CONAFOR y otras delegaciones federales, integran los consejos de evaluación de proyectos para el sector forestal y deciden sobre presupuestos significativos. La descoordinación entre las delegaciones federales, se replica a nivel estatal entre las secretarías estatales: SAGDR y SRNyMA.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO

En el municipio de Pueblo Nuevo el CMDRS se constituyó mediante Acta Constitutiva el 26 de julio de 2002, registrando 27 miembros. En el año 2010, el presidente municipal, aseveró que aún no se consolida este Consejo, que a la fecha, la asistencia promedio es regular. Abundó en que, no siempre van los mismos consejeros, motivo por lo cual no se avanza y que, el CMDRS no ha cumplido con los objetivos para lo que fue creado.

Hay dos opiniones acerca del CMDRS en la perspectiva de los entrevistados. 1) que el presidente municipal ha tenido poco interés en ella, a pesar de su obligación legal. Argumentan que desde la creación del Consejo, las veces que ha presidido las reuniones, deja entrever ignorancia y poco interés. Añaden algunos entrevistados que el nivel de autoridad municipal al interior del organismo es mínimo y afirman que el CMDRS solo se conformó porque fue un requisito para la entrega de los recursos para el campo. 2) La otra versión refiere a la incompreensión entre el presidente municipal y el asesor municipal, lo que incide en la falta de concurrencia. Ya pasó casi una década desde la creación del CMDRS y a esta fecha hay poco conocimiento del reglamento interno del Consejo, algunos consejeros no conocen ni la misión ni la visión del CMDRS (mencionan que no saben el significado de los conceptos). En marzo del año 2010, el Asesor municipal solicitó participar en la Tribuna de cabildo para explicar el quehacer del Consejo y los beneficios de que participen y propongan acciones los regidores.

La relación interinstitucional del CMDRS tiene muchas fallas porque la SEMARNAT, CONAFOR, SEDESOL y Reforma Agraria tienen mayor liderazgo que el CMDRS, por lo tanto, el programa especial concurrente (PEC) no se ha consolidado.

El conocimiento del fundamento legal emanado de la LDRS que sustenta al CMDRS como órgano de decisión, por parte del Presidente Municipal y por sus funcionarios, en lo general es bajo. Es desconocido para más del 90% de los representantes institucionales. Como órgano de decisión, el CMDRS cuenta con un reglamento Interno para orientar su funcionamiento el cual es conocido por menos del 50% de sus integrantes, el cumplimiento de las funciones se puede calificar de bajo a muy bajo.

⁹ <http://www.medioambiente.gob.mx/>

El liderazgo del Presidente Municipal no es aceptado entre los integrantes del Consejo, ni siquiera por el 40% de los que militan en su propio partido político, ni por el 90% de los partidos políticos de oposición; en menos de tres años de gestión ha tenido tres Secretarios del Ayuntamiento. De acuerdo a la percepción de los consejeros, el Asesor municipal cumple con menos de la mitad de sus funciones y el encargado del CADER, solo cumple con el 75% de sus funciones.

Como parte de su planeación estratégica, el CMDRS cuenta con una visión y misión la cual solo es conocida y explicada por menos del 40% de sus integrantes, tal vez porque fue elaborada por una comisión designada por el presidente municipal en turno. Fue validada y aprobada por unanimidad en una reunión del CMDRS y posteriormente, con los mismos resultados de votación se asentó en un acta de Cabildo. Los Consejeros califican la coordinación al interior del CMDRS de regular a baja, en general entre los integrantes del Consejo no se identifican ni tienen sentido de pertenencia, esto afecta la institucionalidad.

En el Cuadro 1 se visualiza que el monto municipalizado de apoyos al campo correspondientes a la mezcla del ramo 33 del año 2008 fue de más de 19 millones de pesos (MDP) con un monto municipalizado de casi cuatro millones del cual nada se decidió en el CMDRS. Si se analizan los cuadros 1 y 2 la inversión municipalizada es 43% en relación a los 8.9 MDP de la inversión al sector forestal por parte de la CONAFOR, para Pueblo Nuevo. Lo anterior sin considerar los recursos federales no municipalizados correspondientes a servicios ambientales, incendios forestales, plantaciones, PET, etc. La diferencia en la aplicación de inversión de CONAFOR al sector forestal, radica en que el productor tiene que aportar un porcentaje del presupuesto del proyecto (no proviene del Ramo 33), y que la gestión concurrente la realizan los PSP's forestales, quienes cobran por su asesoría y están obligados a dar acompañamiento a los productores forestales beneficiados.

Una evidencia más, de la falta de articulación en el PEC, es que los apoyos de otras secretarías federales no consideran al CMDRS. En este municipio son importantes los financiamientos de la CONAFOR: (PROARBOL, PRONARE, PRODEPLAN, etc.), de SEDESOL (Habitat, Oportunidades), SRA: (FAPPA y PROMUSAG), Secretaría de Economía (Procymaf), FIRA: (Cesión de derechos), por mencionar algunos. Lo anterior, provoca que los programas de desarrollo municipal no contemplen los beneficios en su totalidad. Está claro que mientras no exista un elemento de cohesión, los apoyos no serán transparentes, habrá exceso de gestores y los proyectos no tendrán el impacto esperado y el desarrollo rural será limitado.

INVERSIÓN 2008				
PROGRAMA	PRODUCTORES BENEFICIADOS	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	MONTO \$
PROCAMPO	2,656	Ha.	6,113	7'088,470.70
ADQ. DE ACTIVOS PRODUCTIVOS	118			2,560,968.80
AGRÍCOLA	3	Implemento	70	505,795.30
	27	Material vegetativo	10,876	1,063,125.00
	3	Invernadero	3	490,507.50
GANADERO	35	Cabeza	35	487,541.00
	1	Proyecto	1	14,000.00
DESARROLLO RURAL	49	Proyecto	3,108	4,222,183.99
PROGAN 2006 (4º AÑO)	651	Vientres	11,087	5,898,863.80
DIESEL	200	Litros	47,034	6,652,200.00
	TOTAL			19,334,216.59

MONTO MUNICIPALIZADO POR: \$ 3'800,490.00

Fuente: Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Durango, 2009

CUADRO 1. INVERSIÓN AGRÍCOLA 2008 PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO

CONCEPTO/AÑO	2008 MILLONES DE PESOS	2009 MILLONES DE PESOS	TIPO DE PROYECTOS APOYADOS
Convenio CONAFOR Durango.	263.9	259.9	Mezcla de recursos, servicios ambientales, plantaciones e incendios.
Mezcla de recursos con aportación de productores estado y federación, todos los municipios de Durango.	63.3 100%	60.4 100%	Planeación, producción, desarrollo forestal, competitividad (adquisición de maquinaria, capacitación, etc.)
Mezcla con aportación de los productores del municipio de Pueblo Nuevo.	8.9 MDP (14% del edo.)	9.6 MDP (16% del edo.)	Mismos rubros que para todos los municipios: planeación, producción, competitividad, etc.

CUADRO 2. INVERSIÓN FORESTAL 2008 Y 2009 PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO.
LA INVERSIÓN FORESTAL FUE MAYOR 9 MILLONES DE PESOS (MDP) CONTRA 3.8 DE PROCAMPO PARA EL AÑO 2008.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Estado de Durango, 2009.

El mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que fundamenta la creación de los CMDRS solo se ha cumplido parcialmente, porque se creó el instrumento legal, pero hace falta conocimiento y un operador que haga cumplir los mandatos. El Consejo Distrital y el CMDRS de Pueblo Nuevo no funcionan por la excesiva centralización en la distribución de los recursos de la Alianza para el Campo, por parte de la Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural del gobierno del estado (SAGDR). Si la inversión forestal fuese parte del PEC la

bolsa sería más grande y habría menos duplicidad en los proyectos y se haría factible la planeación de proyecto a largo plazo, que trasciendan la gestión gubernamental.

Reportan los entrevistados que el CMDRS realiza un programa anual de trabajo, tiene reuniones bimestrales en donde es recurrente el tema de los atrasos en los apoyos. La asistencia es irregular por la poca capacidad de convocatoria del Presidente. En cada reunión, los asistentes no son las mismas personas ni las mismas Instituciones, por lo tanto, es complicado darle seguimiento al plan anual o de llegar a acuerdos concretos. Los consejeros opinan que la poca e irregular asistencia a las reuniones se debe al escaso y desfasado gasto corriente que recibe el CMDRS. Esto desmotiva la propuesta de nuevos proyectos. Otra opinión de los integrantes es que el CMDRS como órgano de decisión, está destinado a desaparecer si no se le da la importancia que debería tener.

Las reglas de operación de cada secretaria federal para acceder a los financiamientos son diferentes, sin que haya sentido para ello. Por ejemplo: el financiamiento para cadenas productivas lo ofertan varias secretarías federales; sin embargo, los delegados federales expresaron que no están facultados por sus oficinas centrales para hacer cambios en las delegaciones. La mayoría de los consejeros externaron que, en algunos casos, los mayores montos de financiamiento son tramitados en las oficinas del gobierno estatal o del gobierno federal (SAGARPA) sin informar al CMDRS. El problema está en las oficinas centrales y por consiguiente, la concertación debe ser a todos los niveles de gobierno.

El Plan de gestión concurrente propuesto por el CMDRS, (2007-2010), a través del asesor municipal contiene una decena de proyectos que no obtuvieron financiamiento. Hay iniciativas locales de largo plazo en el plan de desarrollo municipal, tales como el relleno sanitario y la instalación de una planta potabilizadora, pero no hay avances por las trabas del Gobierno del estado que no aporta su parte.

Revisando la Cedula de Actualización Situacional (CAS), destacan que los problemas detectados en el diagnostico municipal y las alternativas de solución que propusieron en pleno son: 1. **Problema:** pérdida de mercado en el sector forestal; **solución:** aprovechamiento integral de especies maderables. 2. **Problema:** bajo acceso al financiamiento oportuno; **solución:** sensibilización en la visión empresarial. 3. **Problema:** Insuficientes fuentes de trabajo; **solución:** establecimiento de áreas de oportunidad. 4. **Problema:** Degradación de los agostaderos; **solución:** fortalecer la productividad ganadera.

Hay confusión entre el problema y la causa que lo genera. La degradación de los agostaderos es por el sobrepastoreo, la causa es la equivocación en la política pública que apoya sin control la ganadería a través del PROGAN, el municipio tiene 22 mil ha de área de pastizal y una población de 23.5 miles de cabezas de bovinos, un bovino en menos de una hectárea. Es común ver ganado en las zonas forestales que están en recuperación. El presidente de la asociación ganadera ocal denunció¹⁰ “...hay demasiado ganado, más del que debería existir, sobre todo en las zonas rurales tipo ejidal y comunidades, esto aunado con la deforestación causado por el exceso de animales, el desgaste de subsuelo, la falta de la vegetación para abastecer de alimento al ganado, que afectan en gran medida a los ganaderos de Pueblo Nuevo...” la alternativa de solución que proponen es: fortalecer la capacidad ganadera (sic).

¹⁰ (<http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/255560.el-sobrepastoreo-en-pn-un-gran-problema-ayon.html#>) Consulta: Marzo, 2010)

Aunado a lo anterior, la mayoría de los entrevistados refirió la falta de transparencia en la aplicación de este apoyo, es algo muy común y genera molestia.

En congruencia con el Ejecutivo Federal, quien el 12 de marzo del 2010, desde la sierra duranguense anunció una inversión de 620 millones de pesos en el combate contra incendios forestales, fenómeno de degradación convertido de alta prioridad ante la pérdida anual de 350 mil hectáreas de bosques **-por siniestros, tala ilegal y uso agrícola-**; añadió: *"nos estábamos comiendo la reserva forestal y selvática del país"*¹¹. No está claro el mensaje, porque reconoce un problema pero el apoyo directo fue para combate de incendios en una temporada de bajo riesgo por las precipitaciones pluviales ocurridas durante el invierno y primavera, lo que contribuye al caos financiero para el desarrollo rural.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Es un hecho que la falta de concurrencia en los Consejos como órganos de participación y decisión, es efecto de la descoordinación institucional. El CMDRS es una alternativa viable para revertir los efectos, a través del Programa Especial Concurrente, que por su orientación integradora daría cohesión a las leyes y reglamentos aplicables. La necesidad de integración es urgente, hace que sea aceptada la LDRS como catalizador de la misión y visión del resto de las delegaciones federales. En Pueblo Nuevo hay un ejemplo de mal funcionamiento del Consejo, no se puede atribuir al Ayuntamiento en turno, ni al partido político en el poder, porque ha habido alternancia, han cambiado los funcionarios y los políticos. Es toda una tradición del capital social y del capital institucional, es el 'circulo vicioso de la pobreza', es la falta de conocimiento, pero, es también la negación a superarse.

En la zona sierra, en donde la vocación de la tierra es forestal y escasamente agrícola y pecuaria, el desarrollo rural no tiene rumbo definido. En Pueblo Nuevo, el CMDRS ha sido un fracaso, las causas son diversas: la desarticulación en las instituciones de los tres niveles de Gobierno, el desconocimiento generalizado de la LDRS, los intereses económicos o políticos y/o la poca voluntad política para integrar plenamente la Comisión Intersecretarial. Tal vez, una limitante sea que las acciones están en función de la SAGARPA, pero, se debe tomar en cuenta, que todas las delegaciones federales son dependencias del Poder Ejecutivo. Tal vez, el cambio de figura jurídica de la Comisión intersecretarial en la que su nivel jerárquico la faculte para realizar la integración, o que esté presidida por una de Junta de Gobierno, o por una instancia del personal del Ejecutivo federal, o tal vez, se le pueda facultar al INCA Rural.

En otro nivel de la estructura orgánica gubernamental, el problema de desarticulación institucional a nivel estatal se refleja en los municipios forestales. El Gobierno federal ha hecho intentos de transferir las funciones de la SAGARPA a SAGDR pero no se ha hecho por diversos conflictos. Hay las mismas intenciones de transferencia de funciones de la SEMARNAT a la (SRNyMA). En el gobierno de Durango se ha manifestado que la federalización no es tan conveniente porque se trasladan los problemas al Gobierno estatal. Existe incertidumbre: si se federalizan todas actividades de la agenda nacional al nivel estatal ¿la federalización llegaría a los municipios? La opinión de la mayoría de los entrevistados

¹¹ (<http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n1552726.htm>), Consulta: marzo, 2010

coincide en que el verdadero centralismo está en el Gobierno del estado y que muchas veces es por actitudes revanchistas.

También, hay un empoderamiento excesivo de la misión y visión en cada delegación federal y no están dispuestos a cederlo en aras de mejorar el desarrollo rural y la conservación de la naturaleza. Pareciera que los funcionarios federales y estatales tienen funciones aisladas. Su conocimiento del marco legal es escaso, sólo un porcentaje menor al 50% pudo explicar el fundamento legal de la LDRS, aunque reconocen como un gran problema el mal funcionamiento del PEC. La solución a la problemática, está en el cumplimiento de la LDRS, la integración de la Comisión Intersecretarial y el PEC. Aseguraron los entrevistados que con voluntad política, el problema y el caos desaparecerían en un alto porcentaje.

El INCA Rural se fortaleció y está modificando sus estrategias y ahora promete ser un motor del desarrollo rural. Los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's), están corrigiendo muchos vicios, se está modificando su organización; en el caso de Pueblo Nuevo se pusieron de manifiesto que, de las casi cuarenta obligaciones que tiene, solo se cumplen algunas. La 'carpeta de evidencias', de este municipio, refleja falta de control en estos 'Agentes de cambio'. Una de las fallas es la falta de control en las líneas de autoridad, porque el PSP es designado por el CMDRS, pero es contratado por el Gobierno estatal, y la capacitación la recibe del INCA Rural, por lo que tiene más contacto con la Secretaría de Desarrollo Rural Municipal y con el CADER, lo que da como resultado confusión y poca eficacia.

La planeación desde lo local, con la organización de productores y acompañamiento, además de la gestión concurrente, entre otras cosas, es una imperiosa necesidad porque la sustentabilidad de los bosques del municipio está amenazada, la producción de madera no es rentable, pero se sigue deforestando el bosque y 'comiéndonos los recursos naturales' por falta de habilidades y de capacidad empresarial. Después de 1986, la apertura comercial provocó los primeros problemas de competitividad en los productos forestales; la crisis fue creciente a partir de 1994 con la entrada en vigor del TLCAN. Al término del periodo de desgravación (2004), la crisis fue aún mayor, pues prácticamente solo se dependía del bosque y al no ser competitivos en calidad y precio la situación se agravó. Irónicamente, el mismo estado de Durango, es importador de productos a base de madera de Canadá, Estados Unidos, Rusia, Malasia, Chile y de China.

La propuesta de proyectos pertinentes, aprovechando la inversión en el rubro 'competitividad' de la CONAFOR, que es equivalente a Activos Productivos, más capacitación, sería la clave para la conformación de un PEC fuerte en Pueblo Nuevo y en los municipios forestales del estado y del país. La aguda problemática generada por lo obsoleta e inadecuada maquinaria y equipo con que se cuenta para agregarle valor a la madera y todos los medios de producción del Sistema-Producto 'madera', que tienen exceso de capacidad, son depredadores y contaminantes.

La organización para la producción basada en el ejido forestal, es un modelo agotado. Los problemas más agudos tienen que ver con la comercialización de la madera. En las reuniones del CMDRS siempre se ha planteado esto, pero hasta ahora no se ha diseñado algún proyecto viable.

En la montaña, últimamente, hay mucha actividad minera, regresó la “fiebre de los metales¹²”, empresas mineras canadienses están instalándose, aprovechando la laxitud de las políticas públicas en materia ambiental y territorial; eso es grave, porque contaminan las reservas de agua, dañando al ambiente y al territorio en su conjunto.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN SUGERIDAS

En una de las reuniones de la RGTD (04 febrero, 2010), con la participación del Lic. José de Jesús Ayala Padilla, Director del INCA Rural, a pregunta expresa sobre las acciones en el bosque, donde la población es muy dispersa, comentó: *en la montaña, la estrategia de desarrollo rural tendrá que ser diferente, tiene que apoyarse a los pobladores para que nos mantengan los recursos en buenas condiciones*. La percepción es correcta, el CMDRS debe incluir la planeación y gestión territorial con enfoque integral de todos los sistemas agroecológicos de un municipio. Si la vocación es agrícola, forestal o ganadera, a través del PEC se pueden planear y manejar de manera participativa los recursos naturales, se visualizará que los apoyos no tiendan a la destrucción de la naturaleza. A las localidades de menos de 1,000 habitantes, se les deben canalizar los pagos por servicios ambientales, no como apoyo directo, sino en un fondo para proyectos que generen empleo y que redunden en regiones hidrológicas sanas. Se tienen que realizar las acciones en un órgano de participación y de decisión que es el CMDRS, el director del INCA rural lo sabe. La concertación y la estrategia tendrán que ser efectiva, es una oportunidad de cambio.

La propuesta por el Primer mandatario de la creación de un ‘fondo verde’ con transferencias de dinero y de conocimiento, por parte de los países desarrollados, a los países menos desarrollados, es una visión de estado acertada y un mandato: tenemos que cuidar de la montaña por sobrevivencia. La comisión intersecretarial incluye, en teoría, a la SEMARNAT y a la CONAFOR, pero no está operando en la realidad. El pago por servicios ambientales es un programa federal, operado por CONAFOR y está sujeto al presupuesto de egresos de la federación y por lo tanto, de los impuestos o de deuda. Hay muchos usuarios de los recursos naturales del territorio que no pagan por ello, solo dejan la huella ecológica que tenemos que revertir con dinero público. El ‘fondo verde’ debe incluir la obligatoriedad de transferir fondos a beneficiarios de otros municipios, regiones o entidades que son usuarios de los servicios que se obtienen del bosque. Debe tenerse una estrategia de transparencia para los municipios que transfieren o reciben dinero, el PEC es una opción de control.

Los PSP’s, tienen que estar capacitados y organizados al interior del grupo, tienen que estar integrados en una Red para estar resolviendo problemas en tiempo real e intercambiando información, tienen que estar integrados a otras redes municipales, estatales y mundiales. Tienen que sensibilizarse como Agentes de Cambio y revertir la percepción que tiene la mayoría de la sociedad, de que son personas que buscan beneficiarse de su actividad. Su perfil profesional debe estar ligado al ambiente agroecológico en el que se desarrollan. A nivel nacional, esos promotores del desarrollo rural, están representados por dos mil Asesores municipales, 192 Asesores distritales y 32 asesores estatales, que no deben sentirse

¹² <http://www.elsiglodedurango.com.mx/descargas/pdf/2010/04/19/19dgo05b.pdf?v>

aislados o no supervisados. Por su tamaño, es rentable tener una oficina de atención a ellos con especialistas, la comunicación será eficaz en ambos sentidos.

Las estrategias deben ser claras en los programas de desarrollo territorial, institucionalidad, integralidad en el manejo de los recursos naturales, desarrollo rural y desarrollo sustentable; con un factor adicional: articulación en los proyectos y acciones que desarrollen los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's).

En el seno del CMDRS, se debe revisar el Uso de Suelo actual, con los resultados, balancear los apoyos en el PEC. Por ahora, los municipios están sobre-diagnosticados, hay exceso de instituciones locales, nacionales e internacionales que dan un punto de vista parcial con acciones aisladas o duplicadas. En Pueblo Nuevo, se tienen los siguientes instrumentos de planeación que deben articularse: el Plan de Desarrollo Municipal, el Ordenamiento Ecológico Territorial, los Documentos de planeación: las Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR's), el plan de manejo de cuencas hidrológicas de CONAGUA, etc. sin impacto por falta de cohesión. La planeación del territorio debe ser integral, con la articulación de todos los Agentes económicos y bajo el marco normativo de la LDRS.

Antes de trabajar una estrategia de federalización, deben analizarse la organización y procedimientos del Gobierno del estado, porque es un intermediario donde los Actores, el 'qué y el cuándo' respecto a los proyectos de desarrollo rural municipal, por ende el desarrollo rural.

7. REFLEXIÓN FINAL

Al municipio de Pueblo Nuevo, lo he estudiado desde diferentes puntos de vista, por más de 27 años; el bosque y el agua son patrimonio de la humanidad, son muchas las leyes a las que están sujetos el territorio y sus pobladores, pero el incumplimiento es la regla. Del conjunto de Leyes, la LDRS es la más promisoría por su enfoque integrador de los actores sociales, técnico-ecológicos y económicos en un territorio, a través del PEC.

Es paradójico que en un municipio con tantos recursos naturales, que lo posicionan como la primera reserva de coníferas de clima templado-frío, estén los pobladores en extrema pobreza. Produce agua para consumo humano, para la agricultura y ganadería de otras entidades y no cuenta con agua potable. En los pocos casos, de las localidades que tienen red distribución domiciliaria, no se garantiza la potabilidad de la misma. Para contar con agua de manera sustentable, la sociedad debe tener conocimiento de dónde procede y cuidar las áreas captadoras. Es más fácil tener agua de la montaña que instalar plantas potabilizadoras.

Otra distinción para Pueblo Nuevo como cuenca alta, y que nada le ha redituado, es la de pertenecer a una de las llamadas: Región Terrestre Prioritaria de México (RTP-56), estudiada por CONABIO y por WWF en una superficie de más de dos millones de hectáreas. En una de las conclusiones de los estudios a la RTP 56, se afirma que la deforestación, el sobrepastoreo, la minería y otras acciones antropogénicas que se están realizando en las cuencas altas del municipio de Pueblo Nuevo son un verdadero "antimanejo" de los recursos naturales, degradando sus regiones hidrológicas. La 'Agenda del agua 2030', y el mecanismo financiero 'Fondo verde', son un indicador de que el municipio de Pueblo Nuevo, los municipios

forestales de Durango con cinco millones de hectáreas, y los municipios arbolados de México que ocupan una extensión aproximada de 40 millones de hectáreas, deben tener un desarrollo rural basado en la LDRS y en un PEC consolidado.

El 26 de marzo de 2010 el presidente de México presentó la 'Agenda del Agua 2030', convocó a toda la sociedad de su país a establecer el cuidado del agua como política de seguridad nacional. El mandatario destacó que en las últimas seis décadas la disponibilidad de agua se redujo de 18.000 metros cúbicos por habitante al año a menos de 4.000, cifra que supone una reducción del 77,7 por ciento. Ante una perspectiva de escasez en las próximas décadas, el gobernante convocó a todos los sectores del país a establecer el tema del agua como un 'asunto prioritario de la agenda pública, un asunto incluso de seguridad nacional'. Es urgente proponer proyectos para aprovechar las instituciones que pudieran apoyar la iniciativa de México. No debe existir el 'caos' actual por falta de cumplimiento de la LDRS. La Comisión Intersecretarial y el PEC son una instancia para tener una buena estrategia de proyectos integrales, ingeniosos y rentables.

Otra línea de acción es la referente a la transparencia y rendición de cuentas en la distribución de los apoyos para el campo, tanto por parte de los Gobiernos como de los intermediarios hasta llegar al productor. En Pueblo Nuevo, dada la dispersión de la población en un sinnúmero de localidades, tienen el problema de la incapacidad para hacer llegar los apoyos a cada productor, no se debe entregar a los comisariados ejidales, es más efectivo si se entregara a los jueces de Anexo de cada localidad, ya que es la primera instancia legal con la que tienen contacto los productores. En adición a lo anterior, los grandes productores, deben ser parte del CMDRS para tener en información en el PEC de los beneficios que reciben.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Pueblo Nuevo, Dgo. 2008. Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del municipio de Pueblo Nuevo Dgo.
- Banco Mundial. 1992. Informe sobre el desarrollo mundial 1992. Desarrollo y medio ambiente. Washington D.C.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2007. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. Última reforma publicada DOF 02-02-2007.
- El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). www.cedrssa.gob.mx/. Sitio consultado: febrero 2010.
- SEDESOL. 2003. Evaluación final de gabinete y del trabajo de campo del Programa de operación de albergues escolares indígenas de enero-diciembre 2002. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802465/file/Operacion_de_Albergues_Escolares.pdf consulta: marzo 2010.
- Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable. 2007. Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Pueblo Nuevo Dgo.
- Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable. 2009. Cedula de Actualización Situacional para el Municipio de PN, Dgo.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2008. Cambios pobreza 2000-2005. http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=194 Sitio consultado: febrero 2010.
- Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social. Indicadores CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/> Sitio consultado: febrero 2010.
- Dirección Técnica Forestal de la Comunidad Indígena de San Bernardino de Milpillitas Chico. 1999. Ajuste al Programa de Manejo Integral Forestal. Comunidad de San Bernardino de Milpillitas Chico Municipio de Pueblo Nuevo, Durango, Dgo.
- Gobierno del Estado de Durango. Portal del Gobierno del Estado de Durango. <http://www.durango.gob.mx/site/principal.html> Sitio consultado: febrero 2010.
- Gobierno del Estado de Durango. Oiedrus-Dgo. Oficina Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable. <http://www.oiedrus-durango.gob.mx/> Sitio consultado: febrero 2010.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2005. Enciclopedia de los Municipios de México. Durango. Gobierno del Estado de Durango.
- Instituto Nacional de Geografía. 2008. Síntesis de Estadísticas Municipales. Capa por estado y Municipio.
- Instituto Nacional de Geografía. 2005. II Censo de Población y Vivienda 2005. Principales resultados por localidad.
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Informe sobre el Desarrollo Humano México 2006-2007. <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/> Sitio consultado: febrero 2010.

ANEXOS

A. Figuras y Mapas



Figura 1. Edificio de la Presidencia Municipal de Pueblo Nuevo, en la Ciudad de El Salto.



Figura 2. Vista típica de un urbanismo mal planeado, resulta caro dotar con servicios



Figura 3. Vista panorámica del "Espinazo del Diablo", nótese la belleza escénica y la riqueza

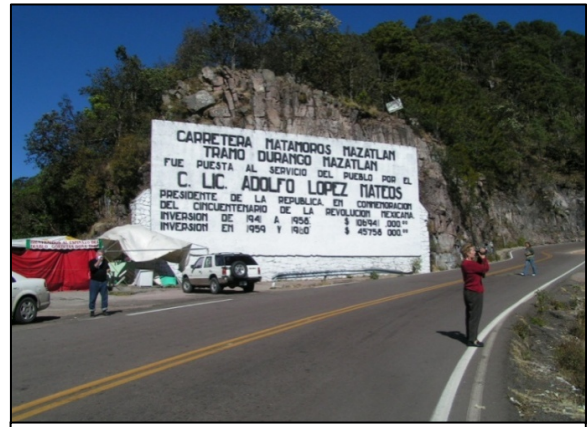


Figura 4. La carretera Durango-Mazatlán, una de las más bellas y panorámicas del país.



Figura 5. Productores entrevistados sobre el estudio de la Red de GTD y sobre el CMDRS de Pueblo Nuevo.



Figura 6. Cultivo de avena forrajera en la sierra de Pueblo Nuevo. Cambio del patrón de cultivos.



Figura 9. La actividad forestal del municipio.



Figura 10. Actividad minera en el bosque.



Figura 12. Construcción del puente 'Baluarte' en la supercarretera Durango-Mazatlán en el municipio de Pueblo Nuevo.



Figura 13. Puente 'Baluarte', el más grande y profundo de Latinoamérica.

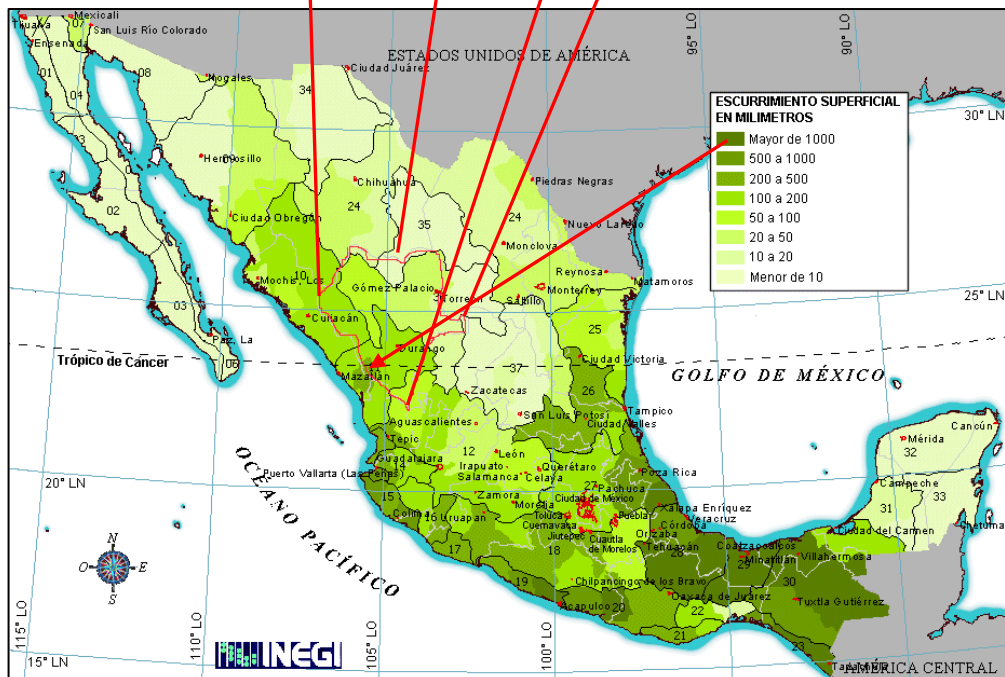
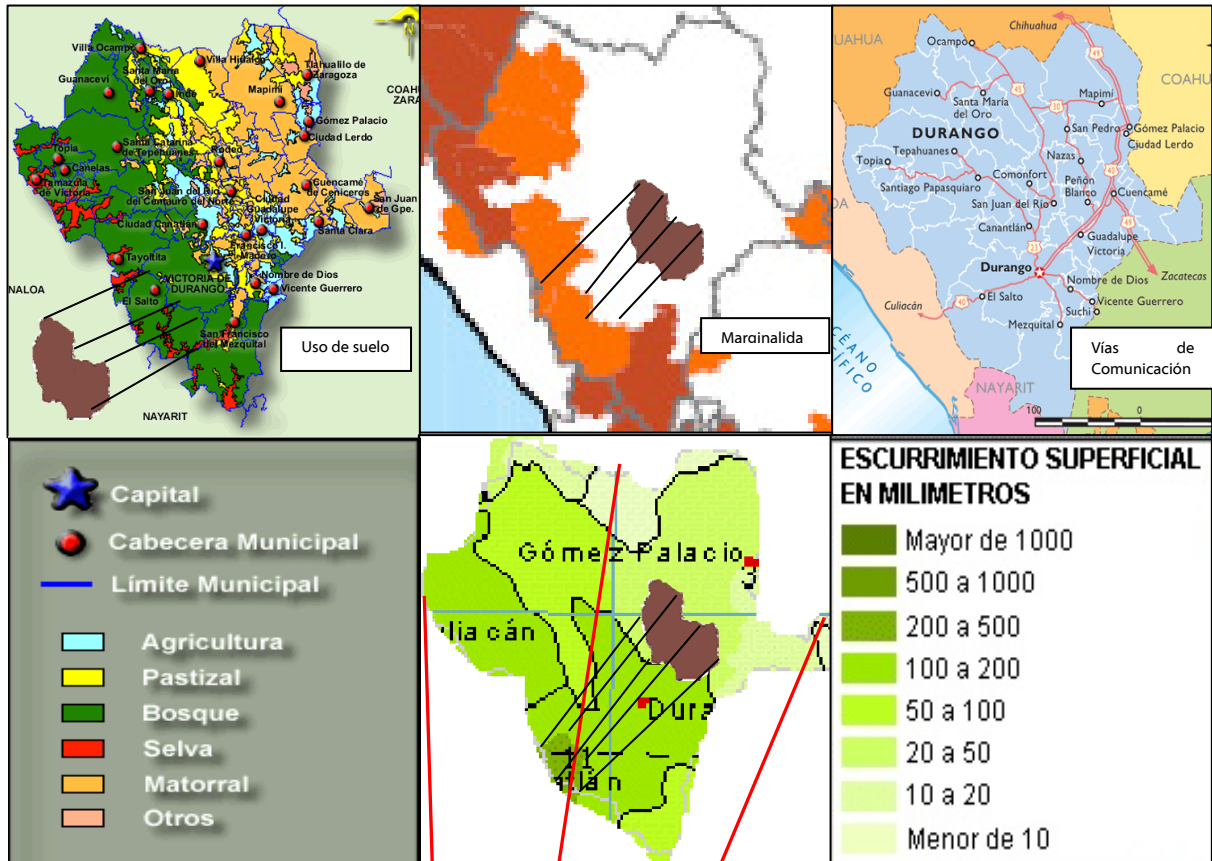
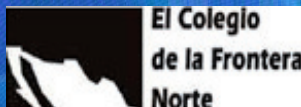
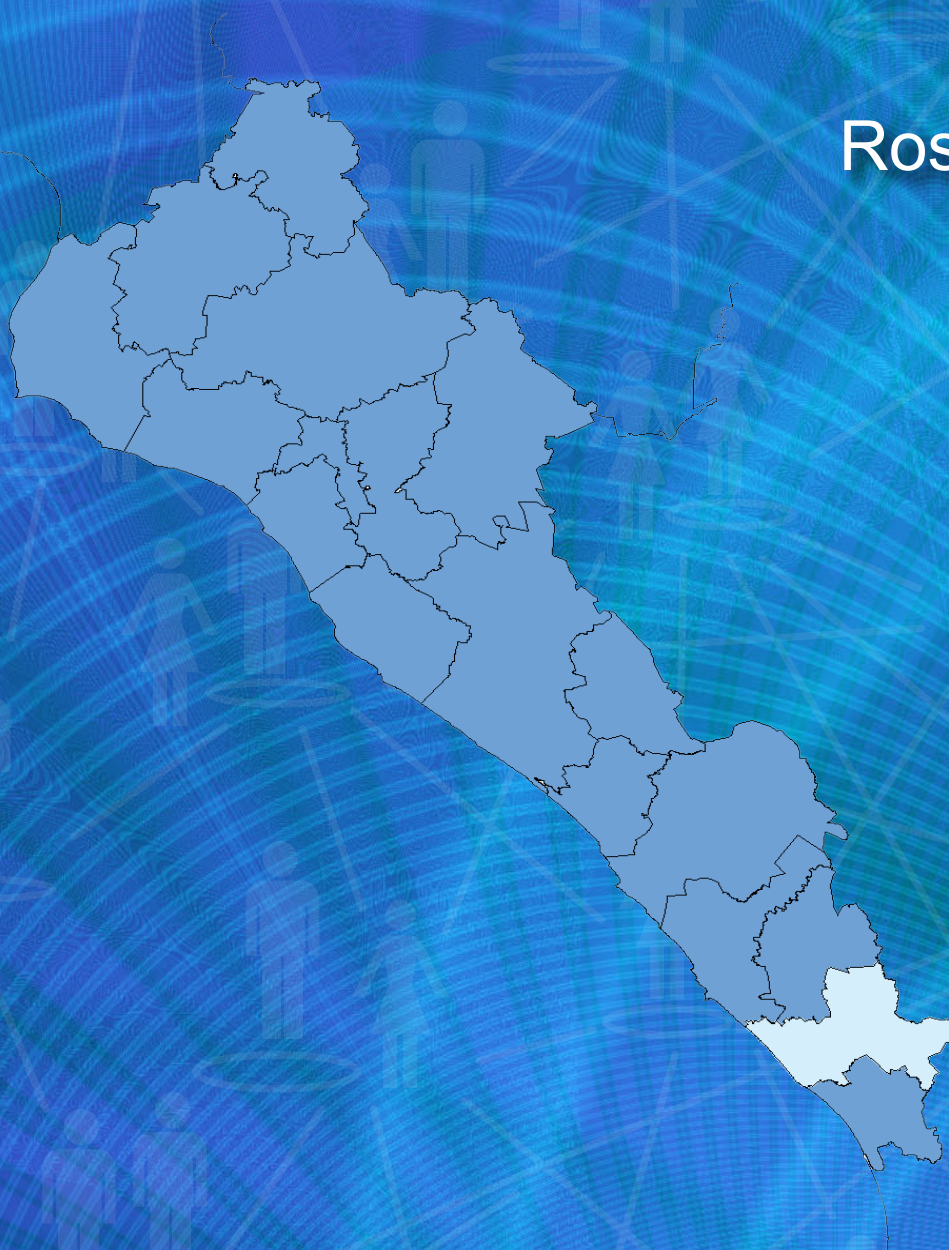


Figura 14. Características de uso de suelo, marginalidad, vías de comunicación y escurrimiento superficial del municipio de Pueblo Nuevo.



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipio Rosario, Sinaloa



Araceli Almaraz Alvarado
Colaborador: **Rafael Ruiz Ortega**
Departamento de Estudios Sociales
El Colegio de la Frontera, A.C.

2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
 2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES
 3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
 4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO
 5. LECCIONES APRENDIDAS
 6. PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACCIÓN
 7. REFLEXIÓN FINAL
 8. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS
- GLOSARIO

1. PRESENTACIÓN

El día 1 de agosto de 2009 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Colegio de la Frontera Norte A. C., suscribieron un convenio específico de colaboración con el propósito de desarrollar el proyecto **Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural**, cuyo objetivo general es colaborar en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo rural y gestión territorial.

Uno de los componentes de la red es el desarrollo de proyectos de seguimiento en campo de temas estratégicos para el desarrollo rural sustentable. El seguimiento y monitoreo se fijaron en función a una línea base y una serie de indicadores cuyo propósito es detectar oportunidades para el mejoramiento normativo y operativo de políticas públicas orientadas al desarrollo rural territorial. Se propuso un trabajo coordinado con estudiantes de maestría de los programas en Desarrollo Regional y Administración Integral del Ambiente, promoción 2008-2010, para lograr una cobertura mayor en la zona noroeste del país. Los municipios seleccionados fueron Escuinapa y Rosario, en Sinaloa, y Mexicali en Baja California. Este reporte presenta los resultados de trabajo de Rosario cuya actividad predominante es la agricultura.

La metodología que se siguió fue el análisis de casos. Se llevó a cabo una recopilación de datos estadísticos sobre las actuales condiciones sociales, geográficas y económicas de los municipios con vocación agrícola en Sinaloa y niveles medios o altos de marginación, resultando seleccionado Rosario. Para el análisis de la institucionalidad y la concurrencia se llevó a cabo una aproximación cualitativa en campo que incluyó entrevistas semi-estructuradas a actores clave, mediante las cuales se integraron una serie de indicadores sobre la problemática de la participación ciudadana en el desarrollo rural y el papel de los actores en la toma de decisiones para el desarrollo territorial.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS DESTACABLES

El municipio de Rosario, colinda al norte con los municipios de Concordia y Mazatlán, al sur con el municipio de Escuinapa y el estado de Nayarit, al oriente con el estado de Durango y al poniente con el Océano Pacífico. La superficie de Rosario es de 2,723.28 Km², correspondiente al 4.7% de la superficie total de Sinaloa.

Rosario es un municipio de menos de 50,000 habitantes con un Índice de Desarrollo Humano medio. El comportamiento de la población ha presentado un decrecimiento hacia el periodo 2000-2005. El 59.26 por ciento de la población se distribuye en 214 comunidades menores de 2 mil 500 habitantes. De acuerdo con el IDH para el 2000 y 2005 el ingreso *per cápita* del municipio para 2005 no superó los 5,000 dólares, se mantuvo 4,955 y 4967 respectivamente, este nivel de ingreso aunado al resto de los indicadores de IDH no permitieron ubicar al municipio en el nivel alto, sino que fue ubicado con un nivel medio. El mayor ingreso per

cápita en Sinaloa correspondió para estos años a los municipios de Culiacán y de Mazatlán con un promedio de trece mil y once mil dólares en cada caso (IDH, 2005).

La actividad económica que predomina es la agrícola, sobresaliendo los cultivos de frijol, maíz grano, sorgo grano, sorgo forrajero y escobero, elote, tomate, sandía, calabaza y chile verde. La superficie cultivable es de 44,533 hectáreas, de las cuales el 92.4 corresponde a tierras de temporal.

En cuanto a la estructura orgánica, los órganos que toman decisiones sobre distintos aspectos municipales son 18 (que se mencionan más adelante). De éstos, los más importantes en cuestiones de toma de decisión sobre el territorio son el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS), el Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN) y el H. Cuerpo de Regidores.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES

3.1. Capital Físico-Ambiental

La orografía del municipio está determinada por las ramificaciones de la Sierra Madre Occidental y su litoral con la vertiente del Océano Pacífico. En el municipio se localizan zonas serranas que tienen elevaciones de 100 a 2,000 metros sobre el nivel del mar. En cuanto a su litoral, las costas del municipio se extienden a lo largo de 40 kilómetros. Además, posee diversos cuerpos de agua como lagunas y marismas. En relación con las primeras, éstas abarcan una superficie aproximada de 300 Km², mientras que las marismas se extienden a lo largo de 40.7 Km². En este último ecosistema subsisten especies como el camarón, la lisa, la mojarra, el chihuil, el puyequé, el robalo y el langostino. De igual manera, el municipio cuenta con una isla llamada "Palmito del Verde".

El río Baluarte, el río Pánuco, y el río Matatán, son en orden de importancia las principales afluentes. Los dos últimos ríos desembocan en el río Baluarte, que es el único que cruza de lado a lado el territorio municipal, y cuyas aguas sirven para irrigar los campos agrícolas, y para el consumo humano. Las tres vertientes nacen en la Sierra Madre Occidental. El río baluarte recorre un total de 130 kilómetros para desembocar en el Océano Pacífico, además de disponer de una cuenca de captación de 4, 700 Km², con escurrimiento medio anual de 1, 519.3 millones de metros cúbicos, con un máximo de 3,046 millones y un mínimo de 675 millones de m³, por lo que se considera éste uno de los ríos más caudalosos del Estado. Este río nace en Durango y sirve de límite entre ambos estados.

El clima que predomina en el municipio de Rosario es del tipo tropical lluvioso en verano, con temporadas de sequía muy marcadas; sobre las zonas montañosas se presenta una atmósfera semicálida-subhúmeda con temperatura media anual que fluctúa entre los 24° C y 16° C según la altura sobre el nivel del mar. A nivel general, temperatura media anual de 22 grados C, mínima 0.5 grados y máxima 40. Una precipitación anual de mil 453 mm.

En cuanto a la accesibilidad, el municipio está conectado al sistema nacional de carreteras a través de la México 15 (libre) y la autopista, ambas confluyen en la cabecera municipal y enlazan a Rosario con la frontera norte de México y con la capital del país. Asimismo, está

enlazado con una red ferroviaria que proporciona servicio de carga desde la capital del país hasta la frontera norte a través de la empresa Ferronales.

Las principales poblaciones y sindicaturas están conectadas con la cabecera municipal en una red estatal de caminos que suman un total de 195 kilómetros con carpeta asfáltica, y otros 225 kilómetros de caminos de terracería, que en su mayor porcentaje están en la parte alta del municipio, lo que significa que en la zona serrana hay un alto número de comunidades que cuentan con una infraestructura deficiente de caminos.

3.2. Capital Humano

El comportamiento del tamaño de la población de Rosario ha mantenido una tendencia ligeramente negativa durante las últimas décadas. La tasa de población presentó un incremento del 3.8 entre 1990 y 1995, pero hacia el 2000 y el 2005, la tasa se revirtió entre 1995 y 2000 con una tasa de -2.7; mientras que de 2000 a 2005 se suavizó esta caída al registrar apenas un retroceso de 1.1. De acuerdo con INEGI, la población de Rosario representó en el 2005 el 1.90 por ciento del total de la entidad (2, 608, 442).

El municipio, además, está clasificado con un grado de marginación media. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano Municipal, el municipio se ubicó en el 2000 en el lugar 666 en el rango medio; para el 2005 el municipio registró un índice de 0.7764, pero reubicándose en un lugar más bajo (922), aunque en el mismo rango medio. En cuanto a la desagregación del índice, podemos observar que en el mismo periodo el municipio de Rosario presentó algunos avances, por ejemplo la tasa de mortalidad infantil (que fue uno de los indicadores que mejor comportamiento tuvo) disminuyó de 26.11 a 22.35 en el periodo citado; por su parte la tasa de alfabetización subió sólo un punto porcentual pasando de 90.72 a 91.41; en asistencia escolar también hubo un incremento relativamente notable, pasando de 65.17 a 70.35 parte en consecuencia se observa que el municipio de Rosario incrementaron levemente sus índices de salud y educación, quedando de la siguiente manera: el primero pasó de .8013 a .8336, y el segundo de .8220 a .8439. No obstante, el ingreso *per cápita* anual se mantuvo prácticamente sin cambios lo cual no permitió un impacto en el IDH municipal (con 4,955 dólares en 2000 y 4,967 en 2005).

3.3. Capital Social

El municipio de Rosario cuenta con una nutrida participación de actores gubernamentales, privados y sociales. En el ámbito gubernamental destacan el Centro de Atención para el Desarrollo Rural El Rosario (CADER-SAGARPA), la Dirección de Desarrollo Económico y Turístico, la Dirección de Planeación y Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, la Comisión permanente del ayuntamiento: Agricultura, Ganadería; Pesca y Acuacultura, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, la Junta municipal de agua potable y alcantarillado de el Rosario (JUMAPAR), el Comité Municipal Campesino No. 07, el Rosario Sinaloa.

Este municipio tiene una trayectoria amplia en lo que a participación de asociaciones de productores se refiere; en este ámbito participan: la Asociación de Agricultores del Río Baluarte-Presidio, la Confederación Nacional Campesina, la Central campesina, el Frente de

Defensa de los Productores Agrícolas de El Rosario (FDPAR), la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES),¹ y la Asociación de Agricultores Río Fuerte Sur.

Otros organismos relacionados con las actividades agrícolas, y que predominan en la estructura económica local, son: Financiera Rural, la Unidad Sur de Sinaloa, la **Junta Local Sanidad Vegetal del sur de Sinaloa, una representación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES)**, Sur de Sinaloa, la Fundación Produce Sinaloa A. C. Región Sur de Sinaloa, el Instituto Nacional de Investigación Forestal Agropecuaria y Pesquera (INIFAP), Campo experimental zona Sur de Sinaloa, el Distrito de Desarrollo Rural Sustentable Núm. 138, la Alianza Regional de Transportistas Ejidales para Traslados de personal al campo y a empresas en el sur de Sinaloa, S. C., y el Consejo Estatal del Mango de Sinaloa A. C.

3.4. Capital Económico

Para el año 2000, la población económicamente activa (PEA) en el municipio de El Rosario, según datos de INEGI, se concentraba principalmente en el sector primario. Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura en conjunto concentraban casi la mitad de la PEA estimada en 6 mil 986 personas, de un total de 14 mil 335. El sector comercio, la industria manufacturera y la construcción, así como el sector de los servicios de restaurantes y hoteles, ocupan el resto de la PEA.

El municipio de El Rosario cuenta con 44, 533 hectáreas abiertas al cultivo, de las cuales 3,052 corresponden a riego y 41, 513 a temporal. El municipio se conforma por 50 unidades con vocación agrícola, entre ejidos y comunidades, y cuenta con un padrón de 4, 040 productores. La agricultura de riego está concentrada en el valle agrícola de Aguaverde-La Guasima-Los Pozos; sobre la margen del río Baluarte; en la zona de Potrerillos-Higueras y Chilillos, donde hay canales de riego y pozos artesianos para atender la demanda de agua que requiere la agricultura intensiva. En contraparte, la agricultura de temporal se concentra en la parte serrana y en las faldas de los cerros o superficies comprendidas dentro de las cuencas del río.

Sobresalen los siguientes cultivos: frijol, chile verde, maíz grano, sorgo grano, mango y pastos. Asimismo, cabe resaltar que en hectáreas sembradas, el mango y el sorgo forrajero representan alrededor del 60 por ciento de las hectáreas cultivadas en 2008. No obstante, en el valor de la producción, el cultivo de chile verde tuvo resultados más rentables para el municipio.²

En el caso del mango en 2008 se sembraron 11, 462 hectáreas con una producción de 117, 473 toneladas, con un valor estimado de 132 millones de pesos. El auge que ha cobrado la producción de esta fruta durante los últimos años ha generado una infraestructura agroindustrial equipada con seis estaciones de empaque, de las cuales cinco están equipadas

1 Constituida el 28 de noviembre de 1932, al amparo de la Ley Federal de Asociaciones Agrícolas y, actualmente de la Ley de Organizaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa, de acuerdo al decreto No. 249 del H. Congreso del Estado, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el 31 de marzo de 1997.

2 En superficie de frutales también se cultiva en menor escala el cocotero, el ciruelo, el limón, el tamarindo y, más recientemente el mango, que por su extensa superficie de siembra y producción se ha convertido en la principal fuente de ingresos junto con la producción de hortalizas.

con sistema hidrotérmico y capacidad para tratar más de 30 mil toneladas. También, opera una planta para la extracción de pasta de mango, con capacidad de molienda de 30 mil toneladas y dos deshidratadoras de mango con capacidad de proceso de fruta de 1,600 toneladas cada una. La cadena productiva en torno al producto mango, es la más fortalecida en el sur de Sinaloa, específicamente en el municipio de Rosario desde junio de 1994, desde donde se envían embarques de mango y sus derivados al mercado exterior. Gran parte de los ingresos que se generan de la producción y transformación de mango se obtienen de las ventas en los mercados de Estados Unidos, Japón, Europa y Canadá.

La ganadería es la segunda actividad económica más importante en el municipio; Rosario es el segundo en importancia en Sinaloa en la producción de ganado bovino, con un porcentaje de participación de 5.7 por ciento del hato total del estado con aproximadamente 91 mil 586 cabezas; le sigue la porcicultura con 10, 444, así como el ganado ovi-caprino con 7 mil 598 cabezas, en donde el municipio también tiene una participación destacada en Sinaloa. Esta participación se debe en gran parte a que el municipio dispone de 161, 609 hectáreas de agostadero, correspondientes al 7.3 por ciento de la superficie estatal destinada a la crianza de ganado.

La actividad pesquera en el municipio, con todo y la caída estrepitosa que reporta el sector pesquero estuario, sigue siendo una importante generadora de ingresos y empleos para Rosario. El potencial pesquero se puede considerar alto ya que el municipio cuenta con 40 kilómetros de litoral y un sistema de lagunas que abarcan cerca de 19 mil hectáreas. Los principales productos pesqueros que se extraen son el camarón, la escama fina y mariscos. La acuicultura, según datos de la Junta Local de Sanidad Acuícola, Sinaloa Zona Sur, en Rosario están establecidas siete granjas acuícolas productoras de camarón que en total cosechan un aproximado de 2500 toneladas anuales, el 18.5 por ciento de la producción estatal y generan 267 empleos directos y divisas por el orden de los 13.6 millones de dólares. Además, el municipio cuenta con cinco laboratorios productores de poslarvas cuya producción es de 3, 810 millones de nauplios (82.3 % de la producción estatal). Esta actividad crece en importancia; actualmente genera un total de 635 empleos directos con un valor aproximado de 24.8 millones de dólares en divisas

El comercio en el municipio ocupaba a 1,470 personas en el 2000, lo que representó el 10.3 por ciento de la PEA total municipal. Sin embargo, en el contexto estatal, el municipio de Rosario no representa una participación significativa en este segmento que concentra sus actividades en servicios financieros, servicios de hospedaje, alimentación y transporte.

Por su parte, la industria manufacturera en Rosario está principalmente centrada en el giro agroindustrial, la producción de refrescos y el proceso de embotellamiento. Entre las empresas que destacan localmente se encuentran las empacadoras y transformadoras de mango y chile; así como la embotelladora El Manantial, que produce el refresco Tony Col. Entre las transformadoras de jugos más importantes, específicamente de mango, destacan JUMEX y Del Valle.

Otras actividades económicas con menor participación en Rosario son la minería, en donde se emplea el 1.9% de la PEA.³ Con menor proporción observamos la silvicultura, que si bien

³Hacia fines del siglo XVIII el mineral de El Rosario fue considerado como uno de los más prósperos.

umenta cada vez más su importancia en el municipio, no es una actividad de peso; por otro lado se encuentran las actividades turísticas, que aunque no representan una actividad dinámica en la generación de divisas, el gobierno municipal considera que tiene un alto potencial de desarrollo. Esta visión obedece a que el municipio cuenta con playas vírgenes, un gran legado histórico y espacios naturales únicos, tanto en el valle como en la sierra, que posibilitarían el surgimiento de turismo alternativo.

3.5. Capital Institucional

El municipio de Rosario está integrado por 265 localidades que se rigen por una agrupación política-administrativa compuesta por ocho sindicaturas: Chametla, Aguaverde, Potrerillos, Cacalotán, Matatán, La Rastra, El Pozole y Maloya. El ayuntamiento está a cargo del Presidente Municipal que cuenta en su estructura con un síndico procurador (a su vez apoyado por una contraloría y un cuerpo de asesores jurídicos), y un cuerpo de regidores tal y como se aprecia en el organigrama 1 (anexo C). Actualmente, ocho de ellos son de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. El C. Cesar Arnoldo Rodríguez Patiño funge como Presidente municipal y el C. Rafael Alfonso Ovalle Vázquez como síndico procurador. Vale la pena anotar que ambos representan una coalición entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

El municipio del Rosario, Sinaloa cuenta con 18 órganos de decisión para impulsar su desarrollo:

- ✓ El Presidente Municipal
- ✓ El H. Cuerpo de Regidores que da forma al H. Ayuntamiento
- ✓ La Dirección de Planeación y Desarrollo Municipal,
- ✓ El COPLADEMUN que trabaja en concordancia con las direcciones municipales para hacer el seguimiento de las metas del Plan Municipal de Desarrollo
- ✓ La Dirección de Desarrollo Económico, que una parte de las actividades de esta dependencia se lleva a cabo de manera directa con los beneficiarios y otra parte la delega al COMUNDER; particularmente las de materia agrícola son las que se transfieren
- ✓ El COMUNDER que asiste a la Dirección de Desarrollo Económico y Promoción Turística opera a través de un consejo consultivo. Coordina las acciones de infraestructura agrícola. Este consejo tiene como atribuciones la de aprobar proyectos para activos productivos cuyos recursos son de orden municipal. Esta instancia no tiene relación con los productores solamente con representantes de localidades (sindicaturas)
- ✓ La Dirección de Ecología
- ✓ La Asociación de Agricultores del Rio Baluarte
- ✓ La Asociación Ganadera Local
- ✓ El Comité Municipal Campesino No. 7
- ✓ Productores ejidales representados en su mayoría por el Comité Municipal Campesino dependiente de la CNC

- ✓ Productores privados representados por la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) y sus dependencias⁴
- ✓ La Central Campesina Municipal No. 7
- ✓ Frente de Defensa de los Productores Agrícolas de El Rosario (FDPAR)
- ✓ Fundación PRODUCE Sinaloa A. C. Región Sur de Sinaloa
- ✓ El Distrito de Desarrollo Rural Sustentable Núm. 138
- ✓ La Alianza Regional de Transportistas Ejidales para Traslados de personal al campo y a empresas en el sur de Sinaloa y Propietarios Rurales A.C.
- ✓ El Consejo Estatal del Mango de Sinaloa A. C.

Los representantes de las organizaciones productivas tienen una participación constante en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable (COMUNDER), mientras que las sindicaturas y dependencias regionales, así como los órganos de representación federal y municipal relacionados con el desarrollo rural tienen una participación intermitente. Sin embargo, el liderazgo lo tiene el que preside este órgano, el Dr. César A. Ramírez Patiño, presidente municipal quien generalmente está en las reuniones del COMUNDER. En particular, los productores tanto agrícolas como ganaderos cuya representación en el COMUNDER es constante, y se expresa a través de sus líderes para obtener y dar seguimiento de recursos municipalizados. De acuerdo con las actas de asistencia del 2008 y del 2009, se observa la participación constante de Propietarios Rurales A.C., de la Asociación de Agricultores del Rio Baluarte, de la Asociación Ganadera Local, el Comité Municipal Campesino No. 7, y de Fundación PRODUCE.

Con base las diez minutas de las reuniones del COMUNDERS celebradas entre febrero del 2008 y noviembre del 2009 se puede mencionar que los actores clave en el ejercicio de recursos locales orientados al desarrollo rural fueron, además del Presidente Municipal y representantes de órganos municipales como la dirección de desarrollo económico, las asociaciones de productores, los consejeros distritales y los representantes del CADER 03. Por su parte, los síndicos tuvieron una participación intermitente. También, se aprecia una participación del enlace del INA Rural en las reuniones del 2009. Resalta que las reuniones más concurridas son las relacionadas con la aprobación de proyectos.

⁴ Constituida el 28 de noviembre de 1932, al amparo de la Ley Federal de Asociaciones Agrícolas y actualmente de la Ley de Organizaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa, de acuerdo al decreto No. 249 del H. Congreso del Estado, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el 31 de marzo de 1997.

4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO

El COMUDERS de Rosario está integrado por 22 agentes, de los cuales la participación es del 50% en la mayoría de las reuniones, considerando el registro de 10 de ellas entre 2008 y 2009. Asimismo, resalta la discontinuidad de ciertos actores que podrían considerarse clave en la planeación del municipio. Por ejemplo, el COPLADEMUN, que es encabezado por el Director de Planeación y Desarrollo Social, y que está encargado de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el manejo de programas de desarrollo social y la planeación de inversión de los recursos que el municipio recibe en materia de fortalecimiento a la infraestructura social no tiene una asistencia permanente en el COMUNDER. Este órgano está integrado por representantes de sectores de la agricultura, ganadería, pesca, salud, educación, empresarial, de la comunicación, turismo, comercio, acuicultura, desarrollo urbano y deporte. De ellos, los segmentos agrícola y ganadero son los de más presencia en el COMUNDER. Sin embargo, la presencia del COPLADEMUN es muy baja, apenas registró una participación de 10 realizadas entre 2008 y 2009.

En tanto que el H. Cuerpo de Regidores se conforma por 13 regidores de diversos partidos políticos, teniendo mayor presencia los del PRI. Sus funciones principales son la de emitir reglamentos para diversos aspectos del municipio. Además, se encargan de comisiones relacionadas con diversas áreas de la administración pública, tal es el caso de la Comisión de Desarrollo Urbano, la de agricultura y ganadería, la de participación ciudadana, la de educación, entre otras. Cabe destacar que la participación de regidores en el COMUNDER es intermitente y solo dos de ellos participaron en las recientes reuniones del COMUNDER de Rosario.

A este conjunto de actores, se suma un número importante de representantes de organismos estatales y federales. La complejidad de las relaciones entre estos actores es tal que la posibilidad de impulsar un solo proceso de desarrollo local que contemple a todos los involucrados es poco viable. La convergencia de intereses, pragmatismos y ámbitos de acción que se sintetizan sugieren vías alternativas y complementarias de ejecución, evaluación y rendición de cuentas para mejorar la consecución de mejores prácticas públicas y sociales. Esta compleja red de relaciones institucionales se ve representada en las reuniones del COMUNDER con la participación de SAGARPA a través de los DDR, del CADER y del INCA Rural, sobre todo en el 2009 y 2010, por parte de éste último organismo. Es importante mencionar que los miembros del CADER 03 tienen una presencia notable en el COMUNDER.

Todos los organismos organizan reuniones con sus mesas directivas y con los integrantes de cada asociación, consejo o área de planeación y seguimiento. De acuerdo con la información de los participantes y directivos de COPLADEMUN y del COMUNDER la periodicidad de las reuniones es frecuente, es decir de 1 a 3 meses.

En el COPLADEMUN las reuniones se intensifican durante la preparación del Plan Municipal. En 2009 este órgano realizó tres reuniones. En el COMUNDER, la periodicidad aunque se establece por reglamento que deben celebrarse mensualmente, este acuerdo no siempre se

cumple. Mientras que en 2008 se celebraron 6 reuniones, en 2009 sólo se celebraron 4. En cuanto a la asistencia de los 22 miembros que lo integran sólo participó entre un 70 y un 80% de ellos.

En el caso de las organizaciones de productores también se hacen reuniones, pero éstas por lo general tienen una periodicidad más espaciada (cada año). Los agremiados a diferencia de los dirigentes expresan tener muy poca asistencia no superior al 50 por ciento. Cabe resaltar que los representantes de los productores sí son constantes en las reuniones del COMUNDER, sobre todo de la Asociación del Río Baluarte y del Comité Campesino Municipal No. 7, así como la Asociación Ganadera; otras representaciones tienen presencia, pero no son recurrentes.

La dinámica que se produce en las reuniones tiene un formato establecido, en el que se leen los puntos de la agenda y se procede a su desahogo. En el caso de los acuerdos se vota y se decide por mayoría. Las comisiones que surgen de las propuestas de los asistentes se integran con base en la disponibilidad de los asistentes, aunque hay casos en los que la participación no es elevada.

A esta dinámica, cabe agregar que existe un nivel de desconocimiento sobre nuevos temas tratados en las reuniones por parte de los convocantes. Los que presiden las juntas sí están interesados en ampliar las tareas del COMUNDERS, pero el resto no siempre asiste con información previa para tomar decisiones sobre prácticas que pudieran trascender la validación y seguimiento de proyectos, que son los temas recurrentes del organismo. Tampoco existe una ruta clara sobre esquemas de cooperación posibles a implementarse o posibles esquemas de evaluación de los proyectos aprobados. Se tiene la idea de que el COMUNDER es la vía para la obtención de recursos pero esta es muy general. Por ejemplo, el Jefe del CADER 03 expresa lo siguiente sobre la utilidad del COMUNDERS:

“[Sirve] para tomar decisiones consensadas sobre las mejores alternativas en la aplicación de apoyos con aportación federal y municipalizados y promover el desarrollo rural sustentable en el municipio”.

Por otro lado, existen participantes recurrentes en el COMUNDERS, pero que solo asisten sin ser miembros, tal es el caso del representante del Comité Estatal de Sanidad Vegetal del Estado de Sinaloa (CESAVESIN).

En referencia al trabajo del COMUDERS de Rosario, hay claridad sobre la concurrencia y la necesidad de gestionar nuevos proyectos, pero solo por parte de quienes dirigen las reuniones o bien están directamente involucrados en la gestión de proyectos. Por ejemplo, en las reuniones en las que se presentó el Plan Municipal o bien donde se dio posesión a los nuevos integrantes del consejo no hubo un punto en la agenda en la que se reiterara la importancia del consejo y las funciones. Las minutas correspondientes no integran este punto en la agenda de discusión. En la reunión del 16 de febrero del 2008 se tomaron las protestas correspondientes y se dio solamente a conocer el estado que guardaban los proyectos del 2007 (correspondientes a 28 proyectos con un apoyo de 1,189, 229.00 pesos). En 2008 se aprobaron 161 proyectos de acuerdo al primer informe del trienio 2008-2010. En 2009 a pesar de que se consideraron 152 solicitudes, se apoyaron apenas 57 correspondientes a proyectos productivos con un ejercicio de poco menos de un millón de pesos.

Asimismo, las tareas trazadas en el Plan Municipal de Rosario (2008-2010) no queda clara la participación de los órganos que el propio presidente asegura son los más importantes del desarrollo municipal. El Plan Municipal alude a un Rosario abierto al futuro, que supere rezagos en obras y servicios públicos, que disminuya los desequilibrios de “toda índole”, sobre todo de carácter económico y repare el tejido social. De tal manera, que las acciones que se han llevado a cabo y de las cuales se presenta un avance en el primer informe de gobierno, todas son consistentes con los retos planteados al inicio de la administración.

Esta amplitud y falta de precisión en la agenda municipal del desarrollo se replica en las acciones del COMUNDERS. Hace falta un plan de acción que retome las oportunidades de mejora, explícitas de manera general en el Plan del COMUNDERS. En este documento la oportunidad de mejora inicial se centra en la creación de empleos a través de Apoyos a Proyectos Productivos, infraestructura en educación y talleres para preservar la naturaleza. Hace falta la coordinación con la Dirección de Desarrollo Económico y, por ende con el COPLADEMUN. De ahí, que algunas de las tensiones en el primero de los consejos mencionados se hayan dado en torno a la capacitación del Coordinador municipal, pues el relevo en este puesto central fue motivo de discusión en esta sesión inicial de la nueva administración. A ello, se sumó el retraso e incumplimiento de las tareas del COMUNDERS, del cual insistió en la primera reunión del 2010: “que éste órgano no [puede] sólo [operar] para validar proyectos productivos, sino que pueden hacer muchas más cosas... [es] cuestión de que se coordinen para lograr proyectos de mayor impacto, pues en materia de desarrollo rural [este órgano] es el de mayor autoridad municipal”. Se consideró, en este sentido, que el COMUNDERS tiene una alta potencialidad que no se está explotando. De igual manera, mencionó que el tener los cuatro productos agrícolas mejor posicionados es un requisito mínimo para que al COMUNDERS se le sigan asignando recursos. Esta opinión es compartida por el presidente municipal quien considera que los principales órganos en Rosario son el COMUNDERS, el Consejo de Seguridad Pública y el COPLADEMUN.

Esta situación va ligada a una participación mucho más proactiva del coordinador municipal del COMUNDERS. Pues el desconocimiento de cuestiones clave por parte de los consejeros podría ser la causa de un retraso en la consecución de proyectos nuevos. Lo que es notable, es que, cuando se discute como punto central de las reuniones la aprobación de proyectos es cuando más concurrencia hay y, cuando se entiende de mejor manera que los recursos son concurrentes y que el municipio no es el que tiene la potencialidad de apoyar el desarrollo rural, sino que se depende de instancias estatales y federales, sobre todo de SAGARPA.

La vía de la concurrencia de recursos entre SAGARPA, gobierno del estado y el municipio ha permitido sumar a un mayor número de miembros a las reuniones, pero lo relevante es mantener una participación con un enfoque estratégico en la aplicación y seguimiento de los recursos, pues en las reuniones de seguimiento la participación ya no es nutrida.

La no oportuna información vinculada a la prontitud con que son convocadas las reuniones (menos de 10 días) son los principales inhibidores de la participación y el clima de desgano de los participantes. Otro aspecto es la falta de preparación para realizar reuniones ejecutivas, ello merma la posibilidad de ser asertivo e innovador en propuestas enfocadas al desarrollo rural de largo plazo o la evaluación del impacto de los recursos obtenidos ya que los informes de apoyo son tediosos pues no existe un balance real que involucre a los

asistentes. Por ejemplo, uno de los consejeros citó que no se cuenta con un plan anual si no que “trabajamos conforme van surgiendo necesidades”.

Además, la escasa utilización de equipo de cómputo surge como un elemento que no se utiliza para hacer menos tediosas las reuniones. La lectura es el único medio para dar a conocer los programas y lineamientos de las reuniones, por lo que la participación se torna escasa. Respecto al liderazgo de los consejeros, así como a la participación y ánimo de los asistentes a las reuniones del COMUNDER, recuperamos aspectos importantes que limitan el papel de éste órgano. Por ejemplo, algunos consejeros consideran que en la toma de decisiones: "siempre son los mismos, quienes están en la presidencia son quienes mandan siempre, nada cambia"; que “siempre los que se andan jalando la greña son los de los partidos políticos”, y que “en un 50% se logra un beneficio porque no siempre se apoya a quienes lo necesitan, ni a todos”.

Finalmente, vale la pena mencionar que se ha registrado en minutas la necesidad de ser serios y estrictos con el tiempo, pues no se cumplen los plazos de inicio, fin y tiempo de las intervenciones (minuta del 18 de febrero del 2009 del COMUNDERS). En cuanto a los montos aprobados y tipos de proyectos que tienen mayor representatividad, fuera de los apoyos privados, Rosario obtuvo en 2007 un total de 29 proyectos con un ejercicio de 1, 189, 229 con recursos municipalizados, más 132, 949 pesos para PROFEMOR. De acuerdo con el segundo Informe del gobierno de Sinaloa, que fue presentado en 2009, el apoyo en 2008 fue para 429 proyectos con un fondo de 18, 222, 655 pesos, enmarcados en seis programas del gobierno estatal y el gobierno Federal, principalmente enfocados al desarrollo rural. Tomando como referencia los datos de la entidad tenemos que en Rosario, para 2008, se autorizó apoyo a 161 proyectos, con los que se rebasaron los 78 del 2007.

Sin embargo, hay miembros del COMUNDERS que son estratégicos, están capacitados y están abiertos a trabajar con nuevas tecnologías de información. El Jefe del CADER de Rosario advierte que los operadores “[reciben] capacitación en red por medio de internet o computadora para requisitar (SIC) formatos e inscribir año con año a los productores beneficiarios de los programas de apoyo federal”. Sin embargo, todo sería más fácil “si hay buena disposición”.

Esta situación refleja de cierto modo desmotivación por la mayor parte de los consejeros, lo cual se transfiere a los alcances y posibilidades del COMUNDER. Este desánimo es constante porque no se cree que este órgano esté llevando a cabo procesos de desarrollo territorial, aunque en la práctica aprueba y valida proyectos, y mantiene una atención hacia los recursos y programas en los que se participa como municipio.

Hace falta por tanto mejorar en la capacitación de los consejeros, no sólo sobre las funciones básicas, sino sobre su papel y alcance dentro de dicho órgano. No se tiene una visión ambiciosa al menos desde este espacio de decisión en Rosario, Sinaloa.

Lo anterior se refleja en el desconocimiento de las acciones que el COMUNDERS debe desarrollar como parte de sus actividades medulares: a) elaboración y actualización de un Plan de Desarrollo Rural Sustentable para el Municipio, b) de la actualización anual del reglamento interno del consejo, c) de la elaboración de un diagnóstico del municipio sobre las necesidades para el desarrollo rural y, d) la revisión de la cedula situacional del consejo. Hasta la conclusión del trabajo en campo se contabilizó que en las reuniones del

COMUNDERS tienen un enfoque reactivo y que la planeación del desarrollo rural está asociada a la aprobación y seguimiento de proyectos.

Sobre las iniciativas locales

Cabe mencionar que en Rosario hay una falta de iniciativas locales en materia de desarrollo rural y falta de una visión regional. En el informe municipal del 2008, al rubro de desarrollo rural municipal no se le dedica más que la información de los proyectos aprobados y la construcción de bordos en conjunto con la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Internamente, los miembros del COMUNDERS consideran pertinente ampliar la participación que hasta ahora se limita a la gestión de proyectos tradicionales como el de Activos Productivos.

Sin embargo, las asociaciones de productores, que representan a un importante número de unidades productivas, históricamente han ofrecido financiamiento de forma alternativa a los recursos oficiales. Esas prácticas se mantienen para no limitar la producción y comercialización productiva. Esta situación surge en la década de 1960 como una vía alternativa de crédito informal que encabezan asociaciones y productores.

En lo que corresponde a iniciativas locales está en marcha el proyecto de desarrollo turístico de la costa sur de Sinaloa que plantea una inversión millonaria en los próximos dos años y que se prevé como un proyecto de desarrollo regional.

En un nivel de gestión distinto, es importante mencionar que el jefe del CADER es el que tiene más relación con líderes de productores y que a juicio propio su tarea es hacer la suficiente promoción y difusión de los proyectos. Esta relación y reconocimiento redundan en un esquema de cooperación entre ambos actores. Los operadores de los proyectos municipales están capacitados y tienen certificaciones que obtienen anualmente pero no existe un registro de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal o alguna otra instancia. A pesar de ello, juegan un papel importante porque no sólo capacitan y ofrecen información de programas, además juegan un rol como gestores y también son copartícipes de la gestión de recursos. Aunque los productores personalmente gestionan recursos mediante las convocatorias abiertas a programas, a algunas convocatorias son distribuidas vía las asociaciones. Ante este panorama, lo que se observa en Rosario es que existe una fuerte relación entre productores y operadores. Y por otro lado, hay un fuerte sentido de reconocimiento entre ambos grupos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

El presidente municipal tiene excesivas tareas en cuanto su participación en consejos locales; y a pesar de que está al pendiente de la mayor parte de las reuniones del COMUNDERS, encabezándolas y dando seguimiento a los puntos de la agenda, los resultados se resumen en la aprobación y seguimiento de proyectos municipalizados, pero la planeación del desarrollo rural no queda explícita en el Plan Municipal de Desarrollo ni en los informes de gobierno anuales. La función de este actor debiera ser la coordinación de esfuerzos y potenciar las capacidades locales de desarrollo vía sus órganos de planeación. La cuestión es que por ley le corresponde al presidente municipal presidir a todos los organismos encargados de la planificación municipal. En materia de desarrollo rural se depende de los fondos concurrentes sin una visión clara a mediano y largo plazo. En este sentido se debería de impulsar otras vías de concurrencia, así como un esquema de evaluación de los proyectos obtenidos. Los informes del plan municipal no abundan en los impactos de los proyectos puesto que no existe una política explícita a partir de acciones de mediano y largo plazo y con una visión regional, pues en materia de desarrollo regional los reportes refieren a la cobertura de servicios públicos como electrificación, agua potable y servicios de salud y educación.

Algunos de los actores claves en el desarrollo rural, como son los consejeros, no están de acuerdo en cómo se ejerce la toma de decisiones al interior de éste órgano. La participación tiene además vaivenes que conviene corregir porque existe una disposición aceptable en términos de audiencia que vale la pena recuperar.

El papel un representante del INCA Rural en las reuniones recientes del COMUNDERS puede ser un activo importante para identificar conflictos y oportunidades, sobre todo si puede tender puentes con los representantes de los productores, los CADER y asesores municipales,

Llama la atención que siendo Rosario un municipio rural, el presidente municipal conoce solo al 50 por ciento la LDRS, en tanto que la Ley de Planeación estatal la conoce al 80 por ciento y la Ley de Desarrollo Municipal al 95 por ciento. Esta situación se hace preocupante cuando el porcentaje no varía mucho con el resto de los consejeros. Del total de los consejeros entrevistados el promedio en cuanto a conocimiento medio de la legislación local fue de 50 por ciento. A esta situación sería pertinente responder con un taller que actualice los conocimientos de los consejeros y asistentes permanentes al COMUNDERS ya que todos ellos están directamente relacionados con el desarrollo rural del municipio; en tanto que la mitad participa en otros organismos locales.

La percepción sobre el funcionamiento del COMUNDERS contrasta con el trabajo de los CADER. Los operadores de proyectos de SAGARPA que atienden la ventanilla de servicio a productores para entrega de apoyos de los programas federales (PROCAMPO, PROGAN, DIESEL AGROPECUARIO y Activos Productivos) son un actor vinculante de las localidades de Sinaloa no sólo de Rosario. A pesar de que las ideas de misión y visión no están interiorizadas, sino memorizadas, los CADER destacan por su atención directa y personal para todo tipo de inquietudes, quejas, dudas y asesoría. Además, cuentan con un buzón para quejas y denuncias de las que están al pendiente. A pesar de ello, los consejeros entrevistados no

consideran que los CADER sean líderes en el desarrollo rural de Rosario, quizá porque el liderazgo está asociado a la autoridad. Los CADER no consideran discrecionalidad en la asignación de recursos, ni preferencias por cierto tipo de apoyos. Sobre este punto, los CADER de Rosario consideran que los rubros que se ofertan y demandan a la vez son: el programa de de Activos Productivos, PROCAMPO (apoyo directo al campo), y los apoyos compensatorios. Sin embargo, esta visión no se extiende hacia otros consejeros.

Sin embargo, encontramos discrepancias sobre la toma de decisiones ya que se opina, por un lado, que éstas son consensuadas para tomar las mejores alternativas en la aplicación de apoyos con aportaciones federales y montos municipalizados para promover el desarrollo rural sustentable en Rosario. Pero, también, hay molestia sobre cómo se toman las decisiones y el tipo de discusiones que se genera al interior del centro del COMUNDERS, sobre todo por parte de los consejeros que tienen mayor antigüedad. En lo que respecta a los síndicos que son consejeros que tienen poco tiempo para involucrarse, ellos consideran que las localidades siguen sin recibir todo el apoyo que debieran.

El COMUDER de Rosario tiene limitantes y fortalezas en los siguientes aspectos: Es un órgano local que puede fungir como un contrapeso de las decisiones de grupo. Sin embargo, en la práctica no hay una visión estratégica del organismo porque las decisiones son tomadas por los que presiden el órgano que son el Presidente Municipal, el Secretario del COMUDER y el Director de Desarrollo Económico. En este caso, el ayuntamiento a través de regidores, secretarios y presidente municipal tienen el encargo de planear pero las consultas ciudadanas son simples requisitos no son insumos claves para el desarrollo de mediano y largo plazo.

La escasa preparación de las reuniones del COMUDER merma la disposición que podría lograrse con la mediana participación de los miembros que asisten. Además, no se cuenta con la información debida y la antelación para tomar decisiones adecuadas sobre puntos específicos no es considerable (las convocatorias son a veces la misma semana). Tampoco se cuenta con un plan anual de trabajo.

Aunque los CADER juegan un papel importante en el funcionamiento y operación de los recursos no se les toma en cuenta en las decisiones de planeación. El papel del jefe de CADER como articulador, gestor y conducto de demandas que se hacen llegar muchas veces mediante los operadores, lo definen como un actor fundamental en el desarrollo territorial de Rosario, sin embargo no tiene mayor participación en el COMUNDERS que asistir a las reuniones para votar los proyectos que están en posibilidad de gestionarse. Cuando se le preguntó al Jefe del CADER Rosario ¿en qué medida cree usted que los programas aplicados en el municipio están atendiendo demandas reales de los agricultores y por qué? Nos respondió lo siguiente: “en mayor medida, ya que son recursos aplicados directamente al sector agropecuario y en atención a solicitudes del mismo productor”, añadiendo que no existe un grupo especial de atención, sino que se da servicio “a todo productor que lo solicite, sin distinción de género, religión, edad, grupo étnico, o partido político”.

Ya se mencionó el tipo de proyectos que se demandan en Rosario y la importancia que tiene PROCAMPO en la dinámica territorial, así mismo se demanda y oferta la adquisición de activos productivos y apoyos compensatorios (cuadro 2). No obstante, hay otros recursos de otras dependencias que se combinan con los apoyos al campo.

6. PROPUESTA DE LÍNEAS DE ACCIÓN

De acuerdo con el reconocimiento de las prácticas de gestión territorial rural en Rosario se propone lo siguiente:

- ✓ Que el papel del COMUNDERS tenga un carácter estratégico, a través de un plan de trabajo anual basado en instrumentos propios que sean acordes al Plan Municipal de Desarrollo. El COMUNDERS no es referido en las acciones de gobierno (informes anuales del Ayuntamiento) siendo que a través de éste órgano se aprueban proyectos que tienen efectos importantes en el desarrollo rural.
- ✓ Que los asesores, operadores y gestores municipales de recursos concurrentes tengan un papel reconocido en las reuniones del COMUNDERS.
- ✓ Que se respete la periodicidad de las reuniones y las agendas incluyan la evaluación como una acción permanente del COMUNDERS. Que se lleven a cabo diagnósticos sobre las necesidades de mediano y largo plazo del desarrollo local
- ✓ Que se aliente el trabajo por comisiones que complementen las agendas de mediano y largo plazo para el desarrollo productivo local a partir de un plan anual que rijan las acciones del COMUNDERS. Que las comisiones, agendas y diagnósticos conformen la base para la toma de decisiones locales y de ellos emanen nuevas propuestas de planeación territorial
- ✓ Que se retome la LDRS para promover las capacidades de gestión territorial a través de los actores locales y de las capacidades de desarrollo dotando infraestructura para la planeación integral: que se promueva un centro de información de estadística municipal que apoye a los distintos órganos de apoyo municipal
- ✓ Que las consultas públicas sean objeto de una difusión pública
- ✓ Que se seleccionen programas de desarrollo rural para evaluaciones internas sobre su impacto

7. REFLEXIÓN FINAL

El análisis de la gestión territorial en materia de desarrollo rural es un aspecto fundamental dentro de las líneas de investigación de El Colegio de la frontera Norte y de los programas de posgrado, sobre todo de la Maestría en Desarrollo Regional y de la Maestría en Administración Integral del Ambiente. La colaboración con el IICA México ha permitido involucrar activamente a los estudiantes de la institución, a través del análisis de los procesos de participación local en torno a los Consejos de Desarrollo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable y a los Comités de Planeación Municipal.

Destaca para el caso de Rosario, Sinaloa, la actividad de la Dirección de Desarrollo Económico y Promoción Turística, instancia que forma parte del COPLADEMUN. Las líneas de acción que buscan mejorar el desarrollo rural en Rosario, se encuentran expresadas en el Plan Municipal de Desarrollo y en los informes recientes, sin embargo la visión requiere plazos diferenciados y

un enfoque estratégico de acuerdo con la vocación productiva de la zona. Estos aspectos son considerados en el Plan del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable pero de manera muy general. Asimismo, debe mencionarse que la actividad del COMUNDERS es fundamental para la selección de proyectos productivos, aunque es pertinente contar con un plan de acciones anual que se cumpla para que las reuniones convocadas por este organismo tengan una orientación mucho más amplia. La operación de los proyectos aprobados, queda a cargo de los operadores del CADER 138 (SAGARPA), siendo a través de ellos como se fortalece el canal de vinculación entre Federación y entidades locales.

8. BIBLIOGRAFÍA

Plan de Desarrollo Municipal de El Rosario, Sinaloa, 2008-2010.

Plan de Desarrollo Municipal de Escuinapa, Sinaloa, 2008-2010.

Portal del gobierno del Estado de Sinaloa: <http://www.sinaloa.gob.mx>, consultado el 3 de octubre del 2009.

Páginas web de El Rosario y Escuinapa: <http://www.rosario.com> y <http://www.escuinapa.com>, consultadas el 2 y 3 de octubre del 2009.

Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <http://www.inegi.org.mx>, Consultado periódicamente.

Portal del Instituto Nacional para el federalismo y el desarrollo municipal (INAFED). <http://www.inafed.gob.mx> Consultado periódicamente.

Portal del Consejo Nacional de Población (CONAPO). <http://www.conapo.gob.mx>, Consultado periódicamente.

Portal del Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP-SAGARPA). <http://www.siap.gob.mx> consultado el 3 de octubre del 2009.

Portal de mapas de Sinaloa <http://www.maps-of-mexico.com/sinaloa-state-mexico/sinaloa-state-mexico-map-d3.shtml>, consultada el 10 de octubre del 2009.

Otras páginas web, como: <http://es.wikipedia.org> y <http://monografias.com>, consultadas el 2 y 3 de octubre del 2009.

Otras fuentes

Minutas de las reuniones del COMUNDERS de febrero 2008 a enero de 2010

ANEXOS

319



SINALOA

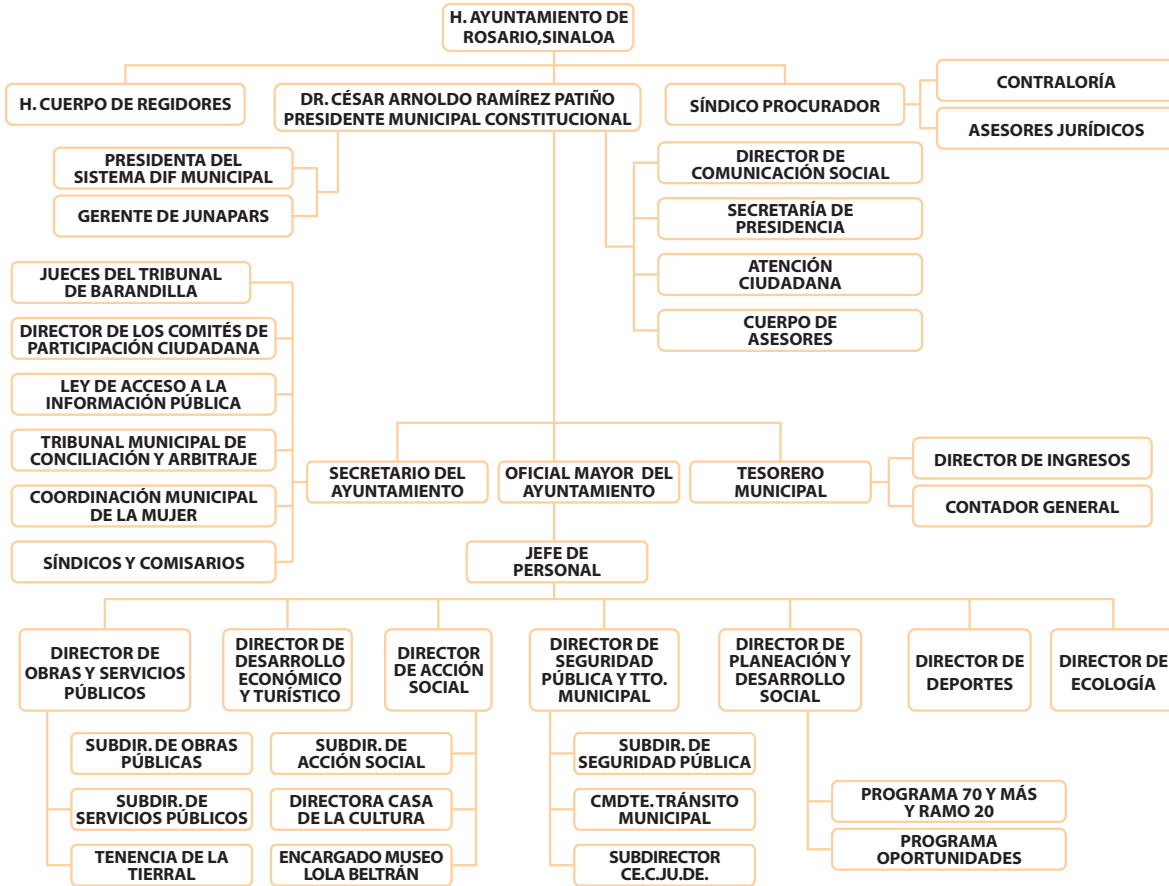
CUADRO 1. ESTADÍSTICAS DE SOCIOECONÓMICAS DE ROSARIO, SINALOA, 2000. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	
	14,440
	14,335
PEA desocupada	105
PEA no especificada	806
PEI	20,010
Tasa de participación económica	41.55%
Tasa de ocupación	99.27
PEI estudiante	4,445
PEI dedicada al hogar	8,153
PEA POR SECTORES	
Primario	6,986----48.73%
Secundario	1,859----12.96%
Terciario	4,918----34.30%

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED.

CUADRO 2. PROGRAMAS DE PROYECTOS OFERTADOS Y DEMANDADOS EN ROSARIO, SINALOA		
PROGRAMA	SE OFERTA	SE DEMANDA
Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) 2009		
Programa de apoyo emergente para la adquisición de granos forrajeros de producción nacional		
Adquisición de Activos Productivos	X	X
Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO)	X	X
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural" (PIDEFIMER)		
Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria		
Programa de Soporte		
Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)	X	X
Atención a Contingencias Climatológicas		
Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)		
Programa de Apoyos para Maíz y Frijol PROMAF 2009		

Fuente: elaboración propia con datos de INAFED.

ORGANIGRAMA MUNICIPAL, ROSARIO,2010



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Rosario, Sinaloa, 2010

Consejeros entrevistados según el organismo al que representan

COMUNDERS

Asociación de Agricultores del Rio Baluarte
Fundación Produce Sinaloa A.C. Zona Sur
Propietarios Rurales A.C. del municipio de El Rosario
Asociación Ganadera Local de El Rosario
Comité Municipal Campesino No. 7 (CNC)
Dirección de Desarrollo Económico y Turismo
Regidor Ing. José Guillermo Rendón
Regidor Ing. Gregorio Ayón
Sindicatura de Agua Verde, El Rosario, Sinaloa
Sindicatura de Potrerillos, El Rosario, Sinaloa
Sindicatura de Cacalotán, El Rosario, Sinaloa
Sindicatura de Matatán, El Rosario, Sinaloa
Sindicatura de El Pozole, Rosario Sinaloa
Comisión Estatal de Sanidad Vegetal del Estado de Sinaloa
Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (Pospuesta para el Lunes 15 de febrero)
Dirección de Planeación y Desarrollo Social

Participantes en COPLADEMUN:

Asociación de Agricultores del Rio Baluarte
Asociación Ganadera Local
Ing. Gregorio Ayón Ramírez

Del H. Cuerpo de Regidores

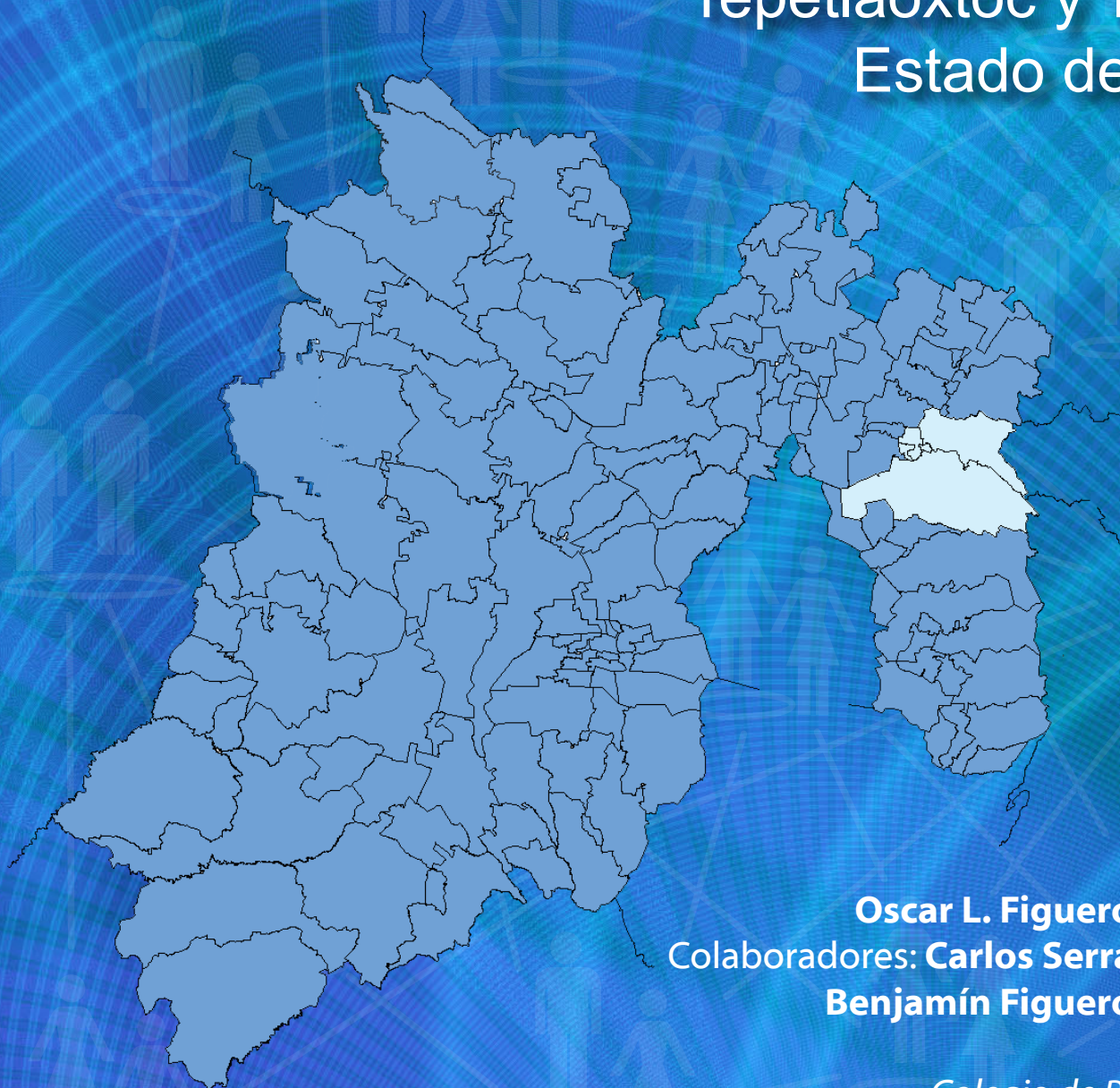
Ing. José Guillermo Rendón
Ing. Gregorio Ayón

Además se aplicó un cuestionario a 23 productores



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Municipios
Chiautla, Chiconcuac, Papalotla,
Tepetlaoxtoc y Texcoco,
Estado de México



Oscar L. Figueroa Rodríguez
Colaboradores: **Carlos Serralde Monreal**
Benjamín Figueroa Rodríguez

Colegio de Postgraduados

2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO
3. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN
4. CARACTERIZACIÓN DEL CASO (INDICADORES DE LÍNEA BASE)
5. LECCIONES APRENDIDAS
6. LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

En 2009, el Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA) impulsó la creación de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, la cual contempla precisamente el análisis de la política de Desarrollo Rural en México a partir de una de las células básicas de planeación para el desarrollo, contemplada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

El equipo de investigadores convocados por el IICA, a partir del análisis de estudios de caso, planteamos una serie de reflexiones sobre la situación actual de dichos consejos y sus perspectivas como el espacio para la toma de decisiones conjuntas y la aplicación de recursos concurrentes hacia el desarrollo del territorio municipal. Para lograr este objetivo, la red ha integrado los trabajos -y un espacio de discusión de ideas y propuestas- de un equipo de investigadores adscritos a diversas instituciones del país, quienes hemos contribuido a la reflexión sobre el tema desde nuestras propias experiencias y, particularmente, desde nuestros propios territorios de trabajo.

El Colegio de Postgraduados (COLPOS), Campus Montecillo, presenta como caso para este estudio la región de Texcoco, ubicada al oriente del Estado de México y que se compone de los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Texcoco.

El presente reporte está integrado por seis capítulos: en el primero se señala el planteamiento metodológico del estudio, así como las herramientas que se emplearon durante el proceso por parte del equipo de investigación. El segundo integra la caracterización de la región y se presentan las características generales de cada uno de los municipios así como los principales indicadores de marginación. El capítulo tres incluye la reflexión sobre los indicadores de línea base y se titula caracterización del caso. En el capítulo cuatro se presentan las lecciones aprendidas durante el proceso de investigación. En el capítulo cinco se señalan tres líneas de acción específicas propuestas por este equipo de investigación. Finalmente, el capítulo seis presenta una breve reflexión final sobre el proceso de la investigación.

2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

La presente investigación se realizó durante los meses de Septiembre del 2009 a Mayo del 2010 en el contexto de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo coordinada por el IICA.

Objetivo específico del caso Región Texcoco

Contribuir al logro de los objetivos de la Red de Análisis Territorial a partir del análisis del caso Región Texcoco que incluye los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Texcoco.

Fases del estudio

La metodología de este trabajo de investigación estuvo integrada por tres fases que se presentan a continuación:

Fase 1. Trabajo de gabinete. Durante esta fase se revisaron las bases de datos de la enciclopedia de los municipios de México, así como la CONAPO para los índices de marginación. Durante esta fase, el trabajo se desarrolló en las instalaciones del Campus Montecillo del COLPOS. La principal herramienta de trabajo fue la red de internet.

Fase 2. Trabajo de campo. Esta fase incluyó las siguientes actividades para la obtención de información:

- Aplicación de un cuestionario a los miembros de los CMDRS, en total se aplicaron 59 cuestionarios (Tabla 1).
- Aplicación de 23 entrevistas a informantes clave (Tabla 2).
- Asistencia a 10 sesiones de CMDRS (Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable)
- Asistencia a 2 sesiones de CRDRS (Consejo Regional de Desarrollo Rural Sustentable)
- Desarrollo de una mesa de trabajo con Directores de Desarrollo Rural y Regidores de Desarrollo y Fomento Agropecuario de los cinco municipios.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA ENCUESTA EN LA REGIÓN TEXCOCO

MUNICIPIO	NÚMERO DE ENCUESTADOS
Chiautla	10
Chiconcuac	8
Papalotla	7
Tepetlaoxtoc	12
Texcoco	22
TOTAL	59

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS EN LA REGIÓN TEXCOCO

INFORMANTE CLAVE (Tipo)	NÚMERO
Presidente Municipal	5
Regidor de Desarrollo y Fomento Agropecuario	5
Director de Desarrollo Rural Municipal	4
Delegado Regional SEDAGRO	1
Jefe de Distrito de Desarrollo Rural (DDR)	1
Jefe de Centro de Atención para el Desarrollo Rural (CADER)	1
Asesor regional	1
Asesor municipal	5
TOTAL	23

Fuente: Elaboración propia.

Fase 3. Sistematización y análisis.

En esta fase se sistematizó la información obtenida durante el trabajo de campo y se generó una serie de cuadros de salida con los indicadores de línea base; finalmente se procedió a la redacción del reporte final.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN

3.1. La Región de Texcoco en el Estado de México.

El presente capítulo integra la caracterización inicial de los municipios seleccionados por parte del Campus Montecillo del Colegio de Postgraduados (COLPOS). La selección de los mismos obedeció, en términos generales, a los siguientes criterios:

- *En función de la definición geopolítica municipal.* Esto debido a que las acciones de toma de decisión conjunta se sustentan en el trabajo con las unidades de planeación para el desarrollo rural básicas: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDRS).

- *En función de los municipios de la región definida por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (SEDAGRO).* Esto debido a que se tiene ya definido un Consejo Regional para el Desarrollo Rural Sustentable para la Región VII Texcoco y que integra a doce municipios: Atenco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz, Nezahualcóyotl, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca.

- *En función de la definición de espacios rurales en los municipios.* Esto debido a que los municipios de Chicoloapan, Chimalhuacán, La Paz y Nezahualcóyotl, al ser parte del área metropolitana, son espacios eminentemente urbanos.

- *En función de la proximidad práctica para atender sesiones de los CMDRS, asambleas ejidales y/o de organizaciones de productores.* Esto debido a que el municipio de Ixtapaluca es parte de otra cuenca y el acceso al mismo implica más tiempo de traslado.

- *En función del interés de los propios CMDRS en cada municipio.* En este sentido se invitó a cada uno de los municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca a participar en un taller inicial en el que se discutió la propuesta de investigación y de trabajo con dichos consejos y la participación en los mismos del Campus Montecillo. La reunión, celebrada el 27 de Noviembre del 2009, asistieron los representantes de los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Tepetlaoxtoc y Texcoco. Durante los meses de Diciembre del 2009 y Enero, Febrero y Abril del 2010 se han mantenido reuniones con los Directores de Desarrollo Rural de los municipios antes mencionados y con el Presidente Municipal de Papalotla, pues este municipio no tiene Dirección de Desarrollo Rural. De esta manera la Región Texcoco ha quedado conformada por cinco municipios: Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Texcoco.

Finalmente, este capítulo integra una panorámica general de los cinco municipios seleccionados en términos de sus características generales en tres rubros: primero, las características generales del municipio incluyendo geografía, economía y sociedad para la cual tomamos como principal fuente la enciclopedia de los municipios de México; segundo,

las características en cuanto a índices de marginación y desarrollo humano cuya principal referencia fue el Consejo Nacional de Población (CONAPO); y tercero, información de estructura y propuesta de proyectos estratégicos de los cinco CMDRS, cuya información fue obtenida directamente de la revisión documental de los registros que la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) del Estado de México lleva de cada Consejo.

La figura 1 muestra un mapa con la ubicación de los diferentes municipios del Estado de México categorizados de acuerdo a las once diferentes regiones definidas por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México (SEDAGRO). Los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc y Texcoco se ubican en la Región VII Texcoco de acuerdo con esta regionalización.



Figura 1. Ubicación de los municipios caso Estado de México.

3.2. Municipio de Chiautla

Aspectos Fisiográficos

Localización y superficie. El Municipio de Chiautla se encuentra entre las coordenadas 19° 32' 09" y 19° 36' 19" de latitud norte, y 98° 51' 40" y 98° 54' 38" longitud oeste. Limita con los municipios de Acolman, Texcoco, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Chiconcuac, Atenco y Tezoyuca. El área de este municipio es de 20.13 kilómetros cuadrados (0.9% del territorio del estado de México) y su cabecera municipal se encuentra a una altitud de 2,260 metros sobre el nivel del mar.

Orografía e hidrología. Los cerros en Chiautla son El Tezoyo, Azteca y Tezontlale y estos ocupan un promedio del 15% de la superficie total del municipio.

Los ríos Papalotla y Jalapango desembocan en el lago de Texcoco y ambos cruzan varias poblaciones pertenecientes al municipio de Chiautla.

Clima. Se considera como templado semiseco con una temperatura media anual entre 11 y 19°C y con una máxima y mínima de 32°C y 6°C respectivamente. Lluvias importantes se presentan en el verano y con menor intensidad al final de la primavera e inicios de otoño.

Principales Actividades Económicas (incluyendo actividades relacionadas con recursos naturales de la región)

Agricultura. Las actividades agropecuarias no son significativas en el municipio, se localizan contados huertos y parcelas familiares, pero no de gran relevancia.

Actividades Pecuarias. En las afueras de la cabecera municipal se encuentran algunos establos lecheros y algunas granjas avícolas que tienen cierta importancia.

Industria y comercio. El giro industrial en el municipio de Chiautla es muy pequeño y representa sólo el 0.14% del total de las unidades económicas que existen en el estado. El municipio genera el 2.1% del total de la producción bruta total en el Estado de México.

Con respecto al comercio, el municipio cuenta con dos establecimientos medianos que dan empleo a 149 personas y también se encuentra una tienda de CONASUPO, 2 tianguis y un mercado público. Existen 36 establecimientos de servicios y dos establecimientos de leche Liconsa.

Turismo. Uno de los atractivos turísticos de la región es la parroquia de la cabecera municipal, construida en el siglo XVI.

Vías de Comunicación

La red carretera en el municipio en 1995 era de 3.8 km de red secundaria pavimentada y de 21.2 km de red secundaria revestida. También se encuentran 9.14 km de caminos rurales de superficie revestida. Existen en el municipio dos líneas de autotransporte las cuales transitan con frecuencia y que recorren rutas hacia los municipios vecinos de Texcoco, Chiconcuac, Tezoyuca, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Los Reyes, Chimalhuacán, Chicoloapan y Nezahualcóyotl. Para poder tener acceso a rutas que van al Distrito Federal, es necesario ir a Texcoco.

División Administrativa

Las principales localidades en el municipio de Chiautla son:

Cabecera Municipal. San Andrés Chiautla. Su principal actividad es el comercio. El número de habitantes aproximado es de 4 677, tiene una distancia aproximada a la capital de la República de 45 kilómetros.

Chimalpa. Su principal actividad es la elaboración de ladrillo, tabiques para la construcción de casas-habitación.

Atenguillo. La elaboración de pan de trigo es su fuente de trabajo en este lugar.

Tepetitlán. También como la población anterior, se dedican a la elaboración de pan de trigo con mayor escala que incrementa su economía, vendiéndolo en diferentes lugares de la República.

3.3. Municipio de Chiconcuac

Aspectos Fisiográficos

Localización y superficie. El municipio de Chiconcuac se localiza al noreste del Estado de México y sus coordenadas extremas son: Latitud norte del paralelo 19° 32' 08", al paralelo 19° 34' 10"; longitud oeste del meridiano 98° 52' 45", al meridiano 98° 54' 40". La altura promedio de en la cabecera municipal es de 2,246 msnm. Los municipios vecinos son Atenco, Chiautla, Texcoco y Atenco. La distancia aproximada a la capital de la república es de 45 kilómetros. La superficie real del municipio es de 6.94 km².

Orografía e hidrología. La mayor parte de la superficie del municipio de Chiconcuac es plana, sin embargo, el sistema orográfico que se desprende de la Sierra Nevada (uniendo el volcán Popocatepetl con el volcán Iztaccíhuatl) ha tenido mucha influencia en la formación de suelos en la entidad. Esta misma cadena montañosa se prolonga con las montañas Tecámac, Papayo, Telapón y el cerro Tláloc.

La región hidrográfica sobre la cual se localiza el municipio de Chiconcuac es la de Río Pánuco misma que cubre la parte norte y oriente del estado, dentro de la subcuenca del Lago de Texcoco. Los ríos Papalotla, Coxcacuaco y Xalapango cruzan el municipio sin embargo debido a que son de régimen torrencial son

Clima. El clima catalogado para el municipio de Chiconcuac es el de seco estepario o semiárido-templado. La temperatura promedio anual de 15.9 °C con temperaturas máximas y mínimas de 24.7 °C y 7.2 °C respectivamente. Las lluvias son generalmente irregulares y la precipitación reportada es de 695 mm, las lluvias mayores se registran entre los meses de mayo a octubre.

Principales Actividades Económicas (incluyendo actividades relacionadas con recursos naturales de la región)

Aproximadamente el 45% del territorio es de uso agrícola para la siembra de cultivos de riego y temporal, el otro 55% es urbano.

Agricultura. La actividad agrícola en el municipio está basada en el cultivo de maíz y alfalfa principalmente para el consumo familiar.

Actividades Pecuarias. La cantidad de ganado es poca y la mayor parte es para el consumo familiar.

Industria y comercio. La mayoría de sus habitantes se dedican a la elaboración de ropa y al comercio de ésta. El tianguis de Chiconcuac es muy grande y puede albergar hasta 10,000 personas en un sólo día, cantidad que aumenta en la temporada de noviembre a enero. El comercio se realiza tanto a nivel de mayoreo y menudeo y se comercia principalmente una gran variedad de productos textiles como cobijas, tapetes, suéteres, cobertores, blancos y todo tipo de prendas de vestir. Existen en la entidad algunas fábricas de hilados para la manufactura de suéteres, tapetes y cobijas. El auge económico de Chiconcuac nació debido a la fabricación de suéteres y tejidos y en este momento algunas de las fábricas tienen tecnología muy avanzada.

Vías de Comunicación

La carretera Lechería-Los Reyes puede ser accedida relativamente fácil desde el municipio de Chiconcuac. Caminos asfaltados se encuentran en el municipio para poder comunicar a Chiconcuac con los municipios de Chiautla, Atenco y Texcoco.

División Administrativa

El municipio cuenta con dos localidades que son: El pueblo de San Miguel Chiconcuac, el cual es la cabecera municipal y el ejido San Cristobal.

3.4. Municipio de Papalotla

Aspectos Fisiográficos

Localización y superficie. Las coordenadas del municipio de Papalotla, el cual se ubica al oriente del Estado de México, son 19° 33' 44" latitud norte y 98° 51' 28" longitud oeste. La altura sobre el nivel del mar a la que se encuentra la cabecera municipal es de 2,260 metros. Los municipios con los que limita son Tepetlaoxtoc, Chiautla, Texcoco, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Chiautla. La superficie del municipio es de 3.59 kilómetros cuadrados (0.0159% de la superficie del estado) y es el municipio más pequeño del estado.

Orografía e hidrología. Papalotla se ubica en una llanura plana horizontal. Existe una pequeña elevación situada al oriente, conocida como "Cerro de las Cuevas".

Con respecto a la hidrología del municipio, las corrientes de agua consisten en el río Papalotla principalmente y dos pozos subterráneos que abastecen a la población en un 95%.

Clima. El clima del municipio se clasifica como templado- subhúmedo y la temperatura máxima registrada ha alcanzado los 36° C teniendo una media anual es de 15° C.

Principales Actividades Económicas (incluyendo actividades relacionadas con recursos naturales de la región)

Agricultura. Mucha de la superficie en el municipio ha dejado de cultivarse a pesar de que casi el 73% del territorio está catalogado como terrenos de cultivo.

Actividades Pecuarias. En el municipio existen algunos establos que abastecen de leche a la población. El ganado porcino, bovino, ovino, caprino y avícola es generalmente para autoconsumo.

Industria y comercio. Las industrias establecidas en el municipio principalmente "Industria Electromecánica Roldán" (IERSA), una fundidora denominada "Técnica Artesanal Mexicana" y una fábrica de artefactos de madera.

Turismo. Cuenta con diferentes centros recreativos y deportivos para los visitantes, además de monumentos históricos.

Vías de Comunicación

En el municipio no hay central camionera y el servicio de transporte se presta por dos líneas que pasan por el municipio (Autotransportes México-Teotihuacán y Texcoco-Tepetlaoxtoc).

Los resultados de indicadores de marginación evaluados en a las localidades de Papalotla en 2005 son presentados en la tabla 12.

División Administrativa: Las principales localidades en el municipio son Papalotla (cabecera) y Mazatla.

3.5. Municipio de Tepetlaoxtoc

Aspectos Fisiográficos. Localización y superficie. El municipio de Tepetlaoxtoc se localiza este del Estado de México, entre los paralelos 19° 34' de latitud norte y los meridianos 98° 49' de longitud oeste. Los municipios con los que colinda son Teotihuacán, San Martín de las Pirámides, Otumba, Papalotla, Texcoco, Acolman, Chiautla y con los estados de Tlaxcala y Puebla. La distancia aproximada de Tepetlaoxtoc a la capital del estado es de 100 kilómetros. Tiene una extensión de 172.38 kilómetros cuadrados lo cual representa el 0.82% de la superficie estatal.

Orografía e hidrología. La sierra Patlachique tiene cerros elevados como Ocoyo, Cuajio, Metecatí, Xoconoch, Azteca, Xoxoqui, Hueitepetle. La Sierra Nevada tiene montes arriba de 3,000 msnm como Huilotepec, Tlamacas, Montecillo, Huilo, Chico, Tepeyahualco, entre otros. Entre montes, cerros y lomas hay más de 150 elevaciones.

El arroyo río Hondo-Tepetlaoxtoc-Papalotla es el más importante en el municipio. A éste se le unen corrientes intermitentes como Acolco, Sila, Tepetlatenco, Texachica, Xixiptla-Xolalco, Oxtotlapanco-Xanco, Ameyal.

Clima. La temperatura promedio en el municipio de Tepetlaoxtoc es de 17 °C y se le ha catalogado como un clima templado subhúmedo. La precipitación es de 687.3 mm. La zona de la prolongación de la Sierra Nevada tiene zonas con intensas lluvias.

Principales Actividades Económicas (incluyendo actividades relacionadas con recursos naturales de la región)

Agricultura. El 90% de la superficie que se utiliza para actividades agrícolas es de temporal y su rendimiento es incierto. Otro factor que afecta la productividad agrícola es el alto porcentaje de suelo erosionado.

Actividades Pecuarias. Esta actividad ha cobrado cierta importancia sobre todo en la engorda de becerros, engorda de pollo en granjas y la cría y engorda de cerdos. Más del 90% del forraje para la engorda proviene de otros estados.

Industria y comercio. El sector industrial no se encuentra desarrollado a pesar de que existen algunos talleres de ropa y algunas pequeñas industrias. Existe en el sitio una industria grande que se dedica al reciclaje de papel.

Turismo. El sector turístico no está desarrollado en el municipio.

Vías de Comunicación

El municipio cuenta con 23 kilómetros de carretera pavimentada, de los cuales 13 kilómetros son de la carretera federal México-Veracruz; y es la principal que comunica a la cabecera con las poblaciones del este y 10.78 kilómetros corresponden a caminos pavimentados para comunicar poblaciones internas del municipio y los municipios de la parte sur.

División Administrativa.

Las principales localidades en el municipio son Tepetlaoxtoc, Jolalpan, Apipilhuasco, Chiautzingo, Tlalmimilolpan.

3.6. Municipio de Texcoco

Aspectos Fisiográficos

Localización y superficie. El municipio de Texcoco se localiza en el oriente del Estado de México. Los municipios con los que colinda son Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla, Chiconcuac, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca, Atenco; y con los estados de Tlaxcala y Puebla. Las coordenadas geográficas son 98° 39' 28" (Mínima) y 99° 01' 45" (Máxima) en Longitud y 19° 23' 40" (Mínima) y 19° 33' 41" (Máxima) en Latitud.

Tiene una superficie total de 418.69 kilómetros cuadrados y su cabecera municipal se encuentra a una elevación de 2,250 msnm.

Orografía e hidrología. Las elevaciones más importantes en Texcoco son el monte Tlaloc con 4,500 msnm (localizado entre las comunidades de Santiago Cuautlalpan y San Jerónimo Amanalco), el cerro Tepechichilco, el cerro Tetzcutzinco, el cerro Moyotepec. Existen en el territorio presencia de cañadas por lo que éste puede ser accidentado.

Los riachuelos Cozcacuaco, Chapingo y San Bernardino alimentan la zona en donde alguna vez existió una gran laguna en el oeste del municipio.

Clima. Una temperatura promedio de 15.9 °C y 686 mm de precipitación pluvial son reportados para el municipio de Texcoco.

Principales Actividades Económicas

Agricultura. En el municipio se destinan 18,934 hectáreas a la agricultura y 18,494 hectáreas a cultivos cíclicos. Existen huertos familiares que producen aguacate, ciruela, manzana, tejocote y pera.

Actividades Pecuarias. Los ranchos productores de leche en el municipio son principalmente Xalapango, la Pría, granja La Castilla, establo México, Santa Rosa, Santo Mónica y la Moreda. En la delegación de Cuautlalpan existe la granja de cerdos "Campoamor" y la granja avícola y productora de carne.

Industria y comercio. El principal sector industrial en la entidad es del giro agrícola aunque importantes industrias se han establecido en el municipio de Texcoco en los últimos años.

Turismo. Los lugares más turísticos en el municipio son la delegación Huexotla, la universidad de Chapingo, los vestigios arqueológicos del palacio de Acolmiztli-Nezahualcóyotl, el monumento de los Bergantines, la catedral o Capilla de Gante de la Enseñanza, casa de la cultura, edificio del siglo XVIII, el molino de flores y los vestigios arqueológicos de Tetzcutzinco. Los vestigios arqueológicos de los baños de Nezahualcóyotl se encuentran en la delegación de San Miguel Tlaminca. Sin embargo, no ha habido difusión ni se cuenta con la infraestructura apropiada.

Vías de Comunicación

El municipio tiene 52 comunidades con servicios de autobuses de pasajeros. El 80% están pavimentadas, el resto es terracería y cuenta con dos centrales camioneras.

División Administrativa

Las principales localidades del municipio de Texcoco: Texcoco de Mora, Tulantongo, San Miguel Coatlinchan, Santiago Cuautlalpan, San Miguel Tlaixpan, San Joaquin, San Jerónimo Amanalco, Santa Catarina del Monte, San Dieguito, Tequexquihuac.

4 CARACTERIZACIÓN DEL CASO (INDICADORES DE LÍNEA BASE)

A continuación se presenta el análisis de los indicadores de línea base en función de los puntos críticos sobre los cuales se estructuraron dichos indicadores. Para este caso, el análisis se presenta a manera de una reflexión regional, señalando en su caso las especificidades de cada municipio de la región.

4.1. Diversidad de Instituciones

Los cabildos

El órgano de toma de decisión primario en cada uno de los municipios de la región –y del país– es el Cabildo. El gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute diversos aspectos de la vida local; estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo (Olmedo, 1999:43).

Las sesiones para el caso de los cinco ayuntamientos de la región Texcoco, son semanales, variando la duración y orden del día de cada una de ellas. El cabildo está integrado por el Presidente Municipal el Secretario del Ayuntamiento, Síndico y los regidores, que en el caso de los municipios del estudio corresponden a Chiautla 10, Chiconcuac 10, Papalotla 10, Tepetlaoxtoc 10, y Texcoco 13 (siendo este el municipio con mayor población y aumentando el número de regidores en función del tamaño de la población en el municipio). Sin embargo, la extensión en la que se puede definir al cabildo como un órgano participativo de toma de decisiones es cuestionable, pues finalmente cada uno de sus integrantes representa los intereses de grupos diversos, y estando el cabildo integrado por representantes de los diversos partidos políticos en ocasiones resulta más bien un espacio de “jaloneo” para la asignación presupuestal en función de los intereses de cada grupo/partido representado por cada miembro del cabildo.

Los Consejos Municipales de Participación Ciudadana (COPACI)

Los COPACI tienen su fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Agenda de la Administración Pública del Estado de México, 2009), artículo 74 que señala las atribuciones de estos consejos:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;

- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Los COPACI no son órganos permanentes, si no que cambian junto con la administración municipal, teniendo cada trienio un comité distinto, convocado y ratificado por el ayuntamiento en turno. De las atribuciones antes señaladas, la primera debiera ser fundamental, es decir promover que cada uno de los ciudadanos del municipio sea partícipe de sus procesos de desarrollo; sin embargo, en la región Texcoco los COPACI más bien se centran en acciones alrededor de la supervisión de servicios públicos casi a manera de un espacio de quejas sobre dichos servicios, o en su caso de demanda de los mismos.

Los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COMUDEM)

Estos Consejos, de acuerdo al artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, deben ser integrados por ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado y de las organizaciones sociales. Las atribuciones de los COMUDEM son las siguientes:

- Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
- Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
- Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite o cuando la comisión lo estime conveniente;
- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a las ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;
- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento;
- Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;

- Proponer al cabildo su reglamento interior.
- Los cinco municipios cuentan con COMUDEM integrados, aunque no se profundizó en la dinámica interna de los mismos.

Los Consejos Coordinadores de Seguridad Pública Municipal

Estos Consejos operan en los municipios de la región Texcoco como organismos auxiliares para cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la aplicación de recursos en esta área. Cada uno de los cinco municipios cuenta con este consejo y participan en él los regidores y dependencias relacionadas con el tema de seguridad pública, así como los ciudadanos a través de los delegados municipales y los comités vecinales. Estos Comités se rigen bajo lo establecido en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

Los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES)

Estos Consejos son órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el poder ejecutivo del Estado de México para promover el desarrollo social y el bienestar comunitario en los municipios del Estado de México. El acuerdo de creación de los COINCIDES, fechado en Octubre del 2005 señala como objeto de los mismos promover el diálogo, la cooperación y la vinculación de los grupos sociales en tareas de desarrollo social y se integra por ciudadanos representantes de sectores y grupos sociales. Cada uno de los municipios del caso cuenta con un COINCIDES integrado.

En general para cada una de estas instancias de participación en el municipio (COPACI, COMUDEM, COINCIDES y Consejos de Seguridad) se puede señalar una participación sesgada en función del ayuntamiento en turno. Una de sus mayores limitaciones es precisamente la temporalidad de las mismas, pues estos órganos se disuelven cada tres años y se integran nuevos, perdiéndose la continuidad y por lo mismo la oportunidad de realizar planeación a largo plazo.

De igual manera, estos órganos sectorizan las decisiones en función de su propia naturaleza, siendo el presidente municipal quien, en teoría, los presiden todos. Sin embargo, el único de éstos que realmente atiende el presidente, para los cinco municipios es el cabildo, el resto es presidido por algún regidor o director del área correspondiente o alguien asignado para tal efecto por el presidente municipal.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)

En el caso de la región Texcoco y de todo el Estado de México, a partir de una negociación entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) del Estado de México, esta última se quedó a cargo de la operación de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial implementada por el INCA y la SAGARPA. En ese sentido, la participación de SAGARPA en la Región Texcoco ha sido normativa y en el caso del Distrito de Desarrollo Rural No. 75 Texcoco se ha limitado en términos de concurrencia a la integración con los programas que a este respecto se señalan en el apartado sobre el tema. A nivel de los CADER, los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Papalotla y Tepetlaoxtoc son parte del CADER 14 Atenco, mientras que Texcoco es parte del CADER 15 Texcoco. Los jefes de CADER atienden personalmente las

sesiones del Consejo de Desarrollo y comúnmente, en el punto de asuntos generales del orden del día, presentan información relacionada a los programas de SAGARPA.

De esta manera, la Delegación Regional de SEDAGRO en Texcoco, integró los Consejos Municipales y el Regional. Cabe mencionar aquí, lo que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala en su capítulo IV Artículo 29 en el que indica que los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa, situación que para el caso del Estado de México no aplica, pues en esta entidad los Consejos Regionales están integrados en función de las regiones operativo-administrativas definidas por la SEDAGRO. Para el caso que se presenta, los municipios corresponden a la región VII de SEDAGRO en Estado de México y son parte del mismo Consejo Regional (sustituyendo al Consejo Distrital que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala debe constituirse a partir de los DDR).

Los CMDRS deben ser integrados por los siguientes actores (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2007): presidentes municipales; representantes en el municipio correspondientes de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión intersecretarial; funcionarios de las entidades federativas que ellos mismos determinen; y, los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente. Esta debe ser representativa de la composición económica y social del municipio. La constitución de cada uno de los CMDRS en los municipios de la región Texcoco se describe en el capítulo II de caracterización. Se aprecia una presencia institucional y social a partir de representantes territoriales que corresponden a cada uno de los ejidos, así como de organizaciones importantes en cada municipio en función de si han o no tenido apoyo por parte de SEDAGRO (lecheros en Chiautla, textiles en Chiconcuac, ganaderos y cebaderos en Tepetlaoxtoc y Floricultores y productores de hortaliza en Texcoco). No deja de ser fuerte el liderazgo por parte de la SEDAGRO a través del Delegado Regional, este liderazgo si bien sesga de alguna manera las acciones de los CMDRS, también ha permitido la integración de los Consejos así como su monitoreo y control. Los cinco CMDRS de la región fueron creados hacia finales del 2003, actualizándose el plan estratégico (en donde se incluye la visión y misión) junto con los reglamentos, en febrero del 2009.

Finalmente, la información obtenida en este estudio indica que excepto el cabildo, el resto de los consejos no tienen presupuesto asignado ni ejercen presupuesto alguno. De manera específica se puede señalar para cada uno de ellos lo siguiente:

Cabildo. Este es el único de los órganos desde el cual se toman decisiones sobre el presupuesto asignado desde el Ramo 33 a cada uno de los municipios, por lo que en términos financieros es el más importante. En este espacio se toman decisiones sobre la distribución presupuestal para cada una de las direcciones del Ayuntamiento.

COPACI. Este Consejo tiene un papel de supervisión, para el caso de los municipios de la región Texcoco orientado principalmente a la calidad y pertinencia de los servicios que el Ayuntamiento otorga a los diversos barrios y comunidades que integran cada municipio. No ejerce recursos.

COMUDEM. Este Consejo desempeña un papel de planeación a manera de presentar propuestas a los Ayuntamientos sobre líneas estratégicas de acción en función de los

objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal; incluyendo el monitoreo y seguimiento de estos. No ejerce recursos.

Consejo Coordinador de Seguridad Pública Municipal. Igual que los dos anteriores este es un órgano de consulta y opinión sobre temas relacionados con la seguridad pública de los Ayuntamientos. No ejerce recursos.

COINCIDES. Nuevamente este es un órgano de consulta y opinión sobre programas relacionados con el desarrollo social. No ejerce recursos.

CMDRS. Este Consejo como tal no ejerce recursos; sin embargo, las recomendaciones que hace a la SEDAGRO sobre las líneas prioritarias (estrategia de desarrollo) y proyectos específicos a apoyar, son relevantes. Finalmente, es la misma gente de SEDAGRO quien mantiene la organización de los Consejos.

4.2. Conocimiento del Marco Legal

En cuanto al conocimiento del fundamento legal de los CMDRS, por parte de los representantes institucionales, podemos señalar que es limitado casi exclusivamente a los representantes de SAGARPA y SEDAGRO, así como de los representantes de instituciones de investigación (COLPOS y UACH). El resto de los representantes se limita a señalar que es la Ley de Desarrollo Rural el fundamento del Consejo, sin mayor argumento o señal de conocimiento profundo del tema. Los presidentes municipales de Chiautla y Tepetlaoxtoc no tienen idea de este fundamento mientras que los de los otros tres municipios refieren a la Ley de Desarrollo, siendo el de Texcoco quien mejor conoce este fundamento.

4.3. Normativa

Reglamento interno

Los cinco CMDRS de la región cuentan con un reglamento aprobado por el mismo. Sin embargo, en general los consejeros si bien señalan que existe, nunca lo han revisado a detalle y por tanto desconocen su estructura y los lineamientos que éste esboza para el quehacer del CMDRS.

Es por esta razón que los entrevistados coincidieron que el nivel de cumplimiento del reglamento es limitado, en Texcoco incluso solo al 10 %, Chiautla y Tepetlaoxtoc el 20%, Papalotla el 50% y Chiconcuac el 60%.

Participación en las reuniones

En cuanto a la periodicidad de las reuniones de CMDRS, estas son mensuales en los cinco municipios, presentándose a ellas en promedio el 80% de los consejeros. En Tepetlaoxtoc se presenta prácticamente la mayoría de los consejeros a las sesiones (18 de 19) y en Texcoco los menos.

En general los entrevistados coinciden en que se cumple la Ley de Desarrollo al estar estructurados los CMDRS en función de esta y sujetándose a los cuatro principios básicos de inclusión, proporcionalidad, representatividad y renovación.

4.4. Misión y Visión

Cada uno de los CMDRS ha desarrollado, orientados por el asesor municipal (y con un fuerte sesgo en función de las expectativas de estos) un programa de trabajo llamado Estrategia de Desarrollo Rural Territorial 2009, el que está siendo evaluado en términos de los avances y cumplimiento por parte del INCA; en este caso el evaluador es el CECADER región centro ubicado en Texcoco y que es coordinado por la Universidad de Chapingo.

De igual manera, todos los CMDRS de la región Texcoco tienen planteada una Visión y una Misión, esta ha quedado documentada en su programa de trabajo. Sin embargo, la difusión de la misma es poca, incluso hacia dentro del Consejo. Esto se refleja en el grado de conocimiento de estos conceptos que en ninguno de los cinco consejos es mayor del 20%.

Durante el proceso de aplicación de encuestas se apreció que solo algunos pocos recuerdan que existe una visión y una misión y absolutamente nadie la sabe de memoria. Esto es común entre los miembros de diversas organizaciones (en términos generales desde la Administración Pública hasta la iniciativa privada), pues el ejercicio de plantear una visión y misión (elementos fundamentales del plan estratégico) se presenta más bien a manera de requisito para el documento de planeación *per se*, que realmente un elemento que oriente, involucre y motive a los miembros de las organizaciones a sentirse parte de ellas; *ergo*, entender la relevancia de su función/actividad como parte de un todo. Es importante señalar también que si bien el ejercicio mismo de desarrollar estos elementos fue durante sesión de consejo, el proceso fue coordinado por los asesores municipales, casi a manera de seguir una guía o “machote” de programa en función de cómo el INCA se los requiere, más que propiciar el ejercicio de reflexión por parte de los miembros de los consejos sobre la relevancia (el por qué y para qué) de la visión y la misión de su Consejo.

4.5. Protagonismo Institucional

Existe en la región en términos de las instituciones un liderazgo evidente por parte de SEDAGRO, que es la institución que opera y coordina todo lo relacionado a la estrategia definida por INCA como de Desarrollo Rural Territorial de la que forman parte los CMDRS. En este caso, la SAGARPA atiende sesiones y aporta recursos para los programas de activos productivos principalmente (ver el apartado de concurrencia).

En cuanto al protagonismo por parte de grupos dentro de los CMDRS, se pueden apreciar ciertos grupos que de alguna manera dominan en los mismos, siendo evidente los siguientes:

- Chiuatla: Lecheros
- Chiconcuac: Textileros
- Papalotla: Lecheros
- Tepetlaoxtoc: Cebaderos y ganaderos
- Texcoco: Lecheros, bovinos de carne, horticultores y floricultores

Se apreció durante el trabajo de campo que en cada Consejo había quienes señalaban que estos eran los grupos que “siempre salían beneficiados”.

4.6. Oferta Institucional

En este punto se observó la presencia de una buena parte de las secretarías que integran la Comisión Intersecretarial, así como las que el Programa Especial Concurrente (PEC) incluye (además de las señaladas en la Ley de Desarrollo Rural como las que integran la Comisión Intersecretarial):

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Turismo
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Tribunales Agrarios
- Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas

Sin embargo, cada una de estas opera sus propios programas y maneja su propio presupuesto sin coordinación alguna entre ellas, sin hacer efectivo el esfuerzo que el PEC señala en términos de un esfuerzo por *“articular con efectividad la concurrencia de acciones y recursos de las dependencias y entidades que de conformidad con las leyes aplicables tiene competencias y responsabilidades con el Desarrollo Rural, mecanismo que será de utilidad para potenciar los impactos y provocar sinergias entre los diferentes programas del PEC”* (PEC, 2007:22).

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala que el Programa Especial Concurrente incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con lo rural; definiéndose una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, integrada por las siguientes dependencias: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Economía (SE), Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Salud (SALUD), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía (SENER).

Para el caso de la región Texcoco solo existe concurrencia entre la dependencia estatal SEDAGRO y las federales SAGARPA y SEMARNAT a través de su organismo Comisión Nacional del Agua para proyectos específicos. A continuación se detallan los programas relacionados con lo rural presentes en el territorio de la región Texcoco.

FACEM Y PARIPASU: ACTIVOS PRODUCTIVOS

Este componente está formado con recursos de la Federación, en un 75%, y Estado de México con un 25%, para constituir el subsidio que se da en los programas. Variando desde un 30 % en zonas de baja marginación y alto nivel de activos productivos, hasta el 75% del subsidio para zonas de alta y muy alta marginación con bajo nivel de activos productivos. La diferencia la aporta el productor, grupo u organizaciones de productores. De este componente se tienen los siguientes programas:

Agricultura: Apoya la adquisición de maquinaria y equipo para la producción primaria, construcción y rehabilitación de invernaderos, sistemas de riego tecnificado, recubrimiento de bordos con geo membrana para la captación de agua pluvial, material vegetativo de plantas frutales y maguey.

Ganadería: Apoya la adquisición de maquinaria y equipo para las explotaciones ganaderas tanto en la producción primaria como en la secundaria, construcción y rehabilitación de infraestructura básica, adquisición de semovientes, materiales y equipo para acciones de repoblación y mejoramiento genético.

Apicultura: Apoya la adquisición de equipo apícola, abeja reina y núcleos de abejas.

Pesca: Apoya con la adquisición de maquinaria y equipo para la producción acuícola, construcción de áreas de transformación primaria.

Desarrollo Rural: Apoya maquinaria y equipo para la transformación de instalaciones que coadyuven a generar valor agregado a la producción agropecuaria estatal en el ámbito rural, como invernaderos, granjas y pie de cría. Infraestructura para la transformación y comercialización de la producción primaria local, infraestructura para almacenamiento y captación de agua y parques eco turísticos.

FACEM Y PARIPASU: SOPORTE

Desarrollo Rural: se apoya la contratación de prestadores de servicios profesionales en las áreas de asesores para los Consejos Municipales y regionales; asesores en desarrollo empresarial; asesores en sistemas producto, para la elaboración de proyectos; puestas en marcha y asesoría técnica y consultoría; asistencia a cursos y asistencia a eventos de intercambio tecnológico.

Agricultura y Ganadería: se apoya la contratación de prestadores de servicios profesionales en las áreas de asistencia técnica y capacitación.

FIDAGRO:

Este componente está formado exclusivamente con recursos del Estado de México, donde el subsidio va de la siguiente manera dependiendo el programa

Desarrollo Rural:

- a) Programa de apoyos económicos a los productores para el desarrollo de localidades rurales, con un subsidio que va desde el 50 al 90% o hasta \$10,000.00, la diferencia la aporta el grupo de productores como: producción primaria y transformación.
- b) Programa de apoyo económico para proyectos productivos, con subsidio del 80% o hasta \$ 30,000.00 para adquirir maquinaria y equipo para la transformación y es para las micro empresas constituidas y que cuentan con los requisitos legales y hacendarios.

Agricultura: Apoya para la adquisición de maquinaria y equipo agrícola, con subsidios para la adquisición de tractores, con \$80,000.00 para tractores con 59 a menos h.p. a la toma de fuerza, \$120,000.00 para tractores con 60 a 89 h.p. a la toma de fuerza y \$130,000.00 para tractores con 90 a mas h.p. a la toma de fuerza.

Para la adquisición de insumos agrícolas: semillas mejoradas de maíz con \$500.00 por ha., semilla de trigo con \$ 300.00 por ha., semilla de cebada con \$225.00 por ha. y semilla de canola con \$400.00 por ha.

Ganadería: Apoyo para el equipamiento lechero con subsidio de hasta \$30,000.00.

Infraestructura hidroagrícola:

Este programa consiste en apoyar con un subsidio del 50% para revestimiento de canales y construcción de ollas de agua y cisternas.

FACEM-CNA-SEDAGRO:

Este componente está formado con recursos de CNA 50 %, Estado de México 25% Y 25% productores, apoyo que consiste en la elaboración de diagnóstico electromecánico, reposición y equipamiento de pozos de agua de riego.

El resto de las secretarías que forman parte de la comisión intersecretarial y que por ende debieran asignar recursos y alinear programas no lo hace así, incluso en los municipios se detectó la presencia de programas de SEDESOL, SALUD, SEP y SEMARNAT sin coordinación ni concurrencia de recursos alguna. Este es un punto crítico en el que se debe hacer mayor énfasis desde la asignación de recursos a cada dependencia para su aplicación en el PEC.

4.7. Planes de Desarrollo

Para el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal (LOM, 2009) señala en su artículo 114 que "...cada Ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa..."; de igual manera en su artículo 118 señala que "...contendrá al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento..." (LOM, 2009:35).

Partiendo del proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), en función de lo señalado en el artículo 114, estos deben tener un carácter democrático y participativo, por lo que cada ayuntamiento ha convocado a la población a participar enviando propuestas para estructurar los PDM a través de espacios públicos en donde estas son recibidas y posteriormente analizadas e integradas a los planes. El proceso se desarrolló recientemente al haber cambio de ayuntamientos en 2009, teniendo la oportunidad de observar el proceso para el caso del municipio de Texcoco. En ese sentido se observó poca participación por parte de la ciudadanía, lo que puede ser en parte debido a cierta apatía por parte de los ciudadanos a participar en estos procesos, y/o a la falta de promoción (convocatoria) del proceso por parte de las autoridades municipales.

Existe, además, la idea de que el plan de desarrollo es un documento que les es requerido a los ayuntamientos pero que una vez presentado no tiene ya mayor relevancia; es decir, no existen mecanismos de seguimiento a los mismos, de revisión del alcance de las metas planteadas y de resolución a los problemas de los municipios. Hace falta implementar herramientas de seguimiento a estos planes como pudiese ser el Balanced Scorecard. Una de las limitaciones es la temporalidad de los ayuntamientos, pues cada tres años al haber

cambios los planes pasados son desechados y se crea uno nuevo, perdiéndose la oportunidad de la planeación estratégica a largo plazo. Una situación similar ocurre con los planes de desarrollo urbano y de los CMDRS. Para el caso del municipio de Texcoco, el Director de Desarrollo Agropecuario señaló que en el trienio pasado “...*ni siquiera existía una Dirección de Desarrollo Agropecuario, pues al Ayuntamiento anterior no le interesaba el aspecto rural del municipio, mucho menos una propuesta de estrategia de desarrollo rural municipal...*”.

4.8. Representatividad

Sobre la representatividad se observa que en los CMDRS hay participación de los llamados representantes territoriales; es decir, de los comisariados ejidales y en el caso de Texcoco y Tepetlaoxtoc de los representantes comunales. Estos comisariados ejidales y los presidentes de los Consejos de Bienes Comunales son elegidos en asamblea por periodos de tres años. Para poder responder a la pregunta de ¿qué tan representativos son? habría que hacer un análisis puntual sobre el flujo de comunicación entre los comisariados ejidales y sus propias asambleas a nivel de cada uno de los ejidos/comunidades para monitorear el flujo de información en ambos sentidos; es decir, si los temas que se tratan en los consejos son después compartidos y discutidos con el resto de los ejidatarios y/o si el representante lleva los temas discutidos en sus asambleas a los reuniones del CMDRS.

La Ley de Desarrollo señala la relevancia de la participación de los agentes económicos de la región, por lo que resulta relevante la participación de los miembros de las cadenas productivas presentes en el territorio, lo que en parte se cumple, pues están presentes representantes de los miembros de cadenas relevantes. Sin embargo, solo se encuentran representados los eslabones de producción, no los de agregación de valor, lo cual desde la perspectiva territorial es limitativo.

4.9. Cohesión Territorial

De acuerdo con Echeverri (citado por Sepúlveda, 2008) la cohesión social y la cohesión territorial son los objetivos mayores del enfoque territorial; entendida la segunda como “*el proceso paulatino de integración espacial de un territorio, a través de una gestión y distribución balanceada de los recursos. Este proceso se canaliza por medio de las instituciones públicas y privadas y es catalizado por las organizaciones de los territorios*” (Sepúlveda, 2008:9).

En ese sentido, para el caso de la región Texcoco el proceso de cohesión territorial es aún incipiente, encontrándose grandes desequilibrios desde las siguientes dimensiones:

Ambiental. Todos los cuerpos de agua de la región están contaminados en cierto grado, encontrándose el rescate de estos como una acción prioritaria para la región. Además la presión que desde hace 20 años existe sobre el uso del suelo para el establecimiento de casas, en detrimento de las actividades productivas, ha generado un incremento poblacional y la consecuente presión sobre los recursos naturales, particularmente en los municipios de Chiautla, Chiconcuac, Papalotla y Texcoco.

Social. Se ha notado una apatía por parte de los ciudadanos en participar de su propio desarrollo encontrándose una actitud oportunista y de falta de motivación entre los habitantes de la región.

Institucional. Siendo el Estado de México un Estado en el que el juego político es relevante, las instituciones a los tres niveles siempre buscan ser protagonistas para incrementar su capital político. Particularmente en este periodo en el que se acerca la elección presidencial del 2012. Incluso uno de los presidentes municipales entrevistados comentó que *“todos los presidentes priistas del estado tenemos línea; este año y el siguiente el recurso debe ir a obra pública evidente, palpable, vamos junto con el Gobernador (Peña Nieto) por la presidencia, sobre eso vamos a trabajar”*.

El papel de las dependencias que forman parte de la Comisión Intersecretarial y el PEC, presentes en los municipios de la región Texcoco, sigue siendo sectorial y protagonista desde una perspectiva más bien electorera, por lo que se dificultan los procesos de cohesión tanto social como territorial.

4.10. Operadores

Finalmente, es evidente en la región el papel que los técnicos de SEDAGRO tienen como enlace entre los CMDRS, productores y los programas relacionados con el Desarrollo Rural existentes en la región. Estos juegan un papel también relevante como asesores dentro del esquema del INCA de la estrategia de Desarrollo Rural Territorial; sin embargo, en esta región obedecen al liderazgo impuesto por SEDAGRO quien en el Estado de México se ha hecho cargo de la operatividad de este esquema. Fuera de este grupo, la existencia de operadores es nula. El SINACATRI está presente a través de los asesores municipales y el regional quienes dependen de la aplicación de la estrategia rural territorial (<http://www.nownet.com.mx/EDR/>), quienes deben cumplir con los lineamientos que esta estrategia les dispone, supeditándose sus pagos a la presentación de evidencias y evaluaciones que en ocasiones distraen a los técnicos de actividades más relevantes, los atiborra de formatos y finalmente los pagos resultan irregulares y condicionados, por lo que el grado de rotación de estos técnicos es muy alto, rezagándose nuevamente acciones de largo plazo y continuidad de los trabajos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

A continuación se presentan las lecciones aprendidas en el desarrollo de la presente investigación.

- Los CMDRS en la región Texcoco están integrados por los representantes de las dos dependencias del sector agropecuario a nivel federal y estatal (SAGARPA y SEDAGRO), existiendo un fuerte liderazgo por parte de la segunda. En algunos participa SEDESOL (Chiautla) y la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Estado de México. Recientemente el consejo de Texcoco incluyó a la Universidad de Chapingo y el Colegio de Postgraduados se involucró con los cinco consejos. Existe por lo tanto una falta de representatividad de las demás instituciones presentes en la región.
- Existe, desde la óptica de este equipo de investigadores una contradicción en la Ley de Desarrollo al asignar a la SAGARPA a través de los DDR como quienes deben hacerse cargo de los elementos de las estrategias de Desarrollo; pues si el enfoque territorial nos señala la multifuncionalidad de los espacios rurales y un cambio de lo sectorial a lo territorial, pudiese ser que en algunos territorios lo relevante ya no sea lo agrícola en tanto producción primaria, si no otras actividades (como es el caso de esta región) excluyendo así a los actores sociales y económicos que no pertenecen al “sector” agropecuario.
- En la Ley de Desarrollo Rural se señala la creación del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable así como el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral que no han sido comprendidos y por consiguiente que cada región opera a su modo. Para el caso de la Región Texcoco el SNITT es inexistente, haciéndose latente la gran paradoja de que en esta región se encuentren ubicados el Campus Montecillo del Colegio de Postgraduados, con más de 300 profesores, la mayor parte de ellos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); el campo experimental “El Horno” del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) e incluso una institución de envergadura internacional como lo es el Centro Internacional de Investigación de Maíz y Trigo (CIIMYT).
- Los CMDRS fueron ideados como órganos participativos de toma de decisión con representación de los principales actores económicos y sociales del territorio. En ese sentido resta mucho por hacer en términos de la integración de los actores, principalmente en términos de la motivación que se requiere para que participen en estos espacios los habitantes de los territorios rurales. Para el caso de la región Texcoco se presenta como un reto aún mayor, pues ya la agricultura no representa la actividad dominante en el territorio. Sin embargo, desde la perspectiva territorial de desarrollo deberían incluirse los actores que tradicionalmente no son considerados como rurales, como pueden ser comerciantes (esta es una zona eminentemente de servicios), los transformadores y en el caso de los municipios de Tepetlaoxtoc y Texcoco, con una importante área de montaña con un potencial ecoturístico las empresas que potencien junto con los ejidatarios dichos proyectos.

- Finalmente, resta mucho trabajo para incluir dentro de los CMDRS a más agentes participando a través de representantes que en verdad representen a las organizaciones y/o ejidos y comunidades y esto requiere de mayor compromiso por parte de cada uno de los habitantes de los territorios rurales con su propio desarrollo.

6. LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS

A manera de conclusión se presentan las siguientes propuestas de líneas de acción para hacer más eficiente el quehacer de los Consejos.

- Sobre el papel institucional; en este aspecto sería relevante de entrada revisar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en cuanto a las disposiciones para la ejecución del presupuesto asignado al PEC, pues a nivel de los CMDRS, no se ejerce presupuesto alguno, solo se sugiere la aplicación de recursos de SEDAGRO y SAGARPA, para la Región Texcoco. El CMDRS, debería contar con un presupuesto propio y la competencia para ejecutarlo en función de sus propios planes estratégicos.
- Existe mucha rotación de asesores, debido a que este puesto es por contrato de tres meses que en muchas ocasiones tarda en ser renovado, lo que desanima a los asesores a mantenerse en estos procesos, buscando otras oportunidades laborales y perdiéndose la continuidad de sus trabajos.
- Sobre la estructura de los Consejos; se sugiere revisar la manera en la que se integran los consejeros, pues hace falta invitar a los representantes de la industria de la transformación e incluso la comercialización. Para el caso de la Región Texcoco existe un polo de desarrollo muy importante que es el mercado de ropa de Chiconcuac en el que se comercializa todo tipo de ropa, pero en el cual también hay una demanda de alimentos de los visitantes en el que destaca la venta de barbacoa de borrego. Estos “barbacolleros” son el último eslabón de la cadena de producción de barbacoa que podría incluir a varios grupos de ganaderos para abastecer este mercado.

7. REFLEXIÓN FINAL

La presente investigación permitió al equipo de investigación adentrarse en un tema tan fascinante como lo son los órganos de toma de decisión y planeación para el Desarrollo Rural en los municipios de la región Texcoco. Esto ha sido particularmente enriquecedor considerando que el Campus Montecillo está físicamente ubicado en esta región. Como resultado de este proceso, el Campus Montecillo a la fecha es miembro (como representante de instituciones de investigación) del Consejo Regional y de los Consejos de los cinco municipios que son objeto de este estudio, involucrándonos más en los procesos de planeación y desarrollo como actores en la región.

Los temas relacionados con planeación para el desarrollo son muchos y muy diversos; habrá que profundizar en temas tales como el capital social, la cuestión psicosocial, cultura,

confianza y muchos más. Esperamos que este trabajo sea la puerta para generar mayor investigación sobre estos temas y, lo más relevante, que los resultados nos permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los territorios rurales de México.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Agenda de la Administración Pública del Estado de México, Ediciones Fiscales ISEF, México D.F. 2009.
- Alba Ixtlilxochitl, Fernando de, Obras históricas, México, UNAM, Tomo I-II, 3ª edición facsimilar 1997.
- Archivo Eclesiástico (Chiautla).
- Archivo Municipal (Chiautla).
- Arroyo, Esteban Fr. Domingo de Betanzos. 1987. pp 244.
- Atlas Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca. 1992. 85 pp.
- Ayuntamiento de Chinconcuac, Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Bando de Policía y Buen Gobierno, H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, 1994-1996.
- Catálogo Nacional de Monumentos Históricos Inmuebles, Estado de México, I.N.A.H., Tomo II, 1987.
- Caballero Bernard, José Manuel. Los Conventos del Siglo XVI en el Estado de México, Gobierno del Estado de México. Dirección de Turismo, 1973, 238 pp.
- Carreño, Alberto María. Fray Domingo de Betanzos, Fundador en la Nueva España de la venerable Orden Dominicana. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1980. 395 pp.
- Clavijero, Francisco Javier, 1976, Historia antigua de México, México, Porrúa, 5ª edición,
- Códice Santa María Asunción Cuatepuztla, Tepetlaoxtoc, Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional UNAM.
- Códice Tepetlaoztoc (Códice Kingsborough), Estado de México. Estudio de Perla Valle. El Colegio Mexiquense A.C. Toluca 1994. 291 pp.
- Colín, Mario. – Recp/ Índice de documentos relativos a los Pueblos del Estado de México, Ramo Mercedes del Archivo General de la Nación, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1967, 491 pp.
- De Bustamante, Carlos María, Tezcoco en los últimos tiempos de sus antiguos reyes, Biblioteca Enciclopédica del estado de México, 1970.
- De las Casas, Fray Bartolomé, Los indios de México y Nueva España, México, Porrúa, 5ª edición, 1982.
- E. Dibble, Charles, Códice Xolotl, México, UNAM, Tomo I, 1980.
- Fuentes personales (Gente del municipio de Chiautla).
- Gibson, Charles, Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810, México, Siglo XXI, 8ª edición, 1984.
- INEGI, 1998, Anuario Estadístico del Estado de México, México.
- INEGI, 1996, Censo de Población y Vivienda 1995, México.
- INEGI, 1997, Perfil Sociodemográfico del Estado de México, México.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México D.F. 2007.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Agenda de la Administración Pública del Estado de México. ISEF. México DF, 2009.
- Monografía de Papalotla, Gobierno del Estado de México, 1974.
- Nezahualcoyotl Acolmiztli 1402-1472, México, Biblioteca Enciclopédica del estado de México, 1979.
- Noguera, Eduardo, Arqueología de Mesoamérica, México, Porrúa Textos Universitarios, 2ª edición, 1975.
- III GECEM, 1995, Nomenclator de localidades, México, 558 pp.
- Olmedo, Raúl, Diccionario práctico de la administración pública municipal. Editorial Comuna. México D.F. 1999.
- Piña Chan, Román, El estado de México antes de la conquista, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Dirección de Difusión Cultural, 1975.
- Plan de Desarrollo Municipal de Papalotla 1997-2000, México, 1998.
- Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 (H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc). Tepetlaoxtoc, Estado de México.
- Primer Informe de Gobierno Municipal H. Ayuntamiento Constitucional de Tepetlaoxtoc, 15 de diciembre de 1997. 54 pp.
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012(PEC) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007
- Riva Palacio D. Vicente. México a través de los siglos, Tomo I. pp. 926.
- Sepúlveda, Sergio. Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación. IICA, 2008.
- Velázquez, Primo Feliciano, Códice Chimalpopoca, México, UNAM, 1975.
- Veytia, Mariano, Historia antigua de México, México, Tomo II, 1979.
- Villaseñor y Sánchez, José Antonio, Teatro Americano, México, Tomo I, 1746.



CAPÍTULO V

LECCIONES Y
CONCLUSIONES
DE LA RED

CAPÍTULO V. LECCIONES Y CONCLUSIONES DE LA RED⁹⁰

*Rafael Zavala Gómez del Campo
IICA - Coordinador de la Red GTD*

De los casos analizados durante el primer ciclo de trabajo de la Red GDT, se desprenden diversas lecciones, aprendizajes y recomendaciones consensuadas que son producto de la riqueza de experiencias, la diversidad profesional de los integrantes y las participaciones de autoridades y facilitadores que formaron parte de esta fase inicial.

La primera conclusión a la que llegó la Red GTD es que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Consejos) no son un producto terminado, sino un proceso en maduración y de aprendizaje que sigue en marcha. Muestra de ello es la variabilidad en los casos analizados. Con frecuencia se observó que en un mismo estado las experiencias estudiadas resultaron diferentes, como en Michoacán, Veracruz, Durango, Hidalgo y Nuevo León, donde uno de los Consejos analizados resultó favorable, mientras el otro mostró menores capacidades de acción. Por otro lado, en estados como Yucatán y México, todos los municipios estudiados mostraron a los Consejos con una dinámica más débil, un menor margen de acción y con un escaso respaldo por parte de los gobiernos estatales. En otros casos, como en Chiapas, se detectaron retrocesos, pues los Consejos mostraron aspectos bastante favorables en institucionalidad pero, en cuanto a la concurrencia, el margen de acción percibido fue considerablemente menor al que se otorgaba en administraciones estatales anteriores. El estado más contrastante fue Tlaxcala, pues resultaron casos antagónicos, ya que, mientras un municipio fue premiado a nivel federal, al otro se le suspendieron recursos por actos de corrupción en la gestión municipal anterior al estudio.

En términos generales, puede decirse que las siguientes variables resultan fundamentales para el adecuado desempeño de los consejos:

- a. la voluntad y compromiso por parte de los integrantes del Consejo;
- b. el respaldo del gobierno estatal para fomentar la dinámica de los Consejos y promover la toma de decisiones a nivel local;
- c. la importancia otorgada al Consejo por parte de las autoridades municipales;
- d. el margen presupuestal otorgado y promovido a nivel federal;
- e. la ruralidad del municipio;
- f. la participación de otras instituciones, más allá de la SAGARPA; y

⁹⁰ Esta sección es complemento de las conclusiones que aparecen en la Resumen Ejecutivo de Acciones y Hallazgos del Ciclo 2009-2010 para la Red GTD, que se muestra en el Capítulo I.

g. el papel, compromiso y situación laboral del asesor municipal⁹¹.

Aunque hay que subrayar que no son exhaustivas, sí se logró detectar que estas variables están relacionadas con un desempeño más favorable en los consejos.

Con respecto a los principales temas analizados, la institucionalidad y la concurrencia, los estudios también reflejaron resultados diferentes. Es indudable que hay mayores avances en cuanto a institucionalidad que respecto a la concurrencia y articulación de los programas. Además, se puede concluir que a pesar de ciertas limitantes que tienen los consejos para operar como verdaderas instancias de planeación territorial y que son difíciles de evitar – como ejemplo de limitante para institucionalidad están los cambios trianuales en los municipios y la posible politización de los espacios o la rotación de consejeros producto de estos cambios; y, como limitantes para la concurrencia están, entre otras, los programas de dotación de bienes individuales y la gran cantidad de recursos bajo esquemas de transferencias, en los cuales no se tiene decisión a nivel local–, a pesar de éstas limitantes, sí se pueden dar entornos más favorables para el avance en la institucionalidad y la concurrencia mediante algunas acciones y procesos más factibles de llevarse a cabo. Veamos las principales lecciones aprendidas para cada uno de estos temas en los casos analizados.

Por el lado de la institucionalidad, es innegable el gran paso que representa tener constituidos y operando más de 2,000 Consejos y hay que mencionar varios aspectos que resaltan la magnitud de este logro: La mayoría de estos Consejos se encuentra en zonas altamente marginadas y, en muchas de ellas, no existían instituciones locales con alguna injerencia en la toma de decisiones, sino que persistían esquemas autoritarios y escasamente democráticos; ahora, aunque esos esquemas persisten en muchos casos, la existencia de los consejos ha coadyuvado en la disminución de su hegemonía. En ese sentido, hay que subrayar que los Consejos cuentan con documentos detallando la visión, misión y el reglamento interno y que en más del 70% de los casos son reconocidos y –en menor grado– explicados por los miembros. También cabe destacar el elevado reconocimiento de los Consejos por parte de la gente, lo cual significa que éstos son identificados por la población como un actor de relevancia en el desarrollo de su territorio. Por otro lado, hay que señalar que, aunque todavía falta por mejorar, los Consejos están dando cabida a la participación de las mujeres, quienes en la gran mayoría de los casos permanecían al margen de la toma de decisiones en materia de desarrollo rural. También, en los aspectos de inclusión es significativo el que los Consejos fomenten la equidad, pues en 57% de los casos se priorizaron los apoyos a las localidades más marginadas, producto de la normativa federal y de la institucionalidad de los propios Consejos; sin embargo, en 43% de los casos persiste la cooptación de recursos por líderes o grupos de poder.

De este modo, se pueden ver avances contundentes en los aspectos de institucionalidad de los Consejos. Sin embargo, las limitantes antes mencionadas, aunadas a otras relacionadas con las variables para el adecuado funcionamiento de los consejos que también se señalaron, hacen que prevalezca una irónica realidad que se contrapone a los objetivos planteados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: la célula de la planeación territorial del desarrollo rural – los Consejos a nivel local– es también la instancia más frágil del modelo de planeación.

En cuanto a la articulación y la concurrencia, los resultados la ubican como el rubro en donde menos avances se han obtenido. Los casos analizados por la Red GDT y otros de los que se tiene conocimiento denotan una realidad palpable: la concurrencia, si se llega a dar, es más el producto de una serie de condiciones que se dan a nivel local; esto es, la concurrencia se da 'desde abajo'. Resulta muy difícil que ésta se genere 'desde arriba' y dentro de un esquema de gobierno en el cual los objetivos y resultados se reportan no solamente de manera sectorial, sino de acuerdo a las diferentes subsecretarías o divisiones ministeriales respectivas. En este contexto resulta difícil que la articulación de los programas se genere a nivel central. Sin embargo, lo que sí se puede hacer desde el nivel central (y estatal) es que se fomente esa articulación en el ámbito territorial local.

Esta promoción para lograr la concurrencia articulada puede favorecerse mediante diversas acciones o procesos que involucran diferentes aspectos institucionales, destacándose las siguientes:

1. Generar un marco de reglas de operación compatibles entre los diferentes programas que suelen ser más factibles o convenientes de articularse.
2. Con respecto a SAGARPA, el reto inmediato es procurar la concurrencia y la articulación de los programas al interior de la misma secretaría y, adicionalmente, promover esta concurrencia con programas de otras dependencias que sean de mayor pertinencia en los territorios en cuestión. Por ejemplo, si en zonas marginadas se llegaron a coordinar los principales programas de CONAFOR y de la CDI con el PESA y el programa COUSSA (éstos dos últimos de SAGARPA) se generaría una mayor factibilidad para incrementar el impacto que se tiene actualmente en estos programas que suelen operar de manera aislada. Bajo el enfoque recientemente adoptado por la Estrategia de Desarrollo Territorial que opera la SAGARPA, a través del INCA Rural, esa factibilidad de concurrencia puede ser reforzada y, de llevarse a cabo, seguramente nos pondría más cerca de este anhelo plasmado en la Ley de Desarrollo Rural.
3. Muy relacionado con el punto anterior es que, producto de iniciativas locales, se detectó mayor entendimiento en aquellos municipios en donde se conjuntaron diferentes entidades y consejos ya existentes. De este modo, se observó que se lograba mayor visión y pertinencia en las decisiones en los municipios donde hubo mayor comunicación e interacción entre los diferentes consejos, ya sea con los Consejos de Cuenca, los COPLADEMUN, los consejos forestales u otros.
4. En los trabajos de la Red, el margen de acción presupuestal de los Consejos es –en los mejores casos entre 2 y 5% de los recursos que llegan de SAGARPA a la zona; existe la oportunidad para establecer una estrategia de crecimiento gradual en el margen de decisión presupuestal de los Consejos que vaya acorde con el grado de consolidación institucional de éstos, medido por un esquema de seguimiento que detecte aspectos de representatividad, participación, planeación y generación de proyectos de impacto en el medio rural. Esta alternativa podría ir más allá de la SAGARPA. Como producto de los puntos anteriores, sería muy recomendable que diferentes secretarías, junto con los gobiernos estatales, fomenten la generación de *fondos de inversión territorial* que abarquen, de manera gradual, porcentajes crecientes de recursos para financiar

proyectos territoriales que se decidan en instancias municipales o supramunicipales, privilegiando la inversión en bienes públicos a nivel territorial y bienes privados de beneficio colectivo.

5. Es importante rescatar uno de los esfuerzos que se hicieron en años anteriores respecto a los instrumentos de planeación, se trata de los planes municipales de desarrollo. Si bien es cierto que resultaron de calidad variable, valdría la pena rescatar aquellos que se hicieron de manera adecuada y que, dentro de cada distrito o región –y en colaboración con varias instituciones–, se revisaran como parte del proceso para la identificación de oportunidades que se traducirán en propuestas concretas de proyectos territoriales. Para recuperar aquellos planes ‘rescatables’, podría establecerse una condición para que la revisión de los planes municipales sea un paso necesario para la propuesta de estos proyectos.
6. Otra manera de fomentar la concurrencia articulada y que no implica grandes cambios, es la difusión de la información acerca de lo que se puede hacer en cada programa para darle cabida a esa articulación; en diversas ocasiones queda muy claro que la ignorancia de los mecanismos u oportunidades de coordinación eran el obstáculo inicial para la articulación. Otro instrumento a difundir en los consejos es la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Con el cumplimiento de estas acciones y/o procesos estaremos más cerca de atestiguar el papel de los consejos como entidades articuladoras de los recursos dirigidos a la inversión en el Programa Especial Concurrente. Después de ocho años, se puede afirmar que el proceso continúa, el andamiaje –algo muy difícil– ya está hecho, está pendiente su consolidación.

El gran reto para los Consejos es consolidarse como instituciones locales y transitar de ser una instancia distribuidora de recursos de uno o dos programas de una secretaría hacia una donde exista una real participación de los productores y de otros actores de la sociedad rural en la definición de las prioridades regionales a través de procesos de planeación territorial. De este modo, estarán más cerca de ser, como se describe en el marco conceptual de este libro, los cuerpos colegiados que figuren como actores sociales fundamentales en la dinámica de un territorio, en los cuales, además de cumplir con el carácter de representación y participación, se apliquen los criterios de multisectorialidad y multidimensionalidad del enfoque territorial.

Finalmente, cabe resaltar la riqueza de la experiencia del primer ciclo de trabajo de la Red GDT no sólo en cuanto los casos estudiados, sino en cuanto a la diversidad de instituciones presentes en la Red, la calidad de sus integrantes y el compromiso e interés que le han otorgado la SAGARPA, INCA Rural y el IICA. Podemos afirmar que esta Red se perfila para ser un gran espacio para la investigación aplicada en gestión territorial y para el encuentro entre diversas universidades e instituciones de investigación del país con instituciones federales y estatales, en una esfera de cooperación técnica dirigida al desarrollo de los territorios de México.

RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



Oficina del IICA en México

www.iica.org.mx

San Francisco No. 1514, Colonia Tlacoquemecatl del Valle, Delegación Benito Juárez, México, D.F. 03200
Tel. (52-55) 55 59 85 19 / 55 59 84 77 Fax (52-55) 55 59 88 87