

**Ruth Pamela Cartagena Ticona, Manuel Roberto Parra Vázquez,  
Araceli Burguete Cal y Mayor y Antonio López Meza\***

# *Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas<sup>1</sup>*

Se analiza la constitución y operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas surgidos con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, destacando dos variables que califican dichos procesos: participación y toma de decisiones. Se explica respecto a los deficientes niveles de participación de los actores sociales como resultado de la cultura política generada por un incipiente proceso de descentralización y la relación estado-sociedad, basada en intercambios clientelares, corporativos y caciquiles. Se ubica a los consejos municipales en cuatro escenarios políticos con distintas posibilidades de gobernabilidad, evaluada por un conjunto de indicadores. Por último, se

---

\* Ruth Pamela Cartagena Ticona es maestra en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural, responsable de la Unidad de Recursos Genéticos en el Ministerio de Desarrollo Sostenible, La Paz, Bolivia, correo electrónico: pam\_cartagena@hotmail.com y pcartagena@mds.gov.bo. Manuel Roberto Parra Vázquez es doctor en Economía, investigador titular en El Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal, Chiapas, México, correo electrónico: mparra@scl.ecosur.mx. Araceli Burguete Cal y Mayor es candidata a doctora en Antropología y profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales y Antropológicos del Sureste, correo electrónico: burguete@juarez.ciesas.edu.mx. Antonio López Meza es candidato a doctor en Ciencias Sociales e investigador titular en El Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal, correo electrónico: almeza@scl.ecosur.mx. La presente investigación se desarrolló como parte de una tesis de maestría correspondiente a becas fomentadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno de México, y contó con el apoyo del Proyecto Semarnat-2002-C01-1109 "Uso rentable de los recursos naturales en la frontera sur de México", el cual ha sido apoyado por el Fondo Sectorial de Investigación Ambiental Semarnat-Conacyt.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 20 de enero de 2004 y aceptado el 11 de agosto de 2004.

muestran alternativas para mejorar los niveles de participación social en un ambiente altamente descentralizado para llegar a una gobernabilidad democrática como requisito indispensable hacia el logro del desarrollo rural sustentable.

*Palabras clave:* participación social, descentralización, gobernabilidad, toma de decisiones, Chiapas.

*Social Participation and Decision Making in Municipal Councils of Rural Sustainable Development of the Highlands of Chiapas*

**T**he municipal councils of rural sustainable development of the Highlands of Chiapas that arise from the Federal Law of Rural Sustainable Development, are analyzed in their constitution and operation process. This analysis makes emphasis in two variables that characterize these processes: participation and decision-making. The inefficient levels of participation in the social actors result from the political culture generated by an incipient process of decentralization and the link between government and society based on centralism, local despotism and corporative interchanges. These municipal councils are located in four political scenarios with different possibilities of governance, evaluated by a set of indicators. This work proposes alternatives to improve social participation in decentralized atmospheres and thus to arrive to a democratic governance as indispensable factor to achieve sustainable rural development.

*Keywords:* social participation, decentralization, governance, decision-making, Chiapas.

## INTRODUCCIÓN

La participación social es un fenómeno político que resulta de los contextos institucional y cultural, los cuales generan distintos escenarios y respuestas de la ciudadanía. Esta investigación ha sido realizada con el propósito de analizar los procesos de constitución y operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS), que buscan promover una mayor participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural sustentable. Se ha partido de la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué condiciones se requieren para que los CMDRS se conviertan en verdaderos espacios de participación y toma de decisiones para el desarrollo comunitario y municipal?

Para emprender la investigación se retoma el concepto de *descentralización* como eje rector del análisis, pues es uno de los factores preponderantes del contexto institucional que coadyuvará o limitará la participación de la sociedad. De la interacción entre descentralización y participación resultarán diferentes escenarios políticos dominados por un tipo específico de legitimidad, toma de decisiones, relaciones de poder y gobernabilidad en la región y los municipios.

En el trabajo de campo, se ha utilizado la metodología cuali-cuantitativa, basada en la investigación acción participativa (IAP), que parte de las necesidades sentidas de los grupos de población, los cuales intervienen durante todo el proceso de la IAP, y son beneficiarios, a la vez que productores, de conocimientos (Alcocer, 1998), para lo cual nos convertimos en miembros activos de los consejos municipales y distritales, o fungimos, cuando se requería, como facilitadores del proceso durante los 10 meses de investigación. Asimismo, para la captura de información, se aplicaron distintas herramientas a los actores involucrados en el proceso: cuestionarios (16 aplicados a coordinadores municipales), entrevistas semiestructuradas (14 en el nivel municipal, 5 en el estatal y 4 en el distrital), observación participante (en sesiones de constitución, regulares y otro tipo de reuniones), talleres con grupos focales (4 a nivel distrital) y revisión de documentos diversos (16 Planes de Desarrollo Municipal, un Plan de Desarrollo Regional, proyectos productivos, normas de operación de programa Alianza, actas de constitución y de sesiones regulares de los consejos). Se ha realizado el análisis de los resultados cualitativos sistematizando la información mediante las categorías sugeridas por Huberman y Miles (1994), referidas a tipo de participación, toma de decisiones, legitimidad y relaciones de poder, lo que permitió determinar las tendencias generalizadas descritas en el trabajo. Los resultados de los cuestionarios han sido sistematizados y analizados con la ayuda del programa SPSS.

El documento ha sido dividido en cuatro secciones: en la primera se revisan las políticas de apoyo al sector rural y la influencia del Banco Mundial, lo cual permitirá al lector adentrarse en la política social o de desarrollo implementada en Chiapas, de donde proviene actualmente esta nueva propuesta. En la segunda sección se describe y analiza el caso de los CMDRS de la región de Los Altos de Chiapas en cuanto a las potencialidades que otorga la ley y a las dificultades y limitaciones que enfrenta en su constitución y operación, lo cual revelará la situación actual de estos espa-

cios de concertación. La tercera sección muestra los escenarios políticos presentes en los municipios de Los Altos y, a partir de las observaciones, se ha elaborado un modelo que es resultado de las interacciones entre niveles de participación y grados de descentralización, las cuales generan indicadores políticos. En la última sección, se describen algunas alternativas de cambio para los municipios de la región de Los Altos de Chiapas.

#### CHIAPAS Y LAS POLÍTICAS DE APOYO AL SECTOR RURAL

El estado de Chiapas es territorialmente uno de los más grandes del país y se caracteriza por su alta riqueza cultural y natural. Sin embargo, también lo caracterizan los elevados niveles de pobreza y marginación, ya que 84.3% de su población coexiste por debajo de la línea de la pobreza-2.<sup>2</sup> Asimismo, los municipios que lo conforman poseen los índices más altos de marginación en el ámbito nacional. Prueba de esto es que en la región de Los Altos,<sup>3</sup> de los 18 municipios que la integran, 15 son de muy alta marginación, uno de alta marginación y dos de baja marginación. Esta región se encuentra densamente habitada por población perteneciente en su mayoría a las etnias tzotzil y tzeltal, 89% del total vive por debajo de la LP-2 y sus niveles de analfabetismo oscilan entre 17.74 y 68.48% en la población mayor de 15 años (Sedesol, 2003; Colmex, 2003).

Debido a estas características de pobreza y marginación, se han puesto en marcha en el estado y en la región muchos programas de asistencia social, ya que, según García y Villafuerte (2000), desde la década de 1950 Chiapas se ha convertido en el laboratorio de las políticas sociales que pretenden, por un lado, integrar en el desarrollo nacional a los sectores hasta ahora excluidos y, por el otro, eliminar la pobreza. Las políticas y programas implementados han sido diversos, lo que implicaría una descripción detallada —ese aspecto queda fuera de los objetivos de este trabajo—, por lo que se intentará trazar un panorama generalizado de dichas políticas, a fin de plasmar algunos antecedentes importantes para la comprensión de este trabajo.

<sup>2</sup> La línea de la pobreza-2 incluye, además de alimentos, otros gastos esenciales (vestido, calzado, educación, vivienda, salud y transporte público).

<sup>3</sup> El estado de Chiapas se encuentra dividido en nueve regiones: Altos, Centro, Sierra, Selva, Norte, Soconusco, Fronteriza, Frailesca e Istmo Costa.

En Chiapas, las políticas implementadas en el sector agropecuario en los últimos 70 años han sido de tres tipos: con enfoque asistencialista indigenista (1930 a 1960); agrícolas, restringidas a la construcción de infraestructura y apoyos directos a las regiones con capital (1970 a 1982); y agrarias y agrícolas hacia el sector rural agropecuario (de 1983 a 1988). La mayoría de estas políticas no cuenta con un diseño de programas y tiene gran acento asistencial, aunque han cambiado de mayor a menor asistencialismo. Es importante mencionar que, en la segunda y tercera etapas, se incluye el componente crédito; los programas solicitan cada vez mayor participación de los beneficiarios<sup>4</sup> y, por último, si en general los programas implementados no respondían a una planeación ordenada, en los últimos tiempos se incluye este componente como requisito (García y López, 1990). Se evidencia que priman tres criterios: los de subsidio masivo al campo y las ciudades dirigidas a toda la población; los de focalización dirigidos a grupos prioritarios; y los de distribución de recursos a través de organizaciones sociales dirigidos a organizaciones de productores y municipios.

El escenario de apoyos al combate a la pobreza o política social<sup>5</sup> en Chiapas ha sido diverso, pero en general dos aspectos lo caracterizan: programas con ineficiencias en diseño y aplicación, y programas cuyos objetivos no siempre estuvieron explícitos, lo que reconocen Camacho y Lomelí (2002) como *objetivos ocultos*, orientados a la manipulación de los beneficiarios en función de las elecciones o al mantenimiento de gobernabilidad.

Es importante mencionar la intromisión de la banca multilateral en estos programas, la cual, además de imponer condiciones a los créditos, influye en el tipo de políticas a partir de recomendaciones acerca del uso de recursos naturales o cuestiones sociales. Éste es el caso del Banco Mundial (BM), que posee políticas orientadas especialmente al desarrollo rural, el control de la corrupción, la protección ambiental, el desarrollo municipal y la participación ciudadana (Wolfensohn, 1998).

<sup>4</sup> Aunque los requisitos de participación han aumentado, esto, más que a la participación en la planeación y evaluación, ha estado orientado a la participación en la ejecución de programas o "participación como mano de obra barata".

<sup>5</sup> Algunos autores reconocen como iguales el combate a la pobreza y la política social; sin embargo, Camacho y Lomelí (2002) hacen una distinción y señalan que la política social es una respuesta del modelo neoliberal que no tiene el objetivo de generar desarrollo, sino sólo compensar el proceso de desigualdad y exclusión generado por éste.

En 1995 el BM, mediante la Directriz Operativa 4.20, realizó un diagnóstico de la situación en los estados de Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz, a partir del cual se estableció el Proyecto de Desarrollo Sustentable para Zonas Rurales Marginadas que, en 1997, se extendió a Puebla, Michoacán, Guerrero y Chiapas. Este programa, bautizado en Chiapas como Zonas Rurales Marginadas (Zoruma), tenía como objetivo atender a los municipios más marginados del estado mediante el impulso a proyectos de desarrollo, diseñados de manera *participativa*, que incluyeran en su diseño la *protección ambiental* y la *innovación tecnológica* y que aseguraran la *rentabilidad económica*.

Para la implantación del Zoruma en Chiapas, se conformó el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable más cinco consejos regionales de desarrollo sustentable (Cordes), uno para cada región. El programa consideraba un sistema de capacitación para el personal ejecutivo, técnico y productores, y además cubría los costos de los estudios necesarios para el diseño de proyectos, aunque a la par también se estableció un complejo sistema administrativo que, con el tiempo, se convirtió en una pesada carga para su ejecución exitosa.

Por otra parte, tras su adhesión a la Agenda 21, México contrajo compromisos en materia de sustentabilidad,<sup>6</sup> para lo cual desarrolló diferentes estrategias, por lo que, a finales de 2001, decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que promueve el desarrollo rural sustentable, entendido como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio” (H. Cámara de Diputados, 2001).

Con base en la experiencia desarrollada en el programa Zoruma y en el nuevo marco legal vigente, se estableció la obligatoriedad de conformar los consejos de desarrollo rural sustentable (CMDRS) en las tres instancias de gobierno, con un di-

<sup>6</sup> Aunque México ha adoptado el desarrollo sustentable como rector de sus acciones, esto responde a compromisos internacionales, ya que, como reconoce Romero (2002), aún es difícil gestionar las tres dimensiones del desarrollo, pues se trata de un desarrollo integral en el que la sustentabilidad debe ser un eje transversal de todas las acciones y no responsabilidad de una secretaría. Así, muchas políticas económicas aún suelen incentivar pautas de producción que deterioran los recursos naturales e inciden en un crecimiento económico desigual y socialmente polarizante.

seño bastante homogéneo. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) son responsables normativa y operativamente de la aplicación de la ley y del manejo del programa Alianza Contigo. Los objetivos del programa son la atención de grupos prioritarios y la integración a cadenas agroalimentarias y de pesca. Alianza tiene tres subprogramas: Programa de Apoyo a la Inversión Rural (Papir), Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca) y Programa de Fortalecimiento a Empresas y Organizaciones (Profemor),<sup>7</sup> que actualmente satisfacen las demandas de proyectos productivos en los municipios.

#### LOS CMDRS DE LOS ALTOS: POTENCIALIDADES DE DISEÑO Y LIMITACIONES EN SU OPERACIÓN

Los CMDRS surgieron con la aprobación de la LDRS promulgada el 7 de diciembre de 2001 por el Congreso de la Unión y son “instancias locales de participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades, la planeación y distribución de recursos públicos que se destinen al apoyo de inversiones productivas y de desarrollo rural sustentable”,<sup>8</sup> que pretendan promover el desarrollo rural a partir de la concurrencia de recursos de entidades federativas y estatales que integran ahora el Programa Especial Concurrente (PEC).

La figura de consejos de desarrollo rural está presente en las tres instancias de gobierno —federal, estatal y municipal— integrando para algunos casos los consejos distritales como nexo entre municipio y estado. Los consejos incluyen en su diseño instancias anexas encargadas de funciones específicas, especialmente administrativas y de evaluación, como la Unidad Técnica Operativa del Estado (UTOE) y el Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (Fofae) las que, además de encargarse de la evaluación de factibilidad de los proyectos y la asignación de recursos, complican

<sup>7</sup> Papir invierte en infraestructura productiva, mediante la lógica de 70% de subvención y 30% de aporte de los productores. Prodesca está destinado al pago de prestadores de servicios profesionales (PSP) que se encargan de la elaboración de proyectos a partir de las demandas de los grupos organizados. Profemor está destinado al pago de servicios profesionales de los coordinadores municipales, que son el enlace entre el gobierno del estado y los municipales, y están contratados para la realización de diagnósticos municipales y planes de desarrollo municipal, además de la conformación de los CMDRS en los 18 municipios de la región.

<sup>8</sup> H. Cámara de Diputados, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 7 de diciembre de 2001.

su operatividad por la alta dependencia y la coordinación que debe existir entre e intra niveles, hecho todavía lejano de la realidad chiapaneca. El detalle se puede apreciar en la figura 1.

Hasta 2001 funcionó en Los Altos el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (Cordes) y, tras la aprobación de la ley, se adecua al Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS), debido a que los actores convocados para su integración y las funciones asignadas son similares.<sup>9</sup> Una de sus obligaciones es impulsar la conformación de los CMDRS, integrados por: el presidente municipal (quien podrá presidirlo), el jefe del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural<sup>10</sup> de la región (quien fungirá como secretario técnico) y representantes de entidades estatales y federativas, de organizaciones sociales o privadas de caracteres económico y social del sector rural en el municipio (que se constituirán en vocales), similar conformación a la de otras instancias de gobierno.<sup>11</sup> Sus papeles son dar funcionalidad y hacer operativos estos consejos para que, desde el municipio, se defina la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales que integrarán al Programa Especial Concurrente (PEC).

Teóricamente, los consejos se convertirían en espacios incluyentes de participación y toma de decisiones para el desarrollo rural sustentable en los municipios, por lo que requerirán alta coordinación interinstitucional entre los diferentes ámbitos de gobierno, información fluida y la descentralización no sólo de funciones sino también de atribuciones hacia los municipios. Sobre la base de estos supuestos, emprendemos el análisis y discusión de los resultados, que dividiremos en dos apartados basados en las potencialidades y limitaciones de los CMDRS en Los Altos. Sin embargo, antes de proseguir con la discusión, se hace necesario aclarar los conceptos de *participación social* y *toma de decisiones*, ya que los utilizamos a lo largo de la discusión y se han definido durante el proceso de la investigación con base

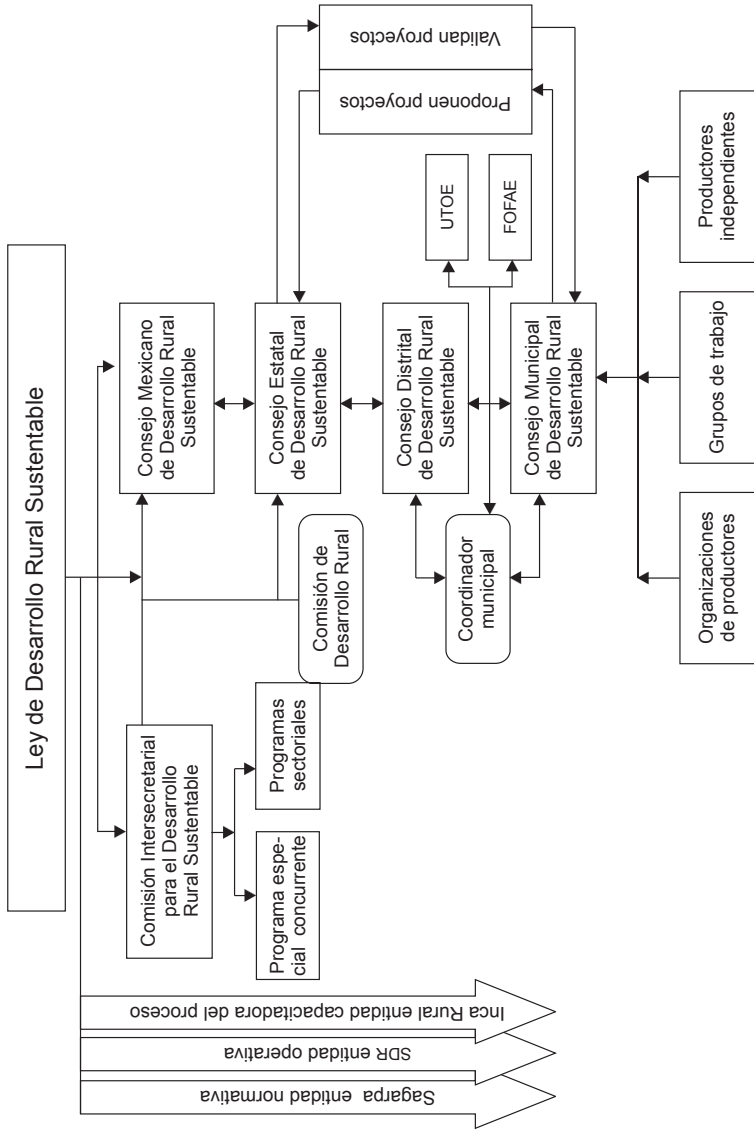
<sup>9</sup> El proceso completo del funcionamiento del Cordes, ahora CDDRS, en la región II Altos se puede encontrar en el trabajo de Romero (2003). Planear participativamente: institucionalización de la participación social en el Consejo Distrital de Los Altos de Chiapas, trabajo que aún se encuentra en prensa.

<sup>10</sup> Los Cader dependen de la Sagarpa y se encuentran a cargo del programa Procampo. En Los Altos existen tres Cader, con sede en San Cristóbal, Chenalhó y Huixtán, que atienden a los 18 municipios alteños.

<sup>11</sup> En el caso del consejo regional, asume el papel de presidente el delegado regional de la SDR y, como secretario técnico, está el jefe de distrito de la Sagarpa; para el consejo estatal fungirán como presidente el gobernador del estado y como secretario técnico el delegado estatal de la Sagarpa.



FIGURA 1. ESTRUCTURA DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SOBRE LA BASE DE LA LDRS



Fuente: Elaboración basada en "El municipio en el marco de la LDRS", Sagarpa, SDR, 2002.

en literatura especializada en la temática y observaciones de campo que coadyuvaron a su enriquecimiento en función de la realidad local.

La *participación social*, para fines de este trabajo, se entiende como el acto de “tomar parte” o convertirse en miembro de un espacio de concertación de manera organizada, ya sea como comunidad, organización o grupo de productores, a fin de planear acciones y tomar decisiones que afectan a su desarrollo (Merino, 1997). Asimismo, se recuperan los cuatro tipos o niveles de participación propuestos por Font *et al.* (2000): informativa, consulta, codecisión y cogestión, ordenados de manera ascendente de acuerdo con su calidad. Sin embargo, se hace pertinente señalar que, en el trabajo de campo, se ha encontrado un tipo más limitado de participación de los que señalan Font *et al.*: la participación protocolaria.<sup>12</sup>

Cabe recalcar que la participación será el resultado de los contextos institucional y cultural, ya que cada uno de éstos influirá positiva o negativamente en ella. El contexto institucional implica marco legal, normas, mecanismos de participación, grados de descentralización, dicho de otra manera: las reglas del juego en general, condiciones que coadyuvan o dificulten la participación de la sociedad. El contexto cultural se refiere a la historia de la comunidad o municipio, los recursos, los tipos de liderazgo, la cultura política, las capacidades locales, etc., los cuales serán, en su conjunto, condiciones sociales locales que tendrán una influencia en la promoción o detrimento de la participación social.

La *toma de decisiones* es el proceso de selección de una o varias alternativas que han sido establecidas con base en la información recibida. Para los CMDRS en Los Altos se distinguen tres tipos: autoritarias, dirigidas y concertadas,<sup>13</sup> dependiendo

---

<sup>12</sup> *Participación protocolaria* es la asistencia que se realiza por regla ceremonial o diplomática establecida por costumbre vigente en las comunidades o municipios. La *informativa* está dada por la asistencia a sesiones y reuniones de consejo para recibir información o informar ante ella algo que compete a su comunidad o municipio. *Consulta* es la asistencia para examinar algún asunto entre varias personas para pedir su parecer o llegar a algún dictamen. *Codecisión* es cuando se llega a determinar o resolver de manera conjunta un problema o asunto que concierne a la comunidad o municipio. *Cogestión* es el nivel óptimo y deseable de participación, en el que los participantes no sólo asisten, pues se informan, examinan y resuelven sus problemas, tienen el poder de decidir y también la disponibilidad de hacer diligencia para el logro de objetivos trazados por la comunidad o municipio.

<sup>13</sup> Decisiones autoritarias son aquellas en las que el funcionario, líder o representante ejercen el poder sin limitaciones, es decir, carente de participación. Decisiones dirigidas son las actitudes en las que el funcionario, líder o representante suele conducir a los participantes para que tomen la decisión más acertada según su criterio. Decisiones concertadas se establecen bajo circunstancias de alta participación y establecimiento de pactos o acuerdos dentro del grupo.

de quién o quiénes tomen la decisión. Los actores que toman las decisiones acerca de proyectos productivos corresponden a tres niveles para fines de nuestro estudio: actores locales (funcionarios municipales, representantes de organizaciones de productores y representantes de las dependencias), actores regionales (funcionarios de las dependencias, representantes de instituciones y despachos y representantes de organizaciones de productores) y actores estatales (funcionarios ejecutivos, funcionarios administrativos-operativos, responsables de los programas), que también están influidos por las condiciones institucionales y culturales de cada ámbito.

#### RESULTADOS FRENTE A LAS POTENCIALIDADES DE DISEÑO DE LOS CMDRS

Las potencialidades evidentes en el diseño de los consejos municipales son la promoción de la participación, tanto para la planeación como para la distribución de recursos públicos orientados al desarrollo rural. La participación que se pretende promover en el seno de los CMDRS es una iniciativa del gobierno federal que debe ser comprendida en el contexto político que crea el conflicto zapatista y por las presiones que el gobierno federal recibe de su compromiso en políticas mundiales, sobre todo en lo relativo a la agenda ambiental.

Tal preocupación se traduce en nuevas orientaciones del diseño institucional que incorpora valores de participación ciudadana, aunque la teoría o los preceptos filosóficos sobre los que estas iniciativas se sustentan no siempre tienen traducción en la práctica. En el caso que nos ocupa, son frecuentes las expresiones de algunas autoridades que indican que ahora “por ley” se deberá participar en la planeación del desarrollo, olvidándose de que, por las condiciones particulares del estado, la cultura política<sup>14</sup> (componente importante del contexto cultural) influye para que la participación sea o no efectiva, ya que en Los Altos de Chiapas persisten factores que se resisten a desaparecer, como señala Peschard (1997); por un lado, la relación estado-sociedad fincada en una red de intercambios clientelares, corporativos y autoritarios y, por el otro, al interior de los municipios, la convicción de que las capa-

<sup>14</sup> Peschard (1997) define cultura política como un conjunto de valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y su papel dentro de dicho sistema; los individuos adoptan estas percepciones como una manera de dotar de significado a su acción y participación política.

ciudades de los presidentes municipales son omnipotentes, por lo que no hay razón para participar en procesos de planeación, ambos resultado de más de 70 años de hegemonía priísta.

En los últimos años se ha generalizado y aun vulgarizado el uso del término *participación*. La tendencia es pensar que participar simplemente es un mecanismo de consulta o un adjetivo deseable para cualquier tipo de proyecto, reunión o acto cotidiano. Este fenómeno no es ajeno a los municipios alteños; no es de extrañar que en los consejos municipales la participación se perciba como un requisito para otorgarle legitimidad a partir de la presencia de los productores, pero sólo de una manera formal. Participación es una palabra clave presente en numerosos proyectos, pero sin que se traduzca en cambios relevantes en la relación estado-sociedad o en la relación de los ciudadanos con las instituciones de gobierno. Tal situación ha conducido a trivializar el concepto, a la vulgarización de su uso y al vaciamiento de su significado, ya que en el tema que nos interesa, los CMDRS, el tipo predominante de participación es la protocolaria e informativa, tanto en las sesiones de constitución como en las ordinarias.<sup>15</sup>

Se ha observado en algunos municipios la existencia de líderes de organizaciones o grupos de productores con alta capacidad de organización y gestión que asisten a las sesiones de consejo y participan de manera más activa (tipo de participación ubicado entre consulta, codecisión y cogestión), pues les resulta muy atractivo participar en un nuevo espacio donde puedan gestionar proyectos. La participación de estos líderes se ha dado con más frecuencia en las sesiones de constitución, aprovechándolas para emprender la gestión de sus proyectos ante las dependencias o validarlos ante los consejos; sin embargo, en la mayoría de los casos no se han vuelto a presentar después de la primera sesión, ya que los CMDRS no cuentan con un techo presupuestario seguro y, por tanto, prefieren seguir gestionando sus proyectos directamente con las dependencias o incluso directamente con altos funcionarios del gobierno estatal.

---

<sup>15</sup> Las sesiones ordinarias fueron muy escasas, pues en algunos municipios sólo se realizó la sesión de constitución, mientras que en otros no sobrepasaron de dos sesiones aparte de la de constitución. Los motivos son diversos, pero uno de los principales es que, al no existir un techo presupuestario mediante el cual planear, hubo una desmotivación visible en los asistentes que se reflejó en la escasa asistencia a sesiones posteriores de consejo, no sólo por parte de los vocales sino también del presidente del consejo.

Así, la noción de participación tiene, en general, distintos significados para los diversos actores relacionados con los CMDRS. Se observó que la idea de participación que predominaba y que compartían los diversos agentes que participaron en esta primera fase de los consejos (2002-2003) era considerada como un mecanismo de consulta y validación. Esta forma de utilizar el concepto, que se presenta con mucha frecuencia en el oficio de administrar, ha sido utilizada únicamente para fines estadísticos como un indicador cuantitativo que registra la participación de los productores desde una perspectiva cuantitativa, pero no evalúa la calidad de la participación.

Finalmente, el logro de la participación en los CMDRS no es un fin como tal, sino un medio para tomar decisiones concertadas respecto a la planeación del desarrollo y la distribución de recursos. En las escasas sesiones de consejo de esta primera fase, la toma de decisiones ha estado limitada a dos cosas: llegar a acuerdos acerca de las fechas de sesiones ordinarias de consejo y validar el diagnóstico municipal o las líneas estratégicas del PDM; en ningún caso se han tomado decisiones referentes a la distribución de recursos públicos. Aunque las decisiones deberían aplicarse de manera concertada en el seno de los CMDRS, por la falta de información que ha caracterizado a este proceso, han estado en su mayor parte a cargo de actores institucionales (principalmente funcionarios municipales) y muy raras veces han sido propuestas por los actores locales (algunos miembros más activos del consejo). Por tanto, la toma de decisiones en los CMDRS ha sido por lo general autoritaria o de consulta. Al respecto, se abundará en los siguientes puntos.

### Participación para la planeación

La planeación es uno de los principales objetivos de los CMDRS y la manera de darle operatividad en los municipios ha sido la elaboración de los PDM, documentos rectores del quehacer municipal para cada gestión gubernamental, cuya elaboración, en el caso de los municipios alteños, estuvo bajo la responsabilidad de los coordinadores municipales contratados por el subprograma Profemor, que además tenían entre sus compromisos impulsar la constitución y operación de los CMDRS. Las tareas asignadas a los coordinadores estuvieron acompañadas por un largo pero in-

cipiente proceso de capacitación impartido por el Instituto de Capacitación Rural (Inca Rural),<sup>16</sup> que mediante cuatro módulos brindó elementos básicos para que la elaboración de los PDM fuera participativa, incluyente y cimentada en tres componentes: ambiental, económico y social.

Si bien al finalizar 2003 se lograron 16 PDM para los municipios que conforman la región, no todos se concluyeron en los tiempos establecidos y con la calidad requerida. Se previeron para marzo del mismo año; sin embargo, desfases en la capacitación, así como deficiencias en los documentos presentados, fueron motivo del rechazo que influyó en la calificación efectuada por el Inca Rural. El 100% de los coordinadores entrevistados reconoce que la metodología brindada fue muy buena, pues les permitió integrar toda la problemática municipal; sin embargo, también identifican como limitante la falta de flexibilidad en la evaluación que se les efectuó, ya que estuvo orientada al cumplimiento de metodología y contenidos homogéneos para todos los municipios que, en muchos casos, por sus características particulares, tuvieron que forzarse a cumplir.

Los PDM en ningún caso son conocidos u operados por el ejecutivo municipal, lo cual ha repercutido en la falta de respaldo institucional hacia los coordinadores, que han identificado entre sus principales limitaciones durante la elaboración del diagnóstico municipal la escasa o fría intervención del ayuntamiento y las comunidades muestreadas para la identificación de problemas. La falta de recursos económicos para su movilización y realización de talleres ha sido identificada como otra limitante importante. Aunque los recursos estuvieron previstos por el programa como *gastos de operación*, no se pudo ejercerlos o fueron desembolsados fuera de tiempos oportunos por problemas de ineficiencia y tardanza administrativas. Por tanto, se evidencia en esta etapa de planeación que la participación de funcionarios municipales así como de comunidades y productores ha sido protocolaria o informativa, pues la elaboración del PDM ha contado con la participación de un sector poco significativo de la población y, si bien no todos pueden participar, por lo menos hizo falta un buen proceso de difusión y validación del documento.

<sup>16</sup> El Inca Rural es una entidad especializada en capacitación contratada para todo el proceso: formación de prestadores profesionales de servicios profesionales (PSP y coordinadores municipales), capacitación de los funcionarios de las diferentes dependencias estatales o federales relacionadas con esta temática y difusión de la ley.

Por otra parte, cabe mencionar que desde hace algunos años existen en los municipios muchas otras figuras diseñadas para la planeación del desarrollo,<sup>17</sup> siendo las más inmediatas los Comités de Planificación del Desarrollo Municipal (Coplademun).<sup>18</sup> Los CMDRS y los Coplademun tienen altas coincidencias en su diseño y convocan a los mismos actores, pero no coordinan acciones. Los Coplademun están dirigidos por la Secretaría de Planeación (Seplan), a la que los ayuntamientos entregan un PDM al comienzo de su gestión como requisito para tener acceso a recursos de los ramos 33 y 26, razón por la cual en los municipios alteños existe mayor respaldo a éste, pues es el medio privilegiado para satisfacer las demandas comunitarias, aun cuando, lejos de privilegiar la planeación, sea más bien un ente de distribución de recursos.

Los fondos del Coplademun tienen una particular forma de asignación en los municipios alteños, pues se realizan obras municipales de manera rotativa con base en listas de comunidades o mediante criterios de número de habitantes. Esta práctica de distribución de los fondos municipales es poco eficiente para la planeación, pero efectiva para efectos de la gobernabilidad municipal, además de estar soportada por prácticas culturales.<sup>19</sup> Por tanto, podemos ver que el Coplademun no opera de acuerdo con los criterios que la norma establece. Los mecanismos de planeación son reinterpretados y reelaborados por los ciudadanos de los municipios alteños y no pasan por una idea de “planeación”, sino por la noción de participación y de gobernabilidad.

<sup>17</sup> En “Los municipios en Chiapas”, documento en borrador, Burguete (2003) hace una revisión detallada de instancias municipales de planeación. Señala los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) en la década de 1970, el Convenio de Confianza Municipal y el Plan Chiapas en la década de 1980, y los Comités de Planeación del Estado (Coplades) y Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) para las últimas dos décadas.

<sup>18</sup> Los Coplademun son entidades colegiadas que funcionan a escala municipal con fondos de los ramos 26 y 33, destinados a apoyar el fortalecimiento municipal y la infraestructura social municipal, respectivamente.

<sup>19</sup> En el interior de los municipios alteños existen muchas otras acciones que las comunidades realizan de manera rotativa. Por ejemplo, el aporte de servidores (alguaciles, ayudantes, auxiliares, mensajeros) y de cargueros (los que ocupan cargos) desde las comunidades a la cabecera municipal se realiza de manera rotativa; en algunos casos, como en Chamula, el cargo de presidente municipal, o en Amatenango del Valle, los cargos de presidente municipal o juez son desempeñados de manera rotativa entre los barrios que integran el municipio. Incluso esta noción de obligaciones y beneficios rotativos se ha reelaborado en la vida política y los municipios indígenas alteños que integran el distrito electoral se rotan desde hace varios años –los candidatos del Partido Revolucionario Institucional– el puesto de diputado, cargo que ocupa el presidente municipal en funciones en el momento de la elección.

Se puede impugnar y finalmente acusar por desvío de fondos a los presidentes municipales que violentan estas prácticas y deciden aplicar los recursos del Copladem mediante otros mecanismos o criterios de distribución. Por supuesto que tales prácticas tienen la agravante de no impulsar programas de desarrollo relevantes y muchas veces tales recursos, escasos ante la magnitud del rezago, se pulverizan y no siempre son ejercidos de una manera eficiente. El siguiente testimonio obtenido en un municipio de la región de estudio puede ilustrar esta práctica cultural:

El Copladem prácticamente funciona cuando se tiene que analizar alguna obra que llega a las comunidades. Entonces la gente observa, colabora, trabaja y también vigila el avance de la construcción de obras; para eso se reúnen para analizar cuando está en construcción. Las obras se priorizan en forma rotativa. Por ejemplo, el año pasado atendimos 22 comunidades y la gente que no le toca no se enoja, porque se tiene un listado y ellos están conscientes de qué número son y si, por ejemplo, estamos en el 11, no pueden esperar que este año les toque a los 30 o 40, porque no alcanzaría. Se hace en forma rotativa, así que la gente ya sabe. Aquí está el listado y a partir de esto comunicamos en una reunión del Copladem a quiénes les corresponde este año y se va etiquetando el recurso... (Testimonio brindado por un presidente municipal en la región Los Altos de Chiapas,<sup>20</sup> *Diario de campo* 20/09/2003.)

Por último, si bien el consejo del Distrito Altos tiene avances en materia de planeación, ha venido realizando acciones diversas para impulsar la participación social en estos espacios y es el único en el estado que cuenta con un Programa Regional de Desarrollo Sustentable,<sup>21</sup> no ha tenido injerencia en el trabajo de los coordinadores, pues la metodología del Inca Rural ya contaba con un diseño homogéneo aplicado en todo el país, además de haberse detectado resistencia a la coordinación de parte de los funcionarios de la entidad capacitadora con el consejo distrital.

<sup>20</sup> Se han realizado sólo tres entrevistas a presidentes de los 18 municipios, debido a la dificultad de acceso a estas autoridades. Asimismo, los que accedieron a brindar una entrevista para este trabajo de investigación mostraron predisposición a brindar información con la sugerencia de que ésta sea utilizada de manera anónima.

<sup>21</sup> El plan se ha venido trabajando desde el Cordes y se basa en seis pilares de la sostenibilidad: viabilidad productiva, seguridad alimentaria, protección ambiental, viabilidad económica y aceptación social, cultural y educativa.



## Participación para la asignación de recursos

Respecto a la asignación de recursos, la situación de los CMDRS es muy desventajosa, pues éstos no cuentan con un techo presupuestario por municipio, ya que el recurso destinado a los subprogramas de Alianza es global por distrito, manejado actualmente de manera centralizada desde la SDR del estado. La asignación de montos destinados por distrito se define en el seno del Consejo Estatal y usualmente no responde a las necesidades reales de la población en los distintos distritos, pues se priorizan otras líneas productivas de mayor competitividad en el ámbito estatal, como son la ganadería y la fruticultura. Asimismo, el consejo estatal no opera de manera regular y es poco representativo, pues ni siquiera cuenta con la participación de los delegados regionales que influirían cualitativamente en mejorar los criterios de asignación de recursos.

Actualmente, el acceso a los recursos de Alianza está condicionado a que los grupos de productores o municipios gestionen proyectos ante el distrito, pues los consejos municipales tampoco operan de manera regular. Los proyectos por gestionar en el distrito deben ser ajustados a las líneas estratégicas que ha definido el consejo distrital,<sup>22</sup> de tal modo que la documentación de estos proyectos ya avalados por el distrito pase a las ventanillas del gobierno del estado para que sean aprobados y financiados. Por tanto, el acceso a los recursos estará en función de la capacidad de gestión y organización de grupos de productores o municipios, incumpliendo de tal forma con los objetivos de los consejos y del programa Alianza, porque en ambos se señala que todos los agentes de la sociedad rural tendrán acceso a los recursos, dando prioridad a grupos vulnerables como son mujeres, jóvenes, ancianos.

Hoy en día, los recursos destinados a inversiones productivas están en manos de las dependencias estatales y federales con presencia en el municipio, ya que en los ayuntamientos, aunque cuentan con techos presupuestarios fijos provenientes de los ramos 33 y 26, por su naturaleza y por la concepción de desarrollo que tienen los funcionarios municipales, se prioriza la construcción de obras físicas e infraes-

<sup>22</sup> Esto sólo para el caso del Consejo del Distrito Altos, pues es el único que cuenta con un programa regional de desarrollo, en el que se han establecido líneas estratégicas que responden al desarrollo sustentable; en el resto de los distritos aún se asignan los recursos de acuerdo con la demanda y no según criterios de planeación de largo plazo.

estructura en demeritación de la inversión productiva, no obstante que la población económicamente activa de los municipios alteños dedicada a actividades primarias sobrepasa 70% (INEGI, 2000).

Esta preferencia de inversión en infraestructura social se justifica no sólo en el hecho de que una obra física es mejor reconocida y agradecida en el nivel de la población, sino en que la mayoría de los municipios de la región presentan condiciones de alta y muy alta marginación; por tal razón, es comprensible que la principal demanda social esté relacionada con criterios de infraestructura: construcción de hospitales, caminos, puentes, escuelas, sistemas de agua potable, entre otros, y que resulten escasos los montos para inversiones productivas.

Esta limitación no ha podido ser superada aún, incluso con programas que han gozado de fondos relevantes como fue el caso del Zoruma que presumía la participación de los productores en la definición e implementación del proyecto. Sin embargo, Perola y Burguete (2002) demostraron lo contrario al evaluar el desempeño de dicho programa, indicando que fue deficiente, con problemas en los mecanismos de coordinación interinstitucional y que no pudo consolidar su presencia y cumplir con las metas programadas por tratarse aún de un ámbito de planeación muy macro que no consideraba la gran heterogeneidad social y cultural en la que debía aplicarse. De esta manera, al finalizar el milenio, el acceso a fondos para proyectos productivos en la región se limitó a programas sociales masivos, como el Procampo, que no promueven la organización ni mucho menos las capacidades de gestión en los productores.

#### LIMITACIONES QUE ENFRENTAN LOS CMDRS DE LOS ALTOS EN SU OPERACIÓN

Los CMDRS de Los Altos enfrentan una serie de limitaciones determinadas no sólo por el diseño homogéneo que impone la LDRS —que por cierto aún no ha sido adecuado para las condiciones del estado—, sino también por causas internas a los municipios, como la cultura política de exclusión y las escasas capacidades locales, entre las principales, que no han coadyuvado a un avance sustancial de estos espacios de concertación. Aunque por mandato de la ley se han constituido todos los CMDRS en la región, pocos o casi ninguno operan regularmente y menos cumplen las fun-

ciones asignadas. Incluso se ha observado, tanto en funcionarios municipales como en estatales, una tendencia a simular que los consejos operan adecuadamente, lo cual puede ser constatado en diversos documentos e informes respecto a los avances de la LDRS.

La problemática de los CMDRS fue identificada, analizada y priorizada en cuatro talleres con grupos focales organizados para los fines de esta investigación, en los que participaron funcionarios del Distrito Altos y coordinadores municipales. Para la priorización y análisis de problemas, se utilizó como herramientas la lluvia de ideas y el árbol de problemas, trabajados en la primera fase de la investigación y complementados durante los 10 meses de investigación.<sup>23</sup>

En la figura 2, se muestra el árbol de problemas en el que se ha determinado como problema central *la inoperatividad de los CMDRS*, causada por: deficiente e inapropiada difusión de la ley, descoordinación interinstitucional, falta de respaldo institucional y cultura política de exclusión, todos coadyuvados por deficientes procesos de descentralización del estado, que analizaremos en este apartado. La parte superior señala los efectos inmediatos que esta problemática genera en los municipios alteños y que se transforman en indicadores de la débil democracia que vive el país, pero especialmente el estado, lo que nos llevará a diferentes escenarios políticos presentes en la región.

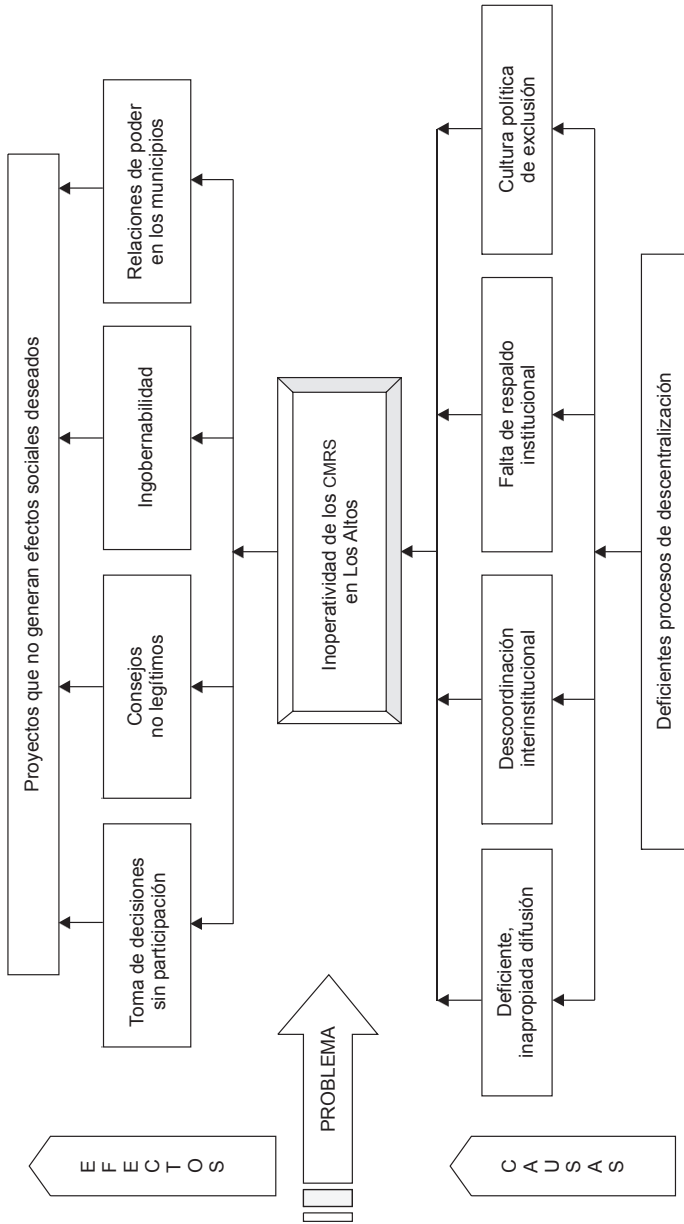
### Deficiente e inapropiada difusión de la LDRS

La difusión de la ley ha sido muy deficiente en sus dos primeros años y, al ser la información un elemento clave para la toma de decisiones, su déficit tiene una influencia negativa directa en la promoción de la participación social en los CMDRS. Se han realizado diversos actos y talleres para difundir la ley, así como la importancia de los CMDRS,<sup>24</sup> dirigidos específicamente a presidentes municipales. Los resultados

<sup>23</sup> Para los talleres se utilizaron diferentes herramientas participativas como son: la lluvia de ideas, la matriz de análisis estructural, los árboles de problemas y objetivos, etcétera.

<sup>24</sup> Desde un taller denominado “1er. Encuentro Nacional de Consejos Municipales”, realizado en la Ciudad de México, hasta réplicas de la misma temática en diferentes estados del país. Estos actos son promovidos principalmente por la Sagarpa y facilitados por el Inca Rural. Para el caso de Los Altos se han realizado varias sesiones informativas en el seno del Consejo Distrital y otro con base en la coordinación de la SDR y Ecosur.

FIGURA 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA INOPERATIVIDAD DE LOS CMDRS



Fuente: Elaboración con base en información obtenida en talleres participativos.

fueron en general de dos tipos: asistencia de presidentes con altas expectativas sobre apoyos económicos para sus municipios o inasistencia y desinterés de presidentes que por mero protocolo envían a algún representante sin capacidad de decisión y que poco y mal informa en el municipio acerca del evento.

Para la constitución de los CMDRS, los presidentes municipales, en coordinación con los jefes de los Cader, debieron realizar convocatorias abiertas según lo especificado en el reglamento elaborado por la Sagarpa; sin embargo, las convocatorias estuvieron a cargo de los coordinadores municipales y carentes de la apertura necesaria, ya que en 60% de los casos fueron por oficio dirigido a los representantes de comunidades o grupos de productores, 33% por carteles publicados en el municipio y 6.7% se informó en las reuniones del municipio. Esta situación, además de implicar una deficiente difusión de la constitución de los consejos, ha desembocado en una escasa representatividad de los actores sociales.

Las convocatorias fueron dirigidas a algunos agentes municipales y representantes de organizaciones de productores que simpatizan con el gobierno de turno. Esta actitud se asienta en la vieja cultura corporativa del PRI, pues durante décadas antes del gobierno de Pablo Salazar las políticas públicas fueron canalizadas con criterios partidarios. La oposición fue regularmente excluida de los fondos públicos, por lo que, en la actualidad, los funcionarios del gobierno del estado realizan las mismas prácticas y, por su cuenta, convocan selectivamente a personajes que les son afines, lo cual ha generado un sentimiento de exclusión política dentro de los que no militan en los partidos que llevaron al actual gobernador al poder. Esta situación se complica y tensa, porque las autoridades municipales hacen exactamente lo mismo, pero desde el PRI, ya que éste gobierna la mayoría de los municipios alteños (anexo 1). Por tal motivo, y en una actitud de revancha, muchos presidentes municipales han ignorado o se han mostrado indiferentes frente a la importancia de este evento. Se aprecia en los siguientes testimonios la cultura política de exclusión y el tráfico de influencias característico del sistema político mexicano, del que obviamente forman parte y hacen suyo los mayas alteños.

...la convocatoria fue un papel abierto, pero lógicamente la instrucción del presidente fue manejarlo no tan abiertamente; entonces fuimos, lo pegamos y

cumplimos con las reglas, pero en lugares estratégicos para nosotros... (Testimonio brindado por un coordinador municipal, Altos de Chiapas, *Diario de campo 11/08/03.*)

...hicimos invitaciones dirigidas, oficios dirigidos a los agentes o a las organizaciones, así con nombre, a eso asistieron todos, pero no los del otro partido, los del PRD, que ellos sí no tuvieron participación en esta instalación. No se opusieron, pero creo que sí tienen conocimiento del consejo, pero como ellos dicen que no quieren nada del gobierno... entonces nada... (Testimonio brindado por una coordinadora municipal, Altos de Chiapas,<sup>25</sup> *Diario de campo 26/08/03.*)

Mediante entrevistas realizadas a funcionarios municipales, se ha detectado que no cuentan con información clara acerca del programa Alianza ni de sus subprogramas, pues desconocen formas y montos de subvención y aporte local. Del mismo modo, por medio de encuestas realizadas a los coordinadores municipales,<sup>26</sup> se determinó que 70% de los presidentes municipales de Los Altos de Chiapas desconocía la ley y asistieron a la instalación del CMDRS sólo por cumplir un protocolo y con una actitud de indiferencia y desinterés; 80% de los asistentes a la instalación de los consejos no tenía ninguna expectativa respecto al consejo, precisamente porque desconocían la ley y pensaban que la reunión estaba destinada a conseguir algún recurso.

Además de la falta de información, se puede divisar una falta de voluntad política en los funcionarios municipales que han mostrado poco interés para impulsar este proceso. Sus argumentos van desde que los consejos no son un espacio donde se definen proyectos con recursos económicos concretos, por lo que no quieren generar falsas expectativas en la población, hasta el reclamo y la incredulidad en estos programas, debido a que vienen acompañados de burocracia e ineficiencia administrativa, como se evidencia en el siguiente testimonio:

<sup>25</sup> Se han realizado 10 entrevistas a profundidad a un total de 16 coordinadores municipales, aunque la mayoría ha mostrado accesibilidad a brindar la información, tanto en talleres, sesiones de consejo y conversaciones informales, se mantiene el anonimato en las entrevistas a petición de algunos coordinadores.

<sup>26</sup> Se realizaron encuestas en formato cerrado a 16 coordinadores de los 18 municipios alteños, las dos faltantes se debieron a que en un municipio no se contaba con coordinador y en el otro, un coordinador no se prestó a brindar información.

Ya se inauguró el consejo, pero de eso se encargó el coordinador. Creo que firmé, parece, no me acuerdo, de tanto trabajo que hay. Si eso es lo que no muy sé, no estoy bien informado. ¿Sabe por qué no muy me interesa ese programa? Porque hay recursos recuperables y eso a mi gente no me comprometo a hacerle, ni de respaldarlos, porque quedan debiendo mucho y a veces ya no pagan y aquí la mayoría no funciona así; lo único que peleo y puedo apoyar a mi gente es que hubiera proyectos a fondo perdido, donde ellos quedan libres, yo quedo libre, pero cuando es recuperable no, porque no pagan; así clarito no pagan. En los otros municipios, casi la mayoría son, pero aquí no, no tienen ingresos, para ese programa que tiene el gobierno. Pensándolo bien, todo crece más, porque los que realmente no tienen ¿dónde va a encontrar el porcentaje que les toca? Los que tienen son los que avanzan más, más oportunidad les dan, y los que realmente no pueden pagar ni para una gallina, los que no tienen ni para comer un huevo... (Testimonio brindado por un presidente municipal, Altos de Chiapas, *Diario de campo* 23/06/03.)

Otros actores han contribuido a profundizar estas tendencias, pues, como consecuencia del conflicto armado, en la última década muchos organismos no gubernamentales han arribado a las comunidades mayas de Los Altos con proyectos altruistas bajo el brazo, con ofertas múltiples, trayendo como consecuencia inmediata la cultura del donativo o la caridad. Los productores suelen recibir todo tipo de proyectos sin discernir acerca de ellos y sin que necesariamente tengan que comprometerse con ellos, lo que ha generado que se desarrolle una actitud pasiva y que se haya debilitado su capacidad de iniciativa.

Con las políticas gubernamentales sucede algo semejante, ya que es parte de la cultura política del estado benefactor corporativo que el gobierno responda con donativos o dinero a reclamos ciudadanos o emergencias políticas, muchas organizaciones sociales se han formado al cobijo de estos fondos obtenidos de presión política al gobierno, que responde rápidamente ante el temor de una nueva crisis política. Algunas organizaciones de productores prefieren realizar una marcha o movilización y llegar directamente a la mesa de los funcionarios de alto nivel, que pasar el engorroso y largo trámite de tres decenas de ventanillas para acceder a los

recursos de Alianza. De esta manera, se debilita la posibilidad de consolidación de este programa y, por ende, el funcionamiento de los consejos de desarrollo que, además de los del entorno, tiene enormes problemas de diseño que lo hacen burocrático y escasamente operativo (anexos 2 y 3).

### Descoordinación inter e intrainstitucional

La *coordinación interinstitucional* es la capacidad de concertar esfuerzos para el logro de acciones comunes por parte de las dependencias gubernamentales. Para los CMDRS la coordinación interinstitucional será indispensable para concurrir recursos, ya que mediante la coordinación entre las dependencias participantes en los consejos, se pretende generar la mezcla de recursos para financiar proyectos que respondan a las necesidades reales y estén basados en los PDM. En la región de Los Altos, aunque la coordinación interinstitucional ha mejorado por el impulso dado desde el distrito, con la realización de 11 reuniones de coordinación en los 18 municipios,<sup>27</sup> se evidenció que el cuello de botella es siempre el momento en el que se habla de mezcla de recursos, pues tanto dependencias gubernamentales como municipios, representados en la figura de sus presidentes, se mostraron reacios a concurrir recursos.

Las dependencias tienen serios problemas generados por sus normas de operación y tardanza administrativa, lo que impide tener los recursos en tiempo y forma oportunos. Asimismo, los programas que manejan son prediseñados y altamente homogenizadores, por lo cual no pueden coordinar acciones ni invertir recursos en demandas provenientes de los PDM. Por último, es frecuente que, con el manejo directo de recursos, las dependencias mantengan el poder de convocatoria en los municipios o con algunos grupos de productores, o que estos apoyos se conviertan, en ciertas circunstancias, en programas electorales.

<sup>27</sup> En el primer semestre de 2003, la Delegación Altos promovió reuniones de coordinación realizadas en las cabeceras municipales cuyo objeto era generar un encuentro entre los gobiernos municipales en la figura de sus CMDRS y las dependencias estatales, federales y organizaciones no gubernamentales con presencia en la región. Se asistió a las 11 reuniones realizadas y se detectó que las autoridades municipales sólo muestran buenas intenciones de coordinación cuando se trata de la obtención de recursos o proyectos directos y a fondo perdido por parte de las dependencias, y que existe una fuerte resistencia a la coordinación para la mezcla de recursos.



Por su parte, los municipios que muestran algo de apertura a la coordinación se limitan a coordinar con las dependencias para obtener apoyos económicos o proyectos ya elaborados, y no para trabajar de manera conjunta o mezclar recursos en función de proyectos priorizados en los PDM. Si se requiere un aporte municipal para proyectos productivos, por lo general hay una negación rotunda, alegando que los recursos municipales son escasos y vienen etiquetados para infraestructura social municipal. Aferrarse a esta posición tiene dos trasfondos: que el manejo poco transparente de los recursos coadyuva a la corrupción, o que el destinar los recursos a la construcción de obras físicas en las comunidades se utiliza fácilmente desde objetivos particulares de los funcionarios, como se aprecia en el siguiente testimonio:

La verdad... siento que no se ha dado esa labor de verdadera planeación, de hacerles entender qué es lo que en realidad importa, porque una cancha no la podemos partir en pedacitos y llevar a la casa, pero yo creo que es una labor también de este consejo como tal, de hacer conciencia, de despertar un poco pues y ver desde otro punto de vista, porque en sí lo que es Copladem, para ser sincero, no es sinónimo de planeación, siento que la verdadera planeación está muy lejos. Apoyar desde el municipio proyectos productivos... no se piensa en eso; si hablamos desde la cabeza, ahora sin echarle piedras a nadie, es ahí donde está la ganancia, el diezmo. La verdad, son muchas cosas que comentarlas a lo mejor sería meterse en broncas con ellos. Si nosotros tuviéramos oportunidad, como tenemos la visión de lo productivo, quizás sí pudiéramos hacer algo, pero hay gente que no, su línea es otra y de allá no lo sacas pues. (Testimonio brindado por un coordinador municipal, Altos de Chiapas, *Diario de campo* 14/08/03.)

La mala coordinación no sólo es interinstitucional, también intrainstitucional, pues incluso dentro de las dependencias existen relaciones jerárquicas y no de coordinación reticular, indispensable para la promoción de estos procesos participativos. Esta mala coordinación ha generado algunos efectos negativos para el funcionamiento del programa Alianza y, por ende, para la operación de los CMDRS; los

principales son la ineficiencia y la lentitud administrativa,<sup>28</sup> pues el programa ha incluido en su estructura muchos dispositivos de control, conocidos como ventanillas, que supuestamente vigilan la transparencia y eficacia del programa y que se han convertido, por el contrario, en un verdadero laberinto para el curso cotidiano de un trámite de proyecto.

En este sentido, una investigación realizada por Ecosur<sup>29</sup> ha detectado un total de 75 pasos que debe seguir un trámite de proyecto productivo que, además de someterse y ser validado teóricamente por los consejos, se enfrenta a una serie de requisitos administrativos, lo cual da como resultado un número mayor de 300 días desde que se presenta la solicitud en la primera ventanilla hasta el desembolso de fondos. Este informe señala que la tardanza está asociada a la cantidad de ventanillas que deben pasar y firmas que deben conseguir los expedientes, conocidos como la formatería de los subprogramas Papir y Prodesca, lo cual genera el desánimo tanto de productores como de técnicos.

Si nos referimos a Profemor, diseñado entre otros para el pago por los servicios profesionales de los coordinadores municipales, la situación se repite, pues estos prestadores de servicios constantemente trabajan sin un salario en los tiempos oportunos, pues existe un retraso de tres a seis meses en el pago de sus honorarios, por lo cual en el 100% de entrevistas realizadas a coordinadores se identificó este problema como uno de los más relevantes del proceso, pues al no recibir a tiempo sus honorarios, buscan usualmente trabajos alternativos, lo que hace que desempeñen sus cargos a medio tiempo o como un complemento de sus actividades normales.

En entrevistas a funcionarios del gobierno del estado así como de las ventanillas administrativas (Utoe), se detectó que el problema de la lentitud y la ineficiencia administrativas está ligado a una desconfianza generalizada entre y dentro de las dependencias implicadas en el proceso, por lo que todo trámite debe ir avalado por

<sup>28</sup> Lentitud e ineficiencia administrativas han sido reconocidas por los funcionarios del gobierno del estado a cargo del Programa Alianza. En entrevistas realizadas las calificaron como fruto de la corrupción de administraciones pasadas, por lo que se ha establecido “una serie de candados” que han logrado convertir el proceso en un aparato inmóvil.

<sup>29</sup> *Simplificación administrativa: una alternativa para la implementación de los programas de apoyo al sector agropecuario en los Altos de Chiapas*, en prensa, El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur), 2003.

las firmas de cada uno de sus representantes, en función del cumplimiento de la ley y el control de la corrupción, como vemos en este testimonio:

Burocracia, bueno, te voy a decir qué es lo que sucede. Antes había mucha corrupción, pero se han ido con esto al otro extremo; es una policía con una serie de candados que se vuelve inoperante, eso es lo que ha sucedido. ¿Cómo podemos agilizar, operar? Fijate, no han salido las reglas de operación y es agosto ya, hay tres meses de desfase y la normatividad aquí tenemos que ver cómo la podemos agilizar sin que caigamos en responsabilidad, porque eso también es otra cosa, o sea yo no puedo estar arriesgando tener la responsabilidad, porque me van a meter a la cárcel. (Testimonio brindado por un alto funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del estado de Chiapas, *Diario de campo* 28/07/03.)

A pesar del desalentador panorama de descoordinación y de rigidez del diseño institucional, para el año 2003, mediante reuniones de coordinación promovidas por el distrito, se concretaron tres proyectos con mezcla de recursos. A la convocatoria asistieron dependencias estatales, federales y ONG, aunque en algunos de los nuevos municipios o los que cuentan con presencia zapatista,<sup>30</sup> la asistencia de las dependencias fue menor. Las explicaciones de tal hecho están sustentadas por los funcionarios gubernamentales en que dichos municipios tienen poca capacidad de gestión y, por ende, escasos niveles de coordinación con las dependencias (SDR, 2003).

### Escaso respaldo institucional

El respaldo institucional que deberían brindar los presidentes municipales y las dependencias en la constitución y la operación de los CMDRS ha sido uno de los grandes ausentes en este proceso. Los presidentes municipales han mostrado, en general, poco interés para impulsar los CMDRS, no sólo porque éstos carecen de un techo

<sup>30</sup> Los municipios donde hubo menos asistencia institucional fueron San Juan Cancuc, Chenalhó, Oxchuc, San Andrés Larráinzar, Chalchihuitán, Santiago el Pinar y Aldama, los cinco primeros con presencia zapatista y los dos últimos parte de los nuevos municipios chiapanecos.

presupuestario fijo por municipio, sino porque estos funcionarios temen perder poder en sus municipios si los consejos funcionaran, además de los celos institucionales y conflictos partidistas. Por su parte, las dependencias tampoco han mostrado una voluntad seria para apoyar procesos de participación y toma de decisiones en los consejos, pues aunque muchas de ellas asisten a las sesiones del Consejo Distrital y Estatal y están supuestamente sensibilizadas para apoyar este proceso, siguen negociando proyectos y apoyos a la producción a la manera tradicional,<sup>31</sup> sin enmarcarse en la planeación participativa y mucho menos en la generación de efectos sociales favorables para la población. El siguiente testimonio refleja lo descrito:

Bueno... a ver qué le puedo decir de los consejos, que no sirven para nada, porque no existe coordinación a nivel del gobierno, porque ahí mi prioridad no es la misma que la del delegado o la del secretario, y si no se hace la misma prioridad no se hace nada, queda mucho a la voluntad de la gente, cada uno piensa que mi proyecto es el mejor y considero más viable lo mío... Ahora dígame usted: ¿qué tienen que hacer los grupos yendo a hablar directamente con el delegado o el secretario y se saltan este consejo? ¿Qué pasa entonces? Esto no tiene apoyo y no funciona. (Testimonio brindado por un presidente municipal, Altos de Chiapas, *Diario de campo* 08/10/03.)

Aunque es comprensible que en esta fase inicial la participación de los actores sociales no sea la óptima, al menos presidentes y secretarios deberían demostrarla, porque en sus manos está motivar a los asistentes para que los CMDRS se conviertan en verdaderos espacios de participación y toma de decisiones, y el promover la coordinación interinstitucional para que se hagan realidad algunos proyectos que den respuesta a las necesidades reales de las comunidades. Las escasas sesiones ordinarias realizadas en los municipios se han caracterizado por la ausencia y desinterés generalizado de los directivos, especialmente presidentes municipales, que prefirieron enviar a un representante. Por su parte, los secretarios técnicos, aunque conocían la normativa legal y su función en los CMDRS, quedaron limitados a brindar

<sup>31</sup> Las formas tradicionales de negociación de proyectos en Los Altos se basan en relaciones clientelares, corporativas y caciquiles, que serán analizadas en la siguiente sección.

el apoyo institucional por los malos niveles de coordinación intrainstitucional, como se evidencia en el siguiente testimonio:

No existió ningún proceso de capacitación como Caders. Creo que en otros niveles sí hubo diferentes eventos de capacitación. Nos enteramos verbalmente por instrucción del jefe de distrito y nos brindaron la documentación de la ley de DRS. Para nosotros es un trabajo extra, tenemos mucho trabajo y muchos productores que atender, o sea, el tiempo es el problema para apoyar a estos consejos, creo que las fallas son que hay información deficiente en todo nivel, además, todo viene determinado desde oficinas centrales y muchas veces no piden opinión a los niveles de abajo, se participa muy poco. (Testimonio brindado por un jefe del Cader, Altos de Chiapas, *Diario de campo* 15/09/03.)

La situación de confrontación política entre muchos actores (incluido el gobierno del estado y los ayuntamientos en manos del PRI), complicada por el contexto del conflicto armado zapatista, crea un clima de relajamiento en el que no se cumplen formas ni fondo y en el que aparentemente tampoco se exige que así sea. Por ejemplo, respecto a la fase de instalación del consejo, no existía información disponible para dar certeza jurídica a la instalación de los consejos. En la mayoría de los municipios se carece de un mapa de actores; entonces, ¿cómo saber si hay quórum legal? Fue frecuente en algunos casos observar contradicciones entre las listas de los actores locales que ofrecían las partes y que se presumía debían ser convocadas a la instalación del consejo. Hubo ocasiones en las que los presidentes municipales se opusieron a que a dichos eventos asistieran organizaciones o agentes municipales ligados con la oposición. Así, en todos los casos la instalación de los consejos se realizó sin que se cumpliera a cabalidad el reglamento.

La presentación de los objetivos en la sesión de instalación del consejo estuvo a cargo de los coordinadores; en escasas ocasiones estas intervenciones fueron apoyadas por el presidente municipal o los secretarios técnicos; por tanto, estos miembros directivos presentaron una participación estrictamente protocolaria. Destaca así la carencia de compromiso por parte de las autoridades municipales, que muestran estas actitudes por problemas de cultura política, pero también de ri-

validad con el gobierno del estado en una actitud de revanchismo partidario para debilitar al gobierno en turno, que es un mal nacional y no sólo de Chiapas o de las regiones indias.

### Cultura política de exclusión

La intencionalidad de los CMDRS, además de promover la participación para la planeación y definición de prioridades, es ser espacios plurales de concertación, compuestos por muchos grupos o centros de poder, aunque exista conflicto entre ellos (Bobbio y Mateucci, 1984). Sin embargo, afirmamos que éste es uno de los puntos neurálgicos, ya que en Chiapas, y particularmente en Los Altos, persiste el fenómeno de la exclusión, que se ha convertido en un componente más de la “costumbre” de estos municipios alteños,<sup>32</sup> aunque en los últimos años haya existido apertura a la pluralidad política. Las expulsiones masivas de población en municipios como Zinacantán, Chamula y Chalchihuitán son una prueba clara de la cultura política de exclusión y, aunque en la mayoría estén reportadas y justificadas por la intolerancia religiosa, no es de extrañar que ésta tenga un trasfondo de intolerancia política.<sup>33</sup>

Desde la década de 1980, la intolerancia política expresada en expulsiones ha sido en general tolerada por los gobiernos federal y estatal; estos municipios fueron el semillero que proveía de votos al PRI, de lo que resultaba una simbiosis perversa. Después del conflicto armado y como resultado de la alternancia política, tanto en el ámbito federal como en el estatal, las tendencias de expulsión han disminuido, pero no las prácticas de exclusión, que ahora aparecen renovadas, alentadas por nuevas formas de exclusión en el comportamiento de la clase política y los grupos de poder, tanto en el terreno de lo nacional como estatal. Tal práctica, como forma de la cultura política, es la más generalizada para ejercer el poder en el interior de los municipios.

<sup>32</sup> Collier (1995) describe el fenómeno de la exclusión como parte de la costumbre en Zinacantán en su artículo “La nueva política de exclusión”, publicado en la revista *Estudios Sociológicos* de El Colegio de México, enero a abril.

<sup>33</sup> Burguete (2001) relata la dificultad que enfrentó Chalchihuitán para el logro de un acuerdo político en las elecciones de 1998 en su artículo “Usos, costumbres, partidos y elecciones en Chalchihuitán”, publicado en *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*.

Esta particularidad regional ha generado gobiernos municipales unipartidistas, en los que participan regidores, funcionarios y representantes de comunidades pertenecientes exclusivamente a un partido político, sin respetar los resultados electorales para los casos en que se hacen efectivas las elecciones constitucionales, como muestra el siguiente testimonio:

Regidores plurinominales reconocidos y que están laborando aquí no hay, lo que pasa es que el problema fue que no supieron perder legalmente, protestaron, ofendieron y cuando nos ofenden, duele, y si nos ofendieron sabían que iban a quedar como plurinominales. ¿Por qué no se quedaron callados? ¿Por qué no respetaron de acuerdo con las votaciones que hubo en aquel tiempo? Y ya cuando iban a venir a pedir aquí que si los aceptaba yo como plurinominales, les dije que no..., porque con todo lo que me dijeron sólo porque querían este cargo, también recapacito, y mi familia no tenían por qué ofenderla y mas sin embargo la estuvieron ofendiendo, que agradecieran que no los saqué a punta de patadas de aquí, y que no lo agarro en la calle, porque yo tengo mucho valor y, sea quien sea, me respondo como me ofenden. Así le dije aquí junto con el ayuntamiento, con los regidores, con los jueces tradicionales, mejor que hicieran favor de salir, antes de que yo me enoje... y los testigos son los ex regidores, porque aquí estaban, así les dije; por eso no hay, ni del PRD, PT ni del PAN, porque se unieron los tres a pesar de que cuando gané todos habíamos dicho que nos íbamos a respetar, que íbamos a respetar el mando; después se juntan los tres partidos queriéndome desconocer, pero yo respeto las decisiones del consejo electoral... (Testimonio brindado por un presiente municipal, Altos de Chiapas, *Diario de campo* 23/06/03.)

Aunque la exclusión no es un denominador común, en la región no ha desaparecido por completo, y ha quedado como una forma de ejercer el poder en el interior de los municipios. Los CMDRS no están al margen de esta problemática, pues aún existe la percepción, por parte de funcionarios municipales y representantes de comunidades u organizaciones de productores, de que se puede participar con más derechos en el caso de que sea su partido político el que esté ejerciendo el poder,

y una suerte de autoexclusión por parte de los que no se sienten representados políticamente ante el ayuntamiento. Estas actitudes tampoco son ajenas a otros niveles de gobierno y sus funcionarios, tal como podemos constatar en el siguiente testimonio:

En el municipio existe una exclusión partidista, o sea que en los consejos sólo están participando los que pertenecen al partido que está en el poder, o sea tres años los que ahora están en el gobierno, y luego si gana el otro partido, les tocará a ellos. Aquí si perdiste como partido, ya perdiste, es fuerte como está politizado el asunto de las demandas. Había comunidades netamente priistas y, como se les niega la participación, la única manera es integrarse y dejan su partido; nadie sabe si dejan su partido de verdad pero se vienen integrando al trabajo. Ahora eso que dejan su partido ya se verá en las elecciones, pero por lo pronto algunos se han tenido que integrar al trabajo. (Testimonio brindado por un coordinador municipal de los Altos de Chiapas, *Diario de campo 13/02/03*.)

Este panorama de exclusión generalizada desemboca en consejos poco representativos de los agentes de la sociedad rural, como lo establece la LDRS. El problema de escasa representatividad tuvo su origen desde la constitución de los consejos, donde las convocatorias excluyeron a algunas comunidades donde ganaron los partidos de oposición, pues ya es conocido que, aunque los agentes municipales son elegidos “por usos y costumbres” en las comunidades, mediante mecanismos assembleístas —que por lo demás es una práctica electiva introducida por la normativa agraria de la organización ejidal—, generalmente esta elección viene asociada al partido en función de gobierno, y en ocasiones existen dos agentes municipales por comunidad, evidencia de la división político partidaria intracomunitaria y espejo de la confrontación política que se vive en el ámbito nacional, pero a estos espacios promovidos por los ayuntamientos sólo asiste el agente que representa a la población que votó por el partido gobernante.



## Incipientes procesos de descentralización

Los municipios se convierten en el nivel de gobierno privilegiado para un cambio en la cultura política mediante la descentralización, cuya forma básica es la *descentralización administrativa*, que implica la transferencia de responsabilidades para la planeación, manejo de algunas funciones públicas y manejo de recursos desde el gobierno central a los diferentes niveles de gobierno.<sup>34</sup> La idea de descentralización viene evolucionando desde la transferencia de recursos y funciones, hacia la provisión de condiciones para el desarrollo local y la creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran la gobernabilidad local, pero pensamos que es un proceso de largo plazo, ya que el logro de estos objetivos estará en función no sólo de políticas públicas adecuadas, sino también del fortalecimiento de las capacidades locales (Assies, 2003).

Aunque en los últimos años se han realizado esfuerzos para impulsarla, en Chiapas la descentralización desde el estado a los municipios es aún incipiente. Los avances se limitan a la delegación de algunas funciones, como la planeación participativa para el caso de los municipios y algunas atribuciones de control sobre los municipios para el caso de los distritos, quedando lejos la descentralización en el manejo de los recursos. Esta problemática centralista no sólo se refleja en que la asignación de montos, su utilización, manejo y administración están actualmente en manos del gobierno del estado mediante la Comisión de Desarrollo Rural y la Unidad Técnica operativa, sino que también en esos espacios se definen las normas de operación de los programas sin la participación y representación de los distritos y menos de los municipios y, aunque se procura enviar la documentación a los distritos, es sólo para validarla y no para adecuar la normativa legal a las condiciones particulares de las regiones o municipios.

De este modo, el Consejo Distrital, que según el artículo 29 de la LDRS, tiene la función de constituir la “base de la organización territorial y administrativa de manera descentralizada y con capacidad de normar y operar los programas”, por la falta de

---

<sup>34</sup> El Banco Mundial describe cuatro tipos de descentralización: administrativa, política, fiscal y de mercado. Para efectos de este trabajo, utilizaremos la descentralización administrativa, ya que el tipo de programa que se opera desde los CMDRS viene tropezando con la problemática de lentitud e ineficiencia administrativa generada por una lógica centralista en la planeación y el manejo de recursos.

descentralización se ha convertido en ejecutor de las decisiones estatales, limitando sus funciones al establecimiento de algunas líneas de acción hacia los municipios, pero poco o nada puede interferir en la toma de decisiones del nivel superior ni tiene injerencia en los municipios. Por tanto, resulta importante tener en cuenta que el manejo de recursos es un componente clave para motivar la participación de la sociedad, así como para lograr la coordinación interinstitucional, pero lamentablemente para el Distrito Altos y por ende para los municipios que lo integran, el manejo aún centralizado de recursos por parte del estado viene interfiriendo negativamente sobre el proceso.

Por último, aunque en el nivel municipal no es tarea fácil encarar la descentralización por las limitadas capacidades de los funcionarios municipales, altos niveles de analfabetismo y la falta de una cultura cívica en la población, la reversión de estas características en los municipios alteños no sólo deberá ir acompañada de formas de difusión de la ley apropiadas y del mejoramiento de las capacidades locales, sino también de voluntad política para olvidar las relaciones clientelares y corporativas fomentadas por las instituciones y dependencias en pro de la mal llamada gobernabilidad,<sup>35</sup> reconocida por algunas autoridades<sup>36</sup> como necesaria para evitar conflictos sociales, especialmente de grupos de productores que exigen, como en el pasado, sus cuotas de recursos para mantener el orden y la tranquilidad en los municipios y, por ende, en el estado.

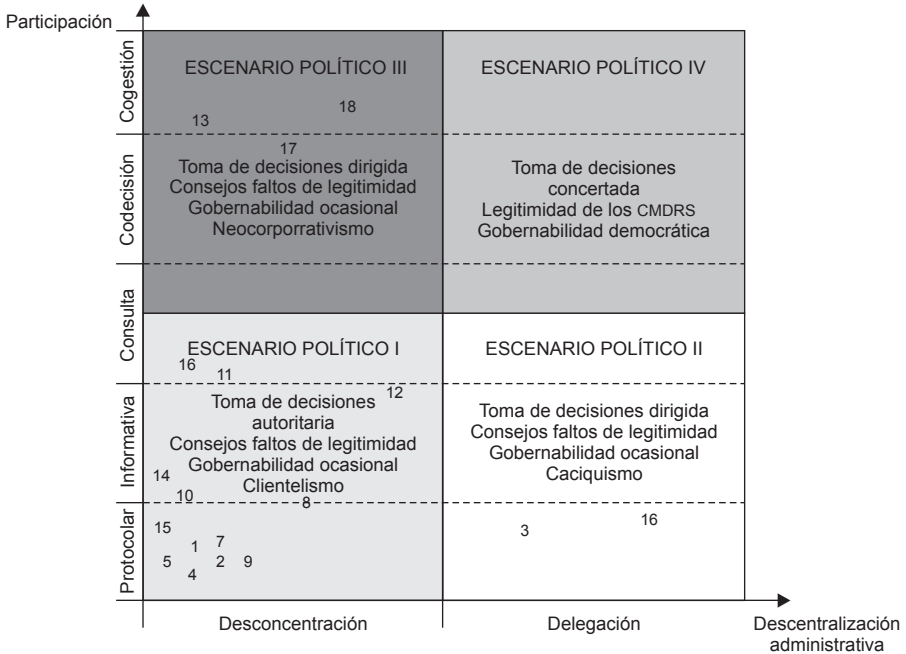
#### ESCENARIOS POLÍTICOS VIGENTES EN LOS ALTOS DE CHIAPAS

Los fenómenos políticos, como la participación, emergen de los contextos cultural e institucional. Marco normativo, descentralización, mecanismos promotores de participación, relaciones de poder y su influencia en las decisiones, coordinación interinstitucional y fluidez de la información, caracterizan al contexto institucional,

<sup>35</sup> Existe un manejo simplista del término gobernabilidad en algunos funcionarios, entendida en su acepción más débil como la manera de responder a las demandas de grupos estratégicos que podrían desestabilizar el sistema.

<sup>36</sup> En entrevistas a funcionarios de gobierno, algunos reconocen este problema y justificaron que, desde el gobierno del estado, se debe seguir dando preferencia a estos grupos de poder en pro de la gobernabilidad (no se incluye en el texto como testimonio debido a que, a solicitud de ellos, no se grabó esa parte de la entrevista).

FIGURA 3. MODELO PARA LA DESCRIPCIÓN DE ESCENARIOS POLÍTICOS, ALTOS DE CHIAPAS



Fuente: Elaboración con base en observaciones de campo.

así como historia, cultura política, recursos, predisposición a participar, relaciones de poder y legitimidad de sus representantes, al contexto cultural. De estos elementos, se retoman la descentralización y la participación, pues sus interacciones arrojarán elementos que servirán como indicadores de gobernabilidad en Los Altos de Chiapas.

El modelo de la figura 3 es una relación entre participación y descentralización, y sus interacciones muestran cuatro escenarios políticos en los que se han situado los diferentes municipios y CMDRS que conforman la región. Dichos escenarios se caracterizan por la *toma de decisiones*, la *legitimidad* y las *relaciones de poder* que, en su conjunto, son indicadores de gobernabilidad. Es importante precisar que la gobernabilidad se distingue por tres indicadores: estabilidad política, calidad (buen o mal gobierno) y propiedad de gobernar (eficiente o eficaz). Por tanto, presencia y ausencia de estos indicadores nos mostrarán el tipo de gobierno existente.

La *governabilidad* ha sufrido una evolución en su significado al paso del tiempo, pues su definición mínima se limita a la capacidad de respuesta a las demandas sociales por parte del gobierno. Sin embargo, para fines de la LDRS y de los consejos que ésta promueve, se hace deseable la *governabilidad democrática*, que se da cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre actores estratégicos se produce conforme a un sistema de reglas y fórmulas que se pueden clasificar como democracia. Asimismo, los acuerdos entre las elites deberán realizarse bajo una aceptación social de cultura política, reglas e instituciones y papel del estado (Coppedge, 1996; Camou, 1997; Prats, 2001).

En el eje de las “x” se ha ubicado la descentralización administrativa en sus grados desconcentración y delegación (World Bank, 2001),<sup>37</sup> en el de las “y”, se han colocado los diferentes niveles de participación que se emplean en esta investigación: protocolaria, informativa, consulta, codecisión y cogestión. Sobre la base de información cuali-cuantitativa<sup>38</sup> se ha realizado una generalización de las interacciones presentes en cada CMDRS, lo que ha permitido ubicar a los municipios de la región en los diferentes escenarios políticos, los cuales están representados por un número en la figura 3, cuya correspondencia se muestra en el anexo 1.

#### DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO I

El escenario político I presenta un grado bajo de descentralización, ya que la *desconcentración*, aunque delega responsabilidades, no delega capacidad de decisión ni el manejo de recursos, pues esas atribuciones aún quedan bajo la responsabilidad del gobierno central (World Bank, 2001). El eje de las “y” también reporta los niveles más bajos de participación: protocolaria e informativa, aunque cabe recalcar que en algunos CMDRS con grupos y organizaciones de productores con mejor capacidad de gestión y organización como Pantelhó, Oxchuc, Chenalhó y San An-

<sup>37</sup> El BM describe en la descentralización administrativa un grado mayor que es la autonomía, que para el caso de esta investigación y por las condiciones particulares de Chiapas no se retoma, pues está referida a que los municipios generan sus propios recursos.

<sup>38</sup> La clasificación ha sido posible mediante observaciones de campo (sesiones u otro tipo de reuniones), cuestionarios y entrevistas realizadas a informantes clave (funcionarios de Sagarpa y SDR, presidentes municipales, coordinadores y funcionarios de los ayuntamientos). Se muestra algunos detalles que dan pie a esta clasificación en el anexo 3.

drés Larráinzar pueden avanzar hacia un mayor nivel de participación, la informativa, pues se ha observado que mantienen mejores niveles de coordinación con el distrito y el estado, lo cual se refleja en la cantidad de recursos y proyectos que se ponen en funcionamiento en dichos municipios.

Las interacciones generadas con niveles bajos de participación y descentralización dan como resultado un escenario de *toma de decisiones autoritaria*, usualmente a cargo de líderes, autoridades o funcionarios de los niveles municipal y regional, que, ante la carencia de información que promueva mejores niveles de participación en la base social, se toman esas atribuciones o se limitan a respetar la costumbre que les delega el papel de tomar decisiones. Asimismo, es muy usual que este tipo de decisiones esté asociado a la consecución de proyectos productivos eficaces que respondan a demandas básicas generalmente de tipo masivo. Los consejos ubicados en este cuadrante *carecen de legitimidad*,<sup>39</sup> pues al no estar representados en su seno todos los actores de la sociedad rural difícilmente se puede llegar al logro de consensos.

La escasa legitimidad, la toma de decisiones autoritaria y los bajos niveles de participación desembocan en una *governabilidad ocasional o no sostenible* en la que la duración del conjunto de reglas y procedimientos que mantienen la paz social es muy frágil (Prats, 2001). Asimismo, los proyectos que se ponen en marcha en estos ámbitos responden aún a relaciones clientelares<sup>40</sup> entre los gobiernos locales y el gobierno del estado, que mantienen a las comunidades en el subdesarrollo. Es importante mencionar que, en el nivel del gobierno, el clientelismo se asocia a la mal llamada gobernabilidad que, en realidad, busca la estabilidad política y, en el nivel de los gobiernos locales, las relaciones clientelares están asentadas en caudillismos personalistas a los que poco les importa la formación de instituciones duraderas y sólo buscan beneficios personales o grupales.

La figura 1 muestra que 12 municipios alteños están en este escenario político tan poco deseable para un sistema democrático, lo cual responde a causas múltiples ya referidas como parte de la problemática de la inoperatividad de los CMDRS

<sup>39</sup> Según Bobbio y Meteucci (1984), legitimidad es el atributo del estado (para nosotros los CMDRS) que se basa en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso que asegure la obediencia.

<sup>40</sup> Clientelismo como la protección y amparo del gobierno a quienes lo acatan a cambio de su sumisión y servicios.

en la sección anterior. Cabe señalar, nuevamente, que además de condiciones institucionales óptimas como la descentralización de funciones y atribuciones del estado a los municipios y distritos, coordinación interinstitucional, cultura política incluyente y mejores canales de difusión de la información, se requiere mejorar las capacidades locales. Es necesario recordar que en Chiapas, y particularmente en estos municipios, los niveles de analfabetismo en algunas localidades pueden alcanzar 98% de la población mayor de 15 años, lo cual siempre será una limitante para el impulso de cualquier proceso democrático (INEGI, 2000).

## DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO II

Este cuadrante se ubica en una forma de descentralización más extensa conocida como *delegación*, donde el gobierno central delega responsabilidades para la toma de decisiones y la administración de funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central, pero que deben rendirle cuentas (World Bank, 2001). Por otra parte, el eje de las “y” muestra la participación *protocolaria e informativa*.

Los resultados de esta interacción no son deseables en un sistema democrático, pues al transferirse algunas funciones y atribuciones a los municipios, y debido a que, por su parte, éstos no funcionan como una unidad incluyente y carecen de capacidades locales para asumir responsabilidades, se corre el riesgo de que estas libertades sean desviadas a favor de pocos, principalmente líderes o caudillos con mucha capacidad de manipulación de sus bases, que no promueven la participación y sólo buscan beneficios particulares mediante las ventajas que se dan de las relaciones establecidas con el gobierno, por un lado, y de la capacidad de influencia que tienen dentro de sus comunidades,<sup>41</sup> por el otro. En estas condiciones de descentralización delegada sin promoción de la participación social, se podría estar fortaleciendo el caciquismo regional (Martínez, 1998), relaciones que actualmente son fomentadas desde el gobierno del estado para generar la estabilidad política, pues es sabido que estos líderes o caudillos con gran capacidad de manipulación

<sup>41</sup> Esta descripción se acerca más a la que hace Guillermo de la Peña (1988) de los caciques en su obra “Poder local, poder regional: perspectivas socio-antropológicas”.

de sus bases se convierten en actores estratégicos capaces de socavar la gobernabilidad (Coppedge, 1996).

Resultado inmediato de este escenario político es la toma de decisiones autoritaria, pero ahora hacia objetivos particulares, la cual se define como *toma de decisiones dirigida*, que tampoco incidirá positivamente en que los proyectos logren los efectos sociales deseados. Por otra parte, seguiremos en un escenario político falto de legitimidad si nos referimos a los consejos municipales, aspectos que incidirán en que la gobernabilidad también sea frágil u ocasional, porque si bien se busca la estabilidad política, ésta no está cimentada en reglas institucionales, ni se está logrando el objetivo de una agenda de buen gobierno.

Por último, aunque no es fácil designar a los municipios que deben estar en este escenario, no es porque el caciquismo u otro tipo de liderazgos basados en el ejercicio infame del poder hayan desaparecido, sino porque la complejidad de relaciones en los municipios alteños, por la cultura política que los caracteriza, hace difícil discriminar en cuáles es más dominante. Sin embargo, por las observaciones de campo, documentación referente al tipo de demandas aceptadas, las formas de negociación de los presidentes municipales u otros líderes con las dependencias y el trato diferenciado de éstas hacia los municipios, se ha situado en este escenario a Tenejapa y Chamula, conocidos además como los más tradicionalistas de la región.

### DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO III

Este escenario muestra los mejores niveles de participación: *consulta*, *codecisión* y *cogestión*, que son altamente deseables para los CMDRS; sin embargo, también presenta un grado bajo de descentralización: la *desconcentración*, por lo que los CMDRS que se ubican en este escenario aún deben enfrentar la lentitud y la ineficiencia administrativas del diseño del Programa Alianza. Aunque se ha situado en este escenario político a Zinacantán, San Cristóbal de las Casas y Teopisca, esto no responde a que sus consejos estén funcionando adecuadamente o se haya logrado la participación tan ansiada por la LDRS, sino porque en el interior de estos municipios existen grupos con mayor capacidad de gestión y organización que se vienen beneficiando con proyectos productivos a nombre de su municipio, dato basado en las

observaciones de campo y en el detalle de inversión presupuestal por municipio brindado por la SDR Altos (figura 5).

Las interacciones de este escenario político muestran una *toma de decisiones dirigida*, pero, a diferencia del escenario II, dada porque las entidades y dependencias en busca de la eficacia en el ejercicio presupuestal privilegian con altos montos de inversión a pocos grupos de productores de estos municipios, pues un buen ejercicio presupuestal ayuda a las elites a presentar sus resultados como provenientes de un proceso altamente participativo y que responde coherentemente a la planeación regional y municipal.<sup>42</sup> Por tanto, aunque estos resultados surjan —de manera nominal— del seno de los consejos, no se puede negar la falta de legitimidad de estos espacios, pues, como menciona Bizberg (1997), los intereses no pueden sustituir a la legitimidad política o los sostienen de manera muy frágil. La asistencia de estos grupos con alta capacidad de gestión y organización a las sesiones de consejo está asociada a la búsqueda de financiamientos concretos para proyectos productivos, lo cual no sucede con productores no organizados y representados en sus agentes municipales o pequeños grupos de trabajo, que tienen serias limitaciones de organización y gestión.

El comportamiento de las dependencias y entidades, dirigido a privilegiar a pocas organizaciones o grupos de productores, se sustenta en el logro de la gobernabilidad, en este caso, cimentada sobre dos de sus componentes básicos: estabilidad política y propiedad de gobernar eficazmente. Sin embargo, esto no resulta suficiente para lograr la gobernabilidad democrática, ya que dicha estabilidad política se basa en satisfacer las demandas de grupos estratégicos, parte minoritaria en estos municipios de alta y muy alta marginación. Asimismo, al seguir existiendo excesiva tardanza e ineficiencia administrativas, se siguen generando demasiados gastos para resultados poco eficientes, por lo que la gobernabilidad que se logra con estas actitudes es frágil y está lejos de llegar a ser resultado de un buen gobierno.

Por último, en estos espacios con *toma de decisiones dirigida, escasa legitimidad y gobernabilidad frágil* es muy frecuente que se siga alimentando el abuso del poder, ya que en un escenario donde es más importante la búsqueda de la efi-

<sup>42</sup> Se hace referencia a la coherencia con la planeación regional y municipal, porque para la región de Los Altos se han definido ciertos sistemas producto como viables, y estos productores organizados vienen trabajando en dichos sistemas y se insertan perfectamente en las cadenas productivas que ha priorizado el gobierno del estado.



ca y el ejercicio presupuestal en función de los requerimientos del programa, se va a favorecer a los pocos grupos organizados existentes.<sup>43</sup> Lehbruch (1992) califica a este tipo de comportamiento como corporativismo liberal o neocorporativismo, que privilegia la participación de grupos sociales organizados en las políticas públicas, especialmente económicas.

#### DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO POLÍTICO IV

Por las características que presenta, el escenario político IV es deseable para un sistema democrático. Destacan altos niveles de participación y descentralización, con lo que se genera una toma de decisiones concertada en función de las potencialidades y limitaciones que los miembros del consejo encuentren para la definición de proyectos productivos. Ante un escenario como éste se fundarán consejos municipales legítimos, caracterizados por una gobernabilidad democrática donde las decisiones y la resolución de conflictos se produzcan a la luz de un sistema de reglas y formas calificado como democracia (Prats, 2001).

Un escenario de gobernabilidad democrática, asentado en acuerdos básicos entre las elites dirigentes del gobierno del estado y la aceptación social de los municipios y localidades que lo integran, se reflejará no sólo en la estabilidad política, respeto a los derechos humanos, justicia y legitimidad, sino también en un bienestar mediante la aplicación de políticas públicas apropiadas que logren un cambio real en la calidad de vida de la población. El logro de estos atributos que hacen a un *buen gobierno* requiere que se dé un giro de 180 grados en la cultura política regional, reflejado en un cambio en la relación de coordinación jerárquica vigente por una coordinación reticular en un ambiente altamente descentralizado, en el que se exijan las obligaciones a cada uno de los niveles de gobierno, pero también se reconozcan derechos y atribuciones en la planeación y gestión del desarrollo, sin que el estado olvide su papel articulador hacia dentro de sus regiones, pero también hacia fuera frente a niveles superiores de toma de decisiones.

<sup>43</sup> Estos grupos están siguiendo la lógica de mercado e inserción en las cadenas productivas priorizadas para el estado. Por otra parte, al tener mejores capacidades de gestión y organización, tienen la capacidad de negociar con sus gobiernos locales para la mezcla de recursos o aportar con fondos propios a los requerimientos del programa.

Si bien no todas las gobernabilidades generan desarrollo, es necesario recordar que para lograr el desarrollo requerimos gobernabilidad. Entonces, si se piensa que el objetivo de la LDRS es llegar al *desarrollo rural sustentable*, privilegiando la participación activa y la inclusión de los actores en un marco pleno de descentralización,<sup>44</sup> se pensará también que, para efectos de este tipo de desarrollo, se requiere una *gobernabilidad democrática* en la que los acuerdos entre gobierno y sociedad estén basados en el logro de una agenda de buen gobierno y el uso eficiente de recursos en la implementación de programas por parte del gobierno y una respuesta social que permita estabilidad política, para que juntos, gobierno y sociedad, contribuyan en el mediano plazo a la reversión de indicadores de pobreza y marginación que caracterizan al estado de Chiapas.

Lamentablemente para los municipios alteños, así como para el resto de los que conforman el estado, aunque las condiciones legales muestran potencialidades para que sea vigente este escenario político, existe resistencia para un cambio en la cultura política, tanto en las elites dirigentes como en la población en general. Las instituciones son de mala calidad y no existe voluntad política para impulsar la descentralización y menos para el logro de una agenda de buen gobierno, ya que en el ámbito estatal los tomadores de decisiones carecen de legitimidad, porque la autoridad está en manos de una clase política que se mueve por intereses particulares, a los cuales les conviene mantener aletargada a la población rural —mayoritariamente india— de la cual es fácil conseguir votos a cambio de intercambios clientelares y corporativos. Por su parte, la sociedad rural carece de capacidades locales para exigir un buen gobierno y, además, está representada por líderes y caudillos mediadores, a los que tampoco les favorece mejorar las capacidades de su población para mantener su poder y cosechar beneficios particulares.

No obstante lo expuesto, esta situación puede ser superada, pues los municipios ubicados en escenarios no deseados no se encuentran en una condición estática, ya que, al existir leyes y convenios internacionales que exigen un cambio en la cultura política basado en la democracia, las posibilidades de cambio están vigentes, aunque en el largo plazo. Prueba de esto son algunas experiencias exitosas en el logro de gestión concertada del desarrollo local que han aprovechado dichas condi-

---

<sup>44</sup> Estándares que estarían muy cercanos a la democracia según Dahl (1998), señalado por Prats (2001).

ciones y han sabido emprender, desde lo local, procesos de desarrollo basados en la inclusión de actores y la generación de corresponsabilidad en las acciones. Así, el cambio de un escenario poco deseable a uno altamente deseable dependerá de todos los actores involucrados en el proceso. En la región Altos y sus municipios, creemos que es un proceso cambiante y lo seguirá siendo. Para concluir este análisis, en la siguiente sección se realiza un esfuerzo por plantear las tendencias que pueden presentarse frente a estos escenarios políticos.

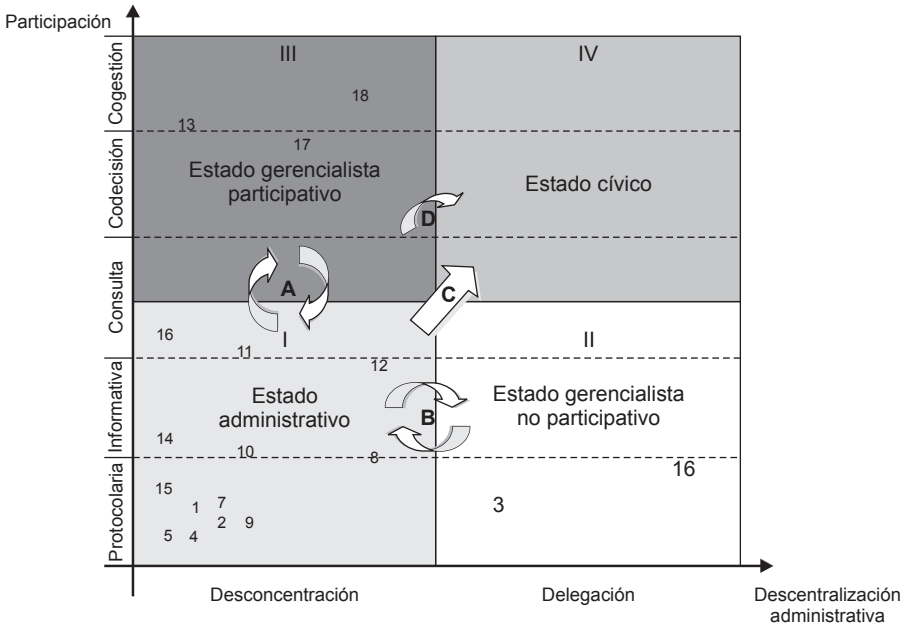
#### ALTERNATIVAS PARA EL CAMBIO

Las alternativas de cambio de escenarios no deseables a deseables se basarán en el trabajo de Guerrero (1999), que describe el *cambio del estado gerencial al estado cívico*. En su propuesta, detalla tres tipos de estados: *administrativo*, *gerencialista* y *cívico*; el primero: un estado obsoleto, benefactor, burocrático, basado en la legalidad, que destaca planeación y organización administrativas y, por tanto, centraliza el poder, indicando que este modelo de estado ya ha sido superado; el *estado gerencialista*: basado en la lógica del mercado y sus valores, sustentado en flexibilización, descentralización, mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia dentro del gobierno, modelo aún vigente; por último, el *estado cívico*: basado en un gobierno responsable y de carácter cívico, sustentado en la lógica de la cooperación y en el que la evaluación y la transparencia son factores clave para rescatar la virtud de gobernantes y gobernados.

Por las características descritas y realizando una aproximación basada en las similitudes que encontramos con los escenarios políticos descritos en la figura 3, se ha aproximado el escenario I al *estado administrativo*; los escenarios II y III al *estado gerencialista*, diferenciado entre participativo y no participativo; y el escenario IV correspondiente al *estado cívico*. Sobre la base de esas aproximaciones empezamos la discusión planteando que ningún municipio se encuentra de manera estática en los escenarios políticos donde se les ha ubicado, y que su cambio hacia mejores niveles de participación y descentralización (escenarios deseables) dependerá de aprovechar las condiciones institucionales y culturales vigentes.

Las rutas para el cambio están marcadas por flechas caracterizadas por una letra

FIGURA 4. RUTAS PARA EL CAMBIO DE ESCENARIOS POLÍTICOS, ALTOS DE CHIAPAS, DINAMISMO



Fuente: Elaboración basada en observaciones de campo y en el trabajo de Guerrero (1999).

en la figura 4. Los cambios de escenarios no deseables a deseables se darán en la medida en que las instituciones proporcionen condiciones óptimas y den a conocer y respeten las reglas del juego. En el caso que nos ocupa, podemos señalar que ya existen por ley los espacios institucionalizados que promueven una participación incluyente en las decisiones respecto al desarrollo rural, pero, como se ha visto en la descripción de resultados, la sociedad no está ejerciendo dichos derechos debido a que los consejos carecen de respaldo institucional y de una adecuada coordinación que permita darle la funcionalidad esperada por la ley; así como la influencia de las condiciones culturales, especialmente la cultura política, que requeriría un cambio basado en el mejoramiento de las capacidades locales que coadyuvan a una mayor participación social.

## RUTA A: DEL ESTADO ADMINISTRATIVO AL ESTADO GERENCIAL PARTICIPATIVO

Si bien la mayoría de los municipios se encuentran en el *estado administrativo*, la tendencia a pasar al *estado gerencial participativo* se ve muy viable, ya que el Distrito Altos viene impulsando la operación de los CMDRS, así como la planeación participativa en función de líneas estratégicas basadas en seis pilares de sustentabilidad. Cabe mencionar que este impulso está asentado no sólo en la voluntad política de las elites que conforman el consejo distrital, sino también en el hecho de que la inclusión de diversos actores involucrados en procesos de desarrollo regional ha permitido un trabajo en red, ya que está integrado por dependencias estatales y federales, así como por entidades académicas, ONG, agencias de desarrollo y organizaciones de productores. Esta diversidad ha permitido al consejo distrital adquirir experiencia en planeación participativa y mejorar la coordinación interinstitucional en el nivel que le compete, intentando actualmente difundir esta lógica de trabajo a los municipios que conforman la región.

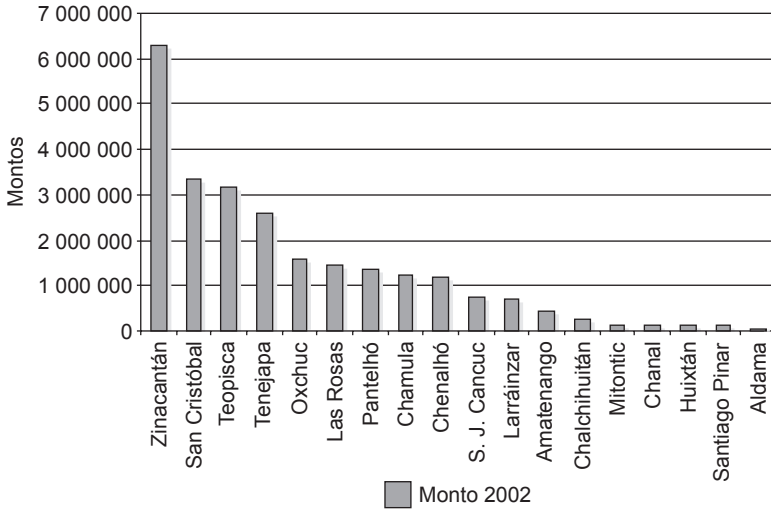
Fruto de las condiciones proporcionadas por el consejo distrital, muchas organizaciones de productores han empezado a tomar, como una estrategia, la organización y el mejoramiento de su capacidad de gestión, para ser favorecidos a nombre de sus CMDRS con los recursos de Alianza, lo cual no es mal visto desde el punto de vista de la eficacia, pues se está ejerciendo todos los recursos a diferencia de años pasados, y lo más meritorio es que el ejercicio de éstos está siendo motivo para un cambio de lógica de los grupos de productores, los cuales antiguamente se movilizaban para pedir recursos por demanda libre<sup>45</sup> y ahora deben contar con un proyecto que responda a las líneas estratégicas regionales establecidas en el Programa Regional de Desarrollo Sustentable. Sin embargo, es importante señalar que el escenario III responde a una lógica de mercado, en la que la descentralización aún no ha sido afrontada, pues aunque se procure el logro de la eficacia en el gasto de recursos, no se está llegando al uso eficiente, ya que los costos de transacción por la excesiva formatería y tardanza administrativas permanecen iguales.

Si recordamos que el Programa Alianza y los CMDRS están diseñados para lograr

---

<sup>45</sup> Demanda libre se refiere a recursos otorgados por los programas para la compra de insumos o cualquier material agropecuario (mochilas fumigadoras, bombas, herramientas agrícolas, pollos, etcétera).

FIGURA 5. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL 2002 POR MUNICIPIO



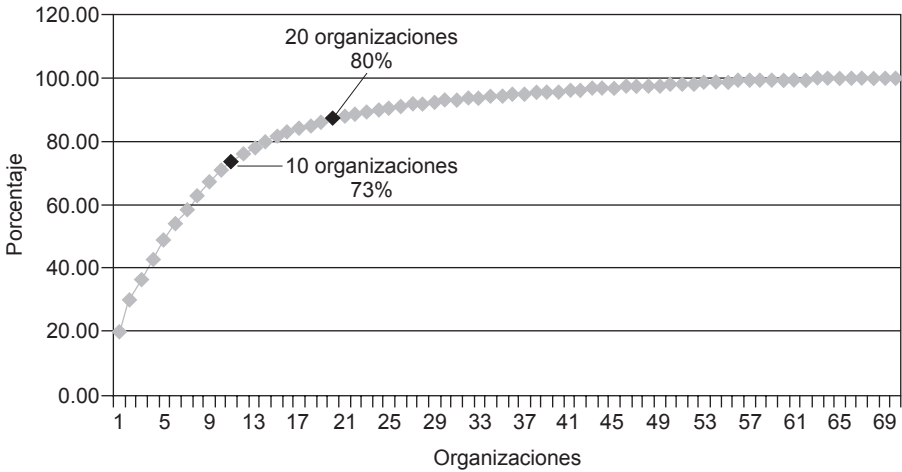
Fuente: Distrito de Desarrollo Rural, Región II Altos.

el desarrollo rural sustentable,<sup>46</sup> también se debería pensar en los beneficiarios, pues los grupos de productores que actualmente disfrutan de mayores beneficios por parte del programa son los que mayores posibilidades tienen (capital y capacidades) y representan un porcentaje mínimo de la población potencialmente beneficiaria. Las figuras 5 y 6 argumentan esta afirmación sobre la base de la inversión institucional por municipio y la población beneficiaria.

Como se puede ver, los recursos están concentrados en cuatro municipios (mostrado en porcentajes en la línea de abajo), que se están llevando más de 65% del total de la inversión, dejando sólo 35% para ser distribuido en los 14 municipios restantes. Asimismo, en la figura 6 se observa que la distribución porcentual de recursos está también concentrada en pocos beneficiarios, ya que sólo 10 organizaciones o grupos de productores se están llevando más de 73% del total de recursos, quedando un 27% para ser distribuido en las 57 restantes, lo que genera una

<sup>46</sup> Actitudes dirigidas al desarrollo económico, olvidando los objetivos ambientales y sociales que también se persigue con el desarrollo sustentable, pues el crecimiento económico no garantiza el bienestar ni la equidad social.

FIGURA 6. PORCENTAJE ACUMULADO DE INVERSIÓN 2002 POR ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES



Fuente: Distrito de Desarrollo Rural, Región II Altos.

pulverización de recursos y escaso impacto social, sin olvidar que, independientemente del monto asignado por proyecto, el trámite, la formatería y la tardanza e ineficiencia administrativas que deben enfrentar son las mismas.

Por último, si bien valoramos como positivo un cambio del escenario I al III, también es prudente considerar un cambio inverso, es decir, que los pocos municipios o grupos del escenario III que vienen mejorando sus niveles de organización y gestión, al enfrentarse a procesos administrativos lentos, ineficientes y que no responden a sus demandas de manera oportuna, podrían retornar al cuadrante I, donde no se requieren muchos esfuerzos en gestión y organización para conseguir recursos, lo cual significaría para el estado un alto riesgo de ingobernabilidad, ya que estos grupos son actores estratégicos que, gracias a su poder, fácilmente podrían poner en riesgo la estabilidad del sistema.

RUTA B: DEL ESTADO ADMINISTRATIVO AL ESTADO GERENCIAL NO PARTICIPATIVO

Esta tendencia estaría impulsada por las condiciones institucionales y se daría en el caso de que las entidades gubernamentales brindaran mayores libertades de acción

a los municipios, pero sin procurar una participación en la toma de decisiones a cambio de una estabilidad política efímera. En un pasado no muy lejano, la mayoría de los municipios alteños se encontraba en el escenario II, pero procesos como el impulso a la democratización y los fuertes conflictos sociales, que caracterizaron a Chiapas en la década de 1990, fueron dando las condiciones para que los municipios alteños pasaran al escenario I, donde el estado asume su papel benefactor. Sin embargo, aun en Los Altos se pueden encontrar municipios en escenarios políticos como el II, evidenciándose así la mala calidad del gobierno, que incluso fomenta que, a nombre del respeto por los *usos y costumbres locales*, existan municipios donde esté vigente la figura de los caciques como mediadores entre estado y sociedad, para mantener las prácticas asistencialistas que no fomentan de ningún modo el desarrollo, sino que, por el contrario, fortalecen sus posiciones de poder en el interior de las comunidades.

El cambio del estado administrativo al gerencial no participativo resulta peligroso, pero con altas probabilidades de ser efectivo, especialmente en tiempos electorales, cuando es usual que los partidos políticos apoyen económicamente y fortalezcan el poder de estos personajes en la búsqueda de votos, lo cual significaría un estancamiento para el desarrollo rural sustentable, porque ni se está promoviendo el desarrollo de capacidades locales ni se están generando los impactos sociales deseados por estos programas.

Asimismo, si bien es poco factible un cambio del estado gerencial no participativo al cívico, debido a fuerzas opositoras locales e institucionales, resultaría más factible un cambio de éste al estado administrativo, pudiéndose aprovechar espacios de concertación como el Consejo Distrital para invitar a algunos grupos de productores a participar de manera independiente a su municipio y, de esta manera, lograr que éstos, además de valorar los beneficios de la participación social, puedan difundir la experiencia dentro de sus comunidades y coadyuvar al fortalecimiento de las capacidades locales para el logro del desarrollo rural sustentable.



## RUTA C: DEL ESTADO ADMINISTRATIVO AL ESTADO CÍVICO

Aunque ésta sería la mejor opción para el logro del desarrollo sustentable, en la práctica no resultaría tan fácil el cambio de un estado altamente burocrático a uno altamente descentralizado y participativo, pues se requeriría, además de reformas estructurales en el aparato gubernamental, un vuelco sustancial en la cultura política regional, y aunque ésta no sea fruto de un proceso evolutivo, como indica Bizberg (1997), el conjunto de valores respecto al sistema político puede ser construido en el tiempo sobre la base de condiciones proporcionadas por los contextos institucional y cultural. Es necesario recordar que un cambio de esta naturaleza no sólo se enfrenta al centralismo y la autoridad jerárquica por parte de las elites dirigentes, sino también a ayuntamientos ineficientes, escasas capacidades locales, falta de recursos y, sobre todo, a líderes locales que persiguen beneficios particulares en demeritación del desarrollo de sus comunidades

Por la problemática presente en la región, creemos que el primer paso sería mejorar los mecanismos de información y difusión de la ley, ya que su deficiencia permea desde las elites directivas hasta la población en general, lo cual no permite que los actores sociales tengan elementos suficientes para tomar decisiones acertadas en búsqueda de su desarrollo. Aunque la Sagarpa y el Inca Rural cuentan con metodologías adecuadas para la capacitación, es necesario reconocer que sus estrategias para difundir la ley no son las mejores; entonces es precisamente ahí donde se podría empezar el trabajo de mejora, a partir de reconocer las potencialidades, pero también las limitaciones que tiene cada actor en los diferentes contextos de trabajo, pues existen particularidades regionales que invalidan cualquier tipo de metodologías homogeneizadoras por más exitosas que éstas sean.

Por tanto, será necesario mejorar las relaciones interinstitucionales con las dependencias presentes en cada una de las regiones, así como generar sinergias que coadyuven a la obtención de mejores resultados, siendo indispensable que se conciben la capacitación y difusión de la ley ya no como un proceso orientado al cambio de *aptitudes* a partir del dominio de las metodologías o aprendizaje de la ley, sino como un proceso que permita un cambio de *actitudes*, en el que los sujetos del desarrollo a partir del conocimiento de la ley, sus derechos, obligaciones, los pro-

gramas de apoyo, etc., generen, planeen y se hagan corresponsables de sus propias estrategias de desarrollo.

Una mejora en la coordinación interinstitucional coadyuvaría a hacer más eficiente el uso de los recursos, pues si consideramos que los municipios cuentan con diagnósticos y planes de desarrollo municipal, el segundo desafío sería integrarlos hacia un desarrollo sustentable, dejando de lado las viejas formas de trabajo en las que cada secretaría exija un PDM a los municipios. Se debe considerar que el desarrollo sustentable es integral, en el que la disminución de los índices de pobreza y marginación estará en función de integrar objetivos sociales y económicos, pero también ambientales. Sin embargo, para el logro de un plan común en el nivel municipal, se tropieza en la actualidad con dos problemas de origen económico: escasez y dispersión de recursos, ambos fuertemente relacionados.

La insuficiencia de recursos no es un aspecto que depende de los consejos, pero sí se podría trabajar en función de revertir su dispersión a partir de la coordinación interinstitucional para la conformación del PEC. Este hecho se dará en la medida en que las dependencias —especialmente Seplan, que coordina recursos de los ramos 33 y 26 con los gobiernos municipales— reconozcan que la construcción de infraestructura social municipal debe ligarse también al desarrollo productivo y tengan la suficiente voluntad política para respetar la planeación municipal y estar dispuestas a trabajar bajo la lógica de red de cooperación local.

#### RUTA D: DEL ESTADO GERENCIALISTA PARTICIPATIVO AL ESTADO CÍVICO

Probablemente ésta sea la tendencia más cercana en función de las posibilidades regionales, ya que si bien estaría a cargo del gobierno estatal delegar mayores responsabilidades y atribuciones a los municipios y la región por medio del impulso a procesos de descentralización, también se podrían aprovechar las condiciones de gestión y organización de los grupos ya presentes en este cuadrante para impulsar a los no participantes y asumir juntos las responsabilidades y atribuciones que les competen en su nivel.

Si nos ubicamos en ese escenario político tan ansiado, en el que la mayoría de los municipios se muevan en un ambiente de alta participación, toma de decisiones

concertada y legitimidad, en síntesis, un sistema con gobernabilidad democrática, se tropezaría con dos problemas inmediatos: insuficiencia de recursos económicos para responder a las demandas y competencia por el acceso a los recursos, en la que los primeros afectados serían los grupos con mayor capacidad de gestión y organización, que se verían invadidos en un espacio que antes era sólo de ellos y les permitía tener acceso a mayores recursos frente a la inexistencia de competidores.

El evitar competencias desleales entre grupos con mayor capacidad de gestión y organización con otros que no la tienen es una función de las dependencias que proporcionan apoyos a proyectos productivos que debería ser encarada por el Consejo Distrital. Actualmente, si bien cada dependencia tiene un padrón de beneficiarios, no se tiene un padrón único, en el seno del consejo, que permita verificar cuáles grupos se están beneficiando más a partir de sus capacidades de gestión y organización —que por cierto en la mayoría de los casos tienen acceso a recursos de varias fuentes para un mismo proyecto—. Asimismo, el contar con este padrón coadyuvaría a realizar una clasificación de los beneficiarios en grupos que son sujetos de política social, sujetos de políticas productivas y sujetos de créditos o de acceso a fuentes mayores de financiamiento. Por ejemplo a estos grupos más avanzados se les podría impulsar al acceso de mayores financiamientos como los fondos concursables de la Unidad Técnica Operativa Nacional (UTON),<sup>47</sup> fondos externos o créditos blandos, dejando así la posibilidad de que los recursos de Alianza sean destinados a los grupos prioritarios, que no sólo carecen de capital de trabajo, sino también de capacidades.

Como se vio en este análisis, todas las tendencias que se dirijan hacia el estado cívico son deseables, pero ninguna es fácil de abordar por las condiciones particulares de la región. Sin embargo, se podría ir trabajando en cambios cualitativos que mejoren las capacidades locales, ya que el logro de una cultura política y ciudadana orientará que, a partir de la participación e inclusión de todos los actores, también se distribuyan las presiones sociales, que más que estar orientadas a la desestabilización del gobierno, se orienten a exigir el cumplimiento de una agenda de buen

---

<sup>47</sup> La UTON financia proyectos con montos que sean superiores a 500 mil pesos que serían de mayor impacto para estos grupos con alta capacidad de gestión y organización; contrariamente, los fondos del programa Alianza por su naturaleza —eliminación de la pobreza— se limitan a financiar proyectos por montos menores a 500 mil pesos.

gobierno y que, por otra parte, se genere, desde y con la sociedad, la corresponsabilidad en las acciones, para que esto permita el rediseño de programas, la formación de alianzas estratégicas y la participación social en pro del desarrollo sustentable.

### CONCLUSIONES

Los programas de combate a la pobreza derivados de distintas políticas sociales y de desarrollo se han orientado, y se siguen orientando, a la asistencia social, encerrando en muchos casos fines electorales, o han sido utilizados como mero paliativo para mantener la estabilidad política sin que hubiera interés en generar verdaderos procesos de cambio para las comunidades y municipios beneficiarios ni mucho menos impactar con procesos de desarrollo local. La ejecución de estos programas, lejos de fortalecer las capacidades locales y la organización de los productores, ha contribuido al debilitamiento del tejido social, lo que se traduce en bajos niveles de participación y gestión de la población.

En los últimos años se han desarrollado algunos mecanismos para promover la participación de la sociedad, tales como el Coplademun y los CMDRS, que no han logrado acercarse ni lejanamente a sus objetivos y, aunque se trate de un proceso inicial en el caso de los consejos provenientes de la LDRS, los contextos institucional y cultural, donde predominan escasa descentralización, corrupción, descoordinación interinstitucional y falta de voluntad política generada por la cultura política de Los Altos de Chiapas, se convierten en obstáculos difíciles de abordar desde los espacios locales que, por añadidura, cargan no sólo con una historia de subordinación de los grupos étnicos que conforman la región, sino con los altos niveles de marginación en los que aún coexisten sus habitantes.

La constitución y la operación de los CMDRS han constituido un proceso difícil de enfrentar para todas las instancias de gobierno, ya que no se ha trabajado en el mejoramiento de las condiciones institucionales que impulsen el proceso a partir de una descentralización efectiva. Por otra parte, con la implementación de programas homogenizadores provenientes de la planeación sectorial de las diferentes dependencias, el estado continúa ignorando, desde el estado, las condiciones culturales de los municipios, que generan una cultura política muy particular para Los Altos,

que no es más que el producto de la relación estado-sociedad basada en el autoritarismo y las relaciones clientelares y corporativas. Asimismo, en todos los niveles de gobierno se ha dado una suerte de *simulación* con respecto a este proceso, de acuerdo con los requerimientos del discurso oficial, ya que cada nivel o funcionario informa a su inmediato superior que el proceso se desarrolla de manera regular, sin problemas y como dictamina la ley.

La participación social en los CMDRS se ha dado en niveles muy limitados y existe una fuerte tendencia a la ilegitimidad de éstos. Debido a la escasa representatividad de los actores sociales del municipio, se generan como producto de una cultura política de exclusión. De igual manera, la toma de decisiones dentro de estos espacios de concertación ha sido limitada por el escaso margen de opciones que las superestructuras administrativas y evaluadoras dejan a los integrantes de los consejos y porque, al no contar con un techo presupuestario, los consejos se convierten en simples espacios de discusión, generación de falsas expectativas o planeación, en el mejor de los casos, sin una base sólida sobre la cual trabajar.

La constitución y la insuficiente operación de los CMDRS han estado hasta ahora bajo la responsabilidad de actores externos a los municipios, principalmente los coordinadores municipales, ya que no existió un proceso eficiente de difusión de la ley y sensibilización de los actores sociales que generen liderazgos locales que den impulso a este espacio para promover la participación y toma de decisiones del desarrollo. En el documento, se analizó que la lógica municipal respecto a la participación y la toma de decisiones es muy diferente a la que promueve la ley y está vigente en esferas superiores de gobierno, por lo que se hace necesario considerar ambas lógicas para llegar a negociaciones y a una adecuación que permita tener en cuenta a los actores locales y sus capacidades de organización y gestión y que coadyuve a que los consejos de desarrollo funcionen y a que, en el tiempo, se genere un empoderamiento local de estos espacios en búsqueda del desarrollo rural sustentable.

En Los Altos de Chiapas aún existen escenarios políticos obsoletos, por una fuerte persistencia de la idea del estado benefactor y corporativo, lo que es aprovechado por dos sectores extremos: por un lado, la clase política en busca de votos y estabilidad política y, por el otro, por los caciques y otros liderazgos locales en la figura de autoridades municipales, que gracias a su capacidad de mediación entre

estado y sociedad pueden aprovechar los beneficios particulares que les da esta posición. Los dos, clase política y mediadores locales, contribuyen a que persistan las condiciones de pobreza y marginación en las comunidades y municipios de la región.

Las posibilidades de cambio de escenarios políticos no deseables a deseables muestran potencialidades en la medida en que el estado dé cumplimiento a la ley, ya que actualmente no sólo se promueve a escala nacional la participación de la sociedad en la toma de decisiones respecto a su desarrollo, sino que son cada vez más crecientes las presiones generadas por acuerdos internacionales que dan un marco amplio de importancia al capital social. Lamentablemente, en Los Altos de Chiapas el manejo de las reglas formales es aún discrecional y, en la medida que no se generen, por un lado, capacidades locales que permitan a la sociedad incidir en cambios cualitativos y que, por el otro, no exista la voluntad política suficiente para cumplir una agenda de buen gobierno, no se vislumbrarán, ni lejanamente, cambios cualitativos en la relación entre gobierno y sociedad que generen el desarrollo rural sustentable tan ansiado. **GE**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcocer, Marta (1998), "Investigación acción participativa", en Jesús Galindo Cáceres (coord.), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, México, Addison Wesley Longman.
- Arellano, David y L. Rivera (1999), "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social, experiencias relevantes", *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Assies, Willem (2003), "Descentralización en perspectiva", *Boletín electrónico 7. Tecnología para la Organización Pública*, México, El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales, disponible en <http://www.top.org.ar/Documentos/ASSIES%20Willem%20La%20descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf>
- Bizberg, Ilán (1997), "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Bobbio, Norberto y Nicola Metteucci (1984), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Burguete, Araceli (2001), “Usos, costumbres, partidos y elecciones en Chalchihuitán, Altos de Chiapas”, en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, Porrúa.
- (2003), *Los municipios en Chiapas*, Documento de trabajo, San Cristóbal de las Casas, México, Centro de Investigaciones y Estudios Sociales y Antropológicos del Sureste, octubre.
- Camacho, Dolores y Arturo Lomelí (2002), “Consideraciones sobre la política social, la inversión pública y las organizaciones sociales en Chiapas”, en María Eugenia Reyes y Araceli Burguete (coords.), *La política social en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Cámara de Diputados (2001), “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, *Diario oficial*, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 7 de diciembre.
- Camou, Antonio (1997), *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura, México, Instituto Federal Electoral.
- Celaya del Toro, Víctor (2002), “El municipio en el desarrollo rural sustentable”, en Sargapa, *Materiales de Diplomado en Desarrollo Regional Rural*, México.
- Collier, George (1995), “La nueva política de exclusión”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 37, México, El Colegio de México.
- Copedge, Michael (1996), *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*, Síntesis 22, Instituto Internacional de Gobernabilidad, disponible en [http://www.iigov.org/dhial/?p=9\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03).
- Dahl, Robert (1998), “Democracia liberal”, en Prats (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, disponible en [http://www.iigov.org/revista/?p=10\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=10_04).
- De la Peña, Guillermo (1993), “Poder local, poder regional: perspectivas socio-antropológicas”, en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México.
- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Goma y Marina Jarque (2000), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones”, en *XIV Concurso de Ensayos del CLAD*, Caracas, Administración Pública y Ciudadanía.

- Fox, Jonathan y Josefina Aranda (1996), “Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- García, María y Antonio López (1990), “La acción institucional y sus impactos en los Altos de Chiapas”, en Instituto Chiapaneco de Cultura, *Anuario 1990*, Chiapas, México.
- García, María y Daniel Villafuerte (2000), “Entre la pobreza estructural y la pobreza gestada por el neoliberalismo”, en Jaime Castillo, Elsa Patiño y Sergio Zermeño (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- (2002), “Pobreza, política social y fondos regionales de solidaridad en Chiapas”, en María Eugenia Reyes y Araceli Burguete (coords.), *La política social en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Guerrero, Omar (1999), “Del Estado gerencial al Estado cívico”, en Reseña de Ernesto Navarro, Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Huberman, Michael y Matthew Miles (1994), “Métodos para el manejo y el análisis de datos”, *Por los rincones: antología de los métodos cualitativos en la investigación social*, México, El Colegio de Sonora.
- INEGI (2000), “Agenda Estadística Chiapas 2000”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Lehmbruch, Gerhard (1992), “Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo”, en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo, mas allá del estado y el mercado*, México, Alianza.
- Martínez, Pedro (1998), “El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización”, *Gestión y estrategia*, núm. 14, México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio a diciembre.
- Merino, Mauricio (1997), *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura, México, Instituto Federal Electoral.
- Nieves, Ramón (2001), *Manual de planificación del desarrollo municipal*, México, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara.
- Parra, Manuel y Reyna Moguel (2001), *Iniciativas para el desarrollo territorial en las áreas marginadas de Chiapas*, Chiapas, México, El Colegio de la Frontera Sur.



- Peschard, Jaqueline (1997), "Cultura política y comportamiento electoral en el D. F.", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.
- Perola, Carlos y Araceli Burguete (2002), "Monitoreo a la directriz operativa 4:20 sobre pueblos indígenas del Banco Mundial: Proyecto de desarrollo rural en áreas marginadas en Chiapas", en María Eugenia Reyes y Araceli Burguete (coords.), *La política social en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, México, Cal y Mayor/Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Prats, Joan (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, disponible en [http://www.iigov.org/revista/?p=10\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=10_04).
- Romero, Circe, Manuel Parra, Austreberta Nazar y Ramfis Ayús (2003), *Planear participativamente: Institucionalización de la participación social en el Consejo Distrital de los Altos de Chiapas*, documento en borrador, San Cristóbal de las Casas, México, El Colegio de la Frontera Sur.
- Romero, Patricia (2002), "El peso de las políticas mexicanas en la sustentabilidad de las recientes tendencias de desarrollo", en Enrique Leff, Ezequiel Escurra, Irene Pisanty y Patricia Romero (comps.), *La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Semarnat/PNUMA/INE/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Schmitter, Peter y Gerhard Lehmbruch (1992), *Neocorporativismo: más allá del Estado y el Mercado*, tomos I y II, Chicago, Alianza.
- Secretaría de Desarrollo Rural (2003), *Inversión institucional Región II Altos*, Documento de trabajo, San Cristóbal de las Casas, México, julio.
- (2003), *Programa de Desarrollo Rural Sustentable. Región II Altos*, San Cristóbal de las Casas, México.
- Sedesol (2003), *Desarrollo social en cifras*, Secretaría de Desarrollo Social, Tuxtla Gutiérrez, México, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Transparencia (1995), *¿Cuál ha sido la estrategia social del BM para México?*, disponible en <http://www.laneta.apc.org/transparencia/trasp5.htm>.
- Wolfensohn, James (1998), "La otra crisis", discurso ante la junta de gobernadores, Washington, 6 de octubre.
- World Bank (2000), *What is Decentralization?*, disponible en <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/>.

Ziccardi, Alicia (2000), *Los actores de la participación ciudadana*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DE CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS  
DE MUNICIPIOS DE LOS ALTOS DE CHIAPAS

Núm.	Municipio	Población total (hab.)	Densidad poblacional	Grado de marginación	% de pobres según LP2	% de hablantes lengua indígena	Partido municipal gobernante
1	Aldama	1 865	70	Muy alto	95.7	99.24	PRI
2	Amatenango del Valle	6 559	28	Muy alto	94.7	–	PRI
3	Chamula	59 005	720	Muy alto	98.7	99.32	PRI
4	Chanal	7 568	26	Muy alto	98.1	99.08	PRI
5	Chalchihuitán	12 256	165	Muy alto	96.1	98.70	PT
6	Chenalhó	27 331	243	Muy alto	95.0	–	PRI
7	Huixtán	18 630	86	Muy alto	96.0	–	PRI
8	Las Rosas	21 100	90	Muy bajo	91.2	–	PRI
9	Mitontic	7 602	93	Muy alto	97.1	99.72	PRI
10	Pantelhó	16 262	119	Muy alto	95.2	–	PRI
11	Oxchuc	37 887	526	Muy alto	93.9	–	PRI
12	San Andrés Larráinzar	18 911	111	Muy alto	98.3	99.45	PRI
13	San Cristóbal de las Casas	132 421	274	Bajo	73.1	–	PAS
14	San Juan Cancuc	20 688	128	Muy alto	–	–	PRI
15	Santiago El Pinar	2 174	122	Muy alto	96.5	99.78	PRI
16	Tenejapa	33 161	334	Muy alto	98.1	98.85	PRI
17	Teopisca	26 996	155	Muy bajo	93.6	–	PRI
18	Zinacantán	29 754	174	Muy alto	93.5	99.01	PRD

Fuente: Sedesol, 2003.

ANEXO 2. COMPARACIÓN DEL MANDATO LEGAL Y LAS TENDENCIAS DE COMPORTAMIENTO EN LOS CMDRS DE LOS ALTOS DE CHIAPAS

		<i>Lo que sucede en los municipios de Los Altos</i>			
<i>Proceso</i>	<i>Fase</i>	<i>Lo que manda la ley</i>	<i>Cómo se realizó</i>	<i>Qué papel desempeñaron los actores</i>	
Constitución	Convocatoria	<p>Será una convocatoria pública y abierta a todas las comunidades, productores y todos los agentes de la sociedad rural.</p> <p>Realizada con la coordinación del jefe del Cader y el presidente municipal (PM).</p> <p>La convocatoria se distribuirá con 15 días de anticipación a la fecha de instalación.</p>	<p>60% oficios dirigidos a representantes. 33.3% por carteles publicados en el municipio. 6.7% se informó en las reuniones del municipio.</p> <p>66.6% de las convocatorias realizadas por los coordinadores. 33.3% de las convocatorias con participación del PM.</p> <p>Se distribuyó de manera generalizada una semana antes de la instalación.</p>	<p>Las convocatorias realizadas por los coordinadores, en ocasiones apoyados por algún regidor, sin un mapa de actores no fue incluyente.</p> <p>El PM y Cader en ninguno de los casos se coordinaron para elaborar las convocatorias.</p> <p>Los agentes más vinculados con los ayuntamientos recibieron directamente su invitación, otras fueron distribuidas por algún regidor, funcionario municipal o el coordinador.</p>	<p><i>Qué se simula que está sucediendo</i></p> <p>Se informó que, de acuerdo con la ley, fueron convocatorias abiertas a todos los actores sociales.</p>
	Instalación	<p>Registro y declaración de quórum legal.</p> <p>Presentación y explicación del CMDRS en el marco de la LDMS.</p> <p>Instalación y toma de protesta.</p> <p>Asuntos generales y acuerdos.</p>	<p>Se tuvo en cuenta el número de comunidades para la declaración del quórum.</p> <p>Mayormente a cargo de los coordinadores, con la utilización de métodos visuales o lectura del acta de constitución donde figuran algunas especificaciones sobre los CMDRS.</p> <p>En todos los casos a cargo de los PM.</p> <p>En la mayoría de los casos, se aprobó la fecha sugerida para las sesiones ordinarias.</p>	<p>El PM y el Cader, como presidente y secretario técnico del consejo, deberán desempeñar un papel protagónico. El coordinador municipal es un facilitador del proceso. Los representantes de las comunidades, grupos de productores y organizaciones quedarán como miembros vocales del consejo.</p> <p>El PM desconocía su papel frente al consejo. En el caso de los Caders: 33% conocía algo de la normativa, pero ignoraba su papel en el consejo. 33% conocía ampliamente la normativa y su papel, 33% asistió pero tuvo una actuación indiferente.</p> <p>Se informó ante la delegación que ya se había constituido. En algunos casos no invitaron ni a la sor ni a otras dependencias, como manda la ley.</p> <p>Desde el distrito, se informó ante el gobierno del estado que ya se tenían todos los consejos constituidos, sin problemas. En ningún momento se informó la dificultad de esta labor.</p>	

ANEXO 2. (CONCLUSIÓN)

		<i>Lo que sucede en los municipios de Los Altos</i>			
<i>Proceso</i>	<i>Fase</i>	<i>Lo que manda la ley</i>	<i>Cómo se realizó</i>	<i>Qué papel desempeñaron los actores</i>	<i>Qué se simula que está sucediendo</i>
Constitución	Instalación			En la mayoría de los casos los coordinadores tomaron el papel protagónico. La percepción de los miembros: 40% espacio para conseguir financiamiento y proyectos, 33% desconocen y no tienen expectativas, 20% perciben que será un espacio de concertación y toma de decisiones.	
	Elaboración reglamento interno	Todos los CMDIS contarán con un reglamento interno que deberá ser elaborado sobre la base del formato de Sagarpa.	No todos los CMDIS cuentan con un reglamento interno, debido a que ya no sesionaron más después de la constitución, o éste no fue realizado por descuido en las siguientes sesiones ordinarias.  Los que cuentan con reglamento interno han realizado la validación del formato original, cambiándole sólo el municipio y la fecha prevista para sesionar.	Los presidentes municipales no se ocuparon de esta labor. Los coordinadores validaron un reglamento interno modelo, proporcionado por la Sagarpa, donde sólo se consultó con los miembros las fechas fijas para sesiones, no se adecuó a las condiciones municipales.  En algunos casos el coordinador pasó el formato de reglamento y el cabildo en sesión lo validó.	Los que cuentan con reglamento informaron ante la delegación que éste fue realizado de manera concertada.
Operación	Sesiones regulares	Los CMDIS deberán sesionar mensualmente. Durante las sesiones se definirá y priorizará proyectos sobre la base del PDM.  Los proyectos serán validados en los CMDIS y enviados al CDOBS.	La mayoría de los municipios tuvo sólo la sesión de instalación, y en los que hubo sesiones ordinarias se vio una disminución considerable de asistentes con respecto a la sesión de instalación.  Las reuniones de coordinación interinstitucional promovidas por el distrito tomaron el nombre de CMDIS para presentar sus demandas ante las dependencias, sin que se haya decidido como consejo tal situación.	Los presidentes municipales en ningún caso asistieron a las sesiones posteriores a la instalación, excepto a la de coordinación interinstitucional, que se tomó la atribución de decir que era el CMDIS el que planeaba las demandas.  Los Caders en general estuvieron ausentes en las sesiones ordinarias, aunque algunos asistieron de manera irregular.  Los coordinadores se hicieron cargo por completo de las sesiones ordinarias.	Se informa ante la delegación que en algunos municipios se sesiona regularmente, aunque hay resistencia a mostrar las actas o indican que éstas no fueron realizadas.

ANEXO 3. CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON BASE EN ALGUNOS INDICADORES POLÍTICOS

<i>Fenómeno político</i>	<i>Concepto o marco teórico</i>	<i>Escenarios</i>			
		<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Participación	Participación entendida como tomar parte de un proceso y que lleva a tomar decisiones sobre el desarrollo local.	Protocolaria a informativa	Protocolaria	Desde niveles bajos de consulta, a codificación y a cogestión	Codificación con tendencia a la cogestión
Toma de decisiones	Se entiende la toma de decisiones como la selección que se realiza frente a una situación en la que se pueden distinguir dos o más cursos de acción.	Autoritaria	Dirigida	Dirigida hacia la eficiencia en el gasto de recursos	Concertada entre todos los actores
Descentralización	Transferencias de autoridad para la toma de decisiones y responsabilidad y manejo de los recursos financieros del gobierno central a diferentes niveles de gobierno.	Desconcentración con bajos niveles de participación	Delegación con baja participación	Desconcentración con altos niveles de participación	Delegación con altos niveles de participación
Legitimidad de los consejos	Un atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.	Consejos faltos de legitimidad	Consejos faltos de legitimidad	Consejos faltos de legitimidad	Consejos legítimos
Gobernabilidad	La gobernabilidad es la aceptación implícita o explícita de las decisiones del gobierno y de sus políticas estatales (Calderón, 2002).	Ocasional o no sostenible	Ocasional o no sostenible	Ocasional o no sostenible	Gobernabilidad democrática
Relaciones de poder	Cuando la capacidad de determinar la conducta de otros es puesta en juego, de simple posibilidad se transforma en acción.	Clientelismo	Caciquismo	Corporativismo liberal	Equilibradas

ANEXO 3. (CONCLUSIÓN)

<i>Fenómeno político</i>	<i>Concepto o marco teórico</i>	<i>Escenarios</i>			
		<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>
Ubicación de los municipios de Los Altos de Chiapas		Chanal, Aldama, Mitontic, El Pinar, Amatenango, Chalchihuitán, Huixtán, Pantelhó, Las Rosas, Larráinzar, San Juan Cancuc, Oxchuc, Chenalhó.	Chamula y Tenejapa	San Cristóbal, Zinacantán Teopisca	—
Tipo de estado	Con base en la descripción del estado moderno, que ha enfrentado cambios paulatinos que se puede identificar con tres tipos de estado que hace Guerrero.	Estado administrativo	Estado gerencial no participativo	Estado gerencial participativo	Estado cívico