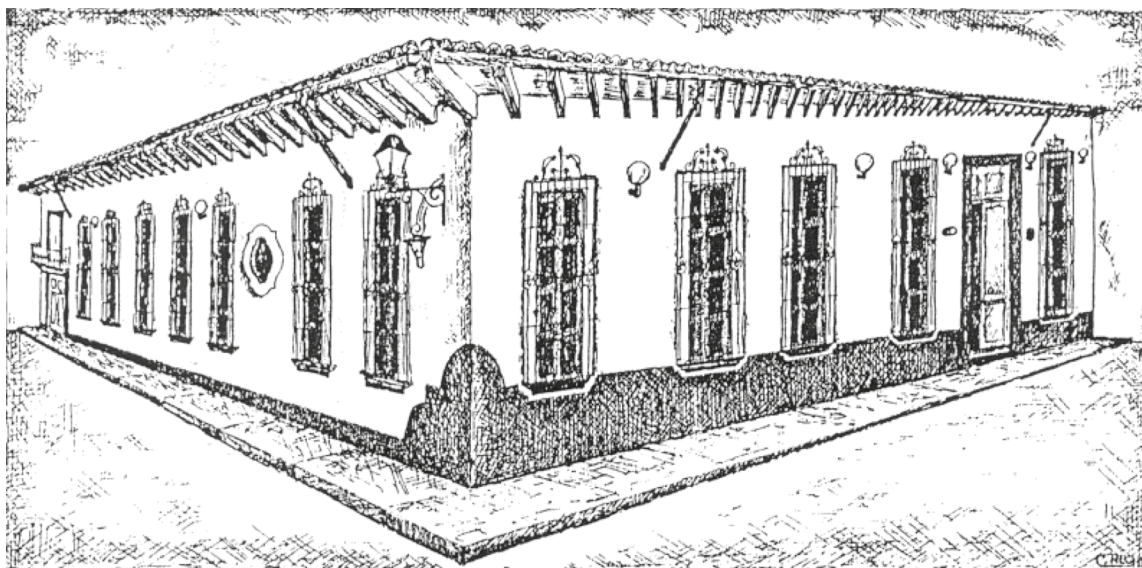


Cuadernos de Trabajo

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

UNIVERSIDAD VERACRUZANA



35

**Nuevos esquemas para la instrumentación de
políticas públicas en el desarrollo rural:
el municipio, los COMUDER's y la participación
ciudadana**

Efraín Quiñonez León

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICO-SOCIALES

Director: Martín Aguilar Sánchez

CUADERNOS DE TRABAJO

Editor:

Feliciano García Aguirre

Comité Editorial:

Joaquín R. González Martínez

Rosío Córdova Plaza

Pedro Jiménez Lara

David Skerriitt Gardner

CUADERNO DE TRABAJO N° 35

© Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana

Diego Leño 8, Centro

Xalapa, C.P. 91000, Veracruz

ISSN 1405-5600

Viñeta de la portada: Luis Rechy (†)

Cuidado de la edición: Lilia del Carmen Cárdenas Vázquez

**Nuevos esquemas para la instrumentación de
políticas públicas en el desarrollo rural:
el municipio, los COMUDER's y la participación
ciudadana**

Efraín Quiñonez León

Cuadernos de trabajo

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana

Presentación

El escrito que ponemos a la consideración de la comunidad de lectores de los Cuadernos de Trabajo, fue producto de una consultoría sujeta a concurso por la Cámara de Diputados, a fin de conocer el estado de la planeación del desarrollo rural con base en los criterios esgrimidos por la recién creada Ley para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (LDRSySA), misma que fue promulgada a finales del 2001 con una sola abstención y sin ningún voto en contra. Dicha consultoría se realizó a finales de 2005. El texto que sigue recupera parte de esa labor, con la salvedad de que se añaden datos y fuentes no consultas en el documento original.

Una de las novedades de la ley es que propone un diseño institucional que, al menos formalmente, significa la creación de espacios de coordinación y decisión para la planeación del desarrollo rural. Al mismo tiempo, implica poner en práctica un instrumento de planeación denominado Programa Especial Concurrente (PEC), que procura integrar el conjunto de programas promovidos por el gobierno federal para combatir rezagos sociales en el ámbito rural. El PEC opera bajo la coordinación de la Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Con base en ello, se pretende alcanzar una suerte de concurrencia institucional para atender localidades de muy alta y alta marginalidad en el ámbito rural; por lo tanto, se busca articular la acción que despliegan las distintas secretarías a fin de aplicar políticas públicas para el combate a la pobreza -en este caso- rural y atenuar los desequilibrios regionales existentes en el país.

Un punto no menos importante es que se incluye la participación ciudadana como instrumento para generar el consenso necesario en la definición de propuestas de desarrollo, la cual toma forma a través de la creación de consejos de desarrollo rural; situación que no siendo nueva, sí lo es con relación al ámbito al que se pretende aplicar, pese a que los espacios de

negociación política y el peso de los actores que tradicionalmente han acaparado la intermediación política en el campo continúan siendo los mismos. En este sentido, se crearon el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los consejos estatales, los consejos distritales y los municipales. Tales consejos, excepto los que operan a nivel distrital, tienen como uno de sus interlocutores a su nivel de gobierno correspondiente, es decir, el Consejo Mexicano tiene como referente al gobierno federal representado por las secretarías de estado; los consejos estatales a los gobiernos de cada una de las entidades federativas y, finalmente, los consejos municipales a los ayuntamientos.

Bajo los criterios que la propia ley estipula, para bien o para mal, los municipios tienden a alcanzar un papel cada vez más protagónico en la instrumentación de una política pública que, con magros recursos, intenta paliar algunos de los déficit presentes en el desarrollo rural. Así, se pretende revertir el proceso de planeación que va del centro a la periferia en su contrario, pero los ayuntamientos no están preparados para asumir semejantes responsabilidades en torno a la planeación, ni los recursos son suficiente, como tampoco cuentan con una base mínima de personal capacitados para atender semejantes labores, salvo muy contadas excepciones, como lo hemos tratado de apuntar en el presente trabajo.

La consultoría contratada por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), trataba de recuperar las experiencias en torno a la planeación en tres estados de la república: Oaxaca, Veracruz y Michoacán. Con ese fin, se seleccionaron aleatoriamente dos distritos de desarrollo rural en cada una de las entidades mencionadas, de los cuales se analizarían tres experiencias municipales de planeación por distrito. Para el caso de Veracruz, los distritos seleccionados fueron el 005 de Fortín de las Flores y el 003 de Martínez de la Torre. De los 54 municipios que integran el distrito de Fortín, únicamente fueron analizados los casos de Tequila, Mixtla de Altamirano y Zongolica;

mientras que para el distrito de Martínez fueron: Coxquihui, Vega de Alatorre y Atzalan. El texto que ahora presentamos recoge y complementa los hallazgos encontrados en estos tres últimos municipios.

Para llevar a cabo dicha consultoría se realizaron recorridos de campo para observar *in situ* la manera en que operan los tres consejos municipales de referencia. Al mismo tiempo, se identificaron actores relevantes en el proceso de planeación municipal del desarrollo rural y, cuando esto fue posible, fueron entrevistados los propios alcaldes de los municipios antes mencionados. Para tal efecto, se diseñaron y aplicaron distintos instrumentos que, básicamente, implicaron la realización de entrevistas semi-estructuradas para los diferentes actores identificados. Asimismo, se consultó información oficial relevante para situar históricamente los distintos mecanismos y las transformaciones ocurridas en torno a la planeación del desarrollo rural. De la misma forma, se obtuvieron y analizaron tanto los diagnósticos, como los planes municipales de los tres consejos sujetos al estudio, instrumentos centrales para el proceso de planeación sin los cuales los ayuntamientos no pueden recibir los recursos derivados de los programas de Alianza para el Campo.

Más allá de ello y para los fines de la presente publicación, al texto original se le ha incorporado cierto tipo de bibliografía pertinente a fin de situar históricamente algunos hechos relevantes de los municipios estudiados. Al mismo tiempo, se incorporaron datos estadísticos de fuentes oficiales, de tal forma que se pudieran hacer evidentes las características sociodemográficas de los municipios aludidos.

Otro de los criterios para la selección de los municipios fue de carácter político. En efecto, cada uno de los tres, en su momento, estaba siendo gobernado por algún representante de una de las fuerzas político-partidarias mayoritarias existentes en el país. Así, Coxquihui estaba gobernado por un alcalde priísta, Vega de Alatorre por uno perredista y Atzalan, gobernado por una mujer panista.

Nuestras pesquisas evidencian que las experiencias aun no se han asentado suficientemente bien y, por lo mismo, son muy variados sus alcances. De los tres casos analizados, únicamente podría rescatarse con algunas reservas el CMDRS de Atzalan, el resto acusaban un desgaste provocado por actos de corrupción o bien por la falta de visión o apatía demostrada por sus alcaldes. Sin embargo, una constante salta a primera vista, el hecho de que todas las experiencias están profundamente ancladas a la vieja tradición política que implica la construcción de una red de alianzas para consolidar clientelas políticas, independientemente del perfil partidario de los alcaldes.

Antes de concluir, nos permitimos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Dr. Feliciano García Aguirre, tanto por la iniciativa tomada que fructifica en la producción de estos Cuadernos de Trabajo, así como por la invitación que me hiciera desde que me integré a la comunidad de investigadores del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, a fin de proponer algunos de mis trabajos elaborados a la sazón de la labor académica que desarrollo desde hace algunos años.

Es necesario apuntar, finalmente, que una versión más resumida del presente trabajo ha sido considerada para su publicación como capítulo en un libro de próxima aparición. El editor del libro es el Dr. Alberto Olvera, reconocido investigador de nuestro instituto, a quien agradezco haber considerado en su momento una versión condensada del texto en cuestión.

Efraín Quiñonez León*

* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana. Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo-e: equinones@uv.mx; rabino30@msn.com

**Nuevos esquemas para la instrumentación de
políticas públicas en el desarrollo rural:
el municipio, los COMUDER's y la participación
ciudadana**

Efraín Quiñonez León

Introducción

En cierto modo, el título de nuestro trabajo es inexacto porque resulta imposible dar una visión completa de las múltiples experiencias que se han dado en la formación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) en tanto entidades que la ley obliga crear a fin de promover la participación social en la planeación del desarrollo rural desde los espacios locales. Por lo tanto, advertimos que este esfuerzo es mucho más modesto, puesto que se limita sobre todo a recuperar la experiencia que en torno a la planeación del desarrollo rural y la conformación de sus propios consejos han tenido algunos municipios veracruzanos.

A mediados de 2005, la Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), emprendió la tarea de realizar un estudio¹ que permitiera valorar el estado de la planeación en el marco de la muy reciente Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (LDRSySA). Para tal fin, contrató los servicios de diversos profesionales con el propósito de realizar una evaluación sobre los alcances y limitaciones en la planeación para el desarrollo rural en tres entidades de la república: Oaxaca, Michoacán y Veracruz. En lo sucesivo, nuestras reflexiones girarán en torno a la experiencia desarrollada en este último estado, enfocando nuestro análisis en tres de los municipios que integran el Distrito 003 con sede en Martínez de la Torre.²

¹ En el caso particular de Veracruz, la evaluación consistió en el análisis de dos distritos de desarrollo rural: el 003 con cabecera en Martínez de la Torre y el 005 con sede en Fortín. Como es obvio, es imposible en estas breves páginas dar cuenta de las seis experiencias municipales en torno a la planeación sustentadas con base en la LDRSySA. El texto que sigue es una versión modificada y, en cierto modo, un esfuerzo muy condensado de los principales hallazgos en los municipios seleccionados para el distrito 003.

² El equipo que sistematizó los resultados y elaboró el informe correspondiente al Distrito 003 estuvo integrado por quien escribe estas líneas y la Lic. Esveyde Del Castillo Jiménez. El procesamiento de la información (transcripción de entrevistas, sistematización de talleres, etc.) estuvo a cargo de la Lic. Rosalina Narciso Domínguez. Sin embargo, las observaciones que se hacen en el presente texto son de mi entera responsabilidad.

Como se sabe, esta ley, presentada al ejecutivo en los primeros meses del año 2001, fue vetada por el presidente Fox, en la medida en que se consideraba contraria al proyecto de gobierno de la nueva administración. Sin embargo, una versión modificada apareció a finales del mismo año en la Cámara de Diputados, la cual recibió el respaldo tanto del poder ejecutivo como del legislativo sin ningún voto en contra.

No obstante los conflictos que confrontan a los diferentes actores políticos en éste y otros temas, vale la pena apuntar algunas reflexiones sobre los propósitos y alcances de la citada ley, en la medida en que traslada la responsabilidad de la planeación a los municipios. Sin embargo, pese a que la transferencia de facultades para la planeación del desarrollo rural a los ámbitos locales puede ser catalogada como correcta, un primer análisis arroja situaciones preocupantes puesto que se evidencia la grave escasez de recursos (materiales, financieros y humanos capacitados) con los que puedan afrontarse esos retos. En este sentido, lo que hemos encontrado es que, aun en los municipios más urbanizados y con mayores recursos, se observan serias dificultades para poner en práctica esquemas de planeación basados en el consenso ciudadano (Olvera y Quiñonez: 2007); mayores son los desafíos para aquellos con características rurales.

Por otra parte, el diseño mismo de la ley supone que los diferentes "productos" obtenidos a través de la planeación son alcanzados mediante procesos participativos; de tal modo que, en teoría, deben contar con el respaldo de la población del municipio o al menos de los sectores que estén representados en el Consejo. Esta especie de "principio democrático de la ley", debe ponerse a prueba con base en la experiencia.

La nueva ley establece una serie de requisitos a los ayuntamientos para ser beneficiados con recursos adicionales a través de los programas de la *Alianza para el Campo*, que les permiten invertir o financiar proyectos específicos o estrategias de desarrollo rural más ambiciosas. Como se podrá observar a través de los casos aquí estudiados, la situación no sólo es compleja sino que, además, existen dificultades para equilibrar los criterios que en la propia ley se formulan.

Aunque buena parte del texto se refiere a las experiencias municipales en la planeación mencionadas, nos ha parecido importante situar la problemática desde una

perspectiva más amplia. Por ello, hemos recuperado parte de la literatura que ha tenido por objeto mostrar las dificultades por las que atraviesan los municipios, al menos desde que el régimen autoritario comenzó a enviar señales de agotamiento y, por lo mismo, cobraron una mayor relevancia los gobiernos locales en los procesos democratizadores.

En el siguiente apartado, abordamos algunos aspectos de la LDRSySA, centrando nuestra atención en el andamiaje institucional creado y la nueva distribución de facultades entre niveles de gobierno que en ella se estipulan. Aunque la ley puede ser interpretada como un marco normativo que supone una manera de ver el desarrollo rural, sería incorrecto pensar que por sus características ello impida el impulso de procesos creativos utilizando los propios alcances de la ley. Además, su diseño no ha sido producto de una suerte de *deus ex máquina*, sino de la confluencia de múltiples actores. El dilema no es usar la ley o abstenerse, sino, por el contrario, encontrar qué posibilidades ofrece a fin de inducir procesos de participación ciudadana en aspectos torales como lo es la planeación del desarrollo rural.

En concordancia con la ley, una tercera sección describe a grandes trazos la operación de recursos a través de los programas de *Alianza para el Campo*, pero, sobre todo, destacamos algunos de los problemas en los que se ven envueltos los ayuntamientos para poder acceder a dichos fondos.

Posteriormente, explicamos las características principales de la zona de estudio a través de los datos estadísticos disponibles. En este sentido, incorporamos elementos que consideramos importantes para comprender la situación del espacio, la población y las características socioeconómicas principales.

Ligado a lo anterior, el siguiente apartado profundiza sobre las condiciones de cada municipio en torno a la planeación del desarrollo rural. Aquí, utilizamos la entrevista (individual y colectiva) como la herramienta principal que nos aportará la visión de cada uno de los actores inmersos en la problemática.

Finalmente, en nuestras conclusiones ofrecemos una suerte de balance sobre los distintos aspectos tratados a lo largo del trabajo.

Gobiernos locales: entre la innovación y el desencanto. Algunos enfoques sobre participación y gestión del desarrollo.

Si nos concentrásemos únicamente en el análisis de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural como instancias plenamente acreditadas para actuar en materia de planeación en el contexto local, realmente tendríamos escasa literatura que examinar, puesto que se trata de procesos relativamente recientes y el interés de los científicos sociales sobre estos temas es aun inicial, pese a la relevancia que ello tiene en términos sociopolíticos. De hecho, la investigación académica se ha concentrado en temas tan importantes como la migración, la reestructuración productiva y los impactos ambientales como consecuencia de las políticas de desarrollo rural, pero ha sido muy poco lo que se ha hecho en torno a las implicaciones de la nueva *Ley para el Desarrollo Rural Sustentable* en cuanto a la renovación de los espacios y vínculos entre Estado y sociedad, así como en el desarrollo de la ciudadanía en los planos locales a través de mecanismos teóricamente participativos. La información disponible o bien resulta testimonial, o bien tiene que ver con informes sobre evaluaciones hechas a solicitud de organismos gubernamentales e internacionales vinculados al campo, como la SAGARPA³ o la FAO. Con todo, han empezado a surgir estudios que abordan la problemática de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las facultades de planeación transferidas a los gobiernos locales a través de estas instancias y el complejo andamiaje institucional que implican (Merino: 2006; Cartagena; et. al.: 2005; Caire: 2007).

Sin embargo, el estudio sobre la creación de los CMDRS debe ser enmarcado en un contexto histórico de continuos cambios legales que tienen consecuencias sobre la vida institucional de los municipios. Tenemos las varias reformas al artículo 115 constitucional, la reciente Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley de Planeación promulgada en los primeros años 80 y sus sucesivas reformas; todas estas leyes tienen alguna implicación en los ayuntamientos, ampliando sus facultades y responsabilidades, las cuales no siempre están suficientemente preparados para asumir.

³ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Con todo, los procesos democratizadores iniciados durante los años 80, también han sido el incentivo para la proliferación de estudios en torno a temas relevantes de la agenda municipal, como los procesos de descentralización administrativa, de planeación y gestión, que han incrementado las facultades de los municipios. Si bien esto puede sostenerse en un plano general, no es menos cierto que la inercia reformadora ha tenido tibios impactos en los planos locales en tanto que no se ha modificado el tipo de vínculos entre los gobiernos locales y el federal (Cabrero: 1995). Debe reconocerse que perduran esquemas centralistas que mantienen en relaciones de subordinación a los ayuntamientos, lo cual no sólo compromete su autonomía sino que, además, los obliga a estar en un estado de permanente dependencia de los otros niveles de gobierno. Desde luego, esto último se ha venido atenuando en años más recientes, pero la autonomía municipal aun no ha tocado aspectos sustantivos para las finanzas municipales, como el impuesto predial y algunas tarifas por servicios. Para muchos municipios es común que buena parte de su presupuesto (60% o más) sea producto de las participaciones federales, y su capacidad de ampliar la base de recursos propios es muy limitada, por un esquema centralista de tributación que concede a la federación el mayor peso recaudatorio.

Como hemos sugerido apenas arriba, la investigación académica en este campo ya es numerosa y variadas las temáticas que han sido abordadas. Un aspecto que ha llamado la atención es el que se refiere a la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental en estos espacios. Otros, en cambio, se concentran en destacar la escasa continuidad que pueden tener las políticas públicas ante los periodos tan cortos de las administraciones municipales. De igual forma, algunos estudiosos llaman la atención sobre los continuos procesos de aprendizaje que no permiten estabilizar un cuerpo administrativo, ante la falta de un servicio civil de carrera en los gobiernos locales. Asimismo, han tenido relevancia los estudios que tratan de mostrar algunas de las experiencias más exitosas en la gestión de los municipios y, al mismo tiempo, se destaca la importancia que tiene la participación ciudadana en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, y como mecanismo para la rendición de cuentas y para la transparencia en el ejercicio del poder político (Cabrero: 1996; Guillén y Ziccardi: 2004).

Para Ziccardi y Guillén, por ejemplo, la reforma municipal ha transitado por varias

etapas y existe una diversidad de temas entrelazados que reviste al proceso de "una gran complejidad" al enfrentar "diferentes retos para definir su trayectoria y, sobre todo, sin que exista alguna instancia que pueda asumir el control de todas las variables que la integran" (op. cit. pp. 11), Por lo tanto, consideran que los cambios relacionados con el municipio tienen un carácter multidimensional, pues no sólo abarcan las modificaciones en el ámbito jurídico sino que, también, implican transformaciones a nivel de los actores y entre los distintos órdenes de gobierno. Además, la dinámica de los cambios ha impactado aceleradamente la composición de la población, la política, la economía y la vida regional que, a su vez, ha modificado el patrón centralizado del país.

En una perspectiva histórica, Ziccardi y Guillén (op. cit.) muestran las distintas fases por las que ha transitado la reforma municipal, misma que puede remontarse hasta la Constitución de 1917, en la que se definen en el artículo 115 las principales características de los municipios. Destacan, en este sentido, que los alcaldes serán electos de manera directa y popular, así como tendrán facultades para administrar su hacienda libremente. Sus contribuciones serán atribución de las legislaturas locales y los gobiernos estatales tendrán el control de la fuerza pública.

Durante los primeros años 80, el artículo 115 sufrió una nueva ola reformadora que, entre otras cosas, hace explícita la no reelección de alcaldes y regidores para el periodo inmediato, salvo el caso de los regidores suplentes. Además, se concede a las legislaturas estatales la facultad de declarar la desaparición de poderes, siempre y cuando se presenten las pruebas suficientes para tal efecto y la decisión se apruebe por las dos terceras partes de los legisladores. Al mismo tiempo, se otorgan facultades a los ayuntamientos para diseñar y aplicar reglamentos en el marco de sus respectivas jurisdicciones. También se establecen las responsabilidades que a los municipios competen en el ámbito de los servicios públicos, como el agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centros de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y aquellas que "las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".⁴

⁴ Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983, pp. 34.

La última reforma del artículo 115 ocurrió en 1999, casi coincidiendo con la alternancia política. Algunos de los elementos más sobresalientes de dicha reforma tienen que ver con el reconocimiento al municipio como autoridad legítima constituida a través de elección directa y popular. Del mismo modo, se le transfieren responsabilidades para la elaboración de reglamentos y demás disposiciones administrativas (como las de participación ciudadana, por ejemplo), sin olvidar la facultad que les asiste para autorizar los bandos de policía y buen gobierno. Resulta igualmente importante el que se le confieran obligaciones en torno a los servicios públicos como el agua y el drenaje, calles y otro tipo de equipamiento urbano, y se destaca puntualmente la responsabilidad que al ayuntamiento compete respecto al tratamiento de aguas residuales, la limpia pública (desde la recolección hasta la disposición final de los residuos sólidos), entre otros. Se delegan facultades para asociarse con otros municipios y, también, se otorgan derechos para la planeación y los usos del suelo. No menos importante es el hecho de que se hace explícita la obligación de la autoridad para establecer los medios de impugnación y los órganos para resolver las controversias que hubiere entre ella y los particulares, garantizando el derecho conforme a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Pero se ratifica una vez más la prohibición de la reelección de los funcionarios en el siguiente periodo inmediato. Ha sido discutido ampliamente el poco tiempo de que disponen las administraciones municipales y la dificultad que esto implica para la continuidad de las políticas de desarrollo local. Sin embargo, cualquiera de las dos propuestas (sea la ampliación del periodo o la reelección inmediata) debería estar aparejada con una suerte de fortalecimiento de la sociedad civil en la toma de decisiones en temas sustantivos a través de procesos participativos y con la ampliación de la base de derechos políticos, incluyendo la revocación del mandato; de tal manera que si un presidente municipal no está cumpliendo adecuadamente sus funciones, haya los mecanismos legales e institucionales para destituirlo sin necesidad de esperar a que cumpla su periodo. Por el contrario, otorgar la posibilidad de la reelección o la ampliación de la administración municipal sin contrapesos, puede ocasionar incentivos indeseables para la perpetuación en el poder y la proliferación de cacicazgos, sobre todo en los espacios rurales.

Por otra parte, debemos mencionar que aun no han sido reconocidos municipios

indígenas, se carece de un nuevo marco regulatorio para exigir a la federación la entrega oportuna de recursos, así como tampoco se reconoce a los municipios como entidades públicas facultadas para el cobro de impuestos, salvo el que se refiere a los bienes inmuebles y uno que otro servicio, lo cual resulta poco significativo para las administraciones locales; entre otros elementos.

Por su parte, Mauricio Merino ha realizado contribuciones al análisis de las transformaciones del poder municipal y cuenta con uno de los primeros estudios sobre el tema (1994). En un trabajo más reciente, Merino (2005) se cuestiona sobre la incapacidad de los municipios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y encuentra al menos una razón de peso que explica tal situación. Afirma que pese a las reformas al artículo 115, que ampliaron las obligaciones de los gobiernos municipales, no se ofrecieron las reglas ni los incentivos correctos para afrontar tales responsabilidades. Por ello, ahora los municipios navegan en un mar lleno de problemas, puesto que "deben cumplir a un tiempo funciones y obligaciones crecientes, en circunstancias y con recursos distintos y limitados" (pp. 288).

En una especie de balance de las circunstancias en la que se encuentran las instituciones locales actuales, Merino aporta dos elementos importantes para entender la lógica de los cambios en los municipios. Por una parte, se trata de la heterogeneidad alcanzada por la sociedad y, por el otro, el grado de pluralidad política en la composición de los ayuntamientos; todo ello en medio de una gran desigualdad social que se manifiesta en la exclusión de amplios sectores de la población. La heterogeneidad social, nos dice Merino (op. cit), se manifiesta como desigualdad entre los municipios. Por un lado nos encontramos con municipios "prósperos y mejor organizados", mientras que existen otros que carecen hasta de lo más indispensable. Además, varía igualmente el grado de desarrollo de las instituciones democráticas que han permitido una composición más diversa de los ayuntamientos en términos políticos. Sin embargo, el problema que ello trae aparejado es el del ejercicio del mandato, en tanto que existen limitaciones técnicas y humanas para alcanzar la tan anhelada consolidación institucional sobre la base de un gobierno más eficaz y eficiente en la atención de las actividades derivadas de sus propios encargos.

Bajo esta lógica, Merino (op. cit) observa cinco grandes retos sobre los cuales

deben concentrarse las futuras reformas para alcanzar un mejor desempeño institucional de los gobiernos locales. Un primer elemento tiene que ver, en efecto, con el diseño institucional que, dicho sea de paso, fue pensado para un régimen de partido hegemónico, pero la pluralidad política actual obliga a repensar en un nuevo esquema de las instituciones estatales. En este sentido, se han realizado muchas propuestas y desde hace varios años se viene discutiendo la imperiosa necesidad de una Reforma del Estado, mediante la cual puedan desarrollarse nuevas formas de gobierno que incluyan lo que en la práctica ya se viene experimentando sin que exista un marco normativo que les de cuerpo, como las zonas metropolitanas, los hipotéticos gobiernos regionales o de comarca e incluso la incorporación de gobiernos locales a un régimen que contemple los "usos y costumbres" de las comunidades indígenas; entre otras posibilidades.

En este aspecto, Merino (op. cit.) señala que el debate en torno a los gobiernos locales implica discutir las bases mismas de la integración de los ayuntamientos. Se trata de ver hasta dónde puede prosperar una suerte de régimen presidencial acotado por los cabildos o bien, las posibilidades para instaurar un tipo de gobierno sustentado por "un cuerpo colegiado que actúa a nombre de los diversos intereses que coexisten en la realidad de cada municipio, como una especie de régimen parlamentario" (pp. 297). Para Merino, las dos propuestas pueden ser válidas siempre y cuando no se pierda de vista que existe el riesgo de la politización, sin que los actores políticos se vean obligados a responsabilizarse del conjunto de acciones u omisiones realizados en el ejercicio de una administración.

Un segundo desafío tiene que ver con los malos resultados que produce un ineficaz financiamiento a los municipios. En este sentido, Merino (op. cit) menciona que mientras la federación a través del sistema de coordinación fiscal ha incrementado los recursos disponibles para los gobiernos locales, en la misma medida ha desalentado el que éstos actualicen tanto su base de contribuyentes, como los tipos y las tasas impositivas, de tal manera que pueda ampliarse su recaudación propia. "En consecuencia, mientras más han aumentado los recursos entregados a los ayuntamientos a través de las fórmulas del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, mayores han sido los vínculos de dependencia financiera de los gobiernos de los municipios" (pp. 299).

El tercer problema está ligado estrechamente al anterior y es de carácter administrativo. Así como los gobiernos locales han sido beneficiarios de mayores recursos de parte de la federación, ello no ha sido el mejor ingrediente para eficientar sus procedimientos administrativos propios. En todo caso, los municipios están más preocupados por cumplir con la normatividad y los requisitos que se les exigen a fin de ser beneficiarios de los programas federales, pero poco impacto han logrado "en el abatimiento de los rezagos en los bienes de consumo colectivo, ni en la reducción de la pobreza individual de los habitantes de cada municipio" (pp. 300).

La falta de experiencia administrativa constituye, según Mérimo (op. cit.), el cuarto obstáculo que debe sortearse. Basándose en la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, ofrece algunos datos sobre las capacidades y el adiestramiento administrativo de los funcionarios municipales incluyendo, desde luego, a los propios presidentes municipales. La mayoría de ellos no cuentan con el entrenamiento previo e indispensable para un desempeño administrativo óptimo al momento de asumir sus cargos. En efecto, el 87.7 de los secretarios de ayuntamiento, el 89.7 de los tesoreros y el 92.2% de los oficiales mayores, únicamente contaban con una experiencia previa a la asunción de sus cargos menor a tres años (pp. 294).

Por último, un quinto desafío es la falta de instrumentos técnicos apropiados para atender problemas concretos de la gestión local. Se trata, en este caso, de reconocer que la administración local presenta problemáticas distintas a las que se enfrentan los gobiernos estatales y el federal. En este sentido, no se trata de que los gobiernos municipales se conviertan en las instancias ejecutoras de los programas previamente establecidos por los estados y la federación sino, por el contrario, de encontrar mecanismos para una genuina coordinación entre los distintos niveles de gobierno que ayude a los municipios a aplicar políticas públicas desde una perspectiva local. El tema de la planeación es muy ilustrativo en este aspecto.

En un estudio más reciente, Merino (2006) explora el andamiaje institucional que subyace a la instrumentación de los postulados prescritos en la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Admite que la ley supone una compleja red institucional que no está exenta de

contradicciones y ambigüedades.

Para Merino, existe una suerte de inconsistencia de origen en la medida en que los diseñadores de la Ley hicieron caso omiso de las "rutinas" que se establecen en el desempeño cotidiano de los gobiernos locales. Desde esta perspectiva, se entiende por rutina a aquella "actividad repetida dentro de una organización que se realiza de manera habitual como una manera asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido". Una rutina de gestión, por lo tanto, implica que se ejecutan cotidianamente cierto tipo de actividades encaminadas a cumplir "alguna de las responsabilidades que impone la gestión municipal" (op. cit., pp. 416). Como el diseño de las políticas o de la normatividad aplicable van a contraflujo de la experiencia práctica de los ayuntamientos, resulta extremadamente difícil que aquellas puedan aplicarse de la misma forma como fueron pensadas. Más aun, dada la diversidad de procedimientos que deben tratar los gobiernos municipales, quienes se ven rebasados e incapacitados para atender todos los frentes, resulta lógico que éstos sólo puedan dedicarle parcialmente su atención a la ejecución de una nueva política con los elementos que tengan a su disposición.

La idea de rutina que sostiene Merino para explicar la inconsistencia entre el diseño de políticas públicas enfocadas al desarrollo y las formas de aplicarlas a través de los gobiernos locales, puede ser desafortunada en la medida en que supone que tomar en cuenta las rutinas en cuanto al ejercicio de gobierno en los municipios, contribuye a que los programas puedan alcanzar los fines que previamente se han propuesto o ser exitosos en cuanto a los problemas que intentan resolver. Desde nuestro punto de vista, el concepto de "rutina" debe incorporar al análisis las formas cotidianas con las que operan los gobiernos locales y cómo éstas no son ajenas a la baja calidad profesional de los municipios, al igualmente pobre nivel de transparencia de las administraciones y a la poca disposición para la rendición de cuentas. En otras palabras, si bien es necesario reconocer las diferentes formas en que a menudo tienden a proceder los ayuntamientos a fin de gestionar o instrumentar políticas públicas para atender las demandas que la sociedad civil les plantea, no es menos importante reconocer, también, las limitaciones que pueden estar generando formas tradicionales de relación entre estado y sociedad en los planos locales. Buena parte de las rutinas que se desdoblán en los municipios a fin de atender problemáticas específicas de la

población, tienen un alto contenido de formación de clientelas políticas para apuntalar carreras burocráticas de los funcionarios en turno. Por ello aun tienen un peso específico las relaciones de carácter clientelar y/o corporativas que todavía se conservan en la vida política local e incluso nacional. Más allá de esto, se trata, en todo caso, de crear mecanismos para la participación de la sociedad civil con el fin de que ésta pueda tener un peso específico planteando propuestas que puedan ser asumidas por el propio gobierno local. Con todo, las experiencias que se han desarrollado en algunos municipios del país en torno al diseño y puesta en marcha de políticas públicas locales bajo un esquema que promueve la participación de la sociedad civil, constituyen un indicativo de que las relaciones entre los gobiernos locales y la ciudadanía pueden democratizarse, siempre y cuando se mejore el funcionamiento de la propia administración municipal y exista la suficiente voluntad política para abrir los espacios necesarios a la participación social.

En todo caso, el enfoque empleado por Merino (op. cit.) es ilustrativo para explicar las asimetrías en torno al poder estatal y la diversidad de intereses implicados en cada uno de los niveles de gobierno en nuestro sistema federal. Es decir, nos ayuda a entender cómo la lógica del gobierno central no necesariamente esta alineada a las lógicas de las administraciones locales, lo cual también puede ser reconstruido en sentido inverso; y nos indica que los gobiernos municipales, antes de aplicar los programas diseñados por el gobierno federal, son asimilados a las prácticas locales tradicionales. Sin embargo, ello es solamente una parte del proceso y es necesario advertir que dentro de las "rutinas" de la gestión pública local es frecuente encontrar variadas formas de opacidad, así como abiertas estrategias para capitalizar políticamente la puesta en marcha de los programas de gobierno con el propósito de crear clientelas y de éste modo apuntalar ascensos burocráticos. Por lo tanto, las relaciones que se establecen entre los gobiernos locales y sus ciudadanos es pieza clave para poder explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas. Más aun, es frecuente que la acción de los alcaldes se produzca en el contexto de una compleja red de intereses en la que el gobierno local es una entre otras fuentes de poder.

En este sentido, conviene recordar lo que Baitenmann (2007), desde una perspectiva histórica, ha señalado en relación a cómo en el campo de la política agraria los gobiernos municipales actuaban en un escenario de conflictos ligados a grupos de poder. En particular,

destaca que "el proyecto de reforma agraria" en el periodo posrevolucionario generó incentivos para que los ejidos se convirtieran en una suerte de "estructura de gobierno local" semejante a los ayuntamientos, puesto que se les otorgaban facultades, sobre todo en lo referente a la "administración de los servicios públicos", y contaban con los recursos necesarios para organizar a la población, y dominaban otros campos de representación como las Juntas de Mejoras, las Agencias Municipales y las escuelas rurales, vía la cesión de parcelas escolares que no dejaban de estar bajo el control de los propios ejidatarios.

Sin embargo, es más probable que las reformas al artículo 27 constitucional y el subsecuente proceso de certificación hayan modificado estos esquemas de participación y dominación en el campo; pero a pesar de ello, creemos que el argumento puede sostenerse en la medida en que otros actores ocupan los espacios que las añejas formas de representación dejaron en el camino, tal y como veremos en las experiencias de los CMDRS que aquí analizaremos.

Vale la pena, finalmente, recuperar un par de estudios más que tienen como eje de sus reflexiones precisamente a los CMDRS, valorando sus alcances o recuperando la experiencia práctica en algunas partes de la República.

En un primer caso, se trata de un estudio que investiga la creación y funcionamiento de los CMDRS en la región de los Altos de Chiapas,⁵ teniendo como telón de fondo la LDRSySA y las posibilidades que ofrece para hacer germinar estos procesos. Dicho estudio pone en tensión las potencialidades que ofrece la ley, con la manera en que finalmente están operando los Consejos, concentrándose en el tema de la participación y la toma de decisiones.

En este sentido, destacan que la participación esta mediada por liderazgos fuertes y grupos con alto nivel de organización, pero que mantienen espacios de negociación con otros niveles de gobierno para la gestión de sus proyectos. Si a esto agregamos que los Consejos cuentan con recursos limitados e incluso, carecen de un presupuesto mínimo para su operación

⁵ De acuerdo con los autores, ésta región la integran 18 municipios: Aldama, Amatenango del Valle, Chamula, Chanal, Chalchihután, Chenalhó, Huixtán, Las Rosas, Mitontic, Pantelhó, Oxchuc, San Andrés Larráinzar, San Cristóbal de Las Casas, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán (Cartagena; et. al.: 2005).

cotidiana, esto hace que su actividad sea más bien simbólica.

Más allá de las dificultades propias en cuanto a las formas tradicionales de organización, a la cultura política local y el carácter homogéneo con que operan los programas de gobierno, los autores también destacan la falta de coordinación institucional para financiar proyectos, el escaso compromiso de los alcaldes para apoyar a los consejos, así como la complejidad de procedimientos para la gestión de proyectos y la lentitud con que operan las instituciones para la liberación de fondos.

Por su parte, Caire (2007) retoma la experiencia de los consejos como espacios para la deliberación y formación de gobiernos participativos, tanto en la definición como en la ejecución de propuestas. Tales experiencias se analizan a partir de las concepciones de Fung y Wright (2003), quienes pretenden desde el concepto de Gobiernos Participativos con Poder de Decisión (GPPD) valorar los grados de participación de la sociedad civil y cómo ello contribuye a una suerte de espacio para la deliberación pública de temas de interés para el conjunto de ciudadanos. Bajo esta perspectiva, Caire reflexiona hasta dónde el diseño institucional de los consejos puede dar lugar al establecimiento de relaciones más equilibradas entre el Estado y actores de la sociedad rural que, a su vez, permitan atenuar las asimetrías preexistentes entre ellos.

Aunque Caire encuentra un escenario favorable para el desarrollo de estos consejos, sostiene que es posible una "apropiación" de los espacios por los actores mejor instruidos y poderosos con el propósito de "incrementar sus ingresos y aprovechar las oportunidades que se desprenden de las nuevas políticas para el campo". Por el contrario, los productores más rezagados estarán sujetos a relaciones "clientelares, bajo procesos de decisión autoritarios y jerárquicos guiados principalmente por intereses políticos y/o económicos particulares de corto plazo" (pp.17). Los principales riesgos se encuentran en el rol que desempeña la autoridad y en el manejo de los fondos y de la información relativa a los programas susceptibles de aplicarse. Mientras los actores rurales carezcan de mecanismos de control sobre el proceso, las nuevas instancias no serán funcionales para la democratización de la vida pública en el campo.

El marco legal y sus alcances: consideraciones generales sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria fue promulgada en el mes de diciembre del año 2001, siendo una norma que reglamenta la fracción XX del artículo 27 constitucional, que se refiere justamente a la planeación del desarrollo rural. Contiene cuatro partes principales y, desde 2005, incorpora un reglamento que establece los criterios con que habrán de regirse los distintos organismos e "instancias de representación" que la propia ley contempla. La primera parte describe el objeto y los ámbitos de aplicación de la ley; la segunda trata sobre la planeación y la articulación que debe darse entre los distintos órdenes de gobierno, así como con los nuevos órganos consultivos creados ex-profeso y que ofrecen un espacio de participación para la ciudadanía tanto en el plano federal como en el estatal y municipal. La tercera parte ofrece un conjunto de artículos dirigidos a normar las políticas de fomento agropecuario y reconversión productiva, capacitación y asistencia técnica, infraestructura, financiamiento, la sustentabilidad de la producción rural y la atención prioritaria a regiones marginadas. Finalmente, en la cuarta parte se establecen los criterios para la distribución de los apoyos económicos.

Con relación a su objeto y ámbitos de aplicación, destaca que la LDRSySA está dirigida a la promoción del "desarrollo rural sustentable del país", procurando el cuidado del medio ambiente, es de observancia general y está particularmente dirigida a los sectores cuya principal ocupación se relacione con alguna actividad del campo. Por lo tanto, está orientada a los "ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural (...) y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural".⁶

En este mismo sentido, el artículo 4º especifica que uno de los propósitos de la ley es "la transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca

⁶ Artículos 1º y 2º, pp. 13.

al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento a las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural" (pp. 16).

Como hemos visto, uno de los propósitos fundamentales de la ley es "promover el desarrollo rural sustentable" guardando los equilibrios con el medio ambiente. Siendo este un principio encomiable, varios de sus contenidos pueden ser cuestionables desde un somero análisis de las experiencias particulares. Si lo sustentable es sinónimo de rentabilidad económica, tenemos que admitir que muchos de los proyectos emprendidos en el campo mexicano no admiten dicha connotación. Ni que decir de los buenos propósitos en torno a la necesidad de proteger el ambiente si, por poner un caso, el modelo de agricultura se vincula a consorcios transnacionales de producción de pesticidas e ingeniería genética desde donde se nos ofrecen productos transgénicos que reemplazan variedades nativas de alimentos para el consumo humano. De modo que un buen propósito en la ley debe ser confrontado frente a la experiencia práctica en que se inserta.

De acuerdo con la ley, la articulación que debe procurarse entre los distintos ámbitos de gobierno tiene, entre otros, los siguientes objetivos: "corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable". Asimismo, se trata de "contribuir a la soberanía alimentaria (...) mediante el impulso de la producción agropecuaria del país". Por último, se destaca la necesidad de "fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable".⁷

Para conseguir la meta de un desarrollo rural sustentable, el artículo 7º explícitamente

⁷ Artículo 5º, pp. 17.

señala que "el Estado promoverá la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad" (pp. 18).

Ahora bien, con relación a las cuestiones que específicamente se vinculan a la planeación del desarrollo rural, se destaca que ésta es una atribución del Estado mexicano y que habrá de ejercer a través de las "dependencias y entidades del Gobierno Federal", mediante convenios con las entidades federativas y, a través de éstas, con los ayuntamientos del país.⁸

El Estado debe cumplir un papel director en cuanto a la planeación del desarrollo rural y, de paso, procurar moderar los desequilibrios sociales que originan situaciones de inequidad. Buena parte de los conflictos que ahora se viven en el campo se deben a que este sector dejó de ser una prioridad para el Estado desde hace años. Frank Tannenbaum⁹ decía a principios del siglo pasado que México puede ser una gran potencia agrícola, todo es cuestión que su clase política entienda la magnitud de los retos y emprenda las acciones adecuadas

⁸ Artículo 12º, pp. 23.

⁹ [...] "Sería infinitamente mejor para México, sin embargo, que volviera sus ojos a Suiza o Dinamarca, como modelo, más bien que a los Estados Unidos y tratase de hallar la solución, sobre una base local, parroquial, en miles de pequeñas comunidades adaptando a ellas todo cuando la ciencia y la técnica moderna pueden ofrecer para que puedan satisfacer las necesidades de una pequeña colectividad, sin hacerlas cada vez más dependientes de un mercado nacional... Nada se consigue destruyendo la comunidad rural mexicana. Es la cosa mejor que México posee; allí está su fortaleza y su resistencia. La Revolución probó hasta la saciedad dicho aserto. Lo que México necesita es enriquecer sus comunidades locales para lograr una producción agrícola cada vez más amplia, y aumentar la variedad y calidad de los bienes producidos por las artesanías locales, en cantidad suficiente para las necesidades domésticas y, además, para la exportación... el país está invadido por una tónica de cinismo, especialmente en las ciudades, donde tiene que arrancar el impulso primero para un programa de esta naturaleza. La gente de las ciudades, especialmente en la capital de México, y en particular los empleados de Gobierno que viven en ella, querrían hacer las cosas de otro modo. Pretenden hacer grandes planes, conseguir enormes sumas de capital extranjero, organizar grandes industrias, descubrir la fórmula mágica que conduzca a la industrialización y tener una economía nacional servida por un mercado nacional a cualquier costo, aunque en lo íntimo de sus corazones sospechen que esto es, en lo fundamental, un sueño, imposible de realizar por la falta de adecuados recursos. Pero el afán de grandezas les ha invadido, y quieren copiar y hacer planes para lo imposible, aunque el México amado por ellos se sacrifique a su noción de 'progreso'" (citado por Krauze, Enrique: Por una democracia sin adjetivos, 1987, pp. 27).

para una tal empresa. En este sentido, la ley apunta claramente que uno de sus objetivos es, justamente, "contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria" ofreciendo incentivos para la producción agropecuaria en el país.

Otro elemento que, en términos formales, resulta un genuino aporte dirigido a alguno de los problemas centrales del desarrollo del campo mexicano, es el referente a la modificación de los ejes de la planeación. En efecto, se trata ahora de involucrar en el ejercicio de la planeación a los otros niveles de gobierno, de modo que éstos tengan la posibilidad de incorporar puntos de vista y estrategias al respecto. Al mismo tiempo, se ofrece un marco normativo que favorece la corresponsabilidad en los planes y proyectos que se construyen en los espacios regionales o locales. En este sentido, se destaca la creación de un organismo llamado Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable,¹⁰ mismo que es presidido por la SAGARPA. Dicha comisión pretende articular los esfuerzos de, al menos, ocho secretarías más que pudieran operar programas dirigidos a apoyar acciones en el ámbito rural.¹¹

Por otra parte, apelando al carácter democrático con que la propia ley indica debe procederse en la planeación del desarrollo rural, se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia de consulta del gobierno federal, mismo que estará integrado por "los miembros de la Comisión Intersecretarial, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales...".¹² El Consejo estará presidido por el secretario de la SAGARPA y las funciones y atribuciones de sus miembros estarán regidas por un reglamento

¹⁰ Artículo 14°, pp. 25.

¹¹ Las Secretarías de Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Desarrollo Social, Reforma Agraria y Educación Pública, todas ellas articuladas a través de un instrumento denominado Programa Especial Concurrente, que no es otra cosa que la base legal de la oferta de programas que pueden coincidir en el ámbito rural a fin de combatir los rezagos sociales en materia de salud, vivienda, educación, infraestructura básica, entre otros. En este sentido, se trata de vincular los programas que cada secretaría de estado maneja en un espacio determinado.

¹² Artículo 17°, pp. 27.

interno. Este modelo organizacional para canalizar la participación de los sectores involucrados en la problemática rural y del sector público se reproduce tanto en el plano estatal, como en el distrital y municipal.

Con relación a las políticas de descentralización y federalismo, la ley establece dos instrumentos a los que tendrán que ajustarse los diferentes niveles de gobierno. Uno de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo y los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios. Bajo ese marco, los gobiernos locales podrán orientar la política de desarrollo rural en sus propias demarcaciones.¹³ Justamente en esta sección de la ley es en la que se determina la constitución de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable homologados al Consejo Mexicano, de tal manera que se crearán organismos similares en los municipios, los distritos de desarrollo rural, así como en los estados de la república, los cuales "serán... 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...".¹⁴

El artículo 25 desglosa quienes podrán formar parte de los distintos consejos que la ley establece. Así, por ejemplo, los consejos estatales, se dice, "podrán ser presididos por los gobernadores... y serán miembros permanentes los representantes de las dependencias estatales que los Gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural...".¹⁵

Con relación a los Consejos Distritales, estos se conforman de la siguiente manera: los representantes de las dependencias y entidades con presencia en el área y que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que se determinen. Habrá, también, una representación por cada uno de los Consejos municipales, de la misma

¹³ Artículo 23°, pp. 31.

¹⁴ Artículo 24°, pp. 32.

¹⁵ Artículo 25°, pp. 32.

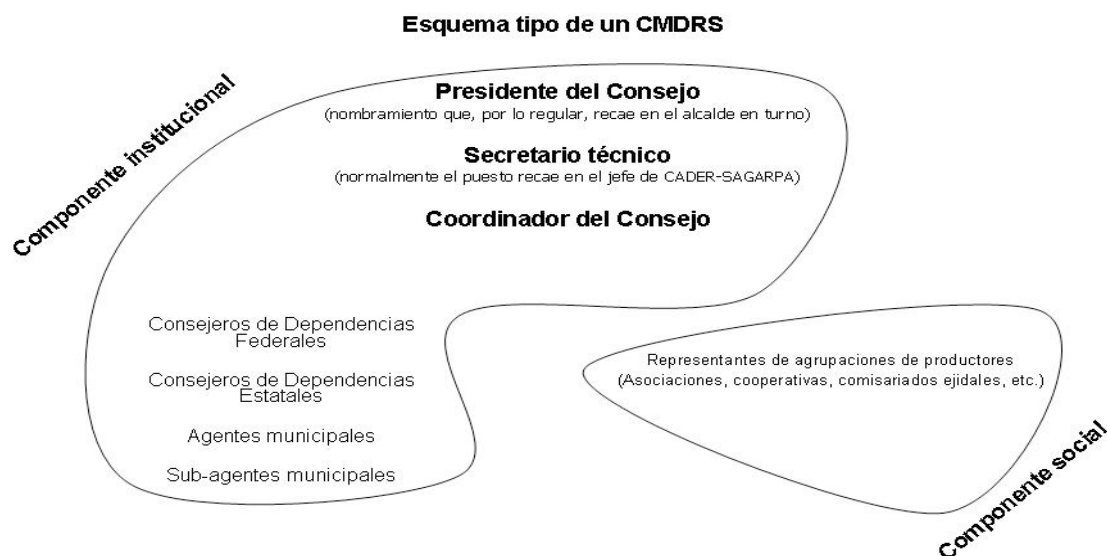
forma se incorporarán "los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural".¹⁶

En el caso de los Consejos municipales, el mecanismo es el mismo que las instancias antes mencionadas, salvo que las figuras de los representantes están homologadas a este nivel de gobierno. En este sentido, los miembros permanentes serán: el presidente municipal, quien podrá presidir el Consejo; "los representantes en el municipio correspondiente de la dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen",¹⁷ así como las organizaciones sociales y privadas ligadas al sector rural del municipio que corresponda.

Lo que observamos, entonces, es que siendo estos espacios imprescindibles para fomentar los intercambios que deben procurarse entre el Estado y la sociedad civil, lo cierto es que con frecuencia el diseño institucional de los consejos tiende a sobre-representar a las instituciones o agentes del Estado en detrimento de los grupos organizados de la sociedad. Desde nuestro punto de vista, esto evidencia la propensión estatista que aún perdura en los espacios institucionales de la burocracia gubernamental y ahora se le procura un estatuto legal, como lo acabamos de ver. Lo deseable sería que estos espacios no fuesen saturados de funcionarios e instituciones que a menudo son incapaces de atender todos los frentes en los que se ven involucrados. Si en los distintos diseños institucionales se les siguen otorgando las funciones principales a los burócratas de mayor jerarquía (presidente municipal, gobernador o presidente de la república), flaco favor hacemos a nuestra supuesta vocación democrática con la que se intenta, al menos verbalmente, desarrollar procesos participativos e incluyentes. Un esquema típico de composición de los CMDRS puede expresarse de la siguiente forma:

¹⁶ Artículo 25°, pp. 32.

¹⁷ Artículo 25°, pp. 32.



Este esquema solamente trata de representar los componentes básicos o comunes a la mayoría de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. Normalmente, los consejos están integrados por una parte denominada institucional y otra calificada como social, tal y como se refleja en la imagen anterior. En la parte institucional intervienen todos los representantes de las Dependencias Federales y Estatales que tienen presencia en el Municipio, así como las propias autoridades locales. En el plano social forman parte del Consejo aquellos productores que llevan la representatividad de los agremiados de su sector (plataneros, citricultores, cafeticultores, ganaderos etc.), aunque también participan agentes y subagentes municipales, comisariados ejidales, entre otros personajes. Desde luego, el número de integrantes de cada componente difiere en las diversas expresiones que tienen los CMDRS, pero casi siempre tiende a prevalecer la parte institucional, al menos así se presenta en los casos aquí estudiados. Sin embargo, el punto principal de ello es destacar el peso específico de uno de sus componentes, en este caso, el institucional, que evidencia una situación de inequidad. Este hecho bien podría calificarse como la condición de sobre-representación del componente institucional en los consejos. Tal cual vienen operando los CMDRS ofrecen un desequilibrio en torno a las personas que lo integran, dejando en un papel muy secundario a los actores que podrían estar representando más genuinamente a la sociedad civil rural.

La operación municipalizada de los programas de Alianza para el Campo

Más allá de lo que la ley apunta, en términos generales, respecto de la distribución de fondos para el desarrollo rural, los ayuntamientos podrán disponer de recursos adicionales a través de los programas que se derivan de la Alianza para el Campo. Para el caso de la municipalización, los tres programas básicos que han venido operando los ayuntamientos hasta 2007 vía los Consejos son: PRODESCA (Programa para el Desarrollo de Capacidades), PAPIR (Programa de Apoyo a la Inversión Rural) y PROFEMOR (Programa de Fomento a la Empresa y Organización Rural).

Como la mayoría de los programas del gobierno federal, éstos igualmente operan bajo el criterio de inversión tripartita en el que cada nivel de gobierno aporta un porcentaje a los fondos de cada uno de los programas. Sin embargo, es frecuente que sean únicamente el gobierno federal y los municipios quienes aporten. Con todo, si tomamos en cuenta el pobre nivel de recaudación que tienen los municipios y que la disposición de recursos adicionales proviene, por lo regular, solamente del ramo 033, es muy probable que la federación termine aportando más recursos de los estipulados en los convenios de coordinación.

Como apuntan Cartagena, et. al. (2005), la situación de los CMDRS en cuanto a la asignación de recursos resulta "desventajosa", puesto que ellos no deciden los montos que habrán de invertirse en cada uno de los distritos de desarrollo rural. La definición de dichos fondos corresponde a otra instancia, la estatal, que a menudo carece de representatividad y escasamente celebra reuniones en que se puedan deliberar colectivamente qué sectores o regiones deben apoyarse y cuál debe ser el techo financiero para fondear las actividades correspondientes.

Para operar los recursos provenientes de la Alianza para el Campo, los municipios están obligados a cubrir los siguientes requisitos: a) contar con un diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable; b) un programa operativo anual (POA); c) una cuenta bancaria única con la que se administrarán los recursos de la Alianza; d) un Consejo

municipal integrado, incluido un coordinador; y e) oficina encargada del ramo agropecuario, normalmente las direcciones de fomento. Desde luego, los solicitantes deben formar parte de los municipios prioritarios, situación que se determina a través de los grados de marginalidad con base en los datos de INEGI¹⁸ y CONAPO.¹⁹ Si los ayuntamientos alcanzan a cubrir todos los requisitos, entonces entran a concurso en la modalidad uno. Esta modalidad significa que los recursos deberán llegar en forma más o menos directa de la federación a los municipios, mediante transferencia bancaria electrónica.

Por otra parte, los municipios que por alguna circunstancia no puedan cubrir algunos de los anteriores requerimientos, entran en los que se denomina modalidad dos. A diferencia de la modalidad uno, en este caso la distribución de fondos queda sujeta a la intermediación estatal por la vía de las UTOE,²⁰ a la disponibilidad de recursos y la negociación política.

Desde luego, los grupos que requieren de fondos deben participar dentro de los CMDRS, elaborar sus propios proyectos y que éstos sean validados por los propios consejeros en asamblea. Sin embargo, que los municipios y los productores o agentes del desarrollo rural sean beneficiarios de recursos de la Alianza, se debe más a las capacidades y experiencia de gestión con que cuenten tanto los alcaldes como los grupos que actúan al interior de los CMDRS.

Características generales de los municipios estudiados

Antes de entrar en la materia concreta de nuestro estudio, debemos decir que los tres municipios bajo análisis forman parte del Distrito de Desarrollo Rural 003, con cabecera en la ciudad de Martínez de la Torre, ubicado en la región centro-norte del estado de Veracruz. Sin embargo, el distrito está conformado por un número mayor de municipios y abarca una

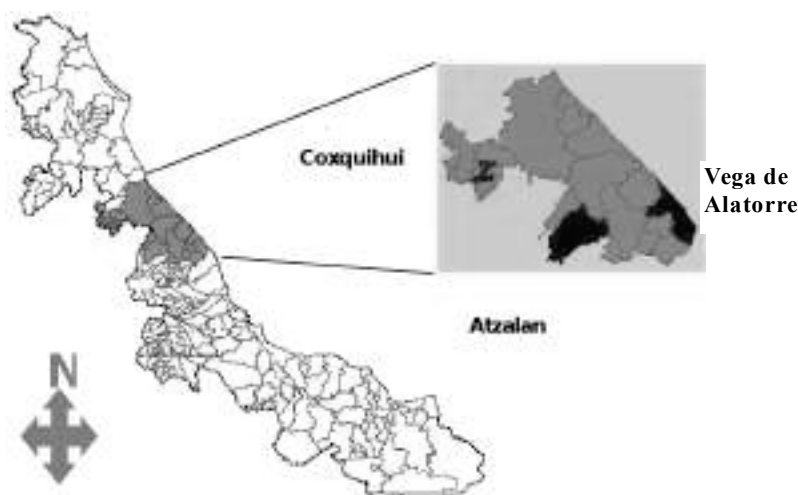
¹⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

¹⁹ Consejo Nacional de Población.

²⁰ Como ha mencionado Toledo Manzur (2005), "... las UTOE, que por lo común están bajo el control del gobierno estatal, son espacios en los que los funcionarios de las secretarías de desarrollo rural en los estados influyen de manera discrecional para favorecer la asignación a ciertos solicitantes con criterios políticos o personales" (pp. 46).

extensión territorial, así como una diversidad de situaciones geográficas que van de zonas de montaña y serranas, hasta lugares ubicados sobre la planicie costera del Golfo de México. En efecto, oficialmente son 22 municipios los que integran el distrito 003 y están agrupados en 5 zonas con sus respectivos CADER's (Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural).²¹ Por ejemplo, El CADER # 1, con sede en la ciudad de Martínez de la Torre, está integrado por los municipios de Atzacan, Martínez de la Torre, San Rafael y Tlapacoyan. El CADER # 2, con sede en Vega de Alatorre, está conformado por los municipios de Nautla y el mismo Vega de Alatorre. El CADER # 3, con sede en Espinal, abarca los municipios de Coahuatlán, Coxquihui, Coyutla, Chumatlán, Espinal, Filomeno Mata, Mecatlán y Zozocolco de Hidalgo, cuya población es mayoritariamente indígena. El CADER # 4, lo integran Gutiérrez Zamora, Papantla y Tecolutla, y la sede es el segundo municipio. Finalmente, forman parte del CADER # 5 Colipa, Juchique de Ferrer, Misantla, Tenochtitlan y Yecuatla; en este caso la sede es el municipio de Misantla.

DDR 003. Martínez de la Torre



Fuente: IRIS V 2.0, INEGI

²¹ Los CADER's son instancias dependientes de la SAGARPA que proporcionan algún tipo de asistencia técnica a los municipios.

Como hemos dicho, su diversidad ambiental, producto de su situación geográfica entre la sierra madre oriental y la planicie costera, evidencia una amplia variedad de climas, vegetación y actividades, tanto agropecuarias como piscícolas.

En este Distrito se siembran más de 30 cultivos diferentes y se crían más de 7 especies de animales. Destacan en la agricultura la producción de cítricos (Limón persa, Naranja, Toronja y Mandarina), Plátano (Enano, Macho, Castilla, Dominico), café y maíz; y en lo pecuario la producción de ganado bovino, ovino, porcino y aves de tras patio. De 628,911 has. superficie del distrito, el 51% se encuentra dedicado a lo pecuario y el 33% a lo agrícola. En el distrito hay alrededor de 110 granjas Piscícolas con capacidad para producir más de 80 mil toneladas de peces, en su mayoría de la variedad Mojarra Tilapia, también se tienen registradas 2 granjas de Ostión.²²

La zona es reconocida, también, por su atracción turística. Por un lado, el turismo de esparcimiento o de descanso que tiene en las playas de Costa Esmeralda su mejor atractivo y se ubica entre los municipios de Nautla, Gutiérrez Zamora y Tecolutla. Por otra parte, un segundo tipo de turismo es el que se deriva de la visita a las zonas arqueológicas de la región, particularmente importante es la zona arqueológica del Tajín, en el municipio de Papantla; menos relevante es la de El Cuajilote en el municipio de Atzalan.

Caso Coxquihui

En términos históricos, la región experimentó una serie de cambios a lo largo de todo el siglo XX. Hasta antes de la expropiación petrolera a finales de los años 30's, los ejes principales de la actividad económica en la zona lo constituían los municipios de la planicie costera: Gutiérrez Zamora, Papantla y Tuxpan. Aunque, por el lado de la región montañosa de Puebla, municipios como Zacapoaxtla, Teziutlán y Huauchinango, también influían económicamente. Como señala Velázquez (1994), esta era una región integrada con flujos económicos centrados en la producción agrícola de la vainilla, el chile y el tabaco que, en mayor o menor medida, se concentraba en los municipios de Coyutla, Coxquihui,

²² Romero, Angel: "Diagnóstico del Distrito 003 de Martínez de la Torre". Fotocopiado.

Zozocolco, Espinal, entre otros. "Los grandes compradores y beneficiadores de vainilla (...) residen en Papantla y Gutiérrez Zamora". Mientras que la producción de chile y tabaco se comercializa en Zacapoaxtla, Teziutlán y Huauchinango.

Sin embargo, cuando en 1938 el gobierno mexicano decreta la nacionalización del petróleo, los anteriores ejes de influencia económica van cediendo su lugar al naciente entorno urbano de explotación y refinación de hidrocarburos: Poza Rica. En efecto, la explotación de petróleo en la zona obliga la construcción de vías de comunicación en el marco del proceso de industrialización del país, de modo que "en la década de los cuarenta se construyen las carreteras Teziutlán-Poza Rica y México-Túxpan. La construcción de estas dos vías asfaltadas favorece la entrada de compradores y vendedores procedentes de la ciudad de México y de otros lugares, con lo que se rompe el monopolio comercial que hasta entonces han ejercido los comerciantes [regionales]" (Velázquez: op. cit., pp. 121).

De hecho, el cultivo de vainilla constituía el eje productivo más importante para Coxquihui por lo menos hasta la década de los 50's del siglo pasado, dada la importancia adquirida como aromatizante y saborizante tanto en bebidas, como en alimentos. Debido a la multiplicidad de usos y los pocos lugares en que se produce, la vainilla adquiere una relevancia económica para la zona que se manifiesta en el aumento de la superficie cultivada, el incremento en el volumen de la producción, así como en precios cada vez más elevados.

Sin embargo, dos factores habrán de cambiar el panorama. Por una parte, otros países se incorporan a la producción de la vainilla, como Madagascar, Indonesia, entre otros. Mientras que, por otro lado, se desarrollan sustitutos del producto. Ambos elementos provocaron una caída en los precios que, lógicamente, originó una disminución de la demanda de la variedad mexicana en el mercado internacional. Desde luego, estos elementos adversos en la economía de la vainilla provocaron prácticamente su abandono y la sustitución por otros cultivos más rentables.

Hacia la década de los 70's del siglo XX, otros cultivos habrán de reemplazar a la vainilla como eje de la producción agrícola y actividad económica principal de la región. En efecto, cobran una mayor relevancia la producción de café y se incorporan los cultivos de plátano y cítricos. También, irá incrementando su importancia la producción y el beneficiado

de la pimienta, sobre todo a raíz de la crisis de la producción cafetalera a finales de los años 80.

Del Ángel y Mendoza (2002), en un estudio sobre los grupos domésticos en la zona totonaca, particularmente en los municipios de Coxquihui, Espinal y El Tajín, señalan que, en términos de sus recursos naturales, Coxquihui es un sistema complejo en el que predomina "la agricultura tradicional", cuya producción cumple la doble función de satisfacer el autoconsumo e incorporar los excedentes a los circuitos del mercado. Sin embargo, aun cuando continua siendo una cultura asociada al maíz, tienen una importancia relativa la siembra de cultivos comerciales (café, pimienta o cítricos) y la ganadería. De hecho, las condiciones de su topografía caracterizada por ondulaciones que van de leves a pronunciadas, "la deforestación y la simplificación de los ecosistemas naturales crearon el ambiente necesario para la cría de ganado bovino y la agricultura deficitaria" (pp. 102); además, en algunas zonas el riesgo de la erosión es latente.

De acuerdo con el Diagnóstico municipal realizado en 2004, se destaca que durante algún tiempo uno de los productos que mayormente se cosechaba en la zona era el café, pero esto ha venido cambiando en los últimos años. En efecto, los campesinos miembros del consejo señalan que ahora, aun cuando se conserva el cultivo del café, prácticamente están cambiando hacia la producción de pimienta y, en algunos casos, están volviendo al cultivo de la vainilla. El cambio en el patrón de cultivos del café a la pimienta se sostiene tanto por la caída de los precios del primero, como por la relativa valorización que ha adquirido la segunda. Además, es posible sostener que la infraestructura tecnológica para el beneficiado de la pimienta es prácticamente la misma que la utilizada para el mismo propósito con el café. Por lo mismo, es de suponer que ello no ha significado mayores costos a los propios campesinos.

Por otra parte, todavía se conserva la producción de granos básicos (maíz y frijol, principalmente), aunque primordialmente es para el autoconsumo. Además de ello, ahora han encontrado una suerte de nicho de mercado en torno a la comercialización de hoja de maíz, misma que se utiliza para la producción de artesanías o, también, como insumo para la elaboración de comida típica. En realidad, la explotación de la hoja de maíz es una actividad económica relativamente reciente y con potencialidades de mejorar los

ingresos de los campesinos de la zona. Existe un circuito comercial que comienza en Coxquihui, pasa por Jalisco y se exporta a los Estados Unidos. De hecho, al consultar los proyectos que los propios campesinos han gestionado ante FONAES,²³ CDI,²⁴ entre otras instituciones de apoyo, destaca la solicitud de recursos para el beneficiado de este producto. Desde luego, uno de los problemas, como siempre ha ocurrido en el campo mexicano, es el intermediarismo que se genera en todo este proceso y que permite a algunos agentes del mercado apropiarse una parte de los beneficios.²⁵

De los tres municipios que forman parte del presente estudio, Coxquihui es el que presenta una ostensible diferencia étnica frente a los otros. En efecto, buena parte de su población es hablante de alguna lengua indígena. La gran mayoría de sus pobladores habla totonaco y en menor medida náhuatl. Según los datos de INEGI, existen poco menos de 15 mil habitantes practicantes de alguna de las dos variantes lingüísticas más importantes (14,942), de los cuales casi el 60 por ciento (59.50%) habla una de ellas; lo cual quiere decir que existen alrededor de 9 mil personas (8,891) bajo estas características. De ese total, el 96.59% (8,588) es hablante de totonaco y el resto habla náhuatl.

Coxquihui forma parte del conjunto de municipios que integran la llamada Sierra del Totonacapan. Esta región la forman, además del ya mencionado, los municipios de Mecatlán, Filomeno Mata, Coahuatlán, Coyutla, Espinal, Chumatlán y Zozocolco de Hidalgo. En general, puede decirse que comparten condiciones agroecológicas más o menos similares, puesto que se caracteriza por un tipo de ambiente montañoso con clima cálido-húmedo y el eje productivo en el campo se enfoca a la cosecha de cultivos como el maíz, frijol y una variedad de frutas tropicales, aunque también el territorio es propicio para la producción pecuaria.

De acuerdo con CONAPO, Coxquihui tiene poco menos de 30 localidades (29), de las cuales 23 están consideradas como marginadas, es decir, casi el 80% (79.31) de ellas muestran

²³ Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad.

²⁴ Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

²⁵ Diagnóstico y Plan de Desarrollo Rural de Coxquihui. 2003 y entrevista colectiva al COMUDER, 20 de diciembre de 2005.

altos grados de pobreza. Una cantidad considerable de ellas (15) se encuentran catalogadas como de muy alta marginación; esto es, poco más del 50% (51.72) están clasificadas en ese segmento y poco menos del 30% (27.59) se ubica en la categoría de alta marginación.

La pobreza en la que viven la mayoría de los habitantes del municipio, también se refleja en las condiciones de la vivienda, pues casi la mitad de ellas carecen de conexión al drenaje público (49.48%), el 79.08% no tiene agua y más del 20% no cuenta con luz eléctrica.²⁶

Caso Vega de Alatorre

Con una extensión territorial cercana a los 300 km² (310.92), el municipio de Vega de Alatorre colinda al norte y oriente con el Golfo de México, mientras que por el sur con los municipios de Alto Lucero y Juchique de Ferrer; y por el poniente, con Colipa, Misantla y Nautla. Siendo un municipio típicamente costero en la medida en que se encuentra a escasos 10 mts. sobre el nivel del mar, Vega de Alatorre también conserva una porción de su territorio sobre las estribaciones de la sierra de Chiconquiaco por el lado poniente, de modo que en esta zona se produce algo de café y persisten algunas especies maderable, incluso se desarrollan proyectos de protección ambiental.

El municipio de Vega de Alatorre es contrastante a los dos otros casos aquí analizados. En efecto, sus diferencias son evidentes en términos ambientales, económicos, humanos e incluso políticas. Mientras que Atzalan y Coxquihui se ubican en zonas serranas, Vega de Alatorre es un lugar muy próximo al litoral del Golfo de México. En alguna medida su economía se basa en la producción pecuaria, aunque también tienen importancia cultivos de plantación como el café y la caña de azúcar, así como los cítricos y el mango.

Sin embargo, una de las actividades principales es, sin duda alguna, la ganadería. Esta actividad cumple un papel que podríamos denominar de estratégico en la economía municipal, no solamente por la cría de ganado de engorda sino porque, además, tiene una relevancia la producción tanto para el consumo regional e incluso nacional de carne, así como la obtención de leche y sus derivados. De acuerdo con la Enciclopedia Municipal Veracruzana

²⁶ INEGI. Censo de población y vivienda, 2005.

(1998), "La gran extensión de tierras con las que cuenta el municipio permite que se desarrolle la ganadería de tipo extensivo (...) Ganado bovino de doble propósito (lechero y de carne) y ganado para pie de cría. La producción de leche es considerable, al igual que sus derivados como los quesos y cremas, principalmente.²⁷ De la piel del ganado se confeccionan botas y cinturones. Todos los productos provenientes de la ganadería son para el comercio interno y para el interior del país (...)"

En general, con la actividad ganadera se persiguen dos objetivos. Por una parte, se trata de producir carne para el consumo y, por la parte, obtener leche para la producción de sus derivados, como la crema y el queso. En este caso, la leche es comercializada en la zona y obtenida por los establecimientos (conocidos vulgarmente como queserías) que se dedican a la elaboración de estos productos.

Vega de Alatorre, también es un reconocido lugar de artesanos que se dedican a la talabartería, quienes elaboran distintos artículos en cuero, como los cinturones piteados, billeteras, monturas y demás enseres propios para la actividad ganadera e incluso para la charrería. De acuerdo con el diagnóstico del CMDRS, éste es uno de los oficios más importantes en la zona²⁸ e involucra a familias completas en la elaboración de todos esos productos. En este sentido, se menciona que, a la semana, pueden llegar a producirse de 800 a 1000 cinturones, con precios que oscilan entre los \$100 o \$120, hasta los \$1,000 o incluso más.

En la Enciclopedia se indica, también, que la pesca "constituye un renglón que se ha incrementado en los últimos años. Actividad complementaria que ha pasado a ser en la actualidad una trama que implica a centros de gran consumo y sobre todo, de distribución de mariscos, tales como Veracruz, Tamiagua y Tampico. En el pasado, los

²⁷ Resulta curioso que, por decirlo de algún modo, el Diagnóstico consigne que, en el año 2000, se instaló una planta procesadora de leche con recursos de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), misma que tendría la capacidad de procesar hasta 18 mil litros de leche por día, aunque actualmente el acopio de leche es menor a los mil litros diarios, de tal forma que los productores terminan vendiéndola directamente al consumidor o bien, a quienes se dedican a la elaboración de sus derivados. Ignoramos cuáles son las razones de esta situación, pero nos parece que el hecho es indicativo de la importancia de la actividad en la región y de las dificultades por las que atraviesa el sector.

²⁸ Diagnóstico Municipal. Vega de Alatorre, 2004.

recursos pesqueros eran aprovechados por individuos de Veracruz y Alvarado, quienes pasaban temporadas de varios meses en las playas locales [...] la pesca en el sentido de su explotación [cada vez más extendida entre los habitantes de la región] es reciente en el municipio [y se orienta al] mercado regional."

Existe la posibilidad para desarrollar tanto la actividad pesquera en el estero y laguna, como en alta mar, pero ésta última requiere una mayor inversión en equipo y capital que no es posible aplicar para la mayoría de las personas que se dedican a esta labor. Como son los sectores más pobres de la población quienes se emplean en ello, lógicamente la pesca que practican es en la zona del estero y la laguna, donde se capturan diverso tipo de especies como el robalo, chucumite, bagre, sargo, mojarra, ostión, catán, entre otros.

Una peculiaridad más del municipio de Vega de Alatorre se refiere a los datos de marginalidad. En efecto, mientras que en los municipios de Coxquihui y Atzalan buena parte de sus comunidades conservan grados alto y muy alto de marginalidad, en el caso de Vega de Alatorre solamente poco menos de un tercio de sus localidades presenta tales características. En consecuencia, de las 158 localidades que tiene el municipio, 37 de ellas presentan grados de marginalidad altos y 11 muy altos. Este dato es importante porque, con base en ello, se determinan los montos con que los gobiernos federal y estatales asignan los presupuestos a los municipios en relación a las políticas públicas no sólo de apoyo al campo sino, en general, toda política compensatoria para el desarrollo regional y el combate a la pobreza.

Caso Atzalan

Atzalan se encuentra ubicado en la zona central del estado de Veracruz, sobre la vertiente oriental del Cofre de Perote y se extiende territorialmente hasta las partes bajas muy cercanas a la zona costera del Golfo de México. El municipio presenta características ambientales que van de los climas típicos de montaña que van de los 1000 a poco menos de 2000 mts., sobre el nivel medio del mar, mientras que en sus partes bajas, de ambientes cálidos, presenta altitudes que van de los 100 a los 500 mts., existiendo una franja intermedia de entre los 500 y 1000 mts. La diversidad agroecológica permite la producción de cultivos como los

cítricos y el plátano dominico, en las partes bajas; el café y el plátano dominico en la zona intermedia; mientras que en la zona fría, las alternativas productivas son escasas y se reducen a la tala clandestina de especies maderables, la producción pecuaria (básicamente, ganado vacuno y ovino), pero la principal entrada de ingresos es el jornal. Cabe destacar que, en todas las zonas del municipio, ha comenzado a cobrar importancia el ingreso de remesas por parte de los migrantes que se han trasladado a diferentes partes de EU.

Si bien esto nos permite contar con una especie de mapa de los diversos ejes productivos en el municipio y la condición productiva predominante en cada una de las tres zonas indicadas, lo cierto es que los mayores ingresos se obtienen a través de la explotación de cultivos como los cítricos, el café y el plátano. De acuerdo con los datos disponibles, en el año 2000 la superficie dedicada a la producción de los distintos tipos de cítricos (limón persa, tangerina y naranja) ascendió a 9,598 has., de las cuales se cultivaron 111, 795 toneladas; ello significó para los productores ingresos del orden de los \$192, 947,000.00. Ninguna otra actividad agrícola o pecuaria tiene punto de comparación con la derrama económica que significa la producción de cítricos en el municipio. De hecho, existe un proceso de sustitución de cultivos por cítricos, hasta donde las condiciones ambientales lo permiten.

Simplemente para tener elementos de comparación podemos decir que otros cultivos tan importantes como el café y la caña de azúcar, tomados en conjunto ni siquiera llegan a la mitad de los recursos que generan los cítricos. En el caso del café, por ejemplo, aunque sigue teniendo una relativa importancia para el municipio en términos de la superficie dedicada al cultivo (5,233 has.), para el año 2000 el valor de la producción alcanzó los \$24, 726,000.00. La caña de azúcar, por el contrario, siendo muy inferior la cantidad de hectáreas dedicadas al cultivo (295), significó para los productores ingresos por arriba de los 35 millones de pesos (\$35, 100,000.00).²⁹

La década de los 70 y hasta mediados de los 80 del siglo pasado significó para el municipio un largo periodo de inestabilidad política debido a frecuentes conflictos agrarios. De hecho, la demanda de tierra constituye un eje central del movimiento campesino que

²⁹ Todos los datos de este apartado han sido tomados del Diagnóstico hecho por el CMDRS de Atzalan. La fuente original de los mismos es INEGI, 2000.

impacta no solamente al municipio sino que se extiende por toda la región, abarcando municipios como Tlapacoyan, Altotonga, Jalacingo, entre otros. Con etapas intermitentes, el movimiento campesino en la región alterna periodos de amplia movilización,³⁰ con momentos de repliegue ante la violencia desatada que, en no pocas ocasiones, derivó en enfrentamientos y el asesinato de algunos líderes, como en los casos de los dirigentes de la Unión Campesina Independiente, Josué Pérez Manzano y Carlos Hernández, quienes en 1981 mueren a manos de "pistoleros de terratenientes de la región".³¹

El municipio cuenta con 191 localidades, de las cuales el 90% de ellas están consideradas de alta y muy alta marginalidad. Más específicamente, 83 localidades se encuentran con grados de marginalidad muy altos, cantidad que representa el 43.46% del total de localidades en el municipio. Un número más o menos similar lo constituyen las 89 localidades que representan el 46.60% del total con niveles de marginalidad altos.³² Por lo tanto, una buena parte de las comunidades del municipio observan serias limitaciones para alcanzar a satisfacer necesidades básicas, como la alimentación, la salud, la educación o la infraestructura mínima indispensable para obtener cierta calidad de vida (agua, luz, drenaje, accesos, entre otros).

Los datos más recientes indican que, de las 175 localidades³³ existentes en el municipio de Atzalan, 55 se encuentran con grados de marginación muy altos, mientras que 115 adicionales tiene niveles altos.³⁴ Como puede observarse, ha descendido el número de localidades con grados de marginalidad muy altos, puesto que en 2000 eran 83 y en 2005 son 55. Debe reconocerse, en este caso, que aun cuando el número de localidades con grados

³⁰ "En 1976 se organiza una manifestación para el 28 de febrero en Martínez de la Torre para solicitar [...] diálogo y cesar con la situación de violencia. Diez mil campesinos de toda la región toman decena de autobuses Teziutecos y Autobuses Unidos (AU), para trasladarse a Martínez de la Torre. Participan también estudiantes de las escuelas Normales Rurales, Preparatoria Popular de Poza Rica y de la Universidad de Chapingo. Piden agilizar el reparto agrario, los servicios del Seguro Social e iniciar el diálogo en lugar del enfrentamiento". Enciclopedia Municipal Veracruzana, 1998.

³¹ Enciclopedia Municipal Veracruzana, 1998.

³² CONAPO, 2000.

³³ Ignoramos por qué en 2000 el CONAPO reconoció en el municipio de Atzalan la existencia de 191 localidades, mientras que en 2005 únicamente reportó 175.

³⁴ CONAPO, 2000.

de marginación muy altos se reduce en 28 entre 2000 y 2005, no es menos cierto que las comunidades en niveles altos de marginalidad se incrementan casi en la misma proporción durante el periodo. En consecuencia, lo que se advierte es una nueva distribución de las localidades según el grado de marginalidad que éstas presentan.

Las experiencias locales de planeación en el marco de la LDRSySA

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) de Coxquihui, Ver.

Este Consejo se instaló en el año 2002, cuando aun fungía como alcalde, Juvencio González Juárez (2001-2004), quien había llegado a la presidencia municipal como candidato del Partido del Trabajo. De hecho, la administración de González Juárez, constituye la segunda gestión municipal consecutiva no priísta y, por única ocasión, estaría 4 años en el cargo y no 3 como lo establece la ley, debido a un acuerdo entre los actores políticos a fin de ajustar la agenda de los procesos electorales locales. Le antecedió en el cargo, Jorge Vega Gómez (1998-2000), quien arribó a la presidencia a través del Partido de la Revolución Democrática, configurando ambas gestiones un ayuno de más de 7 años para el Partido Revolucionario Institucional en la gestión pública local.

Aunque no hemos tenido acceso a documentos importantes, como el acta constitutiva del CMDRS y las relatorías de sus asambleas, otras fuentes pueden ayudarnos a describir quiénes eran sus integrantes, así como la cantidad de los mismos. En efecto, documentos como el Diagnóstico y el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, contienen información relativa a los participantes en el Consejo. Por ejemplo, en la sesión celebrada el 16 de diciembre de 2003, misma que fue convocada a fin de elaborar un diagnóstico participativo de los problemas del desarrollo rural en el municipio, estuvieron presentes un total de 26 consejeros de las siguientes comunidades y organizaciones.

NOMBRE	CARGO	PROCEDENCIA
Hipólito González Moreno	Sub- Agente Municipal	La Fabrica, Coxquihui, Ver
Israel Hernández Gómez	Agente Municipal	Sabanas de Xalostoc, Coxquihui, Ver
Alejandro Gaona Gómez	Agente Municipal	Chihuixcruz, Coxquihui, Ver
Miguel de Gante Vázquez	Agente Municipal	Buena vista dos Coxquihui
José de Luna García	Sub- Agente Municipal	La Higuera, Coxquihui, Ver

Miguel Vicente Diego	Sub- Agente Municipal	José Maria Morelos, Coxq
Onofre Martín Pascual	Sub- Agente Municipal	Adolfo Ruiz Cortinez, Coxquihui
Gelacio Quijano Pérez	Agente Municipal	Sabaneta, Coxquihui, Ver
Manuel García Jiménez	Agente Municipal	Tuncuhuini, Coxquihui, Ver
Fidencio Lobato Ceinos	Agente Municipal	Cuauhtémoc, Coxquihui, Ver
Mario Santos Ramos	Agente Municipal	Ojite de Matamoros, Coxq
José Pérez Luna	Presidente del Comisariado	Ejido Cuauhtemoc, Coxq
José Jiménez Rojas	Presidente del Comisariado	Ejido Coxquihui, Coxq. Ver
Miguel García Márquez	Presidente de Sociedad de Solidaridad Social, Productores de Xalostoc.(S.S.S.)	Sabanas de Xalostoc,Coxq
Miguel Jiménez Rojas	Presidente de Sociedad de Solidaridad Social,"LOKG' A PUXKG'A"	José Maria Morelos, Coxq
Cándido Vázquez Santes	Presidente de Sociedad de Solidaridad Social, "KUXQUIHUI".	Coxquihui, Coxquihui, Ver
Miguel Espinoza Gómez	Consejero Comunitario	Chihuixcruz, Coxquihui
Juan Olmos Espinoza	Consejero Comunitario	La Fabrica, Coxquihui
José Gaona Lucas	Consejero Comunitario	La Higuera, Coxquihui
Irene Sánchez Serafín	Conejero Comunitario	Colonia Legión de Maria
Jorge Muñoz Salazar	Consejero Comunitario	Tuncuhuini, Coxquihui
Hipólito Cortes	Consejero Comunitario	Sabaneta, Coxquihui
Heron Pérez García	Consejero Comunitario	Adolfo Ruiz Cortinez, Coxq
Manuel Salazar Antonio	Consejero Comunitario	Colonia Dante Delgado Ranauro, Coxquihui, Ver
Miguel González Márquez	Consejero Comunitario	Buena Vista uno, Coxquihui, Ver
Leonardo González Moreno	Tesorero	Colonia Campo de Aviación. Coxquihui, Ver

Como puede observarse, aun cuando es posible que no hayan estado representadas todas y cada una de las comunidades y organizaciones existentes en el municipio, al menos existen representantes comunitarios, así como de asociaciones rurales y algunos representantes ejidales. Del mismo modo, un importante número de agentes y sub-agentes municipales se incorporan al Consejo manteniéndose, en cierto modo, como delegados de sus

localidades.

Desde su creación habido tres coordinadores en el CMDRS de Coxquihui. El primero de ellos fue, José Nájera, después le siguió Rosalino Sánchez y, finalmente, ahora se encuentra en funciones, Meraldo Carballo Pérez, aunque éste último ya ha sido relevado en su cargo con la llegada de una nueva administración municipal. Uno de los consejeros señala cómo se fue dando este proceso:

El Consejo Municipal se formó desde el periodo pasado, no recuerdo si fue en 2002 o 2003, el Coordinador fue el Ing. Rosalino. Se formó por invitación del Ayuntamiento, los agentes municipales, subagentes y presidentes de las organizaciones. Vinieron unas gentes que los habían mandado exactamente no supe si por Gobierno Estatal, vino un equipo de 7, 8 gentes, no supe, empezaron aquí con Coxquihui, luego por Coyutla, luego Vega de la Torre. Nos dieron unos buenos talleres, nada más que a uno se le borra, en su momento estuvo muy bien, hay documentos, de reforestación, de cómo veíamos nuestro ambiente hoy y como veíamos nuestro ambiente dentro de 20 años si no lo cuidamos [...]. Bueno, a mí si me interesó participar. En cuestión de apoyos para organizaciones nunca salió en el periodo pasado, quedaron en proyectos, entonces fue que se formaron las Cooperativas.³⁵

Este sucesivo relevo de coordinadores refleja cierta dosis de inestabilidad y se puede al menos sostener la hipótesis de que ello depende de los cambios y conflictos al interior de los propios ayuntamientos. En este sentido, la opinión del coordinador del CMDRS es la siguiente:

Obviamente tu sabes que este es un trabajo a mediano y largo plazo, nosotros llegamos y la idea es darle continuidad a esto y que los presidentes municipales igual ellos, por los diferentes tipos de asesores que luego tienen, luego ellos dicen ya llegué yo y ahora cambia todo, ahora yo soy el nuevo jefe, pero la idea es que haya esa continuidad, pero a lo mejor eso no está tanto en nosotros ni en el Presidente Municipal, está en la Ley y se debe recalcar a los presidentes, pero siempre y cuando el coordinador que esté, de buenos resultados...³⁶

Igualmente, esta inestabilidad en cuanto a los miembros del CMDRS, también se refleja en el

³⁵ Consejero Municipal, CMDRS de Coxquihui. Entrevista colectiva realizada 20 de diciembre de 2005.

³⁶ Coordinador del CMDRS de Coxquihui. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2005.

recambio de los propios consejeros. Puede sostenerse con alguna certeza que si bien existen consejeros que han participado desde la creación del Consejo, no es extraño que ello sea más la excepción que la norma. Si tan sólo observamos que a menudo se convoca a los agentes y subagentes municipales a formar parte de los consejos y que éstos cambian conforme a la renovación de los ayuntamientos, puede entonces inferirse que ello no favorece la continuidad entre sus miembros. Al respecto, un integrante del CMDRS expresa lo siguiente: *"Algunos somos los mismos, pero los agentes y subagentes cambiaron..."*.³⁷ Lo cual quiere decir que existe una frecuente circulación de consejeros, salvo aquellos que no dependen de los vaivenes de las administraciones locales y que representan a diferentes sectores productivos. Además, de acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre,³⁸ los agentes y sub-agentes municipales deben ser renovados conforme cambia la administración municipal. Por lo tanto, es inevitable el recambio de consejeros que, para el caso de Coxquihui, significa la renovación de casi la mitad de sus integrantes.

La instalación del CMDRS fue iniciativa de las propias autoridades municipales, quienes giraron invitaciones para conformarlo. Para tal efecto se realizó una asamblea en la que fueron electos los integrantes.

A partir de los testimonios recogidos en campo, puede suponerse con algún grado de certeza que existe un pobre conocimiento sobre las funciones y la composición formal del Consejo. Por ejemplo, a pregunta expresa de quiénes deben integrarlo, invariablemente se obtiene una generalidad como respuesta, es decir, que los miembros del Consejo son los representantes de los productores, pero hay una escasa referencia a la estructura formal que los caracteriza. En efecto, los consejos se forman por una parte institucional y otra social. Este modelo organizacional se repite en éste y los demás casos analizados.

³⁷ Consejero Municipal, CMDRS de Coxquihui. Entrevista colectiva realizada 20 de diciembre de 2005.

³⁸ Cfr. Ley Orgánica del Municipio Libre. TÍTULO OCTAVO. De la elección de Agentes y Sub-Agentes Municipales. 8 de agosto de 2007.

Dinámica del Consejo

De acuerdo a la opinión de uno de los funcionarios de la administración municipal, la convocatoria a participar dentro del Consejo tuvo un carácter plural y abierto, de tal forma que fueron invitados a formar parte de él tanto agentes como subagentes municipales, representantes de grupos organizados de productores, entre otros. Sin embargo, se reconoce que existen agrupaciones que aunque fueron invitadas a participar decidieron no hacerlo, sin que esto implique un desconocimiento de su representatividad y presencia en el municipio.

En este sentido, los propios consejeros reconocen la existencia de organizaciones que debieran participar en el Consejo, pero por distintas causas no lo han hecho. En algunos casos no han querido participar, pese a que se les ha hecho extensiva la invitación a formar parte del Consejo; en otros, aun no se les ha convocado, *"... yo conozco una organización que está en Cuauhtémoc que ya está trabajando, él nunca ha participado ni anterior ni ahora, y deben participar porque es una sociedad cooperativa y ya traen una cooperativa de antes. Pero ellos no le dan interés al Consejo Municipal. También esta otra organización allá en Ruiz Cortines que estuvieron participando en el pasado, ahora ya no... Yo invité a otro de los integrantes con eso de la vainilla, pero no quiso... Hay otra organización que es contemporánea, que ya ha estado trabajando pero no participaron en el Consejo Municipal".*³⁹

En torno a la manera en que son procesados los acuerdos, puede decirse que hay una predisposición a tomarlos colectivamente, lo que contribuye a atenuar los riesgos de fractura dentro del Consejo, pero ello no necesariamente implica que se adopten las decisiones más adecuadas a fin de establecer prioridades y ejercer los recursos racionalmente. *"Por ejemplo, para tomar acuerdos ha habido dos o tres reuniones y, bueno, pues unos de los acuerdos es donde nos dieron a conocer el monto del recurso que nos iban a tocar a todos. Un acuerdo es que nos iba a tocar a todos aunque sea con poquito para que no hubiera un favoritismo. Apenas vamos probando".*⁴⁰

³⁹ Consejero Municipal, CMDRS de Coxquihui. Entrevista colectiva realizada 20 de diciembre de 2005.

⁴⁰ Consejero Municipal, CMDRS de Coxquihui. Entrevista colectiva realizada 20 de diciembre de 2005

Un punto no menos importante es la manera en que debiera existir una suerte de vinculación no sólo entre los distintos Consejos municipales en un determinado distrito sino, además, entre éstos y, al menos, el Consejo Distrital, así como el Estatal; aunque lo deseable sería un mayor acercamiento entre los diversos consejos existentes para hacer factible la aprobación de proyectos con base en la deliberación y el consenso.

La relación con el Consejo Distrital se mantiene en un muy bajo nivel de interacción, salvo la comunicación que pudiese haber entre los coordinadores de ambas instancias. Buena parte de las dificultades para que ambos niveles puedan interactuar más estrechamente se debe a la carencia de recursos para realizar sus actividades operativas. Aunque el Consejo Distrital cuenta ahora con un presupuesto para realizar sus actividades, lo cierto es que hasta 2005 no había recibido recurso alguno para tal fin. Esto implica que las actividades que puedan realizarse desde el Consejo Distrital con los municipios que lo integran permanezcan en un nivel ínfimo, vía telefónica o por correo electrónico entre los coordinadores de ambas esferas.

A pesar de todo, se han podido realizar algunas reuniones promovidas desde el Consejo Distrital; sin embargo, tal y como lo expresa el Coordinador de este CMDRS, su impacto ha sido mínimo. *"La mera verdad no hemos tenido esa relación, ni de acá para allá, ni de allá para acá, la mera verdad hemos ido a 2 o 3 reuniones, pero han sido reuniones donde nos juntamos un gran numero de coordinadores, hay veces que el trabajo no es el más recomendable, yo recomendaría que se hicieran reuniones regionales, a lo mejor venirse a la zona del Totonacapan, donde varios municipios podemos converger en una misma problemática y dar solución a algo, pero imagínate donde agarra a todo el distrito de Martínez de la Torre, del Totonacapan, entonces a veces ni siquiera nos da tiempo de presentarnos y dar una charla de la problemática que se esta viviendo en cada región, son reuniones muy generales "*⁴¹

El papel del Consejo Estatal es aún menos perceptible para los miembros del CMDRS, debido a que este carece de actividades en las que se vean involucrados. Peor aún es la (inexistente) relación con el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural.

⁴¹ Coordinador del CMDRS de Coxquihui. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2005.

Vale la pena preguntarse, por último, hasta dónde han penetrado valores como la equidad en los Consejos que la propia ley intenta hipotéticamente incentivar. Existen indicios de equidad social en la composición de este Consejo en la medida que han sido incorporados representantes de diferentes sectores productivos. No existe equidad de género (no hay ninguna mujer consejera), pero esto no necesariamente expresa la voluntad de los consejeros de excluir a las mujeres. Revela, en todo caso, la falta de un desarrollo organizativo de las mujeres en el territorio municipal, que merezca su representación en el Consejo, y la ausencia de estímulos desde el propio Consejo para alcanzar ese principio de equidad.

Con todo, los consejeros aseguran que ya hay organizaciones de mujeres en la zona, pero que les falta madurar en su proceso organizativo. Sin embargo, *"... ya empieza haber proyectos que están al frente mujeres, [...] ya hay organizaciones de mujeres en la mayoría de las comunidades, pero no sabemos quién es la presidenta, con esto del Fondo Regional de Mujeres, pero no habido la oportunidad de ir a invitarlas, pero si se buscan esas organizaciones, pues si participarían esas organizaciones"*.⁴²

Definición de los instrumentos de la planeación

Si bien es cierto que se llevó a cabo un proceso de reconocimiento de las problemáticas del ámbito rural que involucró a la población del municipio, el documento resultante de tal ejercicio no quedó en manos de la población participante; los consejeros consultados lo desconocen e incluso el propio Coordinador tuvo que hacer un ejercicio de rastreo con el fin de ubicar dicho documento. *"El Diagnóstico fue con los talleres que tuvimos y como le fuimos entendiendo fuimos respondiendo y formando el Diagnóstico, viendo como formarlo... Existe un libro, desde los primeros cursos y talleres hasta el final, tanto que nos había dicho el Coordinador pasado, Rosalino, que nos iba a dejar una copia, no sé si lo dejó o no lo dejó, yo no tengo conocimiento de eso"*.⁴³

Algunos consejeros recuerdan, también, que en el proceso de elaboración del

⁴² Consejero Municipal, CMDRS de Coxquihui. Entrevista colectiva realizada 20 de diciembre de 2005.

⁴³ Coordinador del CMDRS de Coxquihui. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2005.

diagnóstico acordaron que una vez terminado el ejercicio, realizarían una serie de reuniones a fin de darlo a conocer al conjunto de la población, pero ello finalmente no se hizo debido en gran parte a la falta de recursos para la movilización del Consejo, pese a que en la normatividad del esquema municipalizado se establece que se destinará el 3% del presupuesto asignado al municipio para este fin.

Respecto del Plan Municipal para el Desarrollo Rural, los consejeros integrantes de este CMDRS desconocen el documento respectivo por las razones que se han aludido apenas arriba. Sin embargo, solamente uno de los entrevistados participó en los talleres donde se delinearon los contenidos principales del Plan.

El Coordinador del CMDRS reconoce que tanto el Plan, como el Diagnóstico, fueron realizados en la administración municipal pasada. Sin embargo, pese a que algunos de los integrantes participaron en su elaboración ignoran cuál ha sido el paradero de dicho documento. Por tal motivo, tienen la intención de darlo a conocer en una reunión de Consejo a fin de que sea compartido entre los miembros, se revise y se estudie.

[El Plan] se hizo con el ing. Rosalino, él no dejó nada, se llevó todo, hasta la computadora. Ese Plan de desarrollo nosotros lo conseguimos por medio de Carlos Zavala que estuvo con ellos aquí, y entonces ahorita para la municipalización de los recursos uno de los requisitos era entregar el Plan Municipal para poder participar en la modalidad 1, y pues ahí nos dimos a la tarea de localizar este documento, si no nos hubiéramos ido a modalidad 2, [...] entonces en una reunión de Consejo les vamos a dar el Plan y el Diagnóstico que se realizó, [...] ellos los tienen que tener para estudiar, para que le den una leída, [...] vean el trabajo que realizaron y cuáles son las líneas de acción que marca ese plan de desarrollo municipal.⁴⁴

Por otro lado, es evidente que la falta de continuidad de los miembros del Consejo no permite el cumplimiento de sus tareas y objetivos, de modo que no se trata únicamente de una nula disponibilidad de recursos sino, además, de la desintegración y reestructuración constante en la composición del Consejo, lo que impide cumplir con las acciones autoasignadas. Sin embargo, es posible que ello obedezca a problemas tanto de carácter interno como externo. En este último caso, por ejemplo, puede apuntarse los recurrentes retrasos en la disposición de

⁴⁴ Coordinador del CMDRS de Coxquihui. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2005.

recursos, que provocan un amplio compás de espera, mismo que ocasiona frustración y desaliento entre los propios miembros del Consejo.

Ahora bien, más allá de las dificultades operativas que ha significado la instalación del Consejo y la elaboración de los documentos rectores que -en teoría- establecen las áreas estratégicas para el desarrollo rural local, un problema no menos importante es la manera en que se define la distribución de los recursos para los proyectos susceptibles de ser apoyados. En términos generales, se tomó la decisión de apuntalar a todos los proyectos que fueron presentados al Consejo, aun a sabiendas de que no alcanzaría el recurso destinado a los mismos. En opinión de los propios participantes en esta decisión, se trató de ofrecer, aunque sea en una mínima cantidad, apoyo a todos los proyectos para iniciar sus actividades.

Pese a que dicha opción pueda resultar propicia para favorecer al conjunto de actores que intervienen en el proceso, no necesariamente ello conduce a la conquista de sus propias metas, sino que es más probable que ellas sufran retrasos y, en el peor de los casos, impida el arranque de los proyectos, allanando el camino hacia el fracaso.

No obstante ello, los miembros del Consejo y, en particular, el coordinador del CMDRS, tienen claro cómo serán distribuidos los recursos

Supuestamente ahorita ya están los proyectos que van a ser beneficiados con los apoyos, pero vemos que no alcanza, son muy pocos apoyos son 800 mil, pero son como para 10 proyectos [...] hay que quitar el pago del ing. Martín [...] y ya de ahí van 600 y fracción a inversión. Ya está todo definido de cómo se van a repartir los recursos, de hecho se hizo una reunión previa... y ahí se presentaron todos los proyectos [...] se apoyaron a todos [...] Ahorita el INVEDER hizo una aportación [...] mínima, no es ni la mitad, con lo que mandaron con un proyecto se acaba, estamos esperando que hagan la otra mitad para poder empezar a hacer movimientos, pero necesitamos tener seguro el recurso. Me pongo yo a decirle [a los compas] que consigan las facturas y al rato dan un cambiazco [en INVEDER] y me quedo yo sólo [...] ellos se la quitan diciendo: ¿sabes qué? no alcanzó el recurso. Nosotros [...] dijimos, vamos a esperar que llegue la otra mitad, cuando menos que llegue el 50%.⁴⁵

⁴⁵ Coordinador del CMDRS de Coxquihui. Entrevista realizada el 20 de diciembre de 2005.

Como hemos visto, aún cuando en el Plan Municipal se marcan líneas de acción y proyectos estratégicos, la decisión de qué proyectos beneficiar se tomó con base en otros criterios. Podríamos decir que en esta definición de apoyos prevaleció la idea de beneficiar, aunque sea en parte, a los proyectos recibidos en ventanilla para que ninguno se quedara sin recursos, aunque no lograran todo lo que realmente necesitan.

Lo anterior responde más a una acción política o acaso una decisión salomónica de beneficio económico repartiendo los recursos entre todos aquellos que presentaron propuestas, pero difícilmente puede encontrarse a esta decisión una lógica estratégica para el desarrollo rural local. Sin embargo, los consejeros ven con buenos ojos la decisión que tomaron ya que, desde su perspectiva, son proyectos que *"...aunque sea poquito, ya cuentan con recurso para, poco a poco, conseguir lo que necesitan"*.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Vega de Alatorre, Ver.

Este Consejo fue instalado en la administración municipal pasada (2000-2004), cuando la presidencia era ocupada por la Lic. Marilda E. Rodríguez Aguirre. Algunos de los actores involucrados en ese proceso afirman que hubo un esfuerzo loable de Diagnóstico, mismo que dio lugar a la creación del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, pero no fue posible impulsar las acciones ahí contenidas debido a que se atravesó el proceso electoral para elegir autoridades locales y, en consecuencia, se realizó el cambio de Administración Municipal.

Tampoco en este caso hemos podido obtener el acta constitutiva del Consejo, pero es posible reconocer quiénes integraban este primer Consejo, así como sus lugares de procedencia y a los sectores que representaban en su momento, a partir de otros documentos. La lista que sigue establece quiénes participaron en la elaboración del Diagnóstico y el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio en cuestión.

NOMBRE	CARGO	PROCEDENCIA
Andrés Viveros Beirut	Presidente de la Asoc. Ganadera Local	Emilio Carranza, Vega de Alatorre, Ver.

Juan Linares López	Coop. Pesquera La Perla del Golfo	
Julían Zapata Barrios	Presidente Coop. Pesquera Ribereños de Laguna Grande	
Leonardo Rodríguez Infante	Presidente Coop. Pesquera Nuevo Amanecer	
Arturo González Callejas	Agente Municipal	El Laurel, Vega de Alatorre, Ver.
Antonio Sánchez Hernández	Agente Municipal	El Tacahuite, Vega de Alatorre, Ver.
Miguel López Aguilar	Agente Municipal	Emilio Carranza, Vega de Alatorre, Ver.
Rey David Díaz Soberano	Agente Municipal	La Martinica, Vega de Alatorre, Ver.
Esteban Pérez Pérez	Agente Municipal	Las Higueras, Vega de Alatorre, Ver.
Tomas Montero Molina	Agente Municipal	Lechugillas, Vega de Alatorre, Ver.
Francisco Granados Navarro	Agente Municipal	Rancho Nuevo, Vega de Alatorre, Ver.
Judith Cano Córdova	Agente Municipal	Arroyo Grande II, Vega de A., Ver.
Tito Romero Cano	Sub-Agente Municipal	Aparicio, Vega de Alatorre, Ver.
Gregorio Marín Ortíz	Sub-Agente Municipal	Arroyo de Caballos, Vega de A., Ver.
Federico Maldonado Domínguez	Sub-Agente Municipal	El Bejuco, Vega de Alatorre, Ver.
Domingo Posadas Martínez	Sub-Agente Municipal	El Centenario, Vega de Alatorre, Ver.
Rodolfo Mesa Huesca	Sub-Agente Municipal	El Diamante, Vega de Alatorre, Ver.
Alberto Salazar Lagunas	Sub-Agente Municipal	El Fortín, Vega de Alatorre, Ver.
Mario Mancilla Uribe	Sub-Agente Municipal	El Retiro, Vega de Alatorre, Ver.
Nabor Rojas Domínguez	Sub-Agente Municipal	El Zapote, Vega de Alatorre, Ver.
Ricardo Bretón Domínguez	Sub-Agente Municipal	Juan Martín, Vega de Alatorre, Ver.
Adrián Jiménez Romero	Sub-Agente Municipal	La Reforma, Vega de Alatorre, Ver.
Emeterio González López	Sub-Agente Municipal	Paso del Toro, Vega de Alatorre, Ver.
Raúl Ruano Santiago	Sub-Agente Municipal	Paso Viejo, Vega de Alatorre, Ver.
Bernardo Vega Hernández	Sub-Agente Municipal	Santa Gertrudis, Vega de Alatorre, Ver.
Alberto Macegoza Castellanos	Presidente Com. Ejidal	Lechugillas, Vega de Alatorre, Ver.
Daniel Carmona Landa	Presidente Com. Ejidal	Arroyo Grande II

Francisco Gradados Martínez	Presidente Com. Ejidal	Sierra de Juan Martín
Denis Aldana López	Presidente Com. Ejidal	Emilio Carranza
José Rodríguez Velásquez	Presidente Com. Ejidal	Arroyo Grande I
Eleuterio Díaz Montero	Presidente Com. Ejidal	Rancho Nuevo
Manuel Rodríguez Rodríguez	Presidente Com. Ejidal	Vega de Alatorre
Gerardo Basurto Hernández	Presidente Com. Ejidal	El Tacahuite
Fidel Domínguez León	Presidente Com. Ejidal	El Fortín
Eliseo Martínez Córdoba	Consejo de Vigilancia Ejidal	Paso del Toro
Antonio Hernández Basurto	Presidente Com. Ejidal	Aparicio Anexo El Diamante
Josefa Romero Ochoa	Presidente Com. Ejidal	El Laurel
Ignacio Fernández Grajales	Presidente Com. Ejidal	Las Higueras
Ignacio Jiménez Araujo	Presidente Com. Ejidal	La lima

Desde luego, también participaban en el Consejo, su coordinador, el Ing. José Rufo Rebolledo Loyo; un secretario técnico, cargo ocupado por el Ing. Felipe de Jesús Grande Sánchez; la Profa. Olivia Uscanga Hernández, secretaria del ayuntamiento y, la alcaldesa, Lic. Marilda E. Rodríguez Aguirre, quien presidía el CMDRS.

Como puede observarse en la lista anterior, existe una diversidad de representantes comunitarios, tanto a través de los presidentes de los comisariados ejidales, como de los agentes y sub-agentes municipales. De organizaciones productivas, únicamente se encuentran las cooperativas de pescadores y la asociación ganadera local de Emilio Carranza.

Sin embargo, este CMDRS al igual que los otros que han sido estudiados aquí, sufrió los efectos de los cambios de gobierno en el plano local. En efecto, como lo consigna el propio Diagnóstico, el año 2004 se constituyó en una etapa típicamente electoral, de modo que ello contaminó el proceso inicial de construcción del propio Consejo y las actividades que ya se venían realizando.

Desafortunadamente para el presente año fue electoral y las actividades políticas entorpecieron el desarrollo de los talleres participativos, ya que la política contamina

*la operación de los programas.*⁴⁶

Como consecuencia de los cambios en la administración municipal hacia finales de 2004, el nuevo gobierno local emprendió la tarea de reestructurar el Consejo, lo que significó el reemplazo de prácticamente todos los integrantes del mismo, solamente uno de ellos quedó incorporado al nuevo Consejo. El actual coordinador describe de la siguiente manera esa transición:

*Por eso de que yo llegué con el Consejo, estaban los anteriores consejeros, lo reestructuré [...], sabes que una comisión de agricultura, ganadería, educación, todo eso... el médico (es decir, el alcalde), está con las puertas abiertas, todo lo que sea bueno para el Consejo ¡échatelo! Lo reestructuramos... Las comisiones las tomé de acuerdo al que estaba anterior, si estaba uno de educación darle continuidad a la educación, a la agricultura, ganadería, no quise yo imponerme, sino darle continuidad, [...] esa cartera igual la hicimos a elección popular, los consejeros [...] ustedes mismos propongan quien les gustaría que estuviera.*⁴⁷

Como ya hemos apuntado en el caso anterior, esta situación de renovación de los consejeros, aunque pertinente cada cierto tiempo, resulta contraproducente a la intención de consolidar procesos que permitan tener un impacto en el desarrollo rural y que trasciendan, por una parte, los periodos trianuales a que están sujetas las alcaldías y por otro, cuidar que esto no se contamine con las disputas electorales.

Dinámica del Consejo

Lo que se desprende del material documental examinado y de los testimonios recabados en campo es que, en un principio, se desarrolló un esfuerzo por incorporar a la mayor cantidad de personas de las distintas comunidades que forman el municipio (aproximadamente 40, según su nuevo coordinador), de tal modo que pudieran incluirse sus opiniones en la elaboración del Diagnóstico y Plan de Desarrollo Rural. De hecho, la instalación del propio CMDRS indica claramente el tipo de representación social contenida en él. Sin embargo, salvo las

⁴⁶ Diagnóstico municipal, pp. 114.

⁴⁷ Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

diferentes Asociaciones de Productores (los de la Asociación Ganadera local de Emilio Carranza, una de las localidades más importantes del municipio, y tres cooperativas pesqueras) y los representantes ejidales del municipio, la mayoría de los integrantes del Consejo en su parte social son aquellos que cumplen funciones como Agentes y Subagentes municipales. Lo que pretendemos afirmar con ello es que la parte social está escasamente representada en el Consejo; asumiendo que las Agencias, Subagencias y Comisariados tienen una representación oficial, de tal forma que sus anclajes apelan más a los vínculos con los alcaldes que con la sociedad civil del medio rural.

En la actualidad, si bien no ha cambiado esencialmente la representación social en el Consejo, sobre todo en lo que se refiere a la participación de los Comisariados Ejidales, Agentes y Subagentes municipales, los comentarios del actual consejero indican que las organizaciones de productores (ganaderos y pescadores) han cesado o mantienen una discreta presencia en el Consejo, pese a que se les han girado invitaciones a los trabajos del actual CMDRS. A la pregunta de qué tipo de asociaciones de productores están incluidas dentro del Consejo, el Coordinador respondió que no hay ninguna, salvo los ganaderos que sí se mantienen al pendiente de lo que ocurre, pero el presidente de éstos no tiene ninguna cartera dentro del mismo.

Más allá de las dificultades para alcanzar un nivel óptimo en la representación de los grupos u organismos de la sociedad civil rural del municipio, vale la pena apuntar algunas consideraciones respecto a la manera en que se procesan temas y se toman acuerdos en el seno del propio Consejo.

Al menos discursivamente se asume que para la toma de decisiones se intenta que ésta se fundamente sobre la más amplia participación de las personas que forman parte del CMDRS. Sin embargo, es muy difícil valorar hasta qué grado esto puede estar ocurriendo al interior del propio Consejo.

Por otro lado, en lo referente a la necesaria vinculación que debería haber entre los diferentes niveles de planeación, la situación no es tan satisfactoria como pudiera pensarse. Aunque importantes, la relación entre instancias de participación y vinculación con los niveles superiores de planeación es punto menos que intrascendente, pese a la importancia

que pudieran tener como para cabildear proyectos o incluso para mantener una fluida comunicación con el objeto de informarse sobre programas o apoyos específicos al desarrollo rural, acaso útiles para la mejora de capacidades o el impulso a sectores productivos específicos. El propio coordinador acepta la existencia de dificultades para alcanzar una mejor comunicación con las otras instancias de planeación: *"Bueno, con el distrital solamente hemos tenido unas 2 o 3 reuniones, [...] no hay esa relación estrecha porque no tiene para desplazarse, porque no tiene apoyo, igual nosotros, lo que se ha podido es a través de correos electrónicos, [...] pero nunca ha habido una visita de él, [...] mucho menos para visitar todas la comunidades que le corresponden"*.⁴⁸

Sin embargo, el caso más patético es el que se refiere a la nula vinculación con el Consejo Estatal e incluso los comentarios recabados en campo ofrecen elementos para pensar que se ignora cuáles son los fines del mismo y qué se puede obtener a través de él. *"Con el estatal no habido un contacto directo, nada. Es lo que voy a investigar para entablar una relación con ellos para ver qué va haber"*.

En el tema de la equidad, por otra parte, habría que tomar en cuenta hasta dónde se ha reflejado al interior del Consejo determinado equilibrio en términos sociales y de género. Esto es, si verdaderamente sus integrantes representan a todos los sectores sociales existentes en el Municipio por un lado, o si las mujeres tienen alguna presencia en el Consejo, por otro.

En el primer caso, las evidencias indican que, amén de las diferencias políticas que pudiesen estar provocando exclusiones, hay un amplio abanico de sectores representados en el Consejo, entre ganaderos, pescadores, Comisariados Ejidales, Agentes y Subagentes municipales.

Sin embargo, tanto en el Consejo anterior como en el actual, no se percibe que haya una genuina representación con base en los criterios de género, más allá de la inclusión de una ínfima cantidad de mujeres consejeras. En el caso particular del anterior Consejo, por ejemplo, la información documental disponible indica que de 44 participantes en el mismo, solamente 4 de ellas eran mujeres y esto sin tomar en cuenta que 2 de ellas cumplían funciones

⁴⁸ Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

ejecutivas (la Presidenta Municipal y la Secretaria del anterior Ayuntamiento), mientras que de las otras 2 una de ellas era Agente Municipal y la otra Presidente de un Comisariado Ejidal. Esto quiere decir, finalmente, que la representación femenina cumplía más bien un papel accesorio, pues solamente significaban apenas el 0.09% de los miembros del Consejo.

Por otra parte, en la actual composición del CMDRS después de la reestructuración realizada en 2005, no se alcanza a apreciar un cambio significativo en este tema. En efecto, aun cuando el coordinador actual reconoce la presencia de mujeres dentro del Consejo, no es menos cierto que su presencia resulta punto menos que simbólica, a juzgar por el siguiente comentario: *"Si, si hay mujeres dentro del Consejo y aquí no se les limita, le digo ya hasta una señora le voy a bautizar un hijo, la que es muy contreras, le digo ya es mi amiga".*⁴⁹ Esto nos hace suponer que, en cuanto a equidad de género, aún falta mucho por hacer para alcanzar mejores escenarios de igualdad.

Definición de los instrumentos de la planeación

Algunas personas en cierto modo involucradas en la elaboración del Diagnóstico, debido a que se desempeñaban en algún cargo de la administración municipal, tienen una opinión favorable no sólo del trabajo realizado sino de quien lo impulsó en su momento. Esta actividad se realizó en el primer trimestre del año 2004, en la que se involucraron tanto los consejeros del CMDRS, como *"... actores del medio rural"*.⁵⁰

En efecto, se le reconoce al ex-coordinador de este CMDRS haber iniciado un proceso que quizá no se haya visto en anteriores ocasiones en la localidad, desplegar todo un esfuerzo de reconocimiento en todo el Municipio a fin de valorar *"... el estado en que se encuentran los recursos naturales, las actividades realizadas para elaborar los productos agropecuarios y no agropecuarios, las cadenas productivas, las organizaciones al interior y exterior del Municipio y algo que es básico y fundamental: estudiamos los principales problemas que enfrentamos en la dimensión ambiental, económica y social, sus causas y*

⁴⁹ Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

⁵⁰ Diagnóstico municipal, pp. 3.

*efectos, proponiendo las soluciones".*⁵¹

En suma, se trató de una empresa que mediante un proceso participativo y de consulta con los ciudadanos involucrados en el sector rural del municipio, con el fin de detectar las problemáticas a las que se enfrentan y las posibles soluciones a las mismas.

El carácter participativo que adquirió la elaboración del Diagnóstico es recordado de esta manera por uno de los participantes: *"Yo participe en ese Diagnóstico, [...] fue participativo como lo marca la Ley[...] nos tocó, recuerdo, ir a las comunidades[...] la participación mía fue muy breve [...] quise participar y fui a unas comunidades, [hubo] una buena metodología, analizamos perfiles de suelo y empezamos a ver climas, [...] mucha gente fue, en ese tiempo me acuerdo que todos jalábamos, [...] después no sé si se trabajo bien, si se manipuló o que pasó, pero hasta donde yo fui todos teníamos voz y voto, todos participamos y todos nos involucramos... por eso le digo que eso tiene una buena metodología, está bien".*⁵²

Ahora bien, por lo que se refiere al Plan Municipal de Desarrollo Rural, podemos decir que mediante una revisión de dicho documento se desprende que el mismo es la consecuencia lógica de un Diagnóstico previo. El propio documento que introduce los trabajos de Diagnóstico y Plan así lo consigna. Se trata de una labor que integra dos etapas claramente diferenciadas, pero que conservan su sentido unitario.

En el caso específico del Plan de Desarrollo Rural, éste supuso al menos cuatro etapas para su elaboración. En primer lugar, se trató de construir un escenario proyectando a 10 años sobre la situación actual en términos ambientales, sociales y económicos; es decir, vislumbrar cuál sería el panorama de continuar las tendencias al deterioro en esos aspectos.

Un segundo punto tiene que ver con los esfuerzos a fin de revertir aquellas tendencias. Se trataba entonces, de construir el escenario deseado a fin de revertir las tendencias que se ciernen de no prever acciones correctivas al respecto. Es decir, resultaba necesario responder la siguiente pregunta: *"... ¿Cómo nos queremos ver dentro de 10 años si aprovechamos las*

⁵¹ Diagnóstico municipal, pp. 3.

⁵² Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

*fortalezas y oportunidades que tenemos en el Municipio".*⁵³

Con base en ello, una tercera etapa del proceso se inició con la elaboración de las líneas estratégicas, vale decir, "*... las acciones que debemos que realizar para resolver varios problemas a la vez*".⁵⁴

Finalmente, constituía un imperativo la realización de los proyectos estratégicos a fin de abatir las tendencias negativas e impulsar los sectores que ofrecieran mejores perspectivas en términos económicos, sociales y ambientales. Con ese propósito, se realizaron diversas reuniones por sector de tal forma que se elaboraran aquellos proyectos considerados estratégicos. No es ocioso apuntar, por último, que los sectores productivos que se aprecian estratégicos son: la ganadería, la pesca y la agroforestería. Sectores que, vale decir, constituyen las actividades económicas más importantes del municipio, sobre todo la ganadería.

Ahora bien, luego de la elaboración tanto del Diagnóstico como del Plan, un punto que debe ser cuidadosamente abordado es el correspondiente a la distribución de los recursos. Aunque en este caso se cuenta con la expectativa de que algún recurso podría manejarse dentro de los apoyos de Alianza para el Campo, lo cierto es que el panorama era muy incierto en su momento.

Es complicado definir cuál ha sido el procedimiento para la asignación de recursos debido, en parte, a los cambios ocurridos en la coordinación del CMDRS, así como por la modalidad en la que se operaron los recursos de Alianza para el Campo en este Municipio. En efecto, Vega de Alatorre participó en la modalidad 2, de modo que la asignación de los fondos apeló más a las disposiciones que el INVEDER tomó en este caso. Sin embargo, lo que no es muy difícil de imaginar es que, al final, se adopte el socorrido método de salpicar con dinero a todos los grupos que hubieran presentado propuestas.

Con todo, hasta fines de 2005 no se contaba con los recursos para operar los proyectos. Sin embargo, existe la promesa de que obtendrán una cantidad ínfima, con lo que se apoyarán los 5 proyectos que fueron presentados al CMDRS.

⁵³ Diagnóstico municipal, pp. 4.

⁵⁴ Diagnóstico municipal, pp. 4.

Es necesario decir en este caso, que el coordinador actual sabe que el recurso que llegará por la vía municipalizada no alcanzará para impulsar los proyectos, pero lo peor es que las organizaciones sociales continúan negociando por su parte y pueden ser beneficiarias todavía mejor que los propios CMDRS. Específicamente, una organización como UGOCP, por ejemplo, que tiene grupos en el municipio ha sido apoyada con una cantidad de recursos infinitamente superior a la que se supone llegará al Consejo. El coordinador lo expresa de esta manera: *"El compañero director de fomento se fue con el médico [presidente municipal] a Tuxpan, donde cómo es posible que todos los recursos se los dan a las organizaciones y a los Ayuntamientos les dieron una miseria, aquí al Ayuntamiento le dieron 400 mil pesos y a las organizaciones les dieron 10 millones de pesos, por ejemplo, la UGOCP, entonces la gente viene y uno por más que quiere apoyarlos no se puede, nos presentan un proyecto de 500 mil pesos, no se puede, pues se llevarían todo el recurso [...] ¿Quién sabe como es que ellos clasifican esos recursos?".*⁵⁵

Vale apuntar un último comentario en relación a uno de los principios que la propia LDRSSA establece, misma que tiene que ver no sólo con la definición de propuestas viables en términos económicos sino, además, que éstas se ajusten a criterios ambientales a fin de atenuar los impactos negativos que normalmente se presentan en este aspecto.

Al menos en lo que se refiere al coordinador actual del CMDRS, hay una idea muy clara acerca de los impactos negativos que las políticas de desarrollo y proyectos específicos pueden llegar a tener con relación al medio ambiente; se puede afirmar incluso, con base en el análisis del Diagnóstico y el Plan Municipal elaborado en la pasada administración local, que ésta puede ser ya una preocupación en este ámbito.

Con todo, si existe una suerte de continuidad al menos temática entre el anterior Consejo y el actual, esto se da precisamente a través del tema del medio ambiente. En efecto, tanto en el Diagnóstico como el Plan Municipal el problema ecológico ocupa un lugar importante, del mismo modo en que el actual Consejo, por medio del propio coordinador, asume como uno de los ejes centrales de la política local de desarrollo rural, misma que se materializa en un proyecto de instalación de un vivero a fin de reforestar y abatir el grave

⁵⁵ Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

problema de deforestación existente en la región.

En este sentido, puede reconocerse que existe una genuina preocupación por atender o, en su caso, tomar en cuenta los efectos ambientales que los proyectos presentados al CMDRS pueden tener como consecuencia. En otras palabras, no basta con que los proyectos sean viables económicamente hablando, sino que constituye una preocupación legítima que éstos no dañen más el ambiente o, en todo caso, valorar que su impacto negativo sea el menor.

...los proyectos sabemos que son sostenibles pero no son sustentables, pues muchos de ellos si te generan recursos, te generan empleos, pero te van a afectar el medio ambiente; entonces, eso te va a repercutir, por ejemplo, el caso que tenemos muy cerca es el de la juguera, son empresas que generan demasiados empleos, pero a 50 metros tiene el río bien contaminado, es un pestilencia, ya es otro municipio, pero lo tomo como referencia, esta rumbo a Martínez, sobre la carretera. Hasta este momento no hemos tenido algo así, porque muchos de los proyectos que nos llegan aquí son poquiteros por así llamarles, que ayúdame aquí en esto, pero cuando sea momento aquí un proyecto así se le tiene que pensar porque no vamos a estar dentro del Diagnóstico y afectar el medio ambiente. Y es que en la elaboración de un proyecto el impacto ambiental siempre vamos a poner que no altera el ambiente, pero si tenemos que ser conciente que no altere.⁵⁶

El Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Atzalan, Ver.

Originalmente este Consejo fue constituido en el año 2003. Al año siguiente hubo elecciones municipales en las que se eligieron nuevos alcaldes. Ese breve periodo entre la creación del Consejo y el año 2005 en que se realizó el trabajo de campo para el estudio solicitado por la Cámara de Diputados, pasaron por la coordinación del mismo tres personas. Esto indudablemente refleja cierta inestabilidad al interior del propio Consejo.

A mediados de 2005, se realizó una reestructuración en la que se eligió un nuevo

⁵⁶ Coordinador, CMDRS de Vega de Alatorre. Entrevista realizada 22 de diciembre de 2005.

coordinador. Este recambio al interior del Consejo, también implicó la sustitución de algunos de sus integrantes y, por lo tanto, una nueva composición de los consejeros. Algunos de ellos probablemente fueron ratificados, mientras que otros pudieron haber sido reemplazados. Uno de los mecanismos de integración de los Consejos lo representa la invitación expresa de la autoridad local *"...a su servidor me invitó la Presidenta Municipal, siempre nos ha gustado estar dentro de lo que le acontece en mi municipio y a raíz de eso ella quiso, ora si fijarse en esta persona porque pues, queramos o no, nos ha gustado participar desde hace rato y muchas de las ideas que tenemos creemos que van a sacar a nuestro municipio de la pobreza extrema en la que se encuentra..."*⁵⁷ Con cierto grado de certeza, puede sostenerse la hipótesis de que varios de los nuevos consejeros fueron incorporados al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable por invitación expresa de las autoridades locales. Esto es así porque la propia ley otorga el papel protagónico a los alcaldes; si se toma en cuenta que habiendo intereses que se materializan en la disposición de recursos o la representación de un organismo, ningún presidente municipal en su sano juicio podría perder la oportunidad de controlar o construir una institución a modo.

De acuerdo con su acta constitutiva de fecha 4 de marzo de 2005, el CMDRS de Atzalan quedó integrado, en el aspecto institucional, por la alcaldesa, Alba Leonila Méndez Herrera, quien preside el Consejo. También, forman parte del Consejo, el Ing. Víctor Manuel Esparza Pérez, coordinador de Micro-regiones de la SEDESOL; Ing. Antonio Homero Jiménez, representante del Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER); Lic. Alejandro Cossío Hernández, delegado estatal de la Secretaría de Economía; Ing. Miguel Moreno Delgado, representante de la Secretaría de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SEDARPA); Lic. Julio César Juárez Valdivia, técnico acuícola de la SEDARPA; Rafael Rodríguez, jefe de la Promotoría de Desarrollo Forestal de Perote; Lic. Ana Ma. Ramírez y Álvarez, representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); C.P. Carlos Romero R., Programa Oportunidades; el Ing. José Manuel Suárez, del Consejo Veracruzano del Limón (COVERLIMON); Mvz. Agapito Martínez Aburto, del Comité Estatal de Fomento y Protección Ganadera; Lic. Ramsés Rodríguez Urzúa, residente de

⁵⁷ Consejero Municipal, CMDRS de Atzalan, entrevista colectiva realizada el 19 de noviembre del 2005.

la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre; Dr. Tomás Díaz Reyes, Jurisdicción No. 4 de la Secretaría de Salud (SSA); Ing. Fermín Salas Flores, Jefe de CADER en Martínez de la Torre; Ing. Eugenio Pérez Cruz, delegado de Banobras; Ing. Daniel Goeritz Rodríguez, del INAH y el MC. Melchor Rodríguez Acosta, jefe del campo experimental Ixtacuaco del INIFAP.

Por el lado de las organizaciones de productores, el cuadro que sigue establece los integrantes que aparecen en el acta constitutiva antes mencionada. Como se observa, si bien existen representantes de importantes sectores productivos, como los que se dedican a la producción de café, limón y cítricos en general, así como los productores de plátano, entre otros; extrañamente no aparecen organizaciones como la Cooperativa Quicempacayotl, que desde hace años tiene presencia en la zona con los productores de café y apoya la comercialización del aromático. Tampoco aparecen, no obstante que fueron apoyados con recursos, grupos de ganaderos como Los Tapia, La Vaca Feliz; así como algunos grupos que desarrollan proyectos de acuicultura y que, también, fueron beneficiarios con recursos derivados de la municipalización de Alianza para el Campo.⁵⁸

NOMBRE	CARGO	PROCEDENCIA
Tranquilino Ortiz Pérez	Presidente de la Asoc. Agr. Local de productores de plátano	Cuautzapote
Pablo Ramírez Rodríguez	Presidente de la Caja de Ahorro El Azotal	Almanza
Abraham Pérez Vega	Gerente de la Corp. Agroindustrial El Azotal	
Dr. Gabriel Barreda Nader	Gerente Gral. ARIC-Plan de Arroyos	Plan de Arroyos
Armando Martínez	Presidente de la Asoc. Agr. Local de productores citrícolas	El Campamento
Blandino Castellanos Andrade	Representante de Productores de piloncillo	Zapotitlán
Jesús Alvarado		Palmarcillo
Benito Martínez de la Cruz	Comisariado Ejidal	Zapotitlán

⁵⁸ Acta de sesión del CMDRS de Atzacan celebrada el día 2 de septiembre de 2005.

Humberto Rodríguez Ortiz	Comisariado Ejidal	San Pedro Buena Vista
Pedro Zavaleta Martínez	Comisariado Ejidal	Santiago II
Estanislao Benavides Bocarando	Comisariado Ejidal	Cuautzapotitan
Víctor Manuel Caro Ramírez	Comisariado Ejidal	Chaparro Grande

En términos numéricos este Consejo está integrado por alrededor de 30 miembros y aproximadamente 12 son los que representan a algún sector productivo o comunidad del municipio, aunque no todos participan con la misma intensidad. De hecho, es frecuente cierta fluctuación en torno a la participación de sus integrantes, sobre todo por la tardanza con la que opera la distribución de fondos; pero, también ocurre que, como los cargos son honorarios y se tienen que atender diversas actividades, muchos no están dispuestos a sacrificar los ingresos que pueden obtener mediante su trabajo o ven con mayor provecho dedicar ese tiempo a las labores en sus parcelas.

En este caso particular, uno de los más graves problemas es la falta de compromiso de las autoridades estatales para canalizar los fondos que permitan poner en marcha los proyectos que se tiene contemplado impulsar. De hecho, *"... el Ayuntamiento ha liberado los recursos que le corresponden abriendo una cuenta bancaria con un depósito de 1 millón de pesos. Se sabe que los recursos de la Federación ya están depositados en las arcas Estatales, pero se ignora por qué se ha detenido el flujo de dinero hacia el Municipio..."*.⁵⁹

La carencia de estos recursos no sólo detiene las actividades propias del CMDRS sino que, además, dificulta las actividades del Coordinador. En efecto, información recogida en campo indica que el coordinador de este CMDRS no recibía el pago correspondiente por sus servicios desde que tomó posesión del cargo; lo cual quiere decir que a lo largo de 2005 no había obtenido salario alguno. Si se ha podido mantener al tanto de las actividades del CMDRS ha sido gracias a los apoyos indirectos, por decirlo de algún modo, que ha recibido de parte de las autoridades municipales.

⁵⁹ Presidenta Municipal de Atzalan, Ver. Entrevista realizada el 9 de diciembre de 2005.

Dinámica del Consejo

Aunque la invitación a participar al Consejo fue abierta, se cuidó que algunas organizaciones que o bien no representan a algún sector específico de la población de Atzalan o, también aquellas cuyos métodos de lucha no se comparten, se tomó la decisión de excluirlas en el proceso. Sin embargo, se reconoce que existen organizaciones fuertes por el número de agremiados con los que cuentan, como la ARIC Plan de Arroyos, a quienes aún cuando se les invitó, ellos mismos dejaron de participar en las reuniones una vez que se dieron cuenta que no podían controlar el Consejo. Además, debe decirse que estas organizaciones cuentan con una interlocución en otros niveles de la Administración Pública, con quienes pueden negociar el financiamiento de sus propias iniciativas.

Más allá de qué tan incluyente o no se haya sido en la integración del Consejo, vale la pena destacar las formas en que definen los temas de su propia agenda, así como la manera en que logran procesar acuerdos. Aunque este proceso es aún incipiente dentro del Consejo, puede decirse que un criterio general consiste en tomar decisiones por consenso cuando llevan a cabo sus asambleas. En este sentido, debe reconocerse que resulta un activo para el propio Consejo el que sus miembros lleguen con cierto reservorio de conocimientos y experiencias que les podría permitir tener una participación más activa en la definición de qué hacer, como es el caso de los cafetaleros que se integran en la Corporación Agroindustrial El Azotal, los productores de cítricos, plátano, entre otros. Sin embargo, es notable que la figura de la Alcaldesa juegue un papel principal, situación que junto con la falta de información a los consejeros, ofrecen un caldo de cultivo susceptible de derivar hacia una toma de decisiones centralizadas con fachada de participativas. Sin demeritar la propia experiencia, lo que se vislumbra es que si bien los consejeros conservan la facultad para aceptar o rechazar propuestas, no es menos cierto que ellos participan escasamente en la elaboración de las mismas.

Otro de los puntos que resulta muy importante destacar, al menos en la formalidad que el esquema institucional establece, es la articulación que debiera darse entre los diferentes niveles de la planeación; esto es, de los CMDRS con las instancias distrital, estatal e incluso nacional. Con base en las entrevistas realizadas puede inferirse que los consejeros

carecen de relación alguna con dichos Consejos y, lo que es peor, desconocían su existencia. Este desconocimiento se sustenta en las nulas actividades que permitan vincular a los niveles locales con los distritales, por lo menos. En el caso particular del Consejo Distrital de Martínez de la Torre, debe mencionarse que es imposible que éste mantenga alguna relación con los CMDRS mientras su coordinador languidezca ante la carencia más absoluta de recursos para el desempeño de sus funciones. Pero lo que resulta todavía más inaudito es que a este coordinador no se le haya pagado peso alguno de salario en todo 2005.

La situación más crítica se presentan con relación al Consejo Estatal porque hasta los primeros dos años de existencia del CMDRS de Atzacan, no habían sido convocados a reunión alguna; por lo mismo, se ignora no sólo qué y cuáles son las actividades que a través de esta instancia se realizan, sino además, cuál es el papel que puede desempeñar para apoyar a sus propios consejos y cuáles son los mecanismos para participar en su interior.

Es de suponer que si en estos niveles de planeación existen serias dificultades para vincular los planos locales con los distritales y el estatal, peor resultado se puede esperar por la prácticamente nula relación con el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable.

Ahora bien, otros principios marcados por la ley se relacionan con la necesidad de atenuar o erradicar formas de discriminación, de tal manera que en la integración de los Consejos puedan abrirse espacios a la participación de distintos sectores. Si bien puede sostenerse que existe un esfuerzo al menos por incorporar las demandas de los grupos vulnerables e incluso asumir por parte de los consejeros el compromiso de la representación de los mismos, lo cierto es que físicamente no forman parte del Consejo. Sin embargo, ello quizá no sea lo más preocupante en la integración del mismo. Si el espíritu de la Ley apunta a una elemental justicia que permita superar las desigualdades en términos sociales y de género, debe decirse que en cuanto a la participación de las mujeres la situación es poco significativa, pues solamente dos de ellas forman parte del Consejo, configurándose una sobre representación masculina tanto por el lado institucional como del social.

Definición de los instrumentos de la planeación

Uno de los dos instrumentos que la ley mandata elaborar como requisito indispensable para una planeación del desarrollo rural coherente con las problemáticas del campo en los espacios locales, es el diagnóstico. En el caso particular de Atzalan, debe destacarse que la elaboración del diagnóstico fue una actividad previa a la constitución del propio Consejo y, por los testimonios recabados, ha sido una de las actividades que ha dejado su huella indeleble entre las personas participantes, debido, entre otras razones, al método empleado para su elaboración. En efecto, se trató de una experiencia de carácter participativo que reunió a ciertas personas de diferentes comunidades del Municipio.

Si bien las personas entrevistadas nos informaron que no conocían el documento final del diagnóstico, están perfectamente concientes de que ello existe. *"...nos lo han mencionado y se hizo antes de la formación del Consejo, en Tierra Nueva se hizo... a la fecha se menciona en reuniones ese Diagnóstico..."*⁶⁰

La estrategia seguida por quienes se encargaron de la elaboración del Diagnóstico, implicó la división del territorio municipal en tres partes constitutivas: zona baja, media y alta. Todo ello con el propósito de contar con los espacios adecuados y accesibles a la mayor cantidad de gente posible. En este caso, hubo una participación de 254 personas que radican en 79 comunidades del municipio. Aunque el número de personas participantes no puede decirnos realmente mucho, el asunto cambia si se observa que el municipio de Atzalan cuenta con poco de menos de 200 comunidades, ello quiere decir que más de la mitad no tuvieron alguna representación en este ejercicio. Sin embargo, es posible que ello se deba al grado de dispersión de las mismas, a fallas o problemas en la comunicación para incorporarlos al proceso.

A juicio de algunos consejeros, la convocatoria para participar en el diagnóstico fue abierta para todo aquel que quisiera participar. En particular, se giraron invitaciones para todos aquellos que tuvieran algún cargo de representación en sus comunidades. En este sentido, fueron notificados agentes y subagentes municipales, comisariados ejidales. En palabras de

⁶⁰ Consejero Municipal, CMDRS de Atzalan, entrevista colectiva realizada el 19 de noviembre del 2005.

los consejeros entrevistados, "*... se invitó a todo el que quisiera participar...*".⁶¹

Los consejeros perciben que el documento de diagnóstico ha servido para determinar los sectores productivos que mayor impacto tendrán en beneficio de las comunidades y sus habitantes. En este sentido, señalan que se destacan la producción café, cítricos, pesca, panela, plátano "*...para nosotros y para el Ayuntamiento sirvió bastante, porque ahí se define en realidad cuáles son los cultivos de mayor impacto en la comunidad, así salió lo de la citricultura, café, panela, lo de la pesca...*".⁶²

El otro instrumento que resulta imprescindible en el renovado esquema para la planeación que se estipula en la ley es el del Plan Municipal para el Desarrollo Rural. Aunque los consejeros tienen pleno conocimiento de la existencia del Plan, el cual se sustenta sobre la base del diagnóstico previamente realizado, carecen de dicho documento, de modo que no han visto en forma acabada el documento que con su participación contribuyeron a su elaboración. Sin embargo, reconocen que del Plan se desprenden una serie de programas como los de dos empacadoras, así como los apoyos para industrializar el café y venderlo directo al consumidor, entre otros.

Para la preparación del Plan se destaca no sólo la participación decidida de las actuales autoridades municipales, sino que además, se haya tenido la voluntad política suficiente como para integrar en ese proceso a los propios productores. En este orden de ideas, es frecuente escuchar palabras de satisfacción de los consejeros por la actitud mostrada por la alcaldesa que ha tomado en cuenta sus opiniones, porque son ellos los que saben cuáles son los cultivos propios de cada una de las regiones de su municipio, de los que puede derivarse una mayor rentabilidad tanto por los ingresos que pueden generarse como por los empleos que pueden crearse.

Ahora bien, así como la ley exige la elaboración de estos instrumentos de la planeación, de la misma forma ello supone conceder o, mejor dicho, dotar de facultades a los propios Consejos para establecer los criterios de la asignación de los recursos que deban canalizarse a los proyectos considerados -en teoría- estratégicos para el desarrollo rural en el

⁶¹ Consejero Municipal, CMDRS de Atzalan, entrevista colectiva realizada el 19 de noviembre del 2005.

⁶² Consejero Municipal, CMDRS de Atzalan, entrevista colectiva realizada el 19 de noviembre del 2005.

plano local. En otras palabras, es una atribución de los Consejos establecer los criterios para determinar la cantidad de los fondos que habrán de canalizarse a cada proyecto, todo ello en consonancia (se supone) de las prioridades indicadas en los documentos rectores, esto es, el diagnóstico y el plan.

En este plano, habría que distinguir al menos la visión de dos de los actores involucrados en este proceso. Por una parte, puede decirse que los consejeros conservan ciertas limitaciones como para afirmar con certeza cuáles fueron los criterios principales para la asignación de los recursos, salvo el imperativo de apegarse a las líneas estratégicas resultado del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y la viabilidad económica de los proyectos. Sin embargo, desconocen el monto global de la inversión para el desarrollo rural con que cuenta el municipio. Lo único que parece claro es que INVEDER⁶³ les informa cuáles son los montos para PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Con todo, no han tenido muchas dificultades para la aprobación de los proyectos, puesto que casi todos los que se han presentado han sido aprobados, salvo el correspondiente al del cultivo de la guayaba. En este caso, se trataba de un proyecto que no era propicio para la zona que se propuso, eran muy pocas personas las que serían beneficiadas, además de que el presupuesto solicitado era muy elevado.

Otro de los agentes involucrados en este proceso es el propio coordinador del Consejo. Su punto de vista no sólo coincide con lo expresado por los consejeros sino que, además, amplía los elementos que permitieron tomar las decisiones sobre los proyectos que resultaron aprobados. Uno de estos elementos adicionales es el que se refiere a la rentabilidad de los proyectos, ligado al carácter catalizador de los mismos, vale decir, a su capacidad para generar nuevos procesos. Con sus propias palabras, ello significa la definición estratégica de *"proyectos detonantes"*.⁶⁴

Además, si bien hubo una definición clara de los proyectos que serían aprobados con base en las características descritas, lo cierto es que, al mismo tiempo, se tomó en cuenta la cantidad de recursos financieros que serían aportados para la puesta en marcha de los

⁶³ Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural.

⁶⁴ Coordinador del CMDRS de Atzalan, entrevista realizada el 2 de diciembre de 2005.

mismos; de tal modo que la disposición de recursos se constituyó en uno más de los filtros para definir qué proyectos apoyar.

Por último, ofrecemos algunos comentarios en relación a la coherencia de los proyectos aprobados con los criterios de viabilidad económica y sustentabilidad que la propia ley alcanza a delimitar. En este sentido, debemos decir que para algunos consejeros existe no sólo la intención sino, además, la preocupación del entorno natural y aprovechar las potencialidades que este ofrece. En la hipótesis de aprobar proyectos altamente viables económicamente, pero perjudiciales con respecto al medio ambiente, los consejeros no están dispuestos a poner el riesgo su patrimonio natural.⁶⁵

Sus preocupaciones por proteger el medio ambiente que les circunda no es un obstáculo para aprovechar las posibilidades que este ofrece. En efecto, en esta perspectiva parecen coincidir con sus propias autoridades, ya que valoran la oportunidad de desarrollar el ecoturismo a fin de alcanzar mejores estadios de bienestar en su municipio y se reconoce que ésta es un área escasamente desarrollada en el municipio.

⁶⁵ Entrevista realizada el 19 de noviembre de 2005. En la entrevista se planteó a los consejeros la siguiente pregunta: si tuvieran que elegir entre dos tipos de proyectos: uno con mucho dinero, pero que afectaría el medio ambiente; y otro con muy pocos recursos, pero menos perjudicial para la naturaleza, ¿Cuál de los dos elegirían? La mayoría optó por lo segundo, "porque ella les da de comer".

Consideraciones finales

Con el presente texto no solamente se ha pretendido recuperar las experiencias de tres municipios veracruzanos en torno a la operación de los recursos derivados de la municipalización de los programas de Alianza para el Campo. Se trata, también, de un esfuerzo por situar históricamente los cambios y continuidades que se presentan en los municipios, por lo mismo es rescatada parte de la literatura que aborda estos temas. Esta incursión intenta, igualmente, ilustrar las dificultades de gestión de los ayuntamientos y las contradicciones que se generan frente a una legislación compleja que, a su vez, les plantea el imperativo de sustentar sus políticas de promoción del sector rural bajo nuevos esquemas de organización institucional y de participación de la ciudadanía. En este sentido, vale la pena poner un énfasis final en algunos de los problemas detectados.

Dos de las herramientas más importantes para la operación de los recursos derivados del Programa de Desarrollo Rural Alianza para el Campo son el Diagnóstico y el Plan Municipal de Desarrollo Rural, los cuales deben elaborarse a través de procesos participativos y validarse en reunión de Consejo en pleno. Ambos, constituyen una suerte de guía que, en teoría, debería enmarcar los proyectos específicos que tienen lugar en el ámbito de los Consejos. Aunque la calidad de los documentos para los municipios estudiados es variada, al menos trataron de apegarse relativamente a los criterios de participación y validación de los mismos. Sin embargo, es recomendable mejorar estos instrumentos a fin de que puedan constituirse efectivamente en herramientas que marquen las directrices en torno al desarrollo rural local. Además, no debe olvidarse que tanto el Diagnóstico como el Plan, deben estar alineados a otro instrumento que la ley de planeación exige a los ayuntamientos: el Plan Municipal de Desarrollo.

Como ha dicho Merino (2006), la LDRSySA no sólo constituye un complejo articulado de principios y normas sino, además, pretende vincular distintos niveles de gobierno y generar la participación social en la políticas de desarrollo rural, situación que hace aun más

intrincada su operación práctica. No obstante ello, debe reconocerse que esos espacios de contacto son imprescindibles para construir escenarios democráticos más sustantivos. En efecto, la ley procura hacer coincidir en un espacio institucional denominado consejos a organismos y dependencias gubernamentales, con actores relevantes del ámbito rural. La figura de los consejos se replica en los ámbitos federal, estatal, distrital y municipal. Se pretende que éstos puedan acoplarse a través de un instrumento llamado Programa Especial Concurrente que, en cierto modo, resulta la base programática de lo que las instituciones de gobierno pueden ofrecer en relación al desarrollo rural. El efecto de articulación que se pretende con este esquema de funcionamiento no sólo es complejo, sino que, a la luz de las experiencias relatadas, ofrece aun flancos vulnerables que no permiten alcanzar esos propósitos. Con otras palabras, aunque los nexos entre los cuatro niveles de planeación pudieran provocar una suerte de círculo virtuoso, con la intención de construir estrategias de desarrollo rural viables, el intercambio entre ellos es más virtual que real. Huelga decir que esta situación manifiesta una ostensible fragmentación que no favorece la necesaria articulación que debiera haber entre estos diferentes niveles de planeación y coordinación; todo ello favorecido, entre otras razones, por la improvisación que ha privado en todo el proceso de municipalización del desarrollo rural, un manejo poco escrupuloso e ineficiente de los recursos para que puedan operar eficientemente dichos consejos y una inercia con relación a la negociación política de los apoyos al campo que, en la práctica, impiden que estos espacios puedan estabilizarse.

La disposición de fondos es otro de los frentes vulnerables con que operan los CMDRS. Tal situación embiste al menos de dos formas a los consejos. Por un lado, la falta de recursos o su liberación a contrapelo de las necesidades locales incide negativamente y trastorna la continuidad con la que debieran operar los propios consejos. Se requiere una reforma profunda de la administración pública en todos sus niveles a fin de hacer más eficiente la entrega de fondos y, al mismo tiempo, tratar de abreviar los periodos de negociación de presupuestos con el Congreso buscando con ello hacer más expedita su liberación. De los tres casos estudiados únicamente el de Coxquihui había recibido cierta cantidad de recursos que ni siquiera significaba el 1% de lo solicitado, mientras que los otros dos, por distintas circunstancias, carecían de los mismos.

Por otra parte, si la nula disposición de los recursos para el desarrollo rural dificulta la puesta en marcha de los proyectos en el plano local, el mismo problema arremete inexorablemente en contra de los Consejos porque distrae la atención de sus coordinadores, quienes se ven obligados a buscar su propio sustento en otro tipo de actividades, de tal forma que ello se convierte en el ingrediente que puede provocar con seguridad el fracaso de procesos organizativos y productivos que acompañan la creación de los propios CMDRS, al no contar con personal de tiempo completo que le de continuidad a sus labores cotidianas.

Un elemento adicional que conviene destacar es de carácter político. Las tres experiencias de formación de los consejos municipales estuvieron influidas por los procesos electorales locales y el conflicto político que significa el cambio de gobierno en sus distintos niveles. En efecto, Veracruz experimentó durante 2004 un intenso proceso electoral para cambiar al Ejecutivo estatal, renovar el Congreso y 212 alcaldías. Este hecho, contaminó la integración de los consejos y tuvo como consecuencia cierta inestabilidad que se reflejó en el continuo relevo de coordinadores, siendo ellos actores importantes para la creación, promoción y planeación dentro de los propios consejos. Si a eso añadimos el tiempo de gestión de los ayuntamientos (tres años) y la añeja costumbre de cambiar casi todo cuando llega otro gobernante, ello coloca a los CMDRS en una extrema fragilidad institucional que no permite estabilizar sus procesos. Pero quizá, el asunto más grave que dificulta la estabilización de los consejos es que las organizaciones del campo continúan teniendo espacios de negociación e interlocución con los otros niveles de gobierno, que son fuente de financiamiento aun más sustantivo que el que pueda obtenerse a través de los CMDRS. El caso de la UGOCP en el municipio de Vega de Alatorre es ilustrativo a este respecto.

Aunque uno de los principios que tiene singular relevancia en el tema de la planeación es su carácter democrático, es decir, se sustenta sobre la base de la más amplia participación posible, no siempre las condiciones locales permiten alcanzar ese propósito. Todos los casos aquí descritos manifiestan que han sido producto de una relativa participación de las personas implicadas en tema del desarrollo rural de sus municipios, pero, al mismo tiempo, dejan la duda si no es que habrán dejado fuera a otros grupos, organizaciones o asociaciones susceptibles de participar en el seno de sus consejos. Con ciertos grados de diferencia, lo que la experiencia de los consejos ha dejado hasta ahora es su utilidad práctica para conseguir

recursos, aun cuando sean modestos, y construir redes clientelares de apoyo político.

La ley por sí misma es difícil que pueda modificar prácticas arraigadas durante mucho tiempo, mientras el conjunto de actores (estatales, sociales y políticos) no ofrezcan una mayor disposición al cambio. No obstante ello, no es un asunto menor contar con un marco regulatorio en que se definan cierto tipo de propósitos con respecto al desarrollo rural, se delimiten responsabilidades y se impulsen nuevos diseños organizacionales para la planeación bajo los principios de participación, equidad y descentralización. Otorgar, aunque sea relativamente, una papel más importante a los municipios de como se venían operando estos procesos no es poca cosa en un país con una larga tradición centralista y estatista como lo es México. Es cierto, como dice Merino (2006), la LDRSySA es un entramado complejo que no sólo intenta articular derechos, sino un andamiaje institucional que tiene problemas para funcionar de la mejor manera posible, peor aun si los encargados de aplicarla ignoran las dinámicas de gestión (rutinas, como él prefiere llamar) con que operan cotidianamente los municipios.

Basándonos en las experiencias aquí relatadas, podemos decir que aun cuando la ley permite la apertura de espacios para la definición de temas y problemas del desarrollo rural local, las experiencias requieren todavía un proceso de maduración y un mayor compromiso de los alcaldes a fin de garantizar su continuidad. Es necesario, en este sentido, evitar la colonización de estos espacios por parte de los actores institucionales y de los elementos mejor instruidos, con el propósito de dar lugar a una especie de pedagogía social de la responsabilidad entre los participantes.

La ley otorga facultades a los consejeros para establecer prioridades de desarrollo, así como las estrategias más adecuadas para maximizar las inversiones, de modo que pueda discriminarse de la manera más racional posible a qué sectores debe apoyarse. Aun cuando estos criterios son de suma importancia, el problema de ello es que no siempre los métodos adoptados por los consejeros son los mejores para identificar a qué sector o área del desarrollo rural resulta imprescindible alentarse. En este sentido, las experiencias analizadas nos indican que los mecanismos empleados para la distribución de fondos en el seno de los consejos apelan más a las relaciones personales que privan entre los consejeros y menos a una

real convicción que permita establecer con criterios objetivos áreas estratégicas en el ámbito rural. La actitud salomónica (de otorgar a todos los grupos aunque sea una mínima cantidad de dinero) que normalmente ejercen los consejeros para la distribución de los recursos, aunque podría justificarse en el plano moral o político, no es la manera más adecuada para determinar qué tipo de proyectos pueden tener mayor viabilidad o éxito, medido a través de los impactos sociales que pudiesen traer como consecuencia. Por ello mismo, resulta una necesidad insoslayable acompañar estos procesos mediante programas de capacitación⁶⁶ constantes a fin de mejorar las aptitudes de los consejeros para la toma de decisiones.

Parte sustantiva de la LDRSySA es la pretensión de alcanzar la soberanía alimentaria, la sustentabilidad, sin que ello signifique el deterioro del entorno natural. Por lo tanto, todo proyecto productivo deberá cuidar que sus efectos sean lo menos perjudiciales posibles con el ambiente, al mismo tiempo en que se procura incentivar la producción de alimentos como estrategia para no hipotecar la soberanía en estos términos. A pesar de que este constituye un buen propósito en la ley, debe admitirse que ello tiene poco impacto analizando someramente el perfil de los proyectos que los propios CMDRS aprueban. Esto se explica, en parte, por la falta de incentivos reales para la producción de alimentos, cuando el dogma de las ventajas comparativas predomina por toda la política agropecuaria. Bajo el argumento de que es el mercado el mejor regulador de los precios, los productores más pobres tienen serias dificultades para competir ya no digamos con agricultores de otros países, sino con los de nuestro propio país, debido a sus bajos niveles de productividad, a la sobreexplotación de la tierra y métodos de producción que ya no se corresponden con la demanda de bienes alimentarios para una población creciente. Las experiencias aquí relatadas permiten afirmar que prácticamente ninguna de ellas coloca en primer término la producción de alimentos básicos para la dieta promedio del mexicano, sino de productos agrícolas cuyo precio en el mercado les permitan alcanzar buenos rendimientos que se traduzcan en una mejoría en

⁶⁶ Por cierto, la capacitación constituye un área estratégica para el desarrollo rural que, en nuestro caso, recae casi siempre en el INCA-Rural. No es el momento de reflexionar sobre el tema, pero podemos sostener la hipótesis de que existen severos problemas tanto en términos institucionales y de coordinación, como en el diseño estratégico de los propios esfuerzos de capacitación. Tanto los gobiernos emanados del PRI, sobre todo en su etapa neoliberal, como los del PAN en el plano federal, restaron importancia y dejaron a la deriva el asunto.

sus ingresos, de modo que la supuesta soberanía alimentaria opera más en el discurso que en la realidad de los proyectos.

A pesar de todo, sería incorrecto desechar por completo estos esfuerzos de participación social a través de los CMDRS, sin siquiera haber ofrecido el tiempo requerido para que sus procedimientos internos pudieran estabilizarse. En efecto, si consideramos que la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable fue promulgada a finales de 2001 y hasta casi un año después se empezaron a formar los primeros Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, mismos que pasaron por un ejercicio de Diagnóstico y la elaboración de un Plan de Desarrollo Rural a fin de determinar los ejes centrales para el impulso del campo en el plano local; de tal manera que los CMDRS han tenido alrededor de cinco años de experiencia para integrarse bajo este nuevo esquema que, ligado a la falta de continuidad, a la brevedad con que cambian las administraciones municipales, así como el cambio constante de sus integrantes y la negociación extra-consejo que realizan las organizaciones y centrales campesinas, escaso margen existe para la estabilización de estos procesos.

Por último, es necesario incrementar los diagnósticos, evaluaciones y estudios, a fin de contribuir a mejorar el carácter participativo que les ofrece la ley y, al mismo tiempo, procurar que el desarrollo rural se apegue cada vez más a los contenidos ambientales, de sustentabilidad y soberanía alimentaria, tal y como se pretende en el espíritu de la misma.

Bibliografía

Baitenmann, Helga: "Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX". En Gómez Carpinteiro, Francisco Javier: Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry. Colmich/BUAP/Conacyt. México, 2007. pp. 71-97.

Bazdresch Parada, Miguel: "La transición en el orden de gobierno municipal". En Aziz, Alberto y Jorge Alonso: Globalización, poderes y seguridad nacional. CIESAS/Porrúa, 2005, pp. 257-286.

Cabrero Mendoza, Enrique: "La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". CIDE/Porrúa, 1995.

Cabrero Mendoza, Enrique: "Acción pública y desarrollo local". FCE, México, 2005.

Cabrero Mendoza, Enrique: "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel? En Aziz, Alberto y Jorge Alonso: Globalización, poderes y seguridad nacional. CIESAS/Porrúa, 2005, pp. 227-256.

Caire Martínez, Georgina: "Los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable como espacios para la formación de gobiernos participativos". Ensayo para el Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO-sede México, 2007.

Cartagena Ticona, Ruth Pamela; et. at.: "Participación social y toma de decisiones en los Consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas". En Gestión y política pública, vol. XIV, No. 2, 2005, pp. 341-402.

Del Ángel Pérez, Ana L. y Martín A. Mendoza Briceño: "Cultura y sobrevivencia familiar en la étnia totonaca, México". En Papeles de Población, abril-junio, No. 32, UAEM, 2002, pp. 96-121.

Enciclopedia municipal veracruzana: "Atzalan". Gobierno del Estado de Veracruz. 1998.

Enciclopedia municipal veracruzana: "Coxquihui". Gobierno del Estado de Veracruz. 1998.

Enciclopedia municipal veracruzana: "Vega de Alatorre". Gobierno del Estado de Veracruz. 1998.

Guillén López, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.): "Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república". UNAM/Porrúa, 2004.

Ley Orgánica del Municipio Libre. 8 de agosto de 2007.

Merino, Mauricio e Ignacio Macedo: "La política autista/crítica a la red de implementación municipal de la Ley de desarrollo rural sustentable". En *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, No. 2, México, 2006, pp. 411-456.

Merino, Mauricio: "Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional". En Aziz, Alberto y Jorge Alonso: Globalización, poderes y seguridad nacional. CIESAS/Porrúa, 2005, pp. 287-308.

Morales Barragán, Federico; Apolinar Oliva Velas y Guillermo Valdivieso Ocampo: "Unidos planeamos el desarrollo: una experiencia de planificación participativa, Villaflores, Chiapas". En Guillén López, Tonatiuh; et. al. Gobierno de Proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana. Premio Gobierno y Gestión Local 2006. CIDE, México, 2007, pp. 233-243.

Olvera, Alberto y Efraín Quiñonez: "El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río". En Cuadernos para la Democratización # 5. CIESAS/Universidad Veracruzana. 2007.

Ramos García, José María: "Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo". COLEF/Porrúa, 2007.

Sánchez, Antonia: "Consejo de Desarrollo Municipal. Uruapan, Michoacán". En Guillén López, Tonatiuh; et. al. Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México. Premio Gobierno y Gestión Local 2005. CIDE, México, 2006, pp. 130-135.

Toledo Manzur, Carlos: Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. SAGARPA/FAO, julio de 2005.

Toledo Manzur, Carlos: Evaluación Alianza para el Campo 2005. SAGARPA/FAO, septiembre de 2006.

Velázquez, Emilia: "Intercambios económicos y organización regional en el totonacapan". En Hoffman, Odile y Emilia Velázquez: Las llanuras costeras de Veracruz. La lenta construcción de regiones. Universidad Veracruzana - ORSTOM, 1994, pp. 103-128.

Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales
Universidad Veracruzana, Diego Leño 8, C.P. 91000, Col. Centro.
Xalapa, Veracruz, México.
Telfax (012288) 12 47 19
E-mail: iihs@uv.mx