



Nuevas colectividades para la gestión territorial en municipios de Los Altos de Chiapas

Por **ARMANDO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ**¹
Foto: **ARCHIVO IDESMAC**

Recibido: 14 de junio de 2019
Dictamen aprobatorio: 1 de julio de 2019

Resumen

La formación de Nuevas Colectividades (NC's) es un proceso gradual de aprendizaje social, vinculado a la gestión territorial en municipios de alta marginación en Chiapas. La conformación de NC's, se hace a través de reconocer las estructuras locales de participación y gobernanza, con quienes se arranca el proceso de acompañamiento y fortalecimiento mediante la gestión territorial de largo plazo, a partir de lo cual se instalan órganos innovadores, para propiciar la articulación e incorporación de representantes sectoriales, territoriales, institucionales públicos y/o privados, además de fomentar la participación de sectores tradicionalmente marginados como el caso de mujeres y jóvenes.

Palabras claves: Nuevas Colectividades, participación, gobernanza, e innovación social.



¹ Maestro en Ciencias y en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma de Chapin-go. Director y Coordinador de Proyecto del Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.

INTRODUCCIÓN

Las NC's, son estructuras ciudadanas de participación voluntaria, democrática, incluyente, que tienen como principio el dialogo para la acción colectiva con base a la apuesta de futuro. En este sentido, al ser un proceso constructivo, se plantea como un sistema abierto de aprendizaje social, a partir de la colaboración territorial y sectorial para la planeación de largo plazo, que se consolida con la elaboración de los Acuerdos de Colaboración para la Gestión Territorial en 2013. Estas estructuras, surgen del proceso de Innovación institucional que desde 2011 acompaña el Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica Asociación Civil A.C. (IDESMAC), quien, a partir de esa fecha, se dio a la tarea de identificar las estructuras propias de gobernanza en municipios de Chiapas, ocho pertenecientes a la región V Altos Tsotsil Tseltal (Aldama, Chalchihuitán, Chenalhó, Mitontic, Pantelhó, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar y Tenejapa) y uno a la XIV Tulijá Tseltal Ch'ol (Sitalá).

Como resultado de esta etapa, se caracterizaron estructuras de organización social, territorial, productivos, religiosa, comunitaria, municipal, entre otras, destacando por su permanencia, perdurabilidad y grado de influencia, el sistema de representación comunitaria vinculado al Ayuntamiento constitucional, compuesto por los agentes municipales, el sistema de cargos tradicional, el sistema de custodia de los bienes territoriales integrado por lo comisariados junto con la asamblea.

Otro elemento a considerar en la construcción de las NC's en Chiapas, es el contexto socio económico que caracteriza a la región. En este aspecto, indicadores como el Desarrollo Humano, son muestras de las desigualdades geográficas que genera el capitalismo neoliberal (Harvey 2005). Señalamos como importante, la condición de

Un elemento a considerar en la construcción de las Nuevas Colectividades (NC's) en Chiapas, es el contexto socio económico que caracteriza a la región. En este aspecto, indicadores como el Desarrollo Humano, son muestras de las desigualdades geográficas que genera el capitalismo neoliberal (Harvey 2005).

la región, porque, a partir del 2010, la Fundación K. Kellogg, decide orientar la inversión de su financiamiento, tomando como criterio el territorio, esto implicó, definir el área geográfica a la que darían prioridad, siendo las microrregiones Altos-Selva de Chiapas y la Península de Yucatán las seleccionadas por encontrarse en los peores rangos de pobreza, marginación. Bajo esa lógica, se impulsó la habilitación de NC's como plataformas de participación civil para la planeación municipal, mediante la cual, se integrarán propuestas locales que contribuyeran a la reducción de dichos indicadores.

La conformación de NC's, debe ser contextualizado, por las experiencias regionales o locales de organización, además de señalar la coyuntura social y política en la que se da esta expresión. La intención del artículo es establecer algunas claves del contexto y la coyuntura, que han favorecido la habilitación de mecanismos de colaboración para la gestión del territorio desde lo local. El documento aporta elementos que facilitan la comprensión de las formas de organización local y analiza cómo ha sido la respuesta ciudadana en los municipios mencionados, ante la institucionalización de novedosas estructuras civiles destinadas a la gestión colectiva del territorio.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN QUE SURGE EL PROYECTO

Durante las últimas décadas el ámbito rural ha sufrido transformaciones, derivado de la instalación de políticas neoliberales implementadas por los gobiernos a partir de los años ochenta, el nuevo modelo económico implicaba la reorientación del papel del Estado, que hasta entonces había estado presente en todos los aspectos de la vida pública del país, desempeñándose como regulador del desarrollo nacional por medio de la estructuración del estado de bienestar, su reorientación afectó las formas organizativas, pasando del apoyo a las estructuras sociales, agrarias, sindicales, a la ponderación de grupos productivos, de trabajo y a individuos, lo que impactó en el tejido social, disminuyendo la capacidad asociativa, por los vacíos institucionales que generó su retiro.

La instalación del neoliberalismo, como modelo político, se apoyó sobre la hipótesis de modernizar la administración pública mediante la descentralización y la democratización de la planeación del desarrollo; en esta fase, la función del Estado, se redujo a garante de las condiciones óptimas para el desempeño del libre mercado. Se planteaba que la reforma política, mejoraría la redistribución social, reducía la pobreza y contribuía a la gobernabilidad. De acuerdo a Finot (2001), a finales de la década de 1950, se registraron mejoras en cuanto a la cobertura de servicio, debido a que en ese periodo la preocupación por la recuperación de la democracia se volvió relevante. Para este autor, “la descentralización es el componente esencial” de la reestructuración del Estado”. Por su parte, Albuquerque (2004), señala que los avances suscitados en la administración pública abrieron paso al desarrollo local y potencializó la economía.



Pie de foto. Taller sobre gobernanza realizado en Pantelhó, Chiapas.

FOTO: ARCHIVO IDESMAC.

En el nuevo modelo político, la reducción del protagonismo estatal, resultó opuesto al estado de bienestar y se expresó en el desmonte de las estructuras corporativas, con la que se articulaban los diversos sectores productivos y sociales. El desmantelamiento de empresas paraestatales como condición para el libre mercado, transformó la relación del Estado y la

sociedad, que hasta antes de este hecho, era la piedra angular de la modernización. El giro, afectó sobre todo a las poblaciones rurales, en donde la interacción con el estado (a través de sus instituciones) se mediaba principalmente en las asambleas ejidales.

El Estado neoliberal limitó su interlocución con sectores sociales, como los sindicatos, centrales obreras, campesinas y/o los ejidos, dando como resultado el debilitamiento de las formas organizativas corporativas, lo que provocó una especie de crisis de representatividad, y dio paso a movimientos sociales que centran su acción en la demanda de mayor participación y autonomía con respecto al gobierno y el Estado.

Tras el adelgazamiento estatal, las regiones rurales resultaron las más afectadas, puesto que lejos de eliminar la pobreza, se ensancharon las brechas de desigualdad y exclusión, ya que la economía local fluía principalmente por las empresas paraestatales, siendo las regiones sur y sureste del país los focos rojos, en donde se han registrado los índices más bajos de Desarrollo Humano.

En ese sentido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al analizar los resultados del IDH en 2012, demostró que los peores niveles se presentaron en Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681), en oposición al Distrito federal que fue el mejor ponderado (0.830), seguido de estados del norte como Nuevo León (0.790) y Sonora (0.77) (PNUD, 2015).

En el caso de Chiapas, la brecha es de 10.59 % menor al promedio nacional y de 19.6% con relación al mejor posicionado (*Ibidem.*). Al interior del estado, las regiones V Altos Tsotsil Tseltal y XIV Tulijá Tseltal Ch’ol, concentran los municipios con los peores indicadores, por su parte el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013), al hacer la medición de la pobreza, demostró que, en estas mismas demarcaciones territoriales, es donde se presentan los ingresos más bajos.

DESARROLLO

El presente documento es parte del proceso de sistematización de la experiencia de la conformación Nuevas Colectividades (NC’s). Para dicho efecto, se realizó la revisión documental de los tres ciclos de proyectos, que ha implementado el Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica Asociación Civil (IDESMAC) desde 2011.

a) “Fortalecimiento e innovación institucional participativa para la gestión territorial en municipios de Los Altos-Selva de Chiapas y Península de Yucatán” (IDESMAC, 2011).

b) “Sistema civil de innovación y gestión territorial en Los Altos de Chiapas” (IDESMAC, 2014).

c) “Fortalecimiento de la gobernanza multinivel y la democracia para la construcción del Lekil jlumaltik en Los Altos de Chiapas” (IDESMAC, 2018).

Al ser parte del equipo de trabajo, tengo accesos a los registros



Pie de foto. Participante del taller forestal realizado en Sitalá, Chiapas.

FOTO: NOÉ PINEDA

Tras el adelgazamiento estatal, las regiones rurales resultaron las más afectadas, puesto que lejos de eliminar la pobreza, se ensancharon las brechas de desigualdad.

de participantes, las memorias de trabajo, relatorías de eventos y/o talleres, informes narrativos y las evaluaciones realizadas a los proyectos. A partir de ese material, se contabilizó, una masa crítica de más de 600 personas que se han articulado en los diferentes componentes de la estrategia, mientras que, de forma permanente, se acreditó la presencia de 18 delegados en promedio en las sesiones ordinarias de los CMDRS al cierre del segundo ciclo del proyecto en 2017, siendo los más nutridos las estructuras de Chenalhó, Pantelhó, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Sitalá, (IDESMAC, 2017).

Respecto a la participación en las NC's, señaló que ha sido variada y responde a peculiaridades del contexto las cuales se han modificado de acuerdo a la coyuntura, sin embargo, el ejercicio de sistematiza-

ción, permitió denotar algunas características; en casos como Chenalhó, Santiago El Pinar, Tenejapa, Mitontic, Pantelhó, los presidentes municipales delegaron en sus agentes la responsabilidad de asistir a las reuniones, en los casos de Aldama, Chalhuitán, hubo poco interés por el proceso de parte de los ayuntamientos, lo que implicó otros retos para la conformación de las estructuras, finalmente San Juan Cancuc y Sitalá, vivía para ese entonces escenarios de ingobernabilidad, al grado de instalar las oficinas de sus ayuntamientos en las cabeceras regionales (San Cristóbal y Yajalón respectivamente), por lo que la convocatoria se dirigió a la población en general.

La conformación de las NC's, en cada municipio respondió a intereses y motivaciones diferenciadas, por ejemplo, en Che-



nalizó el motor principal para su conformación, fue la participación de la autoridad tradicional, particularmente del *Paxion*¹ de Yabteclum, quien a través de su fuerza cultural contribuyó a la cohesión social. En Santiago El Pinar, la instalación de la Ciudad Rural Sustentable marcó en la población, el sentimiento de vergüenza y engaño, ante la poca experiencia de la institución municipal; su articulación, se dio en función de no repetir este tipo de acciones. En Sitalá, la nutrida asistencia respondió al interés de la población por sumarse a movimientos de demanda de atención ante la poca presencia de la autoridad municipal.

En Pantelhó y San Juan Cancuc, se contó con la participación de mujeres, muchas de ellas tejedoras, motivadas por acceder a proyectos de esa índole, en ambos municipios la integración de las mujeres en la vida pública era poco fomentada y se reducía a la conformación de grupos de trabajo productivos, los cuales, principalmente eran gestionados bajo un esquema clientelar por consultoras, responsables de elaborar el proyecto mediante el cobro de un porcentaje del monto total. Es probable que, al ser esta, una propuesta encabezada por una organización civil, tuviera para la población esta representación.

Mitontic, Aldama y Chalchihuitán, se observan como sistemas sociales cerrados, en la que, los cargos tradicionales se visualizan como la vía de movilidad y reconocimiento social, a manera de hipótesis, se considera que el relativo aislamiento geográfico en que se localizan, ha limitado su interacción con agentes externos, favoreciendo el fortalecimiento de estructuras rígidas, es decir, hay poco interés de la población por otras formas de organización que no sea la ya mencionada. El municipio de Tenejapa, se destaca por su nivel de negociación, a nivel regional, la gestión es encabezada por el presidente municipal y se da principalmente con el gobierno del estado, en estos cuatro casos la concentración del poder en los ayuntamientos y particularmente en los ediles es significativo.

Otros elementos que han fortalecido la participación, fue la integración multidisciplinaria del equipo operativo; se contó con técnicos originarios de la región, hablantes de las lenguas tseltal y tsotsil, con vínculos territoriales en los municipios, así también, la integración de Consejos Microrregiones en los municipios de mayor extensión territorial (Chenalhó, Pantelhó, San Juan Cancuc, Sitalá y Tenejapa) facilitó la articulación de los representantes comunitarios, las estancias sistemáticas de campo del equipo operativo en la comunidad más retirada, el desarrollo de material lúdico para los talleres, la conducción de las actividades en lengua originaria y la devolución de informes a las localidades por cada acción realizada, generaron ambientes de confianza entre la población, lo que favoreció la integración de las NC's.

² Es el cargo más alto de la autoridad municipal y el responsable de organizar el carnaval.

En Santiago El Pinar, la instalación de la Ciudad Rural Sustentable marcó en la población el sentimiento de vergüenza y engaño, ante la poca experiencia de la institución municipal; su articulación, se dio en función de no repetir este tipo de acciones. En Sitalá, la nutrida asistencia respondió al interés de la población por sumarse a movimientos de demanda de atención ante la poca presencia de la autoridad municipal.

Sin embargo, el análisis regional de los diagnósticos, develó tres áreas críticas para la instauración de las Nuevas Colectividades:

I) Relación subalterna de la población con el Estado, derivada de la dependencia económica, vía apoyos destinados a reducidos grupos de trabajo o la transferencia de subsidios individuales, II) Condiciones de violencia y conflictos sociopolíticos en las últimas décadas en la región; el establecimiento del sistema de partidos polarizó la sociedad y III) Cacicazgo, la concentración de poder económico, social y político presenta resistencia para la apertura de actores emergentes (IDESMAC, 2012).

El análisis, sugirió, la conformación de las NC's, orientadas a temas no económicos, basado en procesos de formación ciudadana, para la equidad, la inclusión, la construcción de consensos y la generación de capital social, mediante la cual fortalecer la gobernanza y la emergencia de liderazgos colectivos. A pesar de ello, se debe señalar que el incremento de conflictos sociales, territoriales, las disputas

partidistas y las inconformidades con las presidencias municipales están complicando el escenario de la participación, lo que representa nuevos desafíos.

SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN LOCAL

Chiapas es uno de los Estados con mayor población indígena en México, con casi 4 millones 300 mil hablantes de alguna lengua originaria (INEGI, 2010), lo que representa en términos relativos el 29.11%, de los cuales el 81.5% se concentra preferentemente en las regiones Altos, Norte, y Selva del Estado, los grupos indígenas más representativos son: Tseltal, Tsotsil, Ch'ol, Zoque y Tojol'ab'al (Ibídem.).

La Región V Altos Tsotsil-Tseltal está conformada por 17 municipios: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de las Casas, San Juan Cancúc, Santiago el Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán, con un total de 678,130 habitantes y una superficie de 3,723.58 km² (CEIEG, 2019). Por su parte la Región XIV Tulijá Tseltal Ch'ol está integrada por los municipios de Chilón, Sabanilla, Salto de Agua, Sitalá, Tila, Tumbalá y Yajalón, con una extensión territorial de 4,640.0811 km² y una sumatoria de 343,446 personas (Ibídem.).

Los diferentes momentos históricos y la interacción socio-cultural con variados modelos políticos, han configurado y resignificado la organización social de los pueblos indígenas en ambas regiones. Por ejemplo, se sabe que la gobernanza en municipios de Los Altos de Chiapas, es ejercida mediante los Sistemas de Cargos basados en los usos y costumbres a la par del Ayuntamiento constitucional, los dos sistemas instituidos en diferentes épocas; el primero introducido en el siglo XVII durante el periodo colonial y el segundo en el siglo XX con la declaración de municipios libres. A pesar de la diferencia temporal de su instauración, gracias a la apropia-

ción cultural que ejercen los pueblos originarios, se han acoplado y mantienen cierto equilibrio en favor de la vida pública municipal.

De igual forma, operan organismos que administran recursos como la tierra, representados por los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales, que si bien, no son instituciones privativas de los pueblos indígenas o de la región, mantienen características de herencia prehispánica y colonial, como el control, acceso y uso colectivo de la tierra, a través de la Asamblea. A estos sistemas, hay que sumar otros niveles como la unidad doméstica, los parajes o comunidades, además de las organizaciones sociales y productivas, que, sin duda, han impactado en la definición del territorio y en la gobernanza de manera reciente, por lo que se cuenta con una multiplicidad de actores, sujetos y sectores que actúan de acuerdo a sus propios intereses y niveles de competencia.

Resulta importante que las experiencias organizativas sean sociales o productivas, por el dinamismo e innovación que han significado en las estructuras comunitarias tradicionales, ya que han servido de base para la conformación de otras formas de trabajo y de representación colectiva. Por ejemplo, la introducción del sistema producto café en la región a mediados de la década de los setenta, y la paulatina articulación de productores en modelos de trabajo cooperativo en torno al acopio y la comercialización, impulsado principalmente por la necesidad de garantizar mejores precios por medio de la certificación del comercio justo y de la producción orgánica, reforzando el manejo colectivo del territorio, por medio de mecanismos de vigilancia y monitoreo interno de la producción, favoreciendo la participación y gobernanza local.

ELEMENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

La participación, sea individual o colectiva, representa un acto de posicionamiento, es “tomar parte”, buscar cambios, muchas veces asociada al mejoramiento de los medios de vida de las comunidades, otras, orientada a transformar las estructuras dominantes,

Los diferentes momentos históricos y la interacción socio-cultural con variados modelos políticos, han configurado y resignificado la organización social de los pueblos indígenas en ambas regiones. Por ejemplo, la gobernanza en municipios de Los Altos de Chiapas, es ejercida mediante los Sistemas de Cargos basados en los usos y costumbres a la par del Ayuntamiento constitucional.

ya sea social, cultural, política o económica. Cual fuere que sea el caso el concepto de participación, contiene implícito el principio de incidencia.

De acuerdo a Santos (2007), al referirse al rol de la sociedad civil en América Latina, menciona que la participación ciudadana se da en dos vertientes; la primera, impulsada por la propia sociedad, la cual, se gesta y potencializa durante los periodos de crisis y por otra, la impulsada por el Estado.

Respecto a la primera, autores como Font, *et al.*, (2000), ubican su origen después de la segunda mitad del siglo XX, señalan que en los 60's y 70's se ven las instituciones como incapaces de responder a las demandas ciudadanas, esta crisis de legitimidad y representatividad social, motivó la movilización ciudadana como mecanismo de exigencia; las manifestaciones estudiantiles y las luchas sindicales de esas décadas son la antesala de la participación ciudadana, de tal manera que, estos dos elementos: educación y derechos sindicales no sólo resultan ser una motivación sino un insumo que incrementa la participación, que a su vez, abona al camino de la descentralización y democratización del Estado.

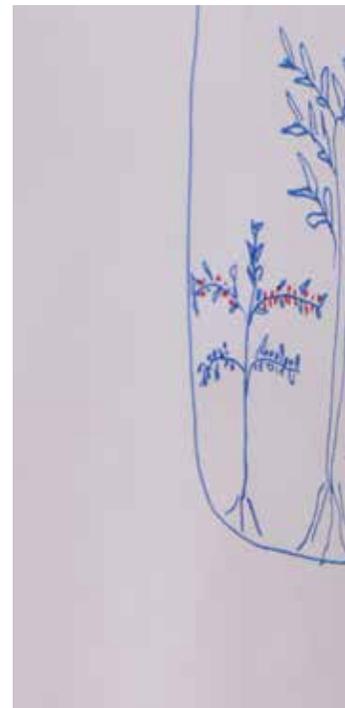
Otra versión, apunta a que la participación es impulsada por las reformas de los Estados, entendidas como la descentralización de funciones y decisiones originadas en el agotamiento del paradigma económico hasta entonces vigente y la emergencia del modelo de la planificación regional a partir de la década de los sesenta, que, en casos de países federalizados como México transfiere mayor protagonismo a los estados para decidir la manera en cómo asignar los recursos para la provisión de servicios públicos (Alburquerque, 2004).

Una de las expresiones de la descentralización e incentivo a la participación en México, ha sido la instalación del Sistema de Planeación Democrática compuesto por

el Comité de Planeación para el Desarrollo a nivel estatal, los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), conceptualizado como un mecanismo permanente en el que se articulan diversas dependencias del sector público, social y académico a través del cual se identifican necesidades, plantean demandas y sugieren propuestas. Si bien, los modelos de planeación del desarrollo, pero, sobre todo, los ejercicios municipales, han incentivado la participación por ser estas las escalas más próximas a los ciudadanos, es necesario, resaltar algunas consideraciones que facilitan su actuación: el ciudadano del siglo XXI cuenta con más tiempo libre, derivado de la reducción de las jornadas de trabajo y el aumento de recursos informativos (Font, *et al.*, 2012).

Sin duda, la desaparición de la matriz socio-política del estado benefactor, la agudización de la pobreza, la descentralización y la democracia de la planeación del desarrollo, forman parte de la coyuntura que favoreció la aparición de nuevas formas de participación y organización en gran parte de la República. Es, en esta esfera que pretendemos analizar la conformación de estructuras ciudadanas de participación para la gestión territorial, surgidas en el sur-sureste del país, particularmente en ocho municipios de la región Altos de Chiapas, y uno de la región Tulum-Tseltal Ch'ol en donde a partir del 2011 se han establecido plataformas para la participación en torno a la gestión territorial, conceptualizadas como Nuevas Colectividades (NC's). Para lo cual, buscaremos aportar elementos que ayuden a comprender ¿Qué ha permitido su habilitación?

Se partirá del trabajo que desempeñan los agentes municipales en el proceso de integración de los planes anuales municipales, ya que ellos, son los encargados de presentar las demandas de su comunidad vía oficio ante el COPLADEM, su partici-



Pie de foto. Taller Forestal realizado en Sitalá, Chiapas.

FOTO: NOÉ PINEDA



NUEVAS COLECTIVIDADES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

En las estructuras organizativas mencionadas en el apartado Sistemas de organización local, persiste la marginalización que se cierne sobre la participación de mujeres y jóvenes, sobre todo en aquellas asociadas a las estructuras agrarias, políticas y religiosas, ya que asumir un cargo público implica para el involucrado la inversión de tiempo y dinero, sea para desempeñar el cargo, financiar los rituales o para subsidiar la manutención de su familia, el tiempo que dure en funciones. Bajo estas condiciones los jóvenes tienen muy poco acceso a estos cargos y más aún aquellos que estudian por falta de tiempo y dinero, estas mismas limitantes operan para las mujeres, que no pueden disponer con libertad de sus ingresos económicos y prácticamente no cuentan con tiempo libre, pues deben cumplir cotidianamente, con doble o triple jornada de trabajo no reconocido. En este sentido las decisiones y la gobernanza municipal se centralizan en estructuras de carácter patriarcal.

NUEVAS COLECTIVIDADES EN LOS ALTOS DE CHIAPAS, PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

Las Nuevas Colectividades se plantearon como innovación institucional para la participación ciudadana, partiendo del aprendizaje social colaborativo, fomentando la cohesión social, la equidad, la definición colectiva de futuro y la identidad a partir de objetivos compartidos, como la construcción de modelos de vida propio, la gestión colectiva del territorio y la transformación de la realidad social. A la habilitación de estos mecanismos ciudadanos de participación en la escala municipal se les denominó en primera instancia, Grupos de Acción Local (GAL), retomando algunos elementos conceptuales y metodológicos del enfoque "*Liaison entre Activités de Développement de L'Economie Rural*" (LEADER) (RRN, 2019) puesto en marcha en regiones de España, en lo que respecta a la construcción de nuevas estructuras socia-

pación se restringe al año de función que tienen, el cual inicia el 1° de enero y culmina el 31 de diciembre. Este ejercicio, de tan corto tiempo dificulta la acumulación de experiencia, la continuidad de las gestiones, así como la generación de propuestas estratégicas de largo plazo. De acuerdo a la escalera de la participación propuesta por Geilfus (2002), el accionar de dichos actores se da en función de la consulta, por lo que su motivación puede catalogarse entre los tres primeros escalafones (pasividad, suministros de información y participación por consulta).

Otro elemento a considerar en la generación de experiencia de gestión territorial, es la innovación social y participativa generada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con la creación de municipios autónomos y las Juntas de Buen Gobierno, como esquemas de autogestión. Su irrupción armada en 1994, puso en vilo, la supuesta modernización del país, develando las difíciles condiciones de vida de muchos indígenas en el estado, principalmente los habitantes de la zona de las Cañadas en la Selva Lacandona.

La participación organizada de la población indígena en este movimiento social, no sólo contradecía las hipótesis neoliberales de modernización, sino también algunos de los supuestos que incentivaban la participación (incremento del tiempo libre y reducción de la jornada laboral), ya que el EZLN, así como las bases de apoyo se integró básicamente por campesinos productores de autoconsumo en condiciones de pauperización, a lo que, las crisis económicas de la década de los ochenta, la baja rentabilidad de la producción agrícola, la escasa cobertura de servicios públicos aunado al alto costo de la vida en regiones, poco margen de tiempo libre les dejaba, pero el desafío iba más allá, al incorporar en su estructura organizativa y de decisión a mujeres y jóvenes, sectores que conforme a los usos y costumbres no eran tomados en cuenta.

les para la participación de la sociedad civil organizada, los sectores públicos y privados, en la planeación con perspectiva territorial. En los nueve municipios, se identificó la necesidad de generar nuevas vías para la gestión desde lo local, tomando como base que la participación no debe reducirse a la consulta de la población en el momento del diagnóstico, si no que implica la acción colectiva en la definición, ejecución, seguimiento, evaluación y reorientación de las estrategias, es decir, no sólo se trata de un modelo de planeación, sino de aprendizaje social para la gestión.

Figura 1.
Principios metodológicos del enfoque LEADER.

FUENTE: RRN, 2019.



Conforme a la ruta, planteada en la figura 1. Este proceso inicio en 2011, con la puesta en marcha del proyecto “Innovación institucional participativa para la planeación estratégica en Los Altos-Selva de Chiapas y Península de Yucatán”, implementada por IDESMAC, para ello, la primera consideración fue, caracterizar los actores, niveles, funciones y estructuras de gobernanza local, que daban sentido a la vida cotidiana, considerando los siguientes elementos:

- Campo de intervención
- Función que cumplen
- Representatividad
- El poder que invisten
- Recursos de los que disponen
- Objetivos que persiguen
- Acciones que implementan
- Relaciones tejidas con otros actores

Se documentó la presencia de actores locales, como los agentes municipales, comisariados ejidales, autoridades tradicionales, comités comunitarios, cooperativas cafetaleras, asociaciones civiles locales, sociedad civil organizada, bases de apoyo zapatistas, productores de miel, agrupaciones de artesanas textiles, COPLADEM, entre otros, la mayoría de ellos teniendo a sus asambleas, como órgano máximo de toma de decisiones. Sin embargo, se reconoció su desarticulación y su escasa participación activa en la política pública de la región.

Si bien, existe estructura de participación local; en lo que respecta a la gestión territorial de largo plazo, se identificó dificultades, a falta de una visión colectiva del futuro, derivado de la multiplicidad de actores que suelen actuar de acuerdo a sus intereses, la mayor parte de las veces inmediatos, por lo que, la población se agrupaba para su acción de acuerdo a sus necesidades y niveles más próximos, asociándose con aquellos con quienes comparte intereses territoriales o sectoriales, esta situación, revelaba la necesidad de innovación social sobre la base de las formas ya existentes.

El impulso de la democracia en el marco de la reorganización neoliberal del estado y la instauración del Sistema de Partidos Políticos, desplazaron la ‘Asamblea Única’ sustituyendo la noción del bien común por la del bien privado, hecho que se corroboraba con la identificación de agentes externos representadas por las instituciones estatales como Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura, Ganadería Rural, Pesca y Alimentos (SAGARPA), Secretaría de Pueblos Indios (SEPI), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría del Campo (SECAM), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Comisión para el Desarrollo y Fomento del Café (COMCAFE) y el Banco de Chiapas (BANCHIAPAS) (IDESMAC,

Las Nuevas Colectividades se estructuraron para facilitar la participación de la diversidad de actores que forman parte del tejido social en las localidades, así como aquellas que incidieran en ellas, ponderando el fortalecimiento de los actores locales, ya que representan el corazón del actuar colectivo en el territorio.

2012), con quienes, la población mantenía relación de manera, individual, sectorial o en reducidos grupos de trabajo, a través de la lógica de adquisición de subsidios o acceso a financiamiento para proyectos productivos.

De esta forma, a la par de caracterizar a los actores locales de acuerdo a los elementos antes mencionados, se arrancó con la conformación de GAL al tiempo que se implementaba la fase de diagnóstico, para lo cual, en principio se convocó a los representantes designados por el municipio (agentes municipales y/o comisarios ejidales), pero también, se extendía al resto de los actores identificados; así, los GAL fueron integrados por interesados e involucrados.

Se optó por conceptualizarlas a los GAL, como Nuevas Colectividades, porque, aun cuando reconoció y buscó articular a representantes de las estructuras locales de participación y gobernanza, lo hizo desde la lógica de incorporar a sectores tradicionalmente no tomados en cuenta como es el caso de mujeres y jóvenes, creando arreglos institucionales horizontales que favorecieran la toma de decisiones basadas

en consensos. En su definición, se consideró la carga semántica y colonial que subyace en conceptos como el de 'Comunidad', frecuentemente, usada para referirse a un conjunto homogéneo de personas, con relaciones armónicas y con intereses comunes, otra interpretación se asoció a la reubicación poblacional implementada por el sistema colonial, por el contrario, el 'Colectivo', remitía a un grupo de personas que comparten ciertas características y de forma voluntaria actúan en función de objetivos comunes. De igual manera, se reconoce la existencia de otros colectivos con objetivos propios, por ello, la enunciación de NC's, refiere a la conformación de plataformas novedosas asociada a la acción colectiva con perspectiva territorial.

Toda vez que los GAL se consolidaron como estructuras de participación territorial, integrando a representantes de localidades bajo la denominación de delegados, definieron su reglamento interno y obtuvieron el aval de los Ayuntamientos mediante la firma del presidente municipal en las actas de conformación, se escaló a la denominación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (SAGARPA, 2001).

La integración de NC's en la escala municipal, se diseñó, incluyendo la participación de representantes territoriales, de los comités de Jóvenes y del Consejo Municipal de Mujeres, como núcleo de los CMDRS; en un segundo eslabón de representatividad, se planteó la conformación y/o articulación de comités microrregionales, temáticos y/o sectoriales como el ambiental, productivo, de seguridad alimentaria, entre otros, considerados en conjunto como actores locales, tejiéndose a su alrededor una red de Aliados, que contribuyeran en la orientación teórica, conceptual y prácticas, para la toma de decisiones de manera estratégica. Esta red, se integró con organismos de la sociedad civil organizada, asociaciones productivas, fundaciones, instituciones privadas, academias, dependencias, Ayuntamientos y todo aquel actor interesado, con incidencia en el territorio y que a juicio del CMDRS ameritara estar representado en dicho organismo.

Las NC's se estructuraron para facilitar la participación de la diversidad de actores que forman parte del tejido social en las localidades, así como aquellas que incidieran en ellas, ponderando el fortalecimiento de los actores locales, ya que representan el corazón del actuar colectivo en el territorio, al respecto se reconocen tres grandes sectores que componen las sociedades locales: mujeres, jóvenes y productores. Las NC's, se visualizaban como una red interrelacionada a partir de los actores sociales locales, alrededor del cual se establecían aliados que coadyuvarían y orientarían a la toma de decisiones estratégicas, sin remplazar la toma de decisiones de la sociedad local. La vinculación en red de los diversos actores sociales permitiría emprender acciones en diferentes niveles y direcciones, al tiempo que posibilitaba a las NC's, participar en

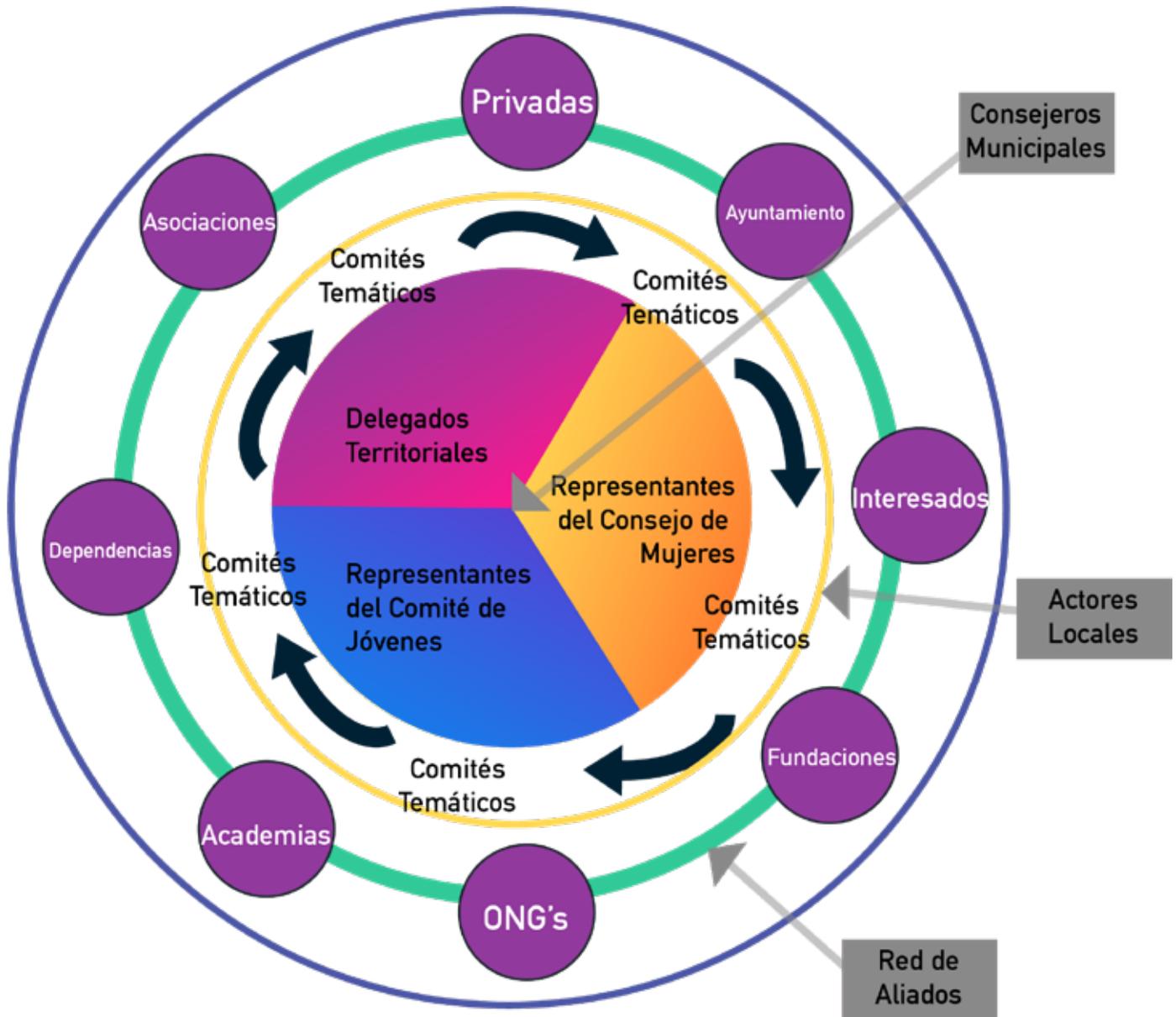


Figura 2. Estructura de las Nuevas Colectividades
 FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, 2019.

diferentes agendas y temas. En principio, la formación de una Nueva Colectividad, se establece como una red simple de involucrados e interesados en la gestión de un territorio específico, sin embargo, se prevé que su actuación en red permitiría vincularse a otros territorios u organismos de gestión, creando nuevos vínculos, que la integrarán a una red de redes.

La habilitación de las NC's, es un proceso gradual de aprendizaje social que surge a la par del proceso de gestión territorial, partiendo de la planeación y orientado a la formación de cuadros técnicos como

ejecutores de las estrategias consensuadas en los planes de largo plazo. La planeación participativa del territorio, requiere reconocer las particularidades del paisaje, los recursos naturales, sociales y económicos con los que se cuenta e implica también comprender las relaciones de poder y gobernabilidad interna de la sociedad local, todo esto, ayuda a crear plataformas incluyentes para la gestión, ejecución y el seguimiento de los instrumentos técnicos elaborados para tal propósito, de manera que, las acciones que se planteen deben ser significativas para la población e incentivar la acción colectiva, generadora de impactos en el largo plazo, de modo sostenible y sustentable, fortaleciendo la gobernanza local.

ESTADO ACTUAL DE LAS NC'S

Tras casi una década de incentivada la institucionalización de

las NC's, encontramos diferencias en su estatus, siete de los nueve municipios alcanzaron el grado de CMDRS (Chalchihuitán, Chenalhó, Pantelhó, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Sitalá y Tenejapa), los dos restantes se han mantenido como GAL (Aldama y Mitontic). El ímpetu y la participación local ha sido variable a través del tiempo, por ejemplo, en el primer ciclo de proyecto el esfuerzo, se concentró en la formación de las NC's y la elaboración de los planes estratégicos, la participación giraba en torno a la construcción de estrategias para el futuro deseado, en esta fase, la innovación institucional y la noción de 'Largo plazo' fueron los faros que mantuvieron el interés. El segundo ciclo de proyecto, enfrentó el reto de diferenciar la noción de 'gestión' por la de 'ejecución' de los planes municipales; el primer concepto refería al fortalecimiento de las capacidades locales para el dialogo con diversas instituciones públicas y privadas que intervinieran en sus municipios, lo que requirió mayor esfuerzo de formación de actores claves, como parte de ese proceso se designaron tres mesas temáticas de trabajo para la negociación (ambiental, social y económica), mediante las cuales se elaboraron perfiles de proyectos que se sometieron a diversas convocatorias; por su parte la ejecución se preveía como la consecuencia de la capacidad de gestión de los actores locales, sin embargo, la lentitud de los resultados significó desgaste emocional para los participantes.

Otro factor que ha influido en el ánimo de las y los consejeros, es el incremento de acciones emprendidas por ONG's al margen de las NC's y de sus instrumentos técnicos, incrementa la sectorización y deteriora el tejido social. Como se menciona con anterioridad la concentración territorial del financiamiento de la Fundación K. Kellogg en esta parte del país, atrajo a organismos de la sociedad civil a estas latitudes; en algunos casos, por recomendación de la propia fundación, se acercan a

Las Nuevas Colectividades han permanecido a pesar del tiempo, se han superado los cambios de tres administraciones municipales e incluso el relevo de partidos políticos al frente de los Ayuntamientos, las estructuras se han depurado, consolidándose con la participación de los interesados, quienes se han apropiado de la noción de proceso y la visión de largo plazo.

los CMDRS para adentrarse en los territorios y acceden a los documentos técnicos como punto de referencia de las problemáticas municipales, sin embargo, una vez que establecido su nicho de acción y desarrollan sus programas de trabajo, continúan con su propia lógica de actuación, no siempre en el sentido de fortalecer la capacidad de gestión del actor local para la transformación de las condiciones de subalternidad en la que se encuentran.

Por otra parte, podemos señalar que las NC's han permanecido a pesar del tiempo, se han superado los cambios de tres administraciones municipales e incluso el relevo de partidos políticos al frente de los Ayuntamientos, las estructuras se han depurado, consolidándose con la participación de los interesados, quienes se han apropiado de la noción de proceso y la visión de largo plazo. Se está efectuando el relevo generacional, con la integración de hijos o parientes de los consejeros más antiguos, tal ha sido el caso Santiago El Pinar donde la estafeta del consejo se pasó a una segunda generación. Se está articulando la participación de mujeres en los municipios de Pantelhó, Santiago El Pinar, San Juan Cancuc, Mitontic y Sitalá, en donde el trabajo del Colectivo Feminista Mercedes Olivera (COFEMO) ha consolidado los Consejos Municipales de Mujeres (CMM) y elaborado los Acuerdos de Restitución de los Derechos de Mujeres (ADRM).

El trabajo colaborativo y el reconocimiento mutuo entre IDESMAC y COFEMO, ha sido la base para la articulación del Círculo de Aliados, a la que se han integrado otras asociaciones de la sociedad civil con la intención de responder en la medida de sus posibilidades a las demandas de las NC's, partiendo del reconocimiento de los Acuerdos de Colaboración para la Gestión Territorial, de esa manera se han generado comités temáticos (ambientales, culturales, de mejoramiento de infraestructura escolar, de alimentación escolar, seguridad alimentaria y de huerto escolar) para dar seguimiento a los convenios de colaboración que firman los CMDRS con ONG's para la ejecución de propuestas que están en el marco de los ACGT. En este sentido, los municipios de Pantelhó, Santiago El Pinar, San Juan Cancuc, Sitalá, Mitontic y Chenalhó, cuentan con

la participación de organizaciones sociales que reconocen la labor de priorización que realizan los Consejeros con base en sus Acuerdos de Colaboración para la Gestión territorial y colaboran para la ejecución de los mismos.

En cuanto a la participación conforme a la estructura de los Consejos, a la fecha se han generado los acuerdos para el restablecimiento de las asambleas en los nueve municipios, sin embargo, el clima de violencia, no ha permitido la realización regular en casos como Aldama, Chalchihuitán. Se han reactivado tres de las cinco microregiones que componen Chenalhó, dos de tres en Pantelhó, San Juan Cancuc, Sitalá y Tenejapa, se integraron comités ambientales en estos mismos municipios, de soberanía alimentaria en San Juan Cancuc y Pantelhó, en donde además se cuenta con los de alimentación y de huerto escolar, en Sitalá, Santiago El Pinar, San Juan Cancuc y Chenalhó se integraron lo de seguimiento de obra para el mejoramiento de la infraestructura escolar, en Mitontic se trabaja para la integración del comité de custodios de semillas, mientras que Tenejapa, Sitalá y Santiago El Pinar han nombrado sus comités culturales. Adicionalmente, se están formando Organizaciones Locales para la Acción Territorial, con personas de los municipios de Sitalá, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Mitontic, Chalchihuitán y Chenalhó, en la mayoría de los casos, los socios provienen o están vinculados al proceso de consolidación de los CMDRS, por lo que las acciones que encabezan, se derivan de los ACGT.

REFLEXIONES FINALES

La reorientación del Estado a partir del establecimiento del neoliberalismo, generó vacíos institucionales y oportunidades para la conformación de NC's orientadas a incrementar la participación en el marco de la descentralización y democratización de la planeación del desarrollo.

Las Nuevas Colectividades, se plantean como una plataforma participativa, para el fortalecimiento del actor local, partiendo de los fundamentos epistemológicos del diálogo y el reconocimiento a las diferencias. Es decir, son mecanismos de innovación para la generación de acuerdos a partir del intercambio público de ideas y la creación de conocimiento colectivo, en la que los actores locales y externos materializan su participación en acciones colectivas, a partir de la elaboración y la ejecución de Planes Estratégicos Municipales de Desarrollo. La consolidación de estos dispositivos de participación, han enfrentado diversas dificultades, como los conflictos sociales, polarización de la población por los partidos políticos, la baja capacidad asociativa, así como la visión de corto plazo por la cultura clientelar/paternalista.

De acuerdo al estado actual de las NC's podemos organizar a los municipios en tres categorías conforme a su estructura y participación. A) Santiago El Pinar, San Juan Cancuc, Sitalá, B) Pantelhó, Chenalhó, Mitontic y C) Aldama, Chalchihuitán y Tenejapa. Aunque las razones para la institucionalización son variadas, algunas características transversales, han sido, el interés mostrado por los Ayuntamientos, la vinculación colaborativa de organizaciones de la sociedad civil, el involucramiento de Consejera/os a procesos sistemáticos de formación ciudadana, así como la ejecución de al menos una acción al año, derivado de los ACGT.

Se prevé, que el cambio de contexto a consecuencia del retorno del Estado, impactará fuertemente en la capacidad asociativa, las transferencias de recursos directos a los individuos, sin duda transformará las condiciones económicas, sin embargo, se visualiza poco alentador, en cuanto al fortalecimiento de capacidades de gestión, en ese sentido, será necesario desarrollar estrategias dirigidas a la generación de capital humano y social, que sean la base,



Pie de foto. Grupo musical Ach Bom de Santiago El Pinar.

FOTO: ANA GUADARRAMA.

para la conformación de iniciativas de emprendimiento, contrario al primer ciclo del proyecto, el factor económico emergen como faro para la participación colectiva, en la actual coyuntura■

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (2004). Desarrollo local y descentralización en América Latina. En Revista de la CEPAL No. 82. Instituto De Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Ministerio de Ciencia y Tecnología. España. Pp. 147-171.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). Informe de pobreza y evaluación. Chiapas 2012-2013. CONEVAL. Disponible en (<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informacion-por-Municipio.aspx>) (consultado el 09 de julio del 2019).

Comité Estatal de Información Estadística y Geografía (CEIEG). (2019). Perfiles Municipales. Secretaria de Hacienda. Gobierno del Estados de Chiapas. Disponible en

<http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio> (consultado el 10 de junio de 2019).

Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie gestión pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Font, J., Blanco, I., Gomá, R., y Jarque, M. 2000. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica” en Administración pública y ciudadanía. XIV concurso de ensayos del CLAD. Caracas, Venezuela. Pp.114-140. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf> (consultado el 11 de junio de 2019).

Geilfus, F. (2002). 80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación Monitoreo y Evaluación. San

José Costa Rica: IICA.

Harvey. (2005). Espacios de esperanza. Madrid, España: AKAL.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de y vivienda 2010. [en línea] INEGI México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est#> (consultado el 22 de septiembre de 2011).

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2011). Proyecto “Innovación institucional participativa para la planeación estratégica en Los Altos-Selva de Chiapas y Península de Yucatán”. IDESMAC. Chiapas, México.

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2012). Diagnósticos Municipal de Chenalhó. Informe. IDESMAC. Chiapas, México.

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2012). Avances del diagnóstico. Zona Altos y Selva de Chiapas (Diapositiva de Power Point). IDESMAC. Chiapas, México.

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2014). Proyecto “Sistema civil de innovación y gestión territorial en Los Altos de Chiapas”. IDESMAC. Chiapas, México. IDESMAC. Chiapas, México.

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2017). Base de Consejeros Municipales, de los nueve municipios renovado. IDESMAC. Chiapas, México.

Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica A.C. (IDESMAC). (2018). Proyecto “Fortalecimiento de la gobernanza multinivel y la democracia para la construcción del Lekil jlumaltik en Los Altos de Chiapas”. IDESMAC. Chiapas, México.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015 Avance continuo, diferencias persistentes. Disponible en línea consultados el 25 de junio de 2019 https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf

Red Rural Nacional (RRN). (2019). LEADER. Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/leader1> (consultado el 11 de junio de 2019).

Santos, F. (2007). La aparición de nuevos actores en América Latina. El rol de la sociedad civil. En Revista INEREMAS, n° 34. INET. Córdoba, España. Pp. 30-35.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). (2001). Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación. México. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldr/LDRS_orig_07dic01.pdf (consultado el 9 de junio de 2019).