

Instituciones locales, territorio y desarrollo rural

Discrepancias y aprendizajes en dos experiencias municipales

*Carlos A. Rodríguez Wallenius**

RESUMEN

Dada la relevancia que han tenido las perspectivas institucionales sobre desarrollo rural en México, en términos de elaboración de leyes, de creación de instituciones y de realización de políticas públicas, como se expresa en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, en este artículo se trata de desenmascarar dos de los fundamentos de dicho enfoque (la creación de instituciones y el fomento de una economía territorial), los cuales mantienen las formas de exclusión hacia campesinos y pequeños productores rurales. Ello a partir del análisis de los casos del Consejo Municipal de Tlahuapan, Puebla y de las micro regiones de Las Margaritas, Chiapas.

PALABRAS CLAVE: municipio, territorio, desarrollo rural, campesinos y poder.

ABSTRACT

In this paper, we expose two weaknesses of Rural Territorial Development Approach in terms of the creation of institutions and promotion of a regional economy, and particularly the importance this approach has in Mexico in terms of the development of legislation, institution building and implementation of public policy (as shown the Municipal Councils of Sustainable Rural Development), which maintain the mechanisms of exclusion to peasants and small farmers. This is done by analyzing the Tlahuapan, Puebla Municipal Council, Puebla and microregions of Las Margaritas, Chiapas.

KEY WORDS: municipality, territory, rural development, peasants and power.

* Profesor-investigador, Departamento de Producción Económica y Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco [carlosrow@gmail.com].

INTRODUCCIÓN

En la década de 1990 se hace evidente la crisis de los modelos de intervención gubernamental en el campo latinoamericano, puestos en práctica durante el Estado desarrollista.¹ Esta crisis se produjo por las transformaciones de las funciones y responsabilidades del Estado hacia los campesinos y pequeños productores, en el contexto de las políticas económicas neoliberales que fortalecían al mercado y empobrecían a la población.

Frente a esta crisis se realizan una serie de reflexiones y propuestas académicas en los organismos internacionales de cooperación como en las instituciones de la banca internacional, las cuales son encargadas de fijar los criterios de política agropecuaria y de financiar los proyectos de desarrollo rural en América Latina.

Estas reflexiones pronto llegan a los operadores de las políticas públicas en México, se trata sobre todo de dos perspectivas: la primera, el Desarrollo Territorial Rural, vinculada con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, la otra, el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, promovida por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).²

Ambas perspectivas difieren en algunos matices pero coinciden en un objetivo: el de legitimar los mecanismos de explotación hacia la población rural, a pesar de su lenguaje bien intencionado. Por ello, para efectos de este trabajo, vamos a denominar a las dos posturas como Perspectivas Institucionales sobre el Desarrollo Rural Territorial (PIDRT).

Pero veamos con más detalle. Schejtman y Berdegué definen al Desarrollo Territorial Rural (DTR) “como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (2004:4-5). Para ello proponen dos ejes: el primero, la transformación productiva, con el propósito de articular

¹ Desde la implementación de las reformas agrarias y la revolución verde hasta el Desarrollo Rural Integrado (Diego, 2010:254-258).

² El IICA fue creado a instancias del gobierno estadounidense en 1942, para asegurar el abastecimiento de materias primas agrícolas durante la Segunda Guerra Mundial. Vinculado a la Organización de Estados Americanos (OEA) sigue sus mismas pautas: la expulsión de la Cuba socialista y el impulso de los proyectos de la contra Reforma Agraria y de las políticas agrícolas de la Alianza para el Progreso de Estados Unidos (Coto, 1967).

competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El segundo, es el desarrollo institucional, en la idea de estimular la interacción de los actores locales entre sí y con agentes externos relevantes.

Desde una perspectiva de la *nueva ruralidad*, se rescata un concepto ampliado de lo rural que trasciende la relación del desarrollo rural con las actividades agropecuarias y hace énfasis en los vínculos urbano-rurales con los distintos mercados (Schejtman y Berdegué, 2004:5).

Así, la transformación productiva se realizaría desde los distintos agentes que tienen actividades en la agricultura, empleo rural no agrícola, migración y multiempleo.

[Se considera que los] sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias [...] Sin embargo, los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales (Schejtman y Berdegué, 2004:4-5).

El DTR hace énfasis en la realización de reformas institucionales, políticas de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y acciones de concertación social e intersectorial, lo que implica una compleja arquitectura institucional, que genere espacios de mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Schejtman y Berdegué, 2004:5).

Por su parte, el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR) hace hincapié en la integración de espacios, agentes, mercados y las políticas públicas, para vincular a los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

Se trata de impulsar una economía territorial que trascienda las actividades agrícolas, mediante cadenas de valor agregado, articuladas al territorio en procesos productivos,³ en las que se incluyen sistemas de innovación tecnológica y competitividad territorial, con la participación de la sociedad rural y de poder sistematizar los saberes tradicionales y adaptar los conocimientos modernos (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

³ Mediante clúster, distritos industriales, cadenas agroalimentarias territorializadas y denominación de origen.

Todo ello, con políticas de descentralización, integración regional y nacional e internalización; con políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, subsidiaridad y coordinación.

CUADRO 1
Propuestas del Desarrollo Territorial Rural (DTR)
y del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR)

	DTR	ETDR
<i>Lo rural</i>	Romper con la identificación del desarrollo rural con el desarrollo agropecuario. Importancia de los vínculos urbano-rurales con mercados dinámicos.	Articulación de las dimensiones urbana y rural, que constituyen espacios integrados que comparten estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos de apropiación del espacio y de sus recursos naturales.
<i>Territorio</i>	Construcción social, desde un conjunto de relaciones sociales que definen una identidad y un propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados, en términos de un proyecto de desarrollo concertado socialmente.	Producto social e histórico, dotado de recursos naturales, formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión.
<i>Instituciones</i>	Realizar reformas institucionales, políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y acciones de concertación social, intersectorial y público-privada. Crear instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.	Elaborar políticas de descentralización, integración regional y nacional, con políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión.
<i>Economía territorial</i>	Vincular diferentes agentes que tienen actividades en la agricultura, empleo rural no agrícola, migración y multiempleo, importancia de la innovación tecnológica.	Más allá de la economía agrícola, promoviendo cadenas de valor agregado, articuladas al territorio en procesos productivos, en las que se incluyen sistemas de innovación tecnológica y competitividad territorial, con la participación de la sociedad rural.

Fuente: elaborado a partir de Schejtman y Berdegúe (2004); y Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez (2003).

Se trata, en términos generales, de enfoques similares que abrevan del debate de la década de 1980 sobre el desarrollo local, el cual tiene como trasfondo la preocupación de los organismos internacionales e instituciones gubernamentales sobre las formas de enfrentar los impactos de las políticas neoliberales que hicieron especial escarnio en las zonas rurales de América Latina.

En ese contexto, los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional promovieron procesos de descentralización de funciones de los Estados nacionales hacia los niveles subnacionales, lo que exigía dar mayor margen de maniobra a las entidades locales y así sortear los efectos económicos y sociales provocados por las políticas neoliberales aplicadas (Cabrero y Mejía 1998:58-60). De esta manera, los Estados nacionales promovieron reformas que fortalecían las capacidades de los municipios, porque era más fácil y eficaz trasladar responsabilidades a los gobiernos locales, a que los atendiera un pesado aparato centralizado (Prats, 2000:39). Así toman forma los enfoques sobre el desarrollo local, que centran sus preocupaciones en el crecimiento económico y el papel de las entidades privadas, es decir, el desarrollo local como un proceso por el cual los gobiernos locales y su población orientan sus recursos para crear los vínculos con el sector privado, generar empleos y estimular la actividad económica en un territorio económico específico (Blakely, 1994:49).

Los enfoques rurales aportan a este debate la perspectiva del territorio, la cual está conformada por la interacción de sistemas productivos, instituciones y formas de organización que le dan cierta cohesión, por lo que el territorio permite entender el espacio rural de forma más amplia, pero poniendo su atención en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Así, promover la economía territorial se vuelve un elemento importante debido a que las PIDRT tienen como fortaleza la localización espacial de recursos naturales, como el suelo, agua, minerales, bosques, etcétera; y que para aprovecharlos hay que atraer capitales. Ello permite vincularse a los espacios urbanos-industriales, integrándose a las formas productivas agropecuarias, industriales y comerciales, en un ámbito de competitividad que hace importante los vínculos con la demanda externa y la innovación tecnológica.

Finalmente, el desarrollo institucional está dado por los procesos de descentralización de políticas, espacios de concertación y forta-

lecimiento de capacidades institucionales y gestión públicas. Con estos antecedentes, el marco de la investigación de este trabajo se ubica en la influencia que tuvieron las PIDRT en la elaboración y puesta en marcha de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la implementación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), para reflexionar sobre la incidencia de la creación de instituciones y el fomento de una economía territorial en dos municipios mexicanos.

El método de análisis se centra en estudiar sincrónicamente dos procesos municipales: la experiencia de aplicación más reconocida de los CMDRS, en el municipio de Tlahuapan, Puebla, experiencia que se contrasta con la forma como se impulsó el desarrollo territorial en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, el cual no siguió las pautas de los CMDRS. Este análisis se realiza en términos de dos ejes: el primero en la incidencia de las instituciones locales para crear espacios de concertación y de fortalecimiento de capacidades institucionales y de gestión pública públicas; el segundo, la posibilidad de promover la economía territorial desde su fortalezas de localización y de vinculación a capitales.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) elaborada en el 2001 tiene la influencia de las PIDRT, pues refleja el interés por realizar reformas institucionales que descentralizaran responsabilidades en materia de promoción agropecuaria y fortalecieran espacios de concertación entre los actores productivos y gubernamentales, así como a los gobiernos municipales.

La LDRS elevó la promoción del desarrollo rural como una política de Estado, en la que “tendrán carácter prioritario las acciones que éste, a través de los tres órdenes de gobierno [...] realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado” (artículo 6, LDRS). Ello para poder “promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural”. Además, se insiste en corregir disparidades de desarrollo regional, contribuir a la soberanía

y seguridad alimentaria de la nación, fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales –nada mal para una Ley.

Para lograr estos grandes objetivos la LDRS crea cinco instancias bajo un esquema concurrente de participación entre federación, estados y municipios (Comisión Intersecretarial, Consejo Mexicano, consejos estatales, consejos distritales y consejos municipales para el desarrollo rural sustentable) en los que se insiste en una perspectiva amplia y multidimensional del desarrollo desde un enfoque territorial.

Con estos elementos, Merino y Macedo (2006:434) no dudan en afirmar que esta Ley es “una de las más complejas que se hayan diseñado en México”.

Cabe hacer mención especial de la formación de los CMDRS, los cuales pretendían ser espacios de planeación del desarrollo rural, para la toma de decisiones, así como para la gestión y operación de los recursos para el desarrollo rural. Entre las atribuciones de los consejos está la de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de forma participativa (artículo 13, LDRS). Así, los CMDRS representan “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” (IICA, 2010:14).

Un aspecto central de los CMDRS es que deberán estar conformados por los presidentes municipales, por los responsables de las dependencias municipales, por los funcionarios de los gobiernos estatal y federal con presencia en el territorio, y por los representantes de las organizaciones sociales y privadas del sector rural.

Es en la cuestión de los recursos financieros donde –desde un principio– surgieron las objeciones más importantes de esta Ley, pues sólo se indica que el Ejecutivo federal hará “las adecuaciones presupuestales, en términos reales, que de manera progresiva se requieran” (artículo 6, LDRS), lo que en los hechos se traduce que sean los gobiernos municipales, con los mismos recursos con los que han contado, ahora para atender estas nuevas responsabilidades.

Con este elaborado marco jurídico e institucional, sólo quedaba impulsarlo para saber sus verdaderos alcances.

EL CMDRS DE SANTA RITA TLAHUAPAN

Escogimos el caso del Municipio de Santa Rita Tlahuapan en el estado de Puebla porque representó por algunos años una de las experiencias relevantes de aplicación de la LDRS, que recibió el Premio de Gobierno y Gestión Local en 2003.

Tlahuapan es un municipio ubicado en las faldas del volcán Iztaccíhuatl, en Puebla, de unos 35 mil habitantes, en su mayoría que depende de las actividades del campo, son pues los campesinos (ejidatarios y comuneros), así como los pequeños productores quienes conforman la base social del municipio.

El CMDRS de Tlahuapan se creó en el 2002, un poco obligado por las reglas de operación del programa gubernamental "Alianza para el campo" de ese año. Retoma la directiva de la LDRS de ser instancia de participación de los productores y demás agentes en la definición de prioridades, planeación y coordinación de recursos de los tres niveles.

La participación durante los primeros años fue posibilitada por la apertura que mostró el alcalde⁴ para generar las condiciones políticas para que el cabido creara el Consejo y, al contrario de lo que sucedió en buena parte de municipios poblanos, las autoridades de Tlahuapan aceptaron que los vecinos y productores expresaran sus demandas. De esta manera, el CMDRS llegó a tener un centenar de representantes de instituciones gubernamentales del ámbito federal y estatal, ejidatarios, organizaciones productivas, asociaciones forestales⁵ (Rodríguez, 2004).

Entre los elementos que Rodríguez (2004) resalta del buen funcionamiento del CMDRS están:

- La posibilidad de que participaran diferentes grupos de campesinos y organizaciones comunitarias.
- Mecanismo de funcionamiento mediante decisiones colegiadas tomadas con base en acuerdos.

⁴ Francisco Torres Mogollón.

⁵ 24 comunidades, 20 grupos de productores, 6 organizaciones civiles, 10 instituciones académicas y 15 gubernamentales (Jiménez, 2008).

- Capacidad de gestión de las comisiones, integradas con pluralidad y flexibilidad que le crearon legitimidad.
- Organización sencilla sin nivel de jerarquía organizacional.

Con ello se impulsaron en los primeros años (2002 al 2007) una serie de proyectos evaluados por el Consejo y después gestionados en las instituciones correspondientes. Esto le fue dando confianza a los productores, lo que posibilitó que se realizaran una treintena de proyectos que beneficiaron a 300 productores en 14 actividades productivas, como invernaderos, granja de pollos, borregos, fruticultura, elaboración de ladrillos (Rodríguez, 2004:481). Además, se promovió la creación de organizaciones sectoriales como las uniones de silvicultores y truchereros, tractoristas, etcétera (Jiménez, 2007:13).

Otro aspecto importante fue el manejo del bosque, pues una parte del municipio de Tlahuapan está dentro del Parque Nacional Izta-Popo. Ante ello, el CMDRS buscó apoyos del Consejo Nacional Forestal (Conafor) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para el manejo de bosque, para construir granjas piscícolas (trucha) y para impulsar el ecoturismo. Asimismo, el Consejo promovió un ejercicio de Ordenamiento Ecológico y Territorial en ejidos y comunidades (Jiménez, 2008:182).

Para llevar a buen término estas actividades, tuvo que ver mucho el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil (Enlace, Comunicación y Capacitación; Altépetl; Pronatura); instituciones académicas (Cupreder-UAP; Universidad Autónoma Chapingo) y gubernamentales (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Dirección del Parque Izta-Popo; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Puebla).

Sin embargo, con Humberto Caballero Flores como alcalde a partir de 2005, las cosas empezaron a cambiar, pues miró con recelo al CMDRS, y poco a poco fue reduciendo los apoyos al Consejo y a las organizaciones vinculadas a éste, creando una situación de vacío, que fue cubierta, en parte, por el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), la otra instancia de planeación de desarrollo del municipio, que fue asumiendo algunas de las actividades del Consejo Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Ello provocó que paulatinamente el Consejo se volviera un organismo que incumplía sus objetivos originales y que fueran tomando relevancia las prácticas clientelares y

corporativas de la cultura política tradicional, que implicó la alianza del ayuntamiento con los grupos de poder local (Jiménez, 2007:13); lo que propició la descoordinación con los programas federales y estatales (de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o de la Secretaría de Desarrollo Rural) que se instrumentaban en la región y que se privilegiara, por parte del alcalde, la contratación de técnicos para cubrir compromisos políticos. De esta manera, el Consejo se quedó aislado, como una entidad burocrática y clientelar, que opera bajo las pautas de interés del ayuntamiento.⁶

LOS CMDRS Y SUS PROBLEMÁTICAS

Las dificultades que tuvo el CMDRS de Tlahuapan son comunes a las de muchos municipios del país, pues a pesar de lo avanzado de las leyes, existe una serie de problemas por resolver. Dos estudios sobre los CMDRS muestran estas dificultades, nos referimos a los trabajos de Merino y Macedo (2006) y a los de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (IICA, 2010). De ellos, rescatamos las siguientes problemáticas que impiden el cabal funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable:

1. La compleja estructura normativa y operativa para realizar la estrategia de desarrollo rural sustentable, pues tiene 31 funciones directamente asociadas de la LDRS y 30 que se refieren a los programas contemplados dentro de la estrategia general de desarrollo rural sustentable, “se trata de funciones tan amplias como de difícil cumplimiento y verificación práctica” (Merino y Macedo, 2006:434).
2. El margen de decisión de los CMDRS se limita a un porcentaje de los recursos provenientes de la Sagarpa, esto disminuye

⁶ Reflejo de esta descomposición es que el presidente municipal del periodo 2005-2008, Humberto Caballero Flores, fue sometido a diversos procedimientos administrativos por parte del Órgano de Fiscalización Superior del estado de Puebla por desviación de 492 755 pesos, además de que se le comprobó daño patrimonial por un millón 746 mil pesos. También, el siguiente alcalde, Mauro Crispín Díaz, tuvo conflictos políticos con su Partido Acción Nacional.

las posibilidades de gestión del Consejo, en detrimento de su legitimidad y representatividad con los productores, por lo que éstos prefieren “buscar apoyos en otras instancias de gobierno, sin la orientación ni el respaldo del municipio” (Merino y Macedo, 2006:441).

3. Fricciones entre las instancias de promoción del desarrollo en el municipio en particular con el Coplademun. También existe una desvinculación con la Agencia de Desarrollo Rural del Programa Especial de Soberanía Alimentaria (PESA) o las Agencias de Gestión de Innovación, espacios promovidos por la Sagarpa en muchos de los municipios (IICA, 2010:15).
4. Poca vinculación con otras instancias gubernamentales [con la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) en municipios con de población indígena, la Semarnat y la Conafor en municipios con reservas naturales]. La colaboración intergubernamental depende de “la voluntad y actitud de los funcionarios involucrados” (Merino y Macedo, 2006:443).
5. Poca participación con las universidades e instituciones de investigación (IICA, 2010:15).
6. Las acciones de promoción del desarrollo rural se han visto limitadas por la falta o atraso de los salarios y apoyos de los asesores municipales por parte de la Sagarpa, así como de inestabilidad laboral, que enfrenta, pues son cambiados cada tres años, al ritmo de las administraciones municipales (IICA, 2010:15).
7. Se reproducen la prácticas clientelares y corporativas por parte de la autoridad municipal para destinar los recursos a sus grupos de apoyo social. Los recursos suelen ser cooptados por líderes o grupos de poder regional.

Así, pocos recursos, compleja desconcentración de obligaciones y responsabilidades, desvinculación interna y externa, cotos de poder, etcétera, son aspectos que han anquilosado a los consejos en su papel de promotores del desarrollo.

OTRA VÍA: EL CASO LAS MARGARITAS, CHIAPAS

Una experiencia fuera de la estructura propuesta por la LDRS y los CMDRS con resultados relevantes se realizó por nueve años

en el municipio de Las Margaritas, en Chiapas. El contexto de la experiencia es el siguiente: Las Margaritas está ubicado en el extremo suroriental de México, sus habitantes, mayoritariamente tojolabales, sufrieron durante décadas por los cacicazgos locales y regionales que los explotaron en el mercado de productos y como mano de obra barata, los excluyeron de las políticas gubernamentales, y los marginaron de los servicios públicos y de la infraestructura social, situaciones que los ubicaron en los últimos lugares de marginación y pobreza a nivel nacional.

Una de las vías para tratar de incidir en el escenario local y regional más exitosa ha sido la alianza de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC, de origen comunista), local con un grupo de mestizos (comerciantes, maestros y profesionistas) de la cabecera municipal, denominados como "Auténticos Margaritenses" (AM). Esta alianza bajo el cobijo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró disputarle con éxito el gobierno local a los grupos caciquiles que tradicionalmente habían controlado el aparato municipal desde que éste fue creado, mediante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de varios intentos, esta alianza opositora derrotó en las elecciones locales del 2001 a los cacicazgos tradicionales, que habían detentado el poder municipal durante cinco décadas.

El arribo de la coalición CIOAC-AM-PRD al ayuntamiento de Las Margaritas, planteó nuevos retos y dificultades para los actores del municipio. La población tradicionalmente excluida de las comunidades tenía expectativas de que el nuevo gobierno resolviera sus añejas demandas, al tiempo que los liderazgos de las organizaciones de la coalición velaban por imponer sus intereses políticos y sociales. A ello hay que añadir la resistencia y desdén que los municipios rebeldes zapatistas⁷ en la región practicaron ante la alternancia en el gobierno local (Rodríguez, 2005).

Todo ello va conformando tensiones en el espacio municipal, entre los grupos que forman la coalición en el gobierno, los representantes ejidales y comunitarios pertenecientes a las CIOAC y otras organizaciones, los municipios zapatistas, la estructura priista con base campesina de la Confederación Nacional Campesina.

⁷ En Las Margaritas conviven los municipios zapatistas de San Pedro Michoacán, Miguel Hidalgo y Costilla y Tierra y Libertad.

Así, a partir del 2002 los grupos en el poder municipal fueron negociando un proyecto de gobierno que ponía énfasis en el impulso de acciones en materia de desarrollo social (educación, vivienda, salud) y comunitario (infraestructura social y servicios públicos), en las que se retomaban las zonas de influencia de los ejidos y las organizaciones campesinas que dieron como resultado prácticas como la planeación por microrregiones, la descentralización de decisiones y recursos para las comunidades y ejidos, así como un sistema de arreglos y negociación entre los nuevos grupos de poder local (CIOAC, AM, zapatistas).

Durante tres periodos de gobierno (9 años) cada administración municipal mantuvo los criterios generales de política gubernamental, permitiendo, además, los reacomodos en la administración a partir de sistema de cuotas.⁸

La base de organización de la política gubernamental fue la descentralización y generación de espacios de participación en ocho microrregiones,⁹ conformadas por las áreas de influencia de comunidades y organizaciones, en donde tienen representación las 347 localidades del municipio, que eligen a sus representantes a los consejos de los centros microrregionales, en los cuales se concentran procedimientos administrativos, recursos y servicios públicos, así como la decisión de las obras e infraestructura social (Rodríguez, 2004:426-428).

A partir de los centros microrregionales se fueron montando no sólo los programas, servicios y políticas públicas del ayuntamiento, sino que las organizaciones y el PRD armaron su estrategia electoral. Programas como "Construyamos juntos tu casa", en el que mediante recursos federales, estatales y municipales se atendió el problema crónico de la falta y precariedad de la vivienda rural, y en el cual los consejos de los centros microrregionales fueron la instancia donde se discutía y se tomaban decisiones sobre este programa (Ixtacuy, 2004:59), que alcanzó las 18 mil viviendas para unas 90 mil personas.

⁸ Los alcaldes fueron Jorge Luis Escandón (2002-2004, AM), José Antonio Vázquez (2005-2007 CIOAC) y Rafael Guillén Domínguez (2008-2010 AM).

⁹ Las microrregiones fueron: I Centro, II Valle periferia, III Tojolabal, IV Frontera, V Selva I, VI Selva II, VII Plan de Ayala San Agustín, VIII Lucha Campesina.

Sobre la base de las microrregiones, también se constituyó el Consejo Municipal de Participación Social en Educación (CMPSE), conformado por elección en asamblea de los centros microrregionales e integrado por docentes, directivos, padres y madres de familia, representantes sindicales y líderes sociales (Rodríguez, 2007).

El ayuntamiento le otorgó al CMPSE¹⁰ facultades de decisión sobre el destino de los recursos asignados a la educación por parte del municipio, ya que a través de un acuerdo de cabildo determinó que 10% del monto total del presupuesto proveniente del Ramo 33 fuera asignado a las obras necesarias para el mejoramiento de los servicios educativos.

El programa “Agua para todos, todos los días” fue un programa de rehabilitación integral del sistema de agua potable de la cabecera municipal de Las Margaritas, que enfrentó el añejo problema de abasto irregular y de mala calidad del agua potable. Éste representa una apuesta importante del municipio para enfrentar una necesidad socialmente relevante, que incluyó negociar con los representantes de barrio en la microrregión Centro y los presidentes de los consejos de participación y colaboración vecinal de los ocho barrios para conjuntar todos los recursos del ramo 33 que se tenían asignados para la cabecera (Ayuntamiento de Las Margaritas, 2006).

Sin embargo, las contradicciones al interior del nuevo gupo de poder empezaron a crecer y obligaron a los Auténticos Margaritenses a impulsar una estrategia para hacerse de bases sociales rurales en el municipio que contrarrestaran el apoyo que esta organización tenía en el medio rural. Esta estrategia se materializó con la creación de la Coordinadora Democrática de Organizaciones del Estado de Chiapas (CODECH), Si bien esta organización se formó a nivel estatal, ha sido en el municipio de Las Margaritas donde ha sido fuertemente apoyada y donde ha logrado tener una mayor presencia, al grado de que el gobierno local haya optado por canalizar gran parte de la obra social y de la infraestructura urbana a través de esta organización.

Esta relación administración municipal-CODECH vino a ser fundamental dentro de la estrategia de los AM para ganarle bases de apoyo a la CIOAC y para atraer a gran parte de quienes abandonaban las bases de apoyo zapatistas que no tenían por opción reincorporarse o

¹⁰ En coordinación con la Dirección de Educación Municipal.

hacerse miembros de la CIOAC. Aunado a ello, se fueron generando conflictos al interior de la propia CIOAC, entre los grupos llamados “históricos” y los “independientes”. Ante ello, los AM optaron por rebelarse y lanzar un candidato propio, Felipe de Jesús, dirigente de la CODECH en Las Margaritas, bajo el Partido Verde Ecologista.

Así, en las elecciones del 2010 para la presidencia municipal los AM, bajo las siglas del Partido Verde Ecologista lograron triunfar, convirtiéndose en la primera fuerza electoral en el municipio.

CONCLUSIONES

Las experiencias de Tlahuapan y de Las Margaritas muestran serias discrepancias con los postulados de las PIDRT. En efecto, las dos grandes preocupaciones de dichas perspectivas: la institucionalización y la economía territorial, parecen diluirse al analizar los procesos de gobiernos y cómo los actores en los municipios disputan el control de los procesos y recursos de los espacios de representación.

En lo que respecta a las reformas institucionales, políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, en el que ubicamos la etapa inicial de la experiencia del CMDRS de Tlahuapan con la implementación de la LDRS, pronto se expresaron las inercias del sistema político que fueron burocratizando al Consejo y subordinándolo a los intereses de los grupos de poder local. Las Margaritas fue una experiencia que genera una institucionalidad (las microrregiones) a partir de los acuerdos y prácticas políticas de los grupos de poder emergente, que pudo prosperar en la medida que se mantuvo la legitimidad de los acuerdos, pero cuando los intereses de grupo se hicieron irreconciliables, la posibilidad de promover el proyecto común se vino abajo.

En tanto, el impulso de la economía territorial quedó en acciones aisladas que obedecían a programas y financiamientos específicos, que no pudieron generar cadenas de valor agregado, ni articular los procesos productivos a las necesidades y recursos del territorio. Los proyectos puntuales para la agricultura, ganadería, avicultura, representaron apoyos bajo paquetes tradicionales que no incorporaron formas de innovación tecnológica (mucho menos por la falta de vinculación con las universidades y centros de investigación).

Por su parte, la infraestructura desarrollada (como el agua potable) tuvo más que ver con una agenda pendiente de política social que con la idea de impulsar la competitividad territorial.

Con estos referentes podemos señalar algunos olvidos de las perspectivas institucionales del desarrollo rural territorial:

1. Las dimensiones de análisis excluyen deliberadamente la dimensión política y las relaciones de poder y dominación en el territorio, sin las cuales no se pueden explicar condiciones de lucha por el poder, la forma del régimen político local y la resistencia a cambios democráticos por parte de los grupos hegemónicos en el municipio.
2. Tanto el DTR como el ETDR parten de una visión romántica sobre las posibilidades de cambio en el espacio rural, en la que pareciera que los actores antepondrán su buena voluntad al sacrificio de sus intereses y beneficios. Esto implica recalcarles a los seguidores de estos enfoques que sin cambios sustantivos en las relaciones de poder y dominio no se pueden transformar las condiciones que han impedido el desarrollo del territorio.
3. No se señala la incidencia que tiene la dinámica hegemónica del capital, del modelo urbano industrial y del régimen político sobre los entes locales, dinámica a la que se insertan los actores y grupos de poder dominantes en los municipios y que se convierten en una amenaza mayor al que se tienen que enfrentar los campesinos, indígenas y pequeños productores, lo que incluye las formas de subordinación que los espacios urbanos tejen sobre los rurales.

Las críticas están orientadas a que los enfoques territoriales sobre desarrollo rural incorporen el análisis de relaciones de poder y dominación, así como la disputa del desarrollo como su forma de construcción. En efecto, es a partir de la confrontación entre los actores sociales, nucleados en torno a una serie de intereses que refleja un proyecto de sociedad, que se refiere a la manera en que dichos actores conciben su situación actual y futura, sus relaciones entre individuos, sociedad y naturaleza, todo lo cual le imprime un modo característico a su actuar, que se expresa en formas concretas de organización social y económica.

Queremos también rescatar al territorio como un espacio de análisis del desarrollo rural, ya que permite delimitar la dinámica dominante de la economía en lo local, y desde donde se puede observar la influencia y vínculos de los grupos de poder, tanto económicos como en las instancias del gobierno municipal y estatal, así como el impacto de las respuestas de los actores sociales en sus grupos comunitarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Las Margaritas (2006), "Rehabilitación del sistema integral de agua potable en la cabecera municipal. Las Margaritas, Chiapas", *Gaceta Corresponsabilidad para el desarrollo social y urbano. Premio Habitat 2006*, México, Programa Hábitat/Sedesol, CIDE.
- Blakely, Edward (1994), *Planning local economic development: theory and practice*, Estados Unidos, Thousand Oaks.
- Cabrero, Enrique y José Mejía (1998), "El estudio de las políticas descentralizadoras en México, Un reto metodológico", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Coto, Rogelio (1967), *El IICA y la OEA en las ciencias agrícolas en América Latina: progreso y futuro*, Estados Unidos, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Diego, Roberto (2010), "Intervención, territorialidades y desarrollo en el cambio social: memoria contra el olvido", en Carlos Rodríguez, Luciano Concheiro y María Tarrío, *Disputas territoriales, actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*. México, UAM-Xochimilco.
- Echeverri, Rafael y Edgardo Moscardi (2005), *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*, México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Sagarpa.
- IICA (2010), *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México*, México, IICA/Inca Rural/Sagarpa.
- Ixtacuy, Octavio (2004), "Construyamos juntos tu casa en Las Margaritas", en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Gestión local creativa. Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE/Inafed/Fundación Ford.
- Jiménez Ramos, David (2007), "Ciudadanización y espacios de participación: el Consejo municipal de Tlahuapan", *Matria*, núm. 7, suplemento de *La Jornada de Oriente*.

- Jiménez Ramos, David (2008), "Recreación de espacios públicos para la participación ciudadana y el desarrollo local: la experiencia del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Tlahuapan, Puebla", tesis para obtener el grado de maestro en Desarrollo Rural, México, UAM-Xochimilco.
- Merino, Mauricio e Ignacio Macedo (2006), "La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, segundo semestre de 2006.
- Prats Rodríguez, José (2000), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoestructuralista", en Francisco Longo y Manuel Zafra, *Pensar lo público. Monografías de gobiernos locales*, España, ESADE.
- Rodríguez, Fabio (2004), "Consejo municipal de desarrollo rural sustentable en Tlahuapan, Puebla", en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Gestión local creativa. Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE/Inafed/Fundación Ford.
- Rodríguez Castillo, Luis (2004), "Micro regiones y participación ciudadana en Las Margaritas, Chiapas", en Rodolfo García del Castillo (coord.), *Gestión local creativa. Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE/Inafed/Fundación Ford.
- (2005), "Etnicidad y ciudadanía en los márgenes del conflicto. La Lucha por la territorialidad en la Selva Fronteriza de Chiapas México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm 195, México, UNAM.
- (2007), "Programa Intermunicipal de Inclusión Escolar de menores entre 5 y 14 años en Chiapas", en Tonatiuh Guillén López, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (coords.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, México, CIDE/Inafed/El Colegio de la Frontera Norte (colección Premio Gobierno y Gestión Local).
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegúe (2004), *Desarrollo territorial rural*, Chile, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla (2003), *El enfoque territorial de desarrollo rural*, Costa Rica, IICA.