



El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Calakmul, como mecanismo de gobernanza socioterritorial

Recibido: 17 de junio de 2019

Dictamen aprobatorio: 03 de julio de 2019

Por **MARÍA CRISTINA REYES BARRÓN¹**

Resumen

En este artículo se aborda el papel que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Calakmul ha desarrollado en el territorio, a través de un fase larga de institucionalización, estableciéndose como un órgano ciudadano de participación y toma de decisiones. Dando cuenta de que el ejercicio de la gobernanza es complejo e inacabado, pues depende de las instituciones comunitarias así como de los procesos organizativos en el territorio, mismos que pueden generar cambios positivos como la consolidación de un mecanismo de concertación y mediación representado a través del Consejo, pero al mismo tiempo imponer nociones externas como el caso de los proyectos ganaderos, agroforestales, incluso acuícolas; o bien del crecimiento económico a través del desarrollo turístico.

Palabras claves: Gobernanza, territorio, organización social, Calakmul, Consejo.

¹ Maestra en Ciencias y en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma de Chapingo. Presidenta y Coordinadora de Proyecto del Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se presenta un análisis de las transformaciones ocurridas en los mecanismos de gobernanza del municipio de Calakmul, Campeche; mismos que han generado una reconfiguración socioterritorial durante los últimos 20 años. Estas se centran en la conformación y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), mismo que se constituyó en 2004 teniendo acompañamiento puntual de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) constituyéndose hoy en un referente a nivel nacional al ser un órgano de participación ciudadana con un carácter relativamente autónomo mismo que le ha brindado cierta estabilidad durante los cambios de las últimas cuatro administraciones municipales.

Para entender las transformaciones del CMDRS, se abordan los conceptos de territorio, gobernanza, ciudadanía y cohesión social, los cuales dan pauta para categorizar los cambios a nivel de actores sociales y políticas públicas. Se abordarán tres elementos principales: 1) cambios y/o transformaciones en el territorio a partir de la conformación y funcionamiento del CMDRS, 2) integración de los mecanismos de gobernanza local (consejos microrregionales y comités temáticos) y, 3) construcción de ciudadanía asociada a los procesos formativos de las y los consejeros.

En este sentido se han generado preguntas en torno a: ¿de qué manera el CMDRS ha fortalecido, o no, la gobernanza municipal? ¿Qué actores sociales y territoriales han tenido un papel estratégico en los cambios del territorio y cómo ha sido su posicionamiento?

APROXIMACIONES CONCEPTUALES PARA ENTENDER CALAKMUL

El marco conceptual que permite tener una aproximación a las interrogantes se analiza en la definición de gobernanza, retomando a Camou (2001) ésta debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”, es decir la generación de acuerdos (horizontales) entre los actores territoriales y los institucionales entorno a las estrategias y políticas para la priorización y atención de las demandas ciudadanas; esta es una fase que en Calakmul está en marcha, en este sentido aún faltan generar procesos amplios de participación y democratización inter e intraterritorial.

Otro elemento para definir la gobernanza es el proporcionado por Campione (2002) quien señala que ésta es entendida “como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia”. Ello nos introduce una categoría analítica adicional que es uno de los pilares sobre los cuales la noción actual de gobernanza se sustenta, a saber, la transparencia y la rendición de cuentas, las cuales deben estar

El carácter suigeneris del municipio, contribuyó a incentivar la generación de acuerdos comunitarios e intercomunitarios que promuevan reglas mínimas de convivencia, pues al ser un lugar poblado por migrantes de diversos estados de la República debieron establecerse objetivos comunes mismos que hoy aún se encuentran vigentes.

dirigidas a establecer esquemas de comunicación eficientes y eficaces en torno al ejercicio de las acciones de gobierno para con la sociedad.

Retomando ambas definiciones se encuentran elementos comunes en Calakmul que permiten reflexionar en torno a cómo se ha estructurado el ejercicio de la ciudadanía a través del CMDRS. Considerando la escalera de la participación propuesta por Hart (1993) en una primera etapa, anterior a 2011, se colocaría al Consejo en el primer peldaño participación manipulada que se da cuando la población es utilizada para realizar acciones que no se entienden o que buscan recibir a cambio una recompensa. Si bien esta condición se ha transformado a lo largo de los años aún persisten ciertos sectores que condicionan su cooperación a cambio de ciertas prerrogativas, como es el caso de las organizaciones territoriales o de base que tienen una larga trayectoria de lucha social que viene desde la demanda de constituir el municipio de Calakmul.

Ahora bien, el carácter suigeneris del municipio, contribuyó a incentivar la generación de acuerdos comunitarios e intercomunitarios que promovieran reglas mínimas de convivencia, pues al ser un lugar poblado por migrantes de diversos estados de la República debieron establecerse objetivos comunes mismos que hoy aún se encuentran vigentes en algunas comunidades, particularmente las de origen maya, tseltal y ch'ol siendo un mecanismo de regulación. Lo cual lleva a plantear y reflexionar en torno a los elementos de organización y cohesión, esto es los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas) y confiar en los demás (confianza horizontal), es así que se han creado lazos de identidad y reapropiación territorial mismos que han contribuido a la construcción de un modelo de gobernanza propio en Calakmul.

Actualmente la estructura de gobernanza en Calakmul se ha establecido a través de los siguientes niveles (Figura 1).

CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO EN CALAKMUL

Entender el territorio de Calakmul es complejo, no solo por su extensión territorial, sino por la suma de elementos que en él se conjugan, mismos que van desde su composición multicultural y biodiversa, hasta la noción de desarrollo que se ha construido los últimos 25 años.

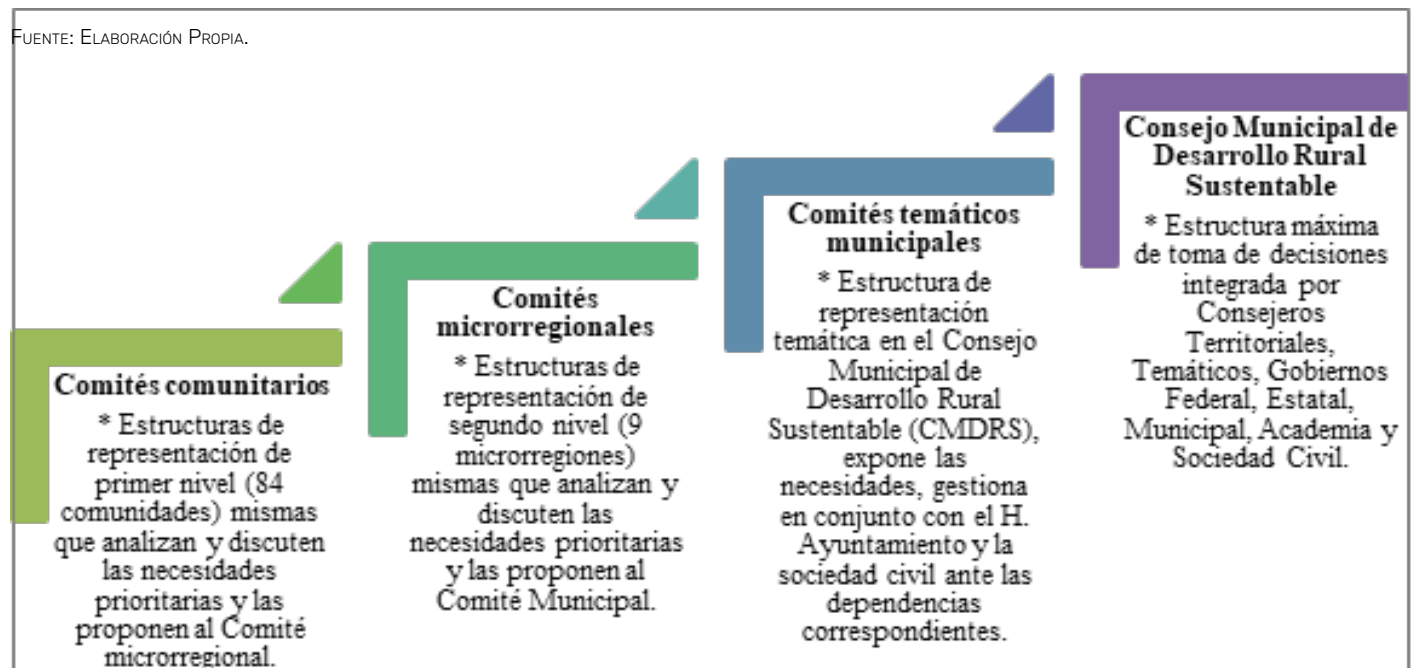
Siguiendo a Santos (2000) la noción de territorio nos lleva a considerar los diferentes elementos que se conjugan en su interior en tanto formas-contenido, que son objetos ya valorizados a los cuales la sociedad busca ofrecer o imponer un nuevo valor en tanto que son producto de las interacciones entre objetos y acciones que se encuentran y dan sentido a la configuración territorial.

El territorio en Calakmul se ha construido y reconfigurado en diferentes momentos, la historia reciente nos marca por lo menos cinco:

- 1) Explotación forestal (1900-1960)
- 2) Colonización y migración (1960-1980)
- 3) Decreto de la Reserva de la Biosfera de Calakmul (1989)
- 4) Conformación del municipio de Calakmul (1997)
- 5) Declaratoria de Patrimonio Mixto de la Humanidad (2014)

Por su extensión territorial el municipio de Calakmul se subdivide en diez microrregiones (Felipe Ángeles de reciente creación, misma que no se encuentra en operación por lo que funcionalmente las comunidades de ésta se encuentran adscritas a sus micro-

Figura 1. Estructura de gobernanza en Calakmul.



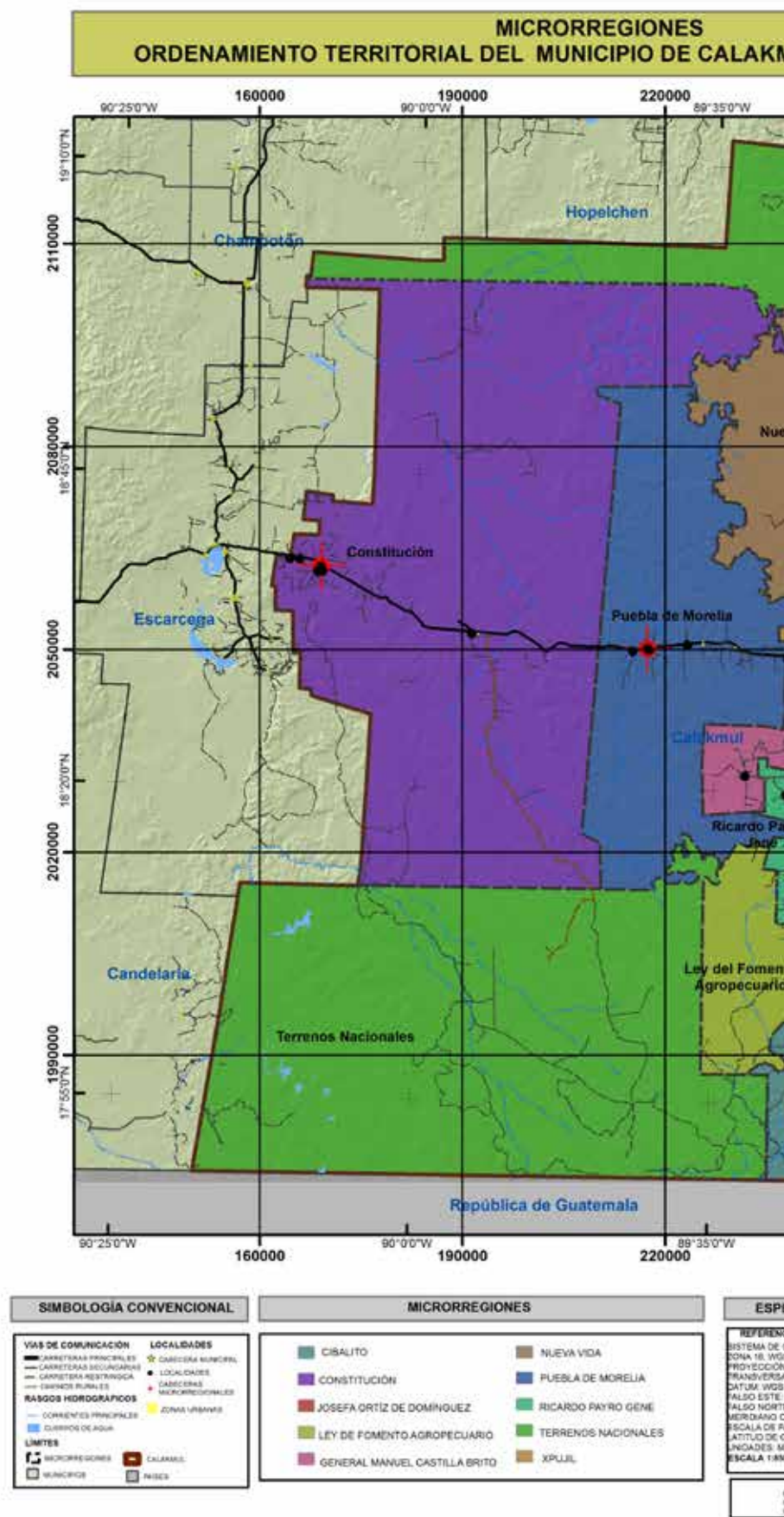
regiones de origen). Cabe señalar que se tienen dos niveles de diferenciación: microregión y centro integrador; la primera corresponde a una distribución territorial para atender de manera más eficiente a la población y, la segunda corresponde a aquellas zonas más alejadas de la cabecera municipal que por esta condición cuentan con infraestructura mínima para atender necesidades básicas, particularmente de salud y educación. En ambos casos el mecanismo para la toma de acuerdos es la asamblea que convoca a las y los representantes de las comunidades adscritas, además de los representantes temáticos y de las dependencias municipal, estatal y federal.

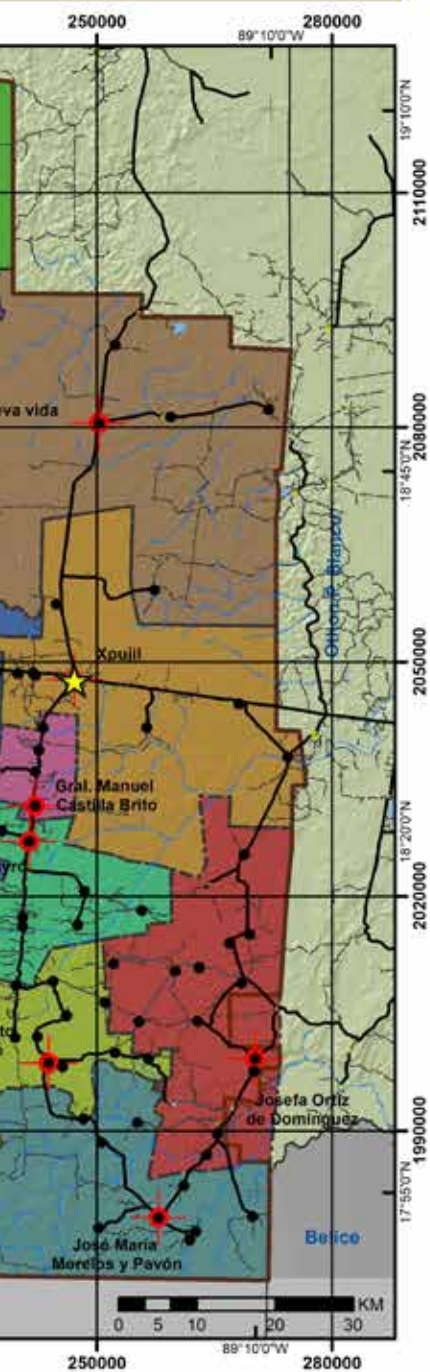
EL MECANISMO DE GOBERNANZA: CMDRS

El CMDRS de Calakmul, como órgano ciudadano para la toma de decisiones, es un mecanismo constituido en 2004, con la participación de 28 consejeros y el cual se sustenta en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001. De manera general los Consejos Municipales se constituyeron en un número importante de municipios respondiendo más a un fenómeno de carácter institucional; “fueron organismos conformados por instrucción y en muchos casos casi solo por cumplir la norma y la meta establecida en las oficinas centrales de SAGARPA” (SAGARPA-FAO, 2005).

De acuerdo al artículo 24 de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (Última Reforma DOF 12-04-2019) se señala que se crearán “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable”

Actualmente en el CMDRS de Calakmul





CONSEJO MUNICIPAL MECANISMO DE GOBERNANZA SOCIOTERRITORIAL

participan un total de 31 consejeros, de los cuales 5 son funcionarios estatales, 2 funcionarios municipales, 6 representantes de las dependencias federales, 18 representantes de la población del municipio divididos en representaciones sectoriales y territoriales, con 9 y 10 representantes respectivamente.

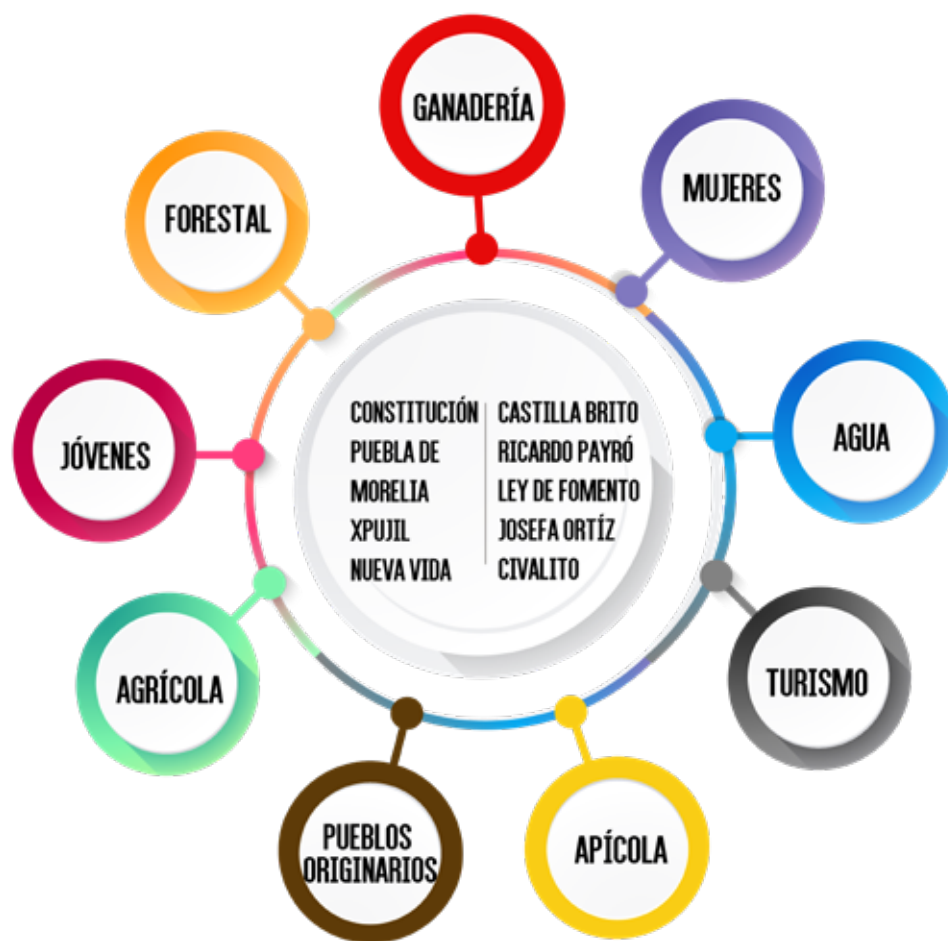


Figura 2. Mapa de Microrregiones del municipio de Calakmul.

FUENTE: IDESMAC, 2012.

Figura 3. Estructura del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Calakmul.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, 2017

Como se indica en la Fig. 1, los consejos microrregionales son estructuras de segundo nivel, integradas por grupos de comunidades que comparten características geográficas y/o territoriales. Éstas se constituyen en una especie de órganos desconcentrados del municipio y en el caso de los centros integradores como Ley de Fomento, Cibalito y Nueva Vida cuentan con servicios complementarios tales como oficinas del registro civil, unidades médicas de servicios ampliados, entre otros. Para la toma de decisiones se llevan a cabo reuniones mensual o bimestralmente, según los acuerdos establecidos, la priorización y la toma de decisiones se da en este nivel. Esta estructura es de carácter más horizontal, aunque tiene predominancia de hombres mayores (ejidatarios) siendo poco visibles las mujeres y jóvenes en los debates y acuerdos internos.

Los consejos microrregionales incluyen dentro de sus estructuras operativas los siguientes elementos:

- Representantes comunitarios (comisarios municipales y ejidales)
- Comités temáticos (agua, agrícola, mujeres, jóvenes, pueblos originarios, forestal, apícola, turismo, ganadero)
- Representantes municipales, estatales y federales
- Organizaciones de la Sociedad Civil

Finalmente, en el primer nivel se ubican los comités comunitarios, los cuales atienden de manera puntual temas urgentes al interior de las localidades, se identifican de salud, educación, cocina, obras, contraloría social, agua, mujeres, agrícola.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

La gobernanza en Calakmul se ejerce en varios niveles a través de diversas instancias locales que se pueden resumir en asambleas ejidales, comités comunitarios (padres de familia, contraloría social, salud, obras, agua, etc.), consejos microrregionales (territoriales y temáticos) y consejo municipal; asociadas a estas estructuras



Pie de foto. Sesión del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

FOTO: PAOLA PÉREZ.

se identifican los actores institucionales que tienen un papel de alta incidencia en la toma de decisiones y orientación política, tal es el caso del Consejo Asesor de la Reserva, algunas ONG's miembros del Colectivo de Organizaciones Sociales, la representación de la GIZ.

Siguiendo a Ostrom (2000) en el Gobierno de los bienes comunes, en donde identifican los siete principios de un diseño institucional robusto, a través del cual puede explicarse el funcionamiento del CMDRS de Calakmul como estructura de gobernanza socioterritorial.

i. Límites claramente definidos: Se refiere al límite de membresías o posibles explotadores del bien común.

El municipio cuenta con una extensión territorial de 1,468,100 hectáreas, que representan el 25.8% del territorio del estado de Campeche, de éstas 723,185 ha., constituyen la Reserva de la Biosfera de Calakmul (RBC), misma que cuenta con un instrumento rector propio instrumentado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). De las 84 localidades registradas, por lo menos la mitad se encuentra dentro del polígono definido como RBC, ello ha implicado a lo largo de los años la reubicación de diversos núcleos poblacionales. Sin embargo otros han permanecido lo cual conlleva conflictos por el uso y aplicación de la normatividad.

ii. Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales: Las reglas sobre quiénes, cuándo y en qué proporción del bien común se pueden apropiar deben estar claramente establecidas.

Se han formulado diversos instrumentos de planeación del territorio, Ordenamiento Ecológico Municipal, Acuerdos Temáticos de Colaboración (Agua, Turismo, Agrícola, Mujeres, Jóvenes), Plan de Gran Visión, como marcos de referencia que guían la inversión en el municipio. Por tanto, diversos proyectos públicos como pri-

Una parte importante de las transformaciones en Calakmul se deben a la interacción con las agencias de cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y las propias políticas de gobierno, que han hecho que los cambios sean más o menos visibles o rápidos.

vados no han podido ser concretados en el municipio por las limitaciones que establecen los instrumentos mencionados, mismos que en su momento contaron con el aval del CMDRS y los cuales fungen como entes rectores.

iii. Arreglos de elección colectiva: Los medios de cambio de las reglas deben depender de los afectados por estas.

Sin duda el espacio del Consejo ha permitido establecer acuerdos claros entre los actores del territorio, tan es así que las diversas iniciativas o proyectos previos a su implementación se dan a conocer ante el pleno, de esta manera las y los Consejeros cuentan con información previa que permite hacer recomendaciones o bien redirigir el proyecto.

iv. Supervisión: Los encargados de supervisar el cumplimiento de los acuerdos por parte de los que explotan el bien común y por el bien común deben responder ante la organización.

El Consejo cuenta con un órgano regulatorio bajo la figura de Comisión Coordinadora, misma que se encarga de dar seguimiento a los acuerdos y por tanto supervisar los avances y emitir un reporte ante el pleno. Si bien ésta se encuentra integrada en su mayoría por representantes de los territorios su accionar aún es débil.

v. Sanciones graduadas: los apropiadores (quienes explotan el bien común) que falten a las reglas e instituciones acordadas deberán ser sancionados de acuerdo a la gravedad de su falta.

Tanto el Ordenamiento Ecológico Territorial como el Plan de Manejo de la Reserva identifican de manera clara las sanciones para quienes omiten o incumplen la normatividad indicada en ambos instrumentos, las cuales no son aplicadas directamente por el Consejo, pero si pueden ser señaladas.

vi. Mecanismos para la resolución de conflictos: La facilidad de acceso a instancias para la resolución de conflictos.

Estas instancias están representadas en el nivel micro por las asambleas comunitarias, en donde se debate y analiza si el problema puede ser resuelto a esta escala, en caso contrario se canaliza al consejo microrregional, como órgano de representación intermedio, aquí se posibilita la convocatoria directa a las dependencias, organizaciones o agencias de manera directa, buscando así estrategias para la solución de las problemáticas identificadas. Finalmente esta el Consejo Municipal, en donde convergen el mayor número

de actores institucionales y territoriales.

vii. Reconocimiento mínimo de derechos de organización: la capacidad para organizarse de manera autónoma ante poderes locales o gubernamentales.

El reconocimiento de las microrregiones ha otorgado a las comunidades un piso intermedio para establecer internamente procesos mayores organizados, lo cual ha permitido que las dependencias del gobierno federal, estatal, pero principalmente municipal establezcan diálogos más horizontales.

Una parte fundamental de este reconocimiento es la realización de las asambleas microrregionales las cuales representan un mecanismo autónomo de organización territorial, definiendo y priorizando acciones que previamente se consensan en cada comunidad. Esto mismo ha representado un cambio esencial en la dinámica interna del municipio, toda vez que la definición de las representaciones territoriales, y posteriormente sectoriales, brindan un carácter formal al Consejo Municipal.

CONCLUSIONES

Calakmul, siendo relativamente joven, ha sufrido grandes transformaciones durante los poco más de 20 años de su existencia, pasando de ser la Junta Municipal de la Villa de Xpujil (antes de 1997) a municipio teniendo que establecer una identidad e institucionalidad propias.

Sin duda, una parte importante de las transformaciones se deben a la interacción con las agencias de cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y las propias políticas de gobierno, que han hecho que los cambios sean más o menos visibles o rápidos. Sin embargo, lo que no puede dejar de señalarse es el carácter que se le ha dado al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, mismo que se ha mantenido durante ya cinco trienios municipales, a pesar de que la filiación política de los Ayuntamientos en turno ha cambiado. Es cierto que en algunas administraciones el Consejo ha sido

más o menos activo, ello ha dependido de la importancia que pone en él el presidente municipal en turno; no obstante ha favorecido gobernanza vista de dos maneras, a nivel de los territorios llevando a éstos la reflexión y el debate en torno a las iniciativas presentadas en el pleno del CMDRS, y por ende a los actores institucionales a generar.

En Calakmul se está transitando hacia el quinto escalón *participación con información y consulta*, de acuerdo con Hart, este es el segundo nivel de participación real, pues en él, los agentes externos de desarrollo informan y consultan a la población sobre su contribución y con base a ello, la población decide.

Un elemento a destacar en el proceso de construcción y reconstrucción de la gobernanza es el acompañamiento a las y los Consejeros ya sea a través de procesos formativos o bien con el apoyo de un asesor. Sin duda la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento trae consigo nuevas herramientas para ejercer el cargo de una manera diferente y con ello mayor responsabilidad. Es notable que en las dos últimas administraciones municipales los puestos empiezan a ser ocupados por jóvenes, en menor medida por mujeres, y aún cuando prevalece la participación de hombres adultos su papel es menos protagónico que años atrás, lo que da cuenta de los cambios; tan es así que Calakmul ha dejado de ser uno de los municipios con más bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH), siendo ahora catalogado en un nivel medio, esta nueva condición cambiará en lo subsecuente la mirada de las entidades financiadoras, pues dejará de ser una prioridad para el desarrollo.

Si bien los retos y desafíos que se presentan para el municipio después del 1ro de diciembre de 2018 son muchos y muy cuestionados; el proyecto de desarrollo que se presenta a través del Tren Maya pondrá a prueba la institucionalidad del Consejo, pero sobre todo su capacidad de mediación y articulación en el territorio ya que a través de este órgano deberán establecerse los canales de información y toma de acuerdos valiéndose para ello de los instrumentos reguladores existentes, este será un desafío para la estructura de gobernanza del municipio.

En los próximos años Calakmul mostrará si es un territorio resiliente, como hasta ahora ha quedado manifiesto, o bien si, los desafíos del contexto son tan grandes que la gobernanza instaurada actualmente no puede responder a los cambios■

BIBLIOGRAFÍA

Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

Campione, D. (2002). Una democracia que se consolida degradándose. Concentración capitalista, vida política y gobernabilidad en Argentina. Aportes, N° 19. Buenos Aires.

H. Ayuntamiento de Calakmul (2015) Plan Municipal de Desa-

Un elemento a destacar en el proceso de construcción y reconstrucción de la gobernanza es el acompañamiento a las y los Consejeros ya sea a través de procesos formativos o bien con el apoyo de un asesor. Sin duda la puesta en marcha de acciones de fortalecimiento trae consigo nuevas herramientas para ejercer el cargo de una manera diferente y con ello mayor responsabilidad.

rollo 2015-2018. Consultado en:

<http://www.calakmul.gob.mx/portal/docs/municipio/PMDCVERSIONFINALs-preadalta.pdf>

IDESMAC-GTZ-CONANP (2012) Ordenamiento Ecológico Territorial de Calakmul. Consultado en:

https://issuu.com/idesmac/docs/publicacion_del_poet_en_el_periodic

Ostrom, E. (2000) El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica.

SAGARPA-FAO (2005) Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de la Alianza para el Campo. México: SAGARPA-FAO. Consultado en:

<https://www.sader.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2019/01/28/1608/01022019-consejos-municipales-de-desarrollo-rural.pdf>