



Fotografía: Eduardo Pérez Haro

Iniciativas locales para el desarrollo territorial de las áreas marginadas de Chiapas

MANUEL ROBERTO PARRA VÁZQUEZ
REYNA MOGUEL VIVEROS*

Por siglos, el autoritarismo ha sido parte de la vida cotidiana de Chiapas. El centralismo federal y los caciquismos estatales, regionales y municipales impusieron una sola forma de relación entre pueblo y gobierno: la sumisión incondicional del primero al segundo. No obstante, la resistencia popular largamente contenida venció los múltiples mecanismos de contención y emergió en 1994, con el levantamiento zapatista, y derrotó al PRI en las urnas en las elecciones del 2000.

Desde la perspectiva local, uno de los retos del nuevo gobierno estatal es precisamente vencer las profundas inercias que se oponen a los cambios institucionales para lograr la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno (Cabrero, 2000. p. 193).

CHIAPAS 2000: EL FIN DE 70 AÑOS DE GOBIERNO AUTORITARIO

La dependencia política de Chiapas en relación con el centro del país, su lejanía de los principales mercados nacionales e internacionales, y su gran heterogeneidad ambiental y cultural, propiciaron la formación de *cacicazgos* locales que se impusieron sobre la población, principalmente indígena, durante 71 años.

* Investigadores titulares de El Colegio de La Frontera Sur. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Correos electrónicos: mparra@scle.ecosur.mx y rmoguel@scle.ecosur.mx.

Después de una larga etapa de resistencia, la falta de solución a los problemas socioeconómicos dio lugar a la movilización indígena que se inició hace un cuarto de siglo, y culminó con el levantamiento del EZLN en 1994. El estado de guerra que desde entonces vive Chiapas permitió durante el último sexenio la militarización del estado, el endurecimiento del autoritarismo y la agudización de la fragmentación social.

A pesar de la existencia de organizaciones civiles y sociales muy activas, la mayoría de la población, especialmente en las zonas marginadas, carecen de organizaciones formales autónomas. En cambio, frecuentemente están afiliadas a organizaciones corporativas priistas, que distribuían sus dádivas a cambio del voto, situación que se agudizó en los últimos años, ya que este mecanismo fue parte de la guerra de baja intensidad mediante la cual se trató de someter a la población en rebeldía. En este mismo periodo, el manejo absolutamente discrecional de los recursos permitió la ampliación y profundización de la corrupción.

El desgaste político del autoritarismo, y la insostenible situación económica tanto en el ámbito estatal como en el nacional, dio como resultado un nuevo escenario en el 2000: el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales e inmediatamente después la victoria de Pablo Salazar Mendiguchía en Chiapas.

LA PERMEABILIDAD DEL NUEVO GOBIERNO

Pablo Salazar Mendiguchía llegó a la gubernatura de Chiapas como resultado de un amplio movimiento ciudadano, que expresó su propósito central de la siguiente manera:

La alianza opositora integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México y el Movimiento de la Esperanza, significa un gran esfuerzo de unidad de las fuerzas democráticas del estado de Chiapas, para impulsar el desarrollo del estado, promoviendo un cambio político, social y económico, con base en un programa de transición a la democracia donde se asu-

men compromisos políticos trascendentales que nos habrán de conducir a una auténtica división de poderes y a restituir la legitimidad del poder ejecutivo del estado, mediante el triunfo en elecciones, transparentes y democráticas. (Alianza opositora. 2000. Plataforma ideológica. Documento multicopiado. P. 26).

La participación de la sociedad civil no concluyó en las urnas, sino que continuó a lo largo del proceso de construcción de la agenda del nuevo gobierno, mostrando lo que Cabrero (2000) denomina permeabilidad (Cabrero, 2000. p. 199). Así, desde el triunfo electoral hasta la toma de posesión, los participantes en la alianza trabajaron intensamente para llegar a formular las líneas estratégicas del Plan de Gobierno 2000-2006. Mediante una coordinación colegiada, en la que participaron ocho instituciones académicas, más de 400 ciudadanos, representantes de diversos partidos políticos, asociaciones de productores y organizaciones civiles y religiosas, se incorporaron a 39 mesas de trabajo, en las que fueron consensuadas las líneas estratégicas del Plan de Gobierno.

En la misma línea de acción Pablo Salazar Mendiguchía conformó, al asumir la gubernatura, un gobierno marcado por la pluralidad, ya que integró su gabinete con ciudadanos provenientes de las tendencias políticas más heterogéneas. La voluntad de cambio del nuevo gobierno podría resumirse de manera extremadamente sintética de la siguiente manera:

El gobierno de la Alianza por Chiapas busca lograr la paz verdadera arraigada en una cultura democrática y sustentada en un estado de derecho que permita un desarrollo social incluyente. Con este fin el gobierno se propone reactivar la economía tanto del sector social como privado, sobre la base del uso y preservación de los recursos naturales, la modernización de las instituciones públicas, la definición de una nueva regionalización y el establecimiento de nuevas relaciones con la federación.

Como era previsible, cuando el nuevo gobierno entró en funciones la ciudadanía pasó de la esperanza predominante durante la campaña electoral a la incertidumbre política que genera

cualquier cambio de dirección en la vida social. Como lo reseñan Michalski, Miller y Stevens (2000: 4), la experiencia a nivel mundial muestra que en los periodos de transición, tanto en los ámbitos públicos como privados, “el temor se convierte en un gran obstáculo para el cambio y para el surgimiento de formas genuinamente innovadoras de gobernabilidad, apropiadas para las nuevas circunstancias.

Chiapas vive ahora una situación política caracterizada, por un lado, por el rompimiento de las antiguas estructuras clientelares, lo que está generando que los grupos que el priismo mantenía bajo su control se encuentren súbitamente sin liderazgo, y se opongan desordenadamente a cualquier acción del nuevo gobierno, oposición que marcha paralelamente a un proceso centrífugo de rápidas y múltiples escisiones dentro de las filas priistas. Del otro lado, los integrantes de la Alianza por Chiapas han pasado de ser oposición a ser gobierno. Esto ha dado lugar a la conformación de un gabinete plural que actúa lentamente, ya que tiene pocos antecedentes en la administración pública, enfrenta la oposición del priismo moribundo, y a su interior tiene que consensar continuamente sus acciones (Michalski, Miller y Stevens (2000: 4).

Otro flanco de batalla para el nuevo gobierno se ubica en las negociaciones de paz. Inicialmente, con la marcha de la comandancia zapatista a la Ciudad de México para reclamar la liberación de los presos zapatistas, el retiro de siete cuarteles militares y la aprobación de la ley propuesta por la Cocopa, el EZLN reapareció en escena para poner a prueba la buena voluntad de los gobiernos federal y estatal para alcanzar la paz digna con justicia y libertad. Sin embargo, las modificaciones constitucionales en materia de derechos indígenas aprobadas por el Congreso de la Unión resultaron muy precarias frente a las expectativas de los pueblos indios, por lo que la sociedad civil ha reafirmado su falta de confianza en el gobierno federal y se apresta para enfrentar una nueva etapa de resistencia civil.

FORTALECIMIENTO DE UNA SOCIEDAD CIVIL PLURAL: RETO PARA EL NUEVO GOBIERNO

A pesar del escenario de incertidumbre, la demolición de las estructuras autoritarias se está acompañando del restablecimiento del tejido social y del fortalecimiento de una sociedad civil plural, mediante la definición de nuevas formas de tomar y llevar a cabo las decisiones que afectan a toda la sociedad, transformaciones que se están desarrollando en las dos dimensiones mencionadas por Michalski, Miller y Stevens (2000:12): En la dimensión macro, se están reemplazando los esquemas organizacionales predeterminados y rígidos con enfoques mucho más espontáneos, fluidos y orientados a tareas específicas; en la dimensión micro, se comienzan a remontar los hábitos y tradiciones jerárquicos que se han arraigado tan profundamente en el comportamiento y en las maneras de pensar de la gente.

Desde este punto de vista, el nuevo gobierno viene desarrollando una serie de acciones con el propósito de dar paso a una reforma estructural en Chiapas: el restablecimiento de la paz en la entidad; el fin del autoritarismo, el paternalismo y el neocorporativismo; la participación de líderes sociales en el gobierno y la definición de nuevas formas de acción gubernamental establecen en conjunto un entorno favorable para el desarrollo de la sociedad civil.

ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL

La reconstrucción del tejido social pasa por el reconocimiento de las múltiples formas de identidad que entretienen la vida en Chiapas. La pertenencia a un grupo étnico, a un territorio o a un sector productivo no debe ser más un factor de confrontación, sino que por el contrario, la diversidad debe dar paso a la construcción de re-

des de cooperación entre los diferentes grupos sociales. En este sentido, el gobierno debe desatar las potencialidades de la sociedad civil, pero no para someterla, como ocurrió en el pasado, sino para establecer un vínculo de colaboración y respeto mutuo entre los distintos actores de la vida chiapaneca.

Aparece así como fundamental la construcción de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el gobierno, lo cual se ejemplifica con un proyecto: el Programa de Desarrollo Sustentable para las Áreas Marginadas de Chiapas.

Tradicionalmente las propuestas de desarrollo se han proyectado sectorialmente, y las demandas sociales han sido atendidas gremialmente, situación que no puede remontarse de un día para otro. Sin embargo, en los últimos años ha cobrado una gran importancia, tanto a escala mundial como local, el *territorio* (Reboratti 2000, p. 27), como un concepto indispensable para pensar el problema de lo local frente a lo global.

Vinculados al concepto de territorio se encuentran dos grupos de ideas, totalmente pertinentes a Chiapas. El primer grupo corresponde a la identidad local y la especificidad cultural, que involucra cuestiones tales como la valorización de la identidad tanto como aglutinador de grupos sociales como elemento nuevo en las reglas de los intercambios comerciales con los mercados, la utilización de las culturas y saberes locales como bases para el desarrollo, la revalorización de las lenguas minoritarias como palanca del desarrollo en la elaboración de nuevas formas de percibir la ruralidad. El segundo grupo se refiere al comportamiento y mentalidad de la población, los cuales están asociados a la implicación de la población en la definición de las estrategias locales, a la búsqueda de facilidades de acceso a la información, a la formación de un espíritu empresarial, al mejoramiento de la cohesión social a través de la ordenación del espacio y a la creación de polos de difusión cultural y afirmación de la cultura local (Farrel, 1997: 10).

Desde esta perspectiva, inicialmente se plan-

teó la necesidad de ubicar espacialmente a la población en condiciones de mayor marginación, encontrando que ésta se distribuye en cinco de las nueve regiones administrativas: Norte, Selva, Altos, Sierra y Fronteriza. Los análisis técnico, productivo, económico y social muestran que la característica sobresaliente de esta zona es su heterogeneidad en todos los ámbitos, razón por la cual fueron definidas doce microregiones.

El espacio definido comprende aproximadamente a una tercera parte de la superficie censada, de las localidades y de la población. Si bien en este ámbito se ubican algunas ciudades importantes como San Cristóbal de Las Casas, Palenque y Ocosingo, todos los municipios comprendidos se caracterizan por tener un territorio abrupto, alta dispersión poblacional, precarias vías de comunicación, bajo desarrollo urbano, escasos servicios públicos e insuficiente infraestructura productiva. Se trata de un espacio rural en el que predomina una población de campesinos indígenas minifundistas cuya subsistencia, podríamos añadir, depende del rico germoplasma y los conocimientos tradicionales que poseen, ya que prácticamente carecen de instrumentos de labranza: la rueda y los animales de trabajo prácticamente no se utilizan en las labores agrícolas.

En un intento de mantener en equilibrio su precaria economía de subsistencia, estos campesinos combinan la producción de autoconsumo con la producción para el mercado. Mediante un sistema de manejo diversificado de sus microambientes realizan simultáneamente diversas actividades productivas, cuyo eje articulador lo constituye el maíz, cuyo cultivo es practicado por 91% de las unidades de producción rural (UPR). En cuanto a la producción para el mercado, el cultivo más importante es el café, que es cultivado por 55% de las UPR, el cual es seguido en importancia económica por la producción de ganado bovino, el cual sólo es criado por 20% de las UPR. Las combinaciones de estas tres actividades productivas varían fuertemente de región a región.

Para atender a la población más marginada, en 1998 el gobierno federal (Sagar) puso en marcha en Chiapas el programa de atención a las Zonas Rurales Marginadas (Zoruma), el cual a partir del año 2001 será conducido por el gobierno del estado de Chiapas. El Zoruma se presenta como un programa de ataque a la pobreza con una perspectiva productiva; pretende coordinar los tres órdenes de gobierno para impulsar el desarrollo local; tiene un enfoque regional, integral y flexible, para lo cual funciona con recursos no etiquetados. El programa opera mediante la canalización de subsidios para el financiamiento de los costos incrementales del mejoramiento tecnológico, con lo cual se busca fortalecer las capacidades locales. El programa busca impulsar decididamente la innovación tecnológica y la transformación social mediante un importante proceso de capacitación, el cual será reforzado por el Programa Nacional de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMTYC).

A la par del proceso de capacitación e innovación tecnológica, y con base en los sistemas tradicionales de organización (que se enraízan en los lazos de parentesco), se impulsará un proceso de organización para la producción.

Con el propósito de funcionar a partir de la demanda, el programa incluye apoyos para la producción agropecuaria, la restauración ambiental, la artesanía, la adquisición de maquinaria, la construcción de pequeñas obras de infraestructura y la comercialización. La idea es que esta flexibilidad permita a los productores aprovechar todos sus recursos, capacidades y habilidades.

La conducción del programa estará a cargo de un consejo estatal y cinco consejos regionales de desarrollo rural (Cordes), que en el futuro se desdoblarán en doce consejos microregionales. En tales consejos participan los productores, equipos técnicos, organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales y presidentes municipales. Los integrantes de los Cordes recibirán una capacitación que les permita en el corto plazo asumir las responsabilidades

que conlleva la capacidad de tomar las decisiones y ejercer el presupuesto correspondiente. En una comisión intersecretarial se estudia ya la posibilidad de que este esquema sirva de base para articular también los servicios públicos: educación, salud, caminos, electrificación, etcétera.

El fundamento de toda la propuesta se encuentra en la cooperación local, la cual, como lo señalan Caspar, Farrell y Thirion (1997:7):

Consiste en la construcción de una red de relaciones y de solidaridad en un territorio, con el fin de valorizar al máximo su potencial y enriquecer las acciones sectoriales con una reflexión “transversal”, intersectorial. Aparte de las acciones económicas realizadas de consumo, la cooperación local representa una voluntad de construcción o de reconstrucción de un vínculo social, es decir, de una búsqueda de identidad.

Si bien este programa tiene como propósito el impulsar la innovación tecnológica y mejorar la eficiencia productiva; conservar y restaurar los recursos naturales y mejorar las condiciones de vida de los participantes, existe una gran confianza en que la creación de consensos y la realización de acciones colectivas al interior de cada territorio, habrán de ser los instrumentos para el restablecimiento del tejido social, que actualmente se encuentra muy deteriorado.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero Mendoza, Enrique, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9 (2):189-229, 2000.
- Caspar, René, Gilda Farrell y Samuel Thirion. “Organizar la cooperación local”. Cuaderno num. 2. Observatorio Europeo Leader, Bruselas 1997.
- Farrell, Gilda (coord.), Innovación y desa-

- rollo rural. *Informes del Observatorio*, núm. 2, Observatorio Europeo Leader, Bruselas. 55 p. 1997, <http://www.rural-europe.aeidl.be>
- Lacki, Polan, Cómo enfrentar la crisis del agro: ¿Lamentando los problemas insolubles o resolviendo los problemas solucionables? Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 2001.
 - http://www.infoagro.com/asociaciones/fao_crisis_agro.asp
 - Michalski, Wolfgang, Riel Miller y Barrie Stevens, “La gobernabilidad en el siglo XXI: El poder en la economía y la sociedad global basada en el conocimiento”. *Este País*, núm. 117. pp.2-14, 2000.
 - Reboratti, Carlos E. 2, *Geografía*, Universidad Nacional de Buenos Aires. Buenos Aires. 2001.



Fotografía: Eduardo Pérez Haro