



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCION DE ENSEÑANZA E INVESTIGACION EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMATICA

DESARROLLO RURAL

PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE: CASO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO.

MARCELA LUCERO PALLARES

T E S I S

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:**

MAESTRA EN CIENCIAS

MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MEXICO

2013

La presente tesis titulada: Participación en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable: caso del municipio de Texcoco, Estado de México.

Realizada por la alumna: Marcela Lucero Pallares

Bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS
SOCIOECONOMÍA ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

DESARROLLO RURAL

CONSEJO PARTICULAR

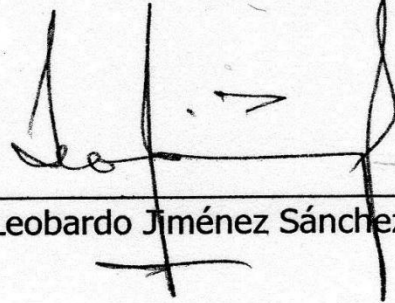
CONSEJERO

FIRMA



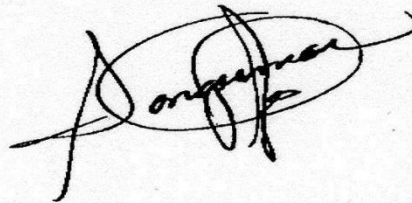
Dr. Martín Hernández Juárez

ASESOR



Dr. Leobardo Jiménez Sánchez

ASESORA



Dra. Dora Ma. Sangerman Jarquín

Montecillo, Texcoco, Estado de México, Octubre de 2013.

AGRADECIMIENTOS

- A DIOS** Por estar conmigo en todo momento, aun cuando no fui consciente de él y darme la fuerza y la voluntad de seguir adelante para cumplir con esta meta. Gracias Señor por inspirarme amor incondicional.
- A CONACYT** Por financiar mi formación académica y labor científica.
- AI COLPOS** Por brindarme un mundo nuevo de conocimientos que fortalecieron no sólo mi formación académica y científica, sino también mi calidad humana. A los profesores que compartieron sus conocimientos y consejos, en especial al Dr. Óscar Figueroa y a la Dra. Mercedes Jiménez.
- A mi Consejo Particular** Al **Dr. Martín Hernández** por apoyarme en la realización de esta investigación pero sobre todo por sus consejos y comprensión.
- Al **Dr. Leobardo Jiménez** porque su sabiduría ilumina y motiva para dar siempre lo mejor.
- A la **Dra. Doris Sangerman** por confiar en mí, motivarme y darme siempre su apoyo para mejorar la investigación.
- A Lupita Arcos** Por no sólo ser mi compañera de clases, sino por ser una amiga y guía que desafía a ser mejor cada día, muchas gracias por todos tus consejos y apoyo Lupita!
- A la Señora Elsa** Por su cariño y profesionalismo al apoyarme siempre con las cuestiones administrativas.
- A mis compañeros y amig@s** Antonio Mauricio, Juan Carlos Leep, Laura I. Ramírez, Julián Romero, Sarita Racilla, Alma Flores, Aníbal Cervantes y Dulce M. Ávila, por acompañarme en esta etapa compartiendo sus conocimientos pero sobre todo por brindarme su amistad y compartir momentos de mucha alegría.
- A los miembros del CMDRS de Texcoco** Porque sin su colaboración y conocimientos no hubiera sido posible esta investigación, en especial a la Lic. Karla de la Cruz.

DEDICATORIA

- A mis padres** Huguito y Graciela por su amor incondicional, por ser ejemplo de superación, trabajo y dedicación, y por apoyarme en todo momento para cumplir con esta meta, una más. Los amo con todo mi corazón.
- A mi hermano** Víctor Hugo por su amor y apoyo incondicional, te amo hermano.
- A los Lucero** A todos y cada uno de mis tí@s, prim@s y sobríos por su cariño y apoyo que nos hacen ser la mejor familia.
- A mis comadres** Indy Herrera e Isabel Mendoza por ser mis amigas incondicionales, por compartir alegrías y por estar en los buenos, en los malos y en los mejores momentos, siempre es un gusto celebrar la vida con ustedes comadres, Dios nos bendice con el don de la amistad, las quiero mucho. A Ninivet Flores y a Kissmet Herrera por acompañarme también en las alegrías, las quiero harto.
- A mis amig@s universitarios** A Montse Escobar, Filiberto Gómez, Eder Anzastiga, Adán Carbajal, Rafael Rosas y Columba de la Luz por su amistad y cariño incondicional, porque a pesar de la distancia física, siempre han estado conmigo, incluso en el momento más triste de mi vida. Le doy gracias a Dios por el don de su amistad, los quiero y siempre los llevo en el corazón.
- A Erik Espinoza** Por el cariño que le tiene a mi familia, porque siempre estaremos agradecidos contigo por apoyarnos y estar con nosotros en el momento que más necesitamos pero sobre todo por ser un amigo incondicional de Miguel Ángel. De todo corazón gracias Erik!
- En Memoria** De Miguel Ángel Lucero Pallares quien me enseñó con ejemplo a disfrutar la vida cada momento. Gracias Miguel -ito por darnos tanto amor, aun después de tu partida. Tu maestría ahora es divina, descansa en paz hermano.

PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE: CASO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO.

MARCELA LUCERO PALLARES, MC.
COLEGIO DE POSTGRADUADOS, 2013.

En el ámbito público tiende a consolidarse la participación ciudadana en las decisiones públicas con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas, lo que a su vez implica legitimar las acciones del Estado. Sin embargo, “el diablo está en los detalles” y la sola indicación de esta en los marcos normativos no es suficiente para garantizar una mejoría, quizá el reto más importante está en su implementación, por lo que el objetivo de esta investigación fue conocer los alcances de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, Estado de México, identificando la legitimidad de los representantes sociales; el proceso de comunicación que mantienen los actores sociales y gubernamentales; así como la efectividad de la acción pública. La investigación se realizó con un enfoque mixto, los datos cuantitativos se obtuvieron a partir de una encuesta realizada a 42 actores sociales; los datos cualitativos se generaron con una entrevista semi -estructurada dirigida a los actores institucionales que participaron en el Consejo. Los hallazgos muestran que la participación ciudadana no es efectiva ante los límites y controles que ejercen las instituciones sobre esta, haciendo del Consejo un espacio público que cumple en lo operativo al estar constituido y activo, pero que falta al espíritu democrático participativo al no procurar la representatividad de la sociedad rural y los sectores productivos, y al acotar el proceso de comunicación, orientándolo a sus fines, por lo que la acción pública del Consejo no es efectiva para atender las necesidades reales del sector rural del municipio.

Palabras clave: participación, legitimidad, efectividad, proceso de comunicación, acción pública.

PARTICIPATION IN THE CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE: CASE TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO.

MARCELA LUCERO PALLARES, MC.
COLEGIO DE POSTGRADUADOS, 2013.

In the public sector tends to consolidate the participation of citizens in public decisions in order to improve the quality of public policy , which in turn implies legitimize state actions. However, "the devil is in the details" and the only indication of this in the regulatory framework is not sufficient to ensure an improvement, perhaps the biggest challenge is in implementation, so that the objective of this research was to determine the scope of citizen participation in the Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable of Texcoco, Estado de México, identifying the legitimacy of social representatives, the process of communication that maintain social and governmental actors as well as the effectiveness of public action. The research was conducted with a mixed approach, quantitative data were obtained from a survey of 42 social actors qualitative data were generated with a semi - structured interview aimed at institutional actors who participated in the Council. The findings show that public participation is not effective to the limits and controls exercised by the institutions on this, making the Council a public space that meets the operative to be formed and active, but they lack the spirit of participatory democracy by not seeking the representation of rural society and the productive sectors, and to limit the communication process, guiding their purposes, so that public action is not effective Council to address the real needs of the rural industry.

Keywords: participation, legitimacy, effectiveness, communication process, public action.

Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO DE REFERENCIA.....	4
2.1 Situación general	4
2.1.1. Localización geográfica del municipio de Texcoco	4
2.2. Clima.....	5
2.3. Uso de suelo y vegetación	5
2.4. Flora y fauna.....	5
2.5. Configuración actual del municipio de Texcoco.....	6
2.6. Aspectos sociales	7
2.6.1. Población	7
2.6.2. Vivienda	7
2.6.3. Educación	8
2.7. Organización municipal.....	9
2.8. Actividades económicas del municipio de Texcoco	11
2.8.1. Actividades primarias.....	11
2.8.1.1. Producción agrícola	11
2.8.1.2. Producción pecuaria	12
2.8.1.3. Producción forestal maderable	13
2.8.2. Actividades secundarias.....	13
2.8.3. Actividades terciarias	14
III. MARCO TEÓRICO	15
3.1. Desarrollo democrático	17
3.1.1. Desafíos del desarrollo democrático participativo.....	21
3.2. Institucionalización democrática del desarrollo.....	24
3.2.1. Proceso de descentralización.....	25
3.2.2. Retos del proceso de descentralización	28
3.3. La participación ciudadana, interacción con el Estado en el espacio público	31
3.3.1. La participación ciudadana en el ámbito local	36
3.3.2. La calidad de la participación en los espacios institucionales.....	38
IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	41
4.1. Antecedentes locales	41

4.2. Descripción de la situación problemática.....	44
4.3. Estudios sobre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable	49
4.4. Problema empírico	50
4.5. Problema teórico de la investigación.....	51
4.6. Preguntas de investigación	52
4.7. Objetivos	53
4.7.1 General.....	53
4.7.2 Específicos	53
4.8. Hipótesis.....	53
4.8.1. General	53
4.8.2. Específicas	54
4.9. Justificación	55
V. METODOLOGÍA.....	56
5.1. Método general de estudio.....	56
5.2. Definición de las variables.....	58
5.3. Fases de la investigación	63
VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	67
6.1. Análisis de las actas de Sesión del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco	67
6.2. Legitimidad de los actores.....	73
6.2.1 Representatividad en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable....	74
6.2.1.1. Representatividad de actores institucionales	74
6.2.2.2. Representatividad de actores sociales y sectores productivos	77
6.3. Participación social en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco.....	80
6.3.1. Características generales de los encuestados	80
6.3.2. Actividad productiva de los encuestados.....	81
6.3.3. Asistencia de los actores sociales en el CMDRS de Texcoco	84
6.3.4. Dinámica de la participación de los actores sociales en las sesiones del CMDRS de Texcoco	87
6.4. Proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales	90
6.4.1. Cantidad y calidad de la información disponible para los actores sociales en el CMDRS	90

6.5. Efectividad de la acción pública	97
6.5.1. Satisfacción de demandas y necesidades	99
6.6. Comprobación de Hipótesis	103
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	106
7.1. Conclusiones	106
7.2. Recomendaciones	108
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	112
IX. ANEXOS	119
Anexo 1	119
Anexo 2	120
Anexo 3	122
Anexo 4	128

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Zonas y Localidades del municipio de Texcoco.....	10
Cuadro 2. Ejidos según su actividad y forma de explotación en Texcoco.	11
Cuadro 3. Producción Agrícola del municipio de Texcoco.....	11
Cuadro 4. Producción Pecuaria de carne en Texcoco.	12
Cuadro 5. Sistema de Hipótesis.....	54
Cuadro 6. Método general de estudio.	58
Cuadro 7. Actas de Sesión del CMDRS Texcoco.	68
Cuadro 8. Presencia de localidades del municipio de Texcoco en el CMDRS.	78
Cuadro 9. Cuestionarios aplicados por localidad.	80
Cuadro 10. Género de los entrevistados.....	81
Cuadro 11. Edad y Escolaridad de los entrevistados.	81
Cuadro 12. Actividad agrícola desarrollada por los entrevistados.	82
Cuadro 13. Actividad florícola desarrollada por los entrevistados.	82
Cuadro 14. Actividad pecuaria desarrollada por los entrevistados.	82
Cuadro 15. Medio de invitación para participar en el CMDRS.....	84
Cuadro 16. Hace uso de la palabra durante las sesiones.	87
Cuadro 17. Replica cuando no está de acuerdo.	88
Cuadro 18. Manifiesta demandas y necesidades.....	89
Cuadro 19. Frecuencia de las sesiones del CMDRS.....	92
Cuadro 20. Temas que se tratan con mayor frecuencia en las reuniones del CMDRS. ...	93
Cuadro 21. Otra forma de seguimiento a los acuerdos y acciones que se plantean en el CMDRS.....	94
Cuadro 22. De acuerdo a su información ¿Qué documentos se elaboraron en el CMDRS?.	95
Cuadro 23. Quién realizó dicho documentos.	95
Cuadro 24. Participó en la elaboración de alguno de los documentos.	96
Cuadro 25. Conoce el contenido de los siguientes documentos.	96
Cuadro 26. Qué obstaculiza que la opinión de los productores se tome en cuenta en el CMDRS.....	99
Cuadro 27. Qué sugiere para mejorar el funcionamiento del CMDRS.	102

Índice de Figuras

Figura 1. Ubicación geográfica del Municipio de Texcoco, Estado de México.....	4
Figura 2. Promedio de asistencia al CMDRS por año.	69
Figura 3. Representatividad de los actores en el CMDRS.	74
Figura 4. Posición que ha ocupado en el CMDRS.	85
Figura 5. Con que frecuencia asiste al CMDRS.	86
Figura 6. Percepción sobre la asistencia al CMDRS.	86
Figura 7. Hace aportaciones y/o propuestas.	88
Figura 8. Por qué decidió participar en el CMDRS.	89
Figura 9. Conoce la frecuencia con que sesiona el CMDRS.	91
Figura 10. La frecuencia de las sesiones del CMDRS es adecuada.	91
Figura 11. Cómo se da seguimiento a los acuerdos y acciones que se plantean en el CMDRS.	93
Figura 12. Cómo se toman las decisiones en el CMDRS.	98
Figura 13. Las acciones se deciden con base en las necesidades de los productores. ...	98
Figura 14. Cómo califica las gestiones y acciones que ha llevado a cabo el CMDRS. ...	100
Figura 15. Considera que las acciones del CMDRS han beneficiado a la sociedad rural.	100
Figura 16. Considera que la sociedad rural conoce las acciones del CMDRS.	101

Siglas utilizadas

ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo de responsabilidad limitada.
COLPOS	Colegio de Postgraduados.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua.
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo.
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
COPACIS	Consejo de Participación Ciudadana.
EATC	Equipo de Asesoría Técnica a Consejos.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
RED MOCAF	Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales.
PROBOSQUE	Protectora de Bosques del Estado de México.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SMAGEM	Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México.
UACH	Universidad Autónoma Chapingo.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México

I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la sociedad para participar directamente o por medio de representantes elegidos libremente es uno de los avances más significativos del siglo XX en términos democráticos, pues el Estado reconoce dicha participación como un derecho fundamental del ser humano. Este derecho es ejercido en el espacio público, "...de ahí que estaremos hablando de participación ciudadana cuando el espacio público sea estatal, cuando el espacio público sea no estatal y de participación social o comunitaria" (Hevia, 2012:280).

Este reconocimiento se dio en los países latinoamericanos a finales de la década de 1980, en un contexto de ajustes estructurales encaminados a la apertura y estabilización macroeconómica y a la descentralización del poder estatal, dotando de mayor autonomía a los gobiernos locales en la administración de lo público, bajo el supuesto de ser más eficientes y competitivos para atender las necesidades básicas de la sociedad.

Así, dentro del ámbito público tiende a consolidarse la participación ciudadana en las decisiones públicas con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas que lo benefician o afectan directamente. "Son múltiples las leyes, principios constitucionales y diversas formas normativas que la sustentan, así como diversos los instrumentos a través de los cuales adquiere dimensión concreta la intervención de la sociedad en los asuntos públicos. La necesidad y urgencia de expansión y profundización de la participación ciudadana es ya un tema consolidado en la discusión sobre la democracia e incluso sobre la racionalización de las prácticas gubernativas" (Canto, 2012: 296).

En el ámbito democrático, su incorporación no sólo supone mejores políticas públicas, sino que también implica la legitimidad de las acciones del Estado y sus instituciones, sin embargo, "el diablo está en los detalles" versa el dicho y su sola indicación institucional no es suficiente, quizá el reto más importante está en su implementación.

En México, sobran ejemplos de instituciones que contemplan la participación ciudadana para la toma de decisiones; como demuestra Hevia (2012) el problema

no es la oferta para integrar a los actores sociales, sino la efectividad de la acción pública para resolver las necesidades sociales, así como la interacción que se establece entre los actores gubernamentales y sociales para construir una visión común sobre dicha acción, por lo que es necesario saber quiénes participan, el modo en que se comunican y hasta donde tienen autorización los actores sociales para incidir sobre la acción pública.

Bajo este contexto, el sector rural del país no ha sido ajeno de la “institucionalización ciudadana” sustentada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, que creó diversos mecanismos de planeación para el desarrollo del sector, así como para la coordinación de actores sociales y gubernamentales por medio de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable en los tres niveles de gobierno.

Dichos consejos “...buscan la integración de los sectores sociales y productivos, económicos y ambientales que se desarrollan en las poblaciones con el fin de llegar a un crecimiento sustentable, mediante acciones adecuadas de planeación y coordinación estratégica” (LDRS, 2001). Estos Consejos adquieren relevancia en el ámbito municipal pues se considera que es el orden de gobierno más cercano a la población, sin embargo, es también en dicho ámbito donde se evidencia más la calidad de la participación ciudadana.

Hacer un balance sobre los alcances reales de la participación ciudadana en los Consejo Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, es pertinente, no sólo para conocer la efectividad y legitimidad (o no) de la acción institucional en el sector rural, sino para contribuir a comprender los vínculos entre el Estado y la sociedad en el sistema de planeación democrático del desarrollo. Por tanto, la presente investigación se centró en el estudio de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Texcoco, Estado de México.

El municipio de Texcoco, en las últimas tres décadas ha visto transformaciones en su territorio y economía debido al crecimiento de la Zona Metropolitana del

Valle de México que ha urbanizado el territorio y desplazado paulatinamente la tradición agrícola y ganadera que lo caracterizaba, por una actividad de servicios poniendo en un estado de rezago al sector rural, es por ello que la acción de la institucionalización ciudadana se hace fundamental para atender la problemática que presenta.

II. MARCO DE REFERENCIA

2.1 Situación general

2.1.1. Localización geográfica del municipio de Texcoco

El municipio de Texcoco se ubica geográficamente en la parte este del Estado de México, entre los paralelos 19°24´ y 19°33´ de latitud norte; los meridianos 98°38´ y 99°02´ y de longitud oeste; altitud entre 2 200 y 4 200 msnm. Colinda al norte con los municipios Tepetlaoxtoc, Papalotla, Chiautla y Chiconcuac; al sur con Chimalhuacán, Chicoloapan e Ixtapaluca; al oeste con Atenco; y al este con los estados de Puebla y Tlaxcala.

El territorio del municipio ocupa 1.93% de la superficie del Estado, tiene una extensión de 418.69 kilómetros cuadrados (INEGI, 2009). Se ubica a 23 kilómetros del Distrito Federal y forma parte del Valle Cuautitlán-Texcoco (VCT) así como del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

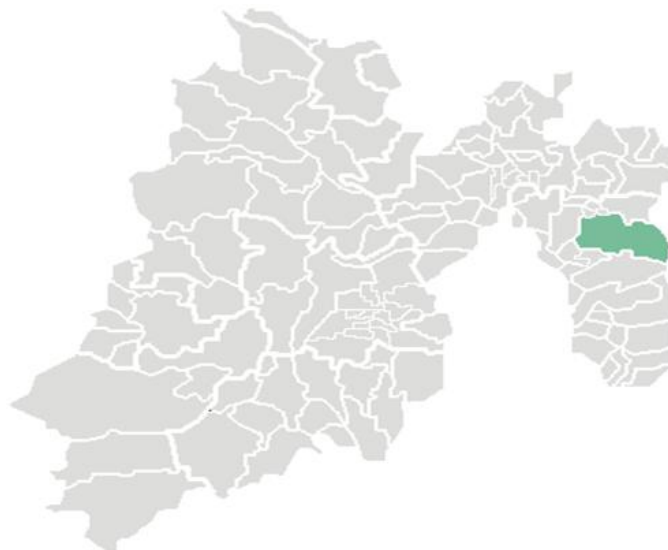


Figura 1. Ubicación geográfica del Municipio de Texcoco, Estado de México.

2.2. Clima

El rango de temperatura es de 6 a 16 grados centígrados. El clima es “semifrío con lluvias en verano, de humedad media (29%), templado subhúmedo con lluvias en verano, de mayor humedad (24.56%), semiseco con lluvias en verano (22.57%), templado subhúmedo con lluvias en verano, de humedad media (16.57%) y templado subhúmedo con lluvias en verano, de mayor humedad (7.3%) (INEGI, 2009).

2.3. Uso de suelo y vegetación

El 26% del territorio municipal es usado para la agricultura y, el 17.99% es considerado como zona urbana. Respecto a la vegetación el 33.13% es bosque, el 13.9% pastizal, desprovisto de vegetación es 5.47% y, el 0.33% es matorral (INEGI, 2009).

2.4. Flora y fauna

Según la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, en Texcoco por su clima templado se cuenta con oyamel, encino, y otras coníferas, aunque no en cantidad suficiente para una explotación importante. Vivar (2007) explica que durante la década de 1950, se explotó sin ninguna consideración racional el recurso forestal por la empresa papelera “San Rafael” que operaba en toda la Sierra Nevada entre el Estado de Puebla y el Estado de México; al terminar la concesión de dicha empresa, los ejidos y comunidades del municipio retomaron el control para el aprovechamiento de sus bosques. Se procedió a una ardua labor de reforestación para mejorar la alimentación de los mantos freáticos y reparar el daño causado por la sobreexplotación. También son abundantes otros árboles como el pirul, sauce, fresno, nogal, tejocote, capulín, chabacano, olivo, manzano, higo, entre otros.

En cuanto a las plantas y flores, crecen rosas, claveles, alcatraces, gladiolos, agapandos, nube, margaritas, margaritones, violetas, bugambilias, nardos, azucenas, entre otros. Hace más o menos cincuenta años, se cultivan con

propósito comercial: tulipán, pompón, crisantemo y clavel, con magníficos resultados de producción y comercio. Respecto a la fauna, en Texcoco se encontraba con abundancia el venado, coyote y ocelote que poco a poco han desaparecido, sin embargo, de manera silvestre aún se encuentran el conejo, la liebre, el cacomiztle, el tejón, la ardilla, la tuza, la rata de campo entre otras especies. En el caso de los reptiles, estos también han desaparecido y sólo quedan algunos como la víbora de cascabel. Por ser zona lacustre, hubo en forma abundante viborillas de agua, inofensivas, que están por extinguirse. Lo mismo pasa con el "cencuate", no venenoso que en algunas regiones se consume como alimento. De las aves, se han extinguido el halcón, águila, zopilote, y gavilán. Se conservan las comunes: golondrinas, gorriones, urracas, colibríes, canarios, palomas, entre otras pequeñas especies.

Hasta hace unos años el lago de Texcoco era una de las principales fuentes de alimentación para el municipio, había pescado blanco "criollo", trucha, juiles, ranas y acociles. Actualmente casi todas estas especies han desaparecido. También los insectos se han aminorado a causa del deterioro ambiental, sólo tenemos mariposas, libélulas, abejas, zancudos, alacranes, hormigas, moscas y mosquitos (Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, 2012).

2.5. Configuración actual del municipio de Texcoco

Moreno (2009) indica que el municipio tuvo una vocación agrícola y ganadera importante de 1940 a 1980 y esta se ha ido transformando en las últimas tres décadas, producto del crecimiento poblacional que se ha dado en el Valle de Cuautitlan- Texcoco, a una vocación primordialmente de servicios y con una importante oferta educativa.

Dicho crecimiento, también ha tenido un impacto importante sobre los recursos naturales y en el ambiente del municipio, provocando serios problemas de contaminación y de abasto de agua. "Se ha permitido que tierras ejidales se conviertan en terrenos urbanos sin los servicios adecuados, lo que ha causado daños no cuantificables al sector agropecuario y al ambiente. A simple vista se

observa que los terrenos dedicados a la agricultura y ganadería, hoy son tiraderos de desechos comerciales y de la pequeña industria; la polución, la contaminación química, la salinización y la degradación del suelo permiten poner la tierra en venta al mejor postor, muchas ocasiones sin la regularización o legalidad de los predios en los municipios referidos. En los últimos decenios la naturaleza fue cambiada en gran parte por el crecimiento de la mancha urbana sin control, y por una política incongruente del tipo de desarrollo en el Valle de México” (Moreno, 2009:192). Así, actualmente Texcoco es un municipio donde la actividad comercial, de servicios y la pequeña industria maquiladora se ha vuelto fundamental, desplazando y marginando al sector primario que lucha por mantenerse en las localidades del municipio.

2.6. Aspectos sociales

2.6.1. Población

El Censo de Población y Vivienda del 2010, establece que la población total del municipio es de 235 151 habitantes de los cuales 115 648 son hombres (49%) y 119 503 son mujeres (51%) (INEGI, 2010), por lo que Texcoco es catalogado como un municipio semi urbano.¹

El territorio registró un crecimiento poblacional importante a partir de la década de 1970, que responde a la dinámica de crecimiento de la Ciudad de México y de la zona del Valle Cuautitlán- Texcoco, pasando de una densidad de población en 1970 de 128 habitantes por km², a tres veces más para el año 2000, donde la densidad fue de 405 habitantes por km².

2.6.2. Vivienda

INEGI (2010) reporta que el número de hogares en el municipio es de 55 080, de los cuales el 76.6% son hogares con jefatura masculina y 23.4% las mujeres son

¹ Siguiendo los criterios vigentes en México y establecidos por la División Política Administrativa, los municipios se clasifican en tres grupos:

- Las municipalidades urbanas, con una población mayor a 15.000 habitantes.
- Las municipalidades semi-urbanas, cuya población es de 2.500 a 15.000 personas.
- Las municipalidades rurales, con poblaciones menores a 2.500 habitantes. (Araujo, 2005)

las jefas de familia. El promedio de integrantes por vivienda es de 4.10%. En 94.5% de las viviendas se cuentan con piso firme, diferente al de tierra; en 85.1% disponen de servicio de agua de la red pública; en el 96.6% tienen drenaje y; en 99.3% se cuenta con energía eléctrica. Estos datos muestran que en el municipio predomina una estructura familiar patriarcal y que la mayoría de la población dispone de los servicios públicos básicos en sus hogares.

2.6.3. Educación

Los habitantes del municipio de 15 años y más tienen un nivel educativo promedio de 9.67 años, ligeramente arriba del promedio nacional que es de 9.1. En 2010, la población de cinco años y más con primaria completa era de 63576; los de 18 años y más con nivel profesional eran de 25 519; mientras que 3 421 contaban con un posgrado. El analfabetismo es de 5.16% del total de la población mayor de 15 años; sin embargo, entre la población de 15 a 24 años, la tasa de alfabetización es de 99.40%, es decir, que casi el total sabe leer y escribir en ese rango de edad.

Para la educación básica y media superior en el territorio se cuenta con 327 escuelas, 126 son de educación preescolar; 108 primarias de las cuales 2 son indígenas; 59 secundarias; 2 escuelas en profesional técnico y; 32 para bachillerato(INEGI, 2010). Carreón (2007) señala que es en la parte oriente del municipio es donde se encuentra una zona de población indígena con un total de 2942 personas que hablan alguna variante del náhuatl.

Respecto a la educación de nivel superior, en Texcoco se concentra una oferta educativa importante con cinco centros, Universidades e Instituciones de Educación Superior y Centros de Estudio de alto nivel en el Estado de México, los cuales son los siguientes: Centro Universitario de Texcoco Francisco Ferreira y Arreola; Liceo Universidad Pedro de Gante; Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad del Valle de México – Campus Texcoco (CONACYT, 2012).

A nivel de posgrado también tiene una participación importante con 4 instancias educativas de Posgrado; cabe destacar que entre dos de sus más importantes Universidades, la Universidad Autónoma de Chapingo, que cuenta con 21 Programas en el PNPC² y el Colegio de Posgraduados con 19 Programas, conjuntan un total de 40 Programas registrados en el PNPC que son ofrecidos en Texcoco, lo cual representa el 46% de la oferta educativa de todo el estado (CONACYT, 2012). Adicionalmente, en el municipio se encuentran dos centros de investigación de prestigio internacional como es el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).

2.7. Organización municipal

En el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2009-2012 se establece que para efectos administrativos, el Municipio de Texcoco estará compuesto territorialmente por una cabecera municipal y cinco zonas, denominadas: Zona de la Ribera Lacustre, Norte, Sur, Conurbada y la Montaña. A su vez, la Cabecera Municipal está dividida en diecinueve sectores y las cinco zonas recientemente mencionadas están compuestas por cincuenta y seis localidades (Art. 10).

Según el artículo 26 del Bando Municipal 2009-2012, el ayuntamiento está compuesto por un Presidente Municipal, un Síndico y trece Regidores electos según los principios de mayoría relativa, y de representación proporcional. Adicionalmente, se cuenta con autoridades auxiliares que se encargan de apoyar en las localidades del municipio, en las funciones que el Ayuntamiento delegue relativas al orden y seguridad de los habitantes, estas son según el artículo 32 del Bando Municipal los delegados, subdelegados y Comités Vecinales.

El Cuadro 1 muestra las comunidades que componen las cinco zonas y los diecinueve sectores que integran el territorio.

² Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Cuadro 1. Zonas y Localidades del municipio de Texcoco.

ZONA	LOCALIDAD
Cabecera Municipal	Barrio San Pedro, El Xolache I, El Xolache II, Joyas de San Mateo, San Juanito, Santa Úrsula, Niños Héroes, Valle de Santa Cruz, El Centro, Las Salinas, Las Américas, San Lorenzo, El Carmen, San Mateo, San Martín, La Conchita, Joyas de Santa Ana, Zaragoza – San Pablo y Unidad Habitacional Las Vegas.
Ribera Lacustre	San Felipe, San Miguel Tocuila, Santa Cruz de Abajo, Vicente Riva Palacio, La Magdalena Panoaya, Colonia Nezahualcóyotl (Boyeros), Colonia Guadalupe Victoria, Los Sauces y Salitrería.
Norte	Santiaguito, Santa María Tulantongo, San Simón, Pentecostés, La Resurrección, San José Texopa y Los Reyes San Salvador.
Sur	San Bernardino, Montecillos, El Cooperativo, Fraccionamiento El Tejocote, Lomas de Cristo, Unidad Habitacional Emiliano Zapata- ISSSTE, Lomas de San Esteban, San Luis Huexotla, San Mateo Huexotla, San Nicolás Huexotla, Colonia Wenceslao Victoria, Villa Santiago Cuautlalpan, San Miguel Coatlinchán, Colonia Bellavista, Colonia Sector Popular, Colonia Villas de Tolimpa, Colonia Lázaro Cárdenas, Colonia Leyes de Reforma y Colonia El Trabajo.
Conurbada	Unidad Habitacional Embotelladores, La Trinidad, San Diego, San Sebastián y Santa Cruz de Arriba.
Montaña	Xocotlán, Santa Inés, Santa Cruz Mexicapa, Santa María Nativitas, Santa Catarina del Monte, Santa María Tecuanulco, San Dieguito Xochimanca, San Juan Tezontla, San Miguel Tlaixpan, San Nicolás Tlaminca, San Joaquín Coapango, La Purificación, Tequexquinahuac, San Pablo Ixayoc, San Jerónimo Amanalco, Col. Guadalupe Amanalco.

Fuente: elaboración propia con datos del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de H. Ayuntamiento de Texcoco (2009-2012).

2.8. Actividades económicas del municipio de Texcoco

Sus principales actividades son el comercio y los servicios

2.8.1. Actividades primarias

En el municipio de Texcoco se tiene un registro de 31 ejidos y comunidades con una actividad agropecuaria o forestal, con un total de 4 133 ejidatarios y comuneros y 1 822 posesionarios según el censo ejidal de 2007 del INEGI. El Cuadro 2 indica el número de ejidos por actividad y forma de explotación.

Cuadro 2. Ejidos según su actividad y forma de explotación en Texcoco.

Actividad	Agrícola	Ganadera	Forestal	Recolección
Realizada por la mayoría	27	14	7	5
En forma colectiva	2	0	4	3
Total	29	14	11	8

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Ejidal 2007 del INEGI.

El mismo censo indica que había un total de 6 320 unidades de producción en 11 689.54 hectáreas, de las cuales 4 580 unidades tienen una actividad agropecuaria o forestal y el resto se encuentra sin actividad de este tipo.

2.8.1.1. Producción agrícola

El Censo de Población y Vivienda del 2010 (INEGI, 2010), reportó que en el municipio se sembró una superficie total de 7 844 hectáreas, de las cuales el 56% fueron cultivos de temporal y el 40% de riego; la superficie cosechada fue del 100%. El Cuadro 3, indica los principales cultivos que se sembraron.

Cuadro 3. Producción Agrícola del municipio de Texcoco en 2010.

Cultivo	Superficie Sembrada (has)	Superficie Cosechada	Volumen de producción (toneladas)	Valor de producción agrícola (miles de pesos)
Alfalfa verde	400	400	32, 200	14,774
Avena forrajera	2,135	2,135	30,015	2,630
Frijol	208	208	273	s/d*
Maíz en grano	2,839	s/d*	9,025	26,403
Maíz forrajero	1515	1515	76,770	14,058
Tomate rojo	10	10	180	s/d*
Tomate verde	12	12	228	s/d*

Trigo en grano	85	85	213	s/d*
Crisantemo (gruesa)	8	8	27,600	3,422
Lilium (gruesa)	10	10	32,500	27,625
*sin datos.				

Fuente: elaboración propia con información de INEGI en:

<http://www.inegi.org.mx/movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=15099&i=e>

[y;http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/).

Con base en los indicadores del Cuadro 3, los principales cultivos son los florícolas (Lilium y crisantemo) que a pesar de tener una superficie menor de siembra, tienen mayor valor de producción. La actividad florícola, ocupa un lugar preponderante en algunas de las localidades del municipio, principalmente en la zona de la montaña, así mismo, esta ha permitido la constitución de asociaciones de productores para facilitar la comercialización de sus productos. Adicional a estos cultivos, existen huertos familiares que producen frutos como el aguacate, la manzana, el tejocote, la pera y la ciruela que además de ser para consumo interno, se llegan a comercializar en los mercados locales en bruto o en conservas y mermeladas.

2.8.1.2. Producción pecuaria

En el sector ganadero en 2010 tuvo una producción de carne según se muestra el Cuadro 4, cuyo producto principal es la gallinácea, seguido del porcino, desplazando la producción de ovinos que fue representativa del municipio.

Cuadro 4. Producción Pecuaria de carne en Texcoco.

Indicador	Bovino	Porcinos	Ovinos	Caprinos	Gallináceas	Guajolotes
Carne en canal (toneladas)	953	1312	87	10	6314	19

Fuente: elaboración propia con información de INEGI en:

<http://www.inegi.org.mx/movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=15099&i=e>.

En cuanto a la producción de leche de bovino fue de 20 982 litros. Otros productos pecuarios son el huevo para plato cuya producción fue de 588 toneladas, y en menor escala, la miel con 8 toneladas (INEGI, 2010). Si bien no se encontró con

datos duros, la producción de carne de conejo comienza a cobrar importancia en el municipio, contando en 2010 con 90 productores (Estrategia de Desarrollo Rural Territorial, 2011).

2.8.1.3. Producción forestal maderable

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte del territorio municipal es bosque (331.13%); sin embargo, existe un serio problema de deforestación que ha provocado un descenso en la captación de agua que permite recargar los mantos freáticos. Las zonas con mayor deforestación son San Miguel Tlaixpan, Santa María Nativitas, Santa María Tecuanulco y San Miguel Coatlinchan, donde “ejidatarios y campesinos deforestan cada año 60 hectáreas de bosque para cultivar” (La Jornada, 2007).

“En 1978 los bosques del municipio de Texcoco contaban con una superficie de 225.89 km², registrándose una reducción por desmonte y cambio de uso de suelo de 33.89 km² (3 389 ha.) en 1994, por lo que la superficie marcó un decremento del 8.10%, siendo la velocidad de pérdida anual de bosque de 282.41 ha/anuales.” (Rodríguez *et al.*, 2008:2)

Actualmente “las tierras forestales han sido declaradas por decreto como zonas para su manejo, conservación y aprovechamiento” (Estrategia de Desarrollo Rural Territorial, 2011). En 2005 la superficie de bosqueera de 121.24km², los árboles plantados en 2009 fueron 164 800. La producción maderable en 2010 fue de 6 833 m³, principalmente coníferas cuyo volumen fue de 6 414.

2.8.2. Actividades secundarias

La industria texcocana es mediana y pequeña, y se carece de industria pesada o de transformación, por lo que buena parte de la fuerza de trabajo se desplaza al Distrito Federal, Ecatepec, Tlalnepantla y Naucalpan (Wikipedia, 2011).

La principal actividad registrada fue la industria manufacturera que registró 702 unidades económicas con un valor de \$1 324 297, con 4 761 personas empleadas en esta industria (INEGI, 2010).

Por otro lado, se cuenta con minas de explotación no metálica, de donde se extrae arena y grava; estas son la Unidad Socioeconómica Tlaminca que tiene una capacidad de producción instalada de 900 toneladas por día, Mina la Esperanza y Agregados de Cocoyoc con una capacidad de 300 toneladas cada una. Esta producción se destina principalmente a la industria de la construcción (Servicio Geológico Mexicano, 2011).

2.8.3. Actividades terciarias

Las actividades vinculadas con este sector de comercio y servicios tienen una proporción importante en las actividades económicas del municipio. Se cuenta con 5 tianguis, 4 mercados públicos, 12 oficinas postales, 13 establecimientos de hospedaje y 32 bancos. Tiene una red carretera de 159 km. (INEGI, 2010).

III. MARCO TEÓRICO

En la primera mitad del siglo XX América Latina se caracterizó por la configuración del Estado de Bienestar, basado en atender de manera universal las necesidades de la población con una gestión centralizada de la política social por parte del gobierno. Con la crisis económica a finales de la década de 1980, la organización del Estado tuvo que replantearse ante un proceso de ajuste estructural impulsado por las reformas neoliberales orientadas a la apertura y estabilización económica, así como al impulso de la descentralización administrativa, fiscal y política, debilitando así la hegemonía estatal y transformando las relaciones entre el Estado y la sociedad quien paso a tener un lugar protagónico para su desarrollo.

“Estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado, sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, desplazándose el eje Público- Estado a formas privadas de concepción y ejercicio de lo público, donde lo que se redefine es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que implicará por un lado cambios en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro implicará cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización en la mayoría de los países de la región” (Escobar, 2004: 98).

En dichos cambios, la democracia aparece como eje rector de la política social que adhiere a su esencia el impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones, siendo el Estado su principal promotor, más no exclusivo³.

Bajo este entendido se hace posible escuchar las ideas, anhelos e intereses de la sociedad para generar debates y consensos en la acción pública. Desde esta lógica, el Estado democrático estableció en sus marcos normativos la incorporación de la participación ciudadana, observándose como un derecho humano fundamental que se sustenta en la libertad de opinión y de expresión de

³ Ejemplos de otros ámbitos de promoción de la participación son los partidos políticos, los sindicatos y desde la sociedad se encuentran las asociaciones y organizaciones sin fines de lucro, por mencionar algunos.

la ciudadanía. Sin embargo, más que ser un derecho otorgado por el Estado, la participación es también una necesidad básica del ser humano que no depende del tiempo ni de factores culturales como establece Max-Neef (Boltvinik, 1999).

Con la incorporación de la participación ciudadana, el Estado buscó potencializar su capital humano, haciéndolo el insumo primario dentro del espacio público para la construcción de políticas públicas en torno sus procesos de desarrollo. A dicha incorporación se le considera como democracia deliberativa estipulada por Habermas (1987) como un modelo que pretende equilibrar la democracia representativa con un proceso de toma de decisiones que incluya la participación activa de los usuarios, basado en la deliberación de los asuntos públicos y proporcionando mecanismos de legitimidad al Estado.

“En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente- si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 2000:75).

Es importante establecer que el concepto de participación se matiza dependiendo de la perspectiva con la que se le aborde; es decir, la incorporación de la participación en la toma de decisiones para los procesos de desarrollo, es sólo un modo en el que se puede indagar en el concepto. Quizá ésta forma junto con la participación electoral, sean las más difundidas pero no exclusivas maneras de estudiarla.

Para entender el significado y la relevancia de la participación ciudadana en el orden institucional de México y específicamente en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, es necesario comprender el concepto desde dos enfoques: el ideológico y el práctico. El primero es donde la participación encuentra sustento, es decir la democracia, así como sus vínculos con el desarrollo. El segundo enfoque es la puesta en marcha del enfoque ideológico, es decir su operación a través del proceso de *descentralización institucional*, para finalmente comprender la participación ciudadana y su interacción con el Estado.

3.1. Desarrollo democrático

Como se mencionó en párrafos anteriores, la participación ciudadana no se puede entender sin un contexto democrático pues es en él en donde dicho concepto encuentra sustento ideológico. Bajo este postulado es que resulta necesario definir lo que se entiende y esperada la democracia.

Existen diversas definiciones del concepto, sin embargo, es importante partir de que se trata de una forma de gobierno donde la soberanía de un Estado reside en el pueblo, quien determina su régimen político, económico, social y cultural. La mayoría de las acepciones la acotan a un conjunto de reglas para conseguir el poder, no obstante, el concepto implica también la equidad en las relaciones económicas, sociales y culturales.

“Ni el Estado puede reducirse a un conjunto de órganos políticos-administrativos que ejercen su monopolio coercitivo sobre una población en un territorio, ni la democracia puede reducirse a un conjunto de reglas procedimentales electorales” (Gallegos, 2012:41).

En esta lógica, la idea que subyace de la democracia es la distribución equitativa del poder del Estado entre todos sus ciudadanos, según Boutros para que esto se logre, es necesario contar con un sistema de leyes y libertad de expresión que establezca la igualdad política de los ciudadanos, por tanto, “la democracia es un sistema por el cual la sociedad en su conjunto puede participar en todos los eslabones del proceso decisorio y, de esta manera, fiscalizarlo” (Boutros, 2003:7).

Esta afirmación ve en la participación ciudadana un pilar en los proceso de desarrollo de un Estado; más allá de los procesos electorales, significa el involucramiento en la toma de decisiones públicas como las políticas económicas y sociales que inciden directamente en ella beneficiándola o afectándola, como el empleo, la educación, la seguridad social, entre otros.

El concepto de desarrollo al igual que la democracia, se ha encasillado principalmente al ámbito económico, sin embargo, el desarrollo debe ser entendido desde una óptica multidimensional, es decir como:

“una condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de los recursos y sistemas naturales. La utilización de los recursos estaría basada en una tecnología que respeta los aspectos culturales y los derechos humanos. Esta definición incluye la especificación de que los grupos sociales tienen acceso a organizaciones y a servicios básicos (...), y sobre todo que sus culturas y tradiciones sean respetadas dentro de un marco social de un Estado-nación en particular. En términos económicos, (...) indica que para la población de un país hay oportunidades de empleo, satisfacción de por lo menos las necesidades básicas, y una tasa positiva de distribución y de redistribución de la riqueza nacional. En el sentido político, enfatiza que los sistemas de gobierno tienen legitimidad legal, sino también en términos de proporcionar beneficios sociales a la mayoría de la población” (Reyes, 2001).

Esta definición de desarrollo lo muestra como un concepto de múltiples dimensiones: económicas, sociales, políticas y culturales de un Estado, en las cuales está (o debe estar) involucrada la sociedad de manera activa y no sólo como receptora, siendo fundamental que se de forma democrática para evitar el predominio de intereses particulares y garantizar la equidad entre sus miembros.

En este sentido, Boutros establece dos requisitos para que el desarrollo sea equitativo: la justicia y la libertad de participación. La justicia “trae consigo el estado de derecho y las restricciones voluntarias que de ahí se siguen, esto es, la existencia de un conjunto de normas” que garanticen “la igualdad ante la ley y protege el derecho de toda persona a manifestar su opinión dentro de la sociedad en la que vive, a ser oída públicamente y a presentar su defensa”. La libre participación de los ciudadanos “permite que estos ejerzan su derecho a la libertad de opinión y a la diferencia”, supone además “el refuerzo de la capacidad personal y colectiva de participar e influir en las decisiones que afectan la vida de cada quien y de la sociedad” (Boutros, 2003:9).

De esta manera, el autor nos dice que los conceptos de democracia y desarrollo son complementarios y se refuerzan mutuamente “pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo, ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el refuerzo que le confiere la participación democrática.” Se trata pues, de forjar una gobernabilidad para el desarrollo, donde la democracia constituye una “poderosa palanca para construir una economía moderna, dinámica y competitiva, así como una sociedad más equitativa y cohesionada” (Boutros, 2003:9).

Dicho esto, el estado de derecho es un eje para construir y consolidar el desarrollo democrático pues trae:

“aparejadas la legitimidad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía en el ejercicio del poder. Estos tres elementos cimientan el imperio de la ley y son fundamentales tanto para la democracia como para el desarrollo” (Boutros 2003:11).

Así es como son redefinidas las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues esta es colocada en la base de los procesos de desarrollo, otorgándole a cada uno de sus miembros derechos políticos y civiles y revistiendo su personalidad como ciudadanos capaces de participar en el debate público con una actitud crítica para la toma de decisiones que generen un bienestar colectivo, dentro de un conjunto de marcos normativos que garantizan la igualdad y al mismo tiempo protegen el derecho de libre participación.

Es decir, los actores sociales pasaron de ser meros receptores, a ser protagonistas de su propio desarrollo. Por eso es importante que un Estado cuente con un sistema de justicia que garantice y defienda la aplicación y respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de su población pues sólo así se podrá consolidar un desarrollo democrático.

La Fundación Konrad Adenauer y Polilat establecen que el desarrollo democrático “engloba tanto los aspectos normativos o institucionales del proceso

de gobernabilidad, como la participación efectiva de los ciudadanos en la selección de dirigentes y en la orientación de las políticas públicas.”

Asimismo, desarrollaron un índice para medir el desarrollo democrático⁴ en América Latina que abarca cuatro dimensiones:

- 1) Cumplimiento de las condiciones formales de la democracia;
- 2) Ejercicio de derechos políticos y libertades civiles de los ciudadanos;
- 3) La calidad institucional y la eficiencia política y;
- 4) El ejercicio del poder efectivo para gobernar generando mayor desarrollo económico y social.

Este planteamiento permite analizar el desarrollo democrático desde una perspectiva distinta a la política-electoral, pues abarca también las dimensiones económicas, sociales y culturales.

Boutros (2003) argumenta que la construcción de un desarrollo democrático, cualquiera que sea la dimensión en la que se aborde, plantea tres principios básicos de consideración:

El primer principio es que el dominio de la mayoría no constituye un criterio adecuado para decidir si existe o no democracia, ya que los grupos minoritarios también tienen derecho a representación parlamentaria y en las instancias de gobierno locales y centrales. El segundo es que la representación política de las minorías no basta para garantizar la existencia de una sociedad multiétnica, pluriconfesional y multicultural, y que un sistema de partidos políticos implantado sin la preparación adecuada puede agudizar las divisiones. Además de las instituciones políticas de la democracia, es preciso crear espacios de diálogo y de intercambio cultural que vayan eliminando gradualmente las divisiones entre las minorías y la mayoría, así como entre las propias minorías. El tercero es

⁴ Para una mayor referencia sobre el Índice de Desarrollo Democrático, así como para consultar sus resultados, ver en: <http://www.idd-lat.org/>

que, si bien la democracia exige el respeto de la diversidad cultural y los derechos de las minorías, el acceso al poder no debería estar sujeto a consideraciones de carácter étnico, cultural o religioso (Boutros, 2003:18).

En este contexto, cada país latinoamericano ha seguido su propio camino hacia el desarrollo democrático emprendido desde los ajustes estructurales neoliberales, haciendo esfuerzos para incorporar a los ciudadanos en este proceso, creando y reformando leyes e instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno, (principalmente en los locales) que garanticen el acceso libre y equitativo de la sociedad, sin embargo el camino no ha sido fácil y ha revelado diversos desafíos para constituirse como un verdadero proceso de desarrollo como se verá a continuación.

3.1.1. Desafíos del desarrollo democrático participativo

Boutros (2003) encuentra en la desigualdad económica y social, en los extremismos ideológicos y en la concentración excesiva del poder, los principales desafíos para el desarrollo democrático de un Estado.

El primer desafío gira en torno a la mala distribución de los ingresos y la riqueza y las diferencias sociales de género, religión, sexualidad, étnicas, entre otras, que no son resueltas por el simple hecho de ser contenidas en un marco normativo que estipula la igualdad de los ciudadanos:

“De ahí que el respeto de las libertades políticas no baste para garantizar la perdurabilidad de la democracia en los países en desarrollo, a menos que se acompañe de estrategias orientadas a promover los derechos económicos y sociales. Las desigualdades sociales y económicas no sólo socavan la armonía social y la estabilidad política y contradicen el espíritu mismo de la democracia, sino que propician la corrupción y el nepotismo, factores ambos que obstaculizan el desarrollo” (Boutros, 2003:25).

El segundo desafío es el fanatismo religioso, el racismo o la xenofobia que son opositores de la democracia:

“A consecuencia de la mundialización, algunos grupos tienden a atrincherarse en su identidad, lo que a menudo se traduce en un creciente extremismo étnico, nacionalo religioso, alimentado por fracasos políticos y económicos tanto individuales como colectivos”(Boutros, 2003:27).

Finalmente, el tercer desafío es la concentración excesiva del poder que persiste en algunos contextos latinoamericanos, en este sentido señala:

“Quizá la solución resida en la descentralización, aunque ésta no es una panacea y, en determinadas circunstancias, puede influir negativamente en el desarrollo democrático, por ejemplo favoreciendo el caciquismo o las etnocracias. Además, su aplicación requiere definir con claridad las atribuciones de los diversos poderes públicos, dotarlos de recursos presupuestarios suficientes en el ámbito local y velar por la eficacia de las administraciones descentralizadas”(Boutros, 2003:27).

Este último desafío, urge a la descentralización no sólo administrativa del Estado, sino también su poder pues si bien se han adoptado los planteamientos del desarrollo democrático, estos no terminan de consolidarse en realidades donde las viejas costumbre del poder centralizado aún son visibles, como la corrupción y el clientelismo político, generando desconfianza en el sistema institucional y falta de interés en los ciudadanos para involucrarse activamente en el desarrollo democrático.

Así, al análisis realizado por Boutros es importante agregar que un desafío más, quizá el principal, que enfrenta el desarrollo democrático y la democracia misma: la desconfianza que tienen los ciudadanos sobre la clase política y las instituciones.

Al respecto, Gallegos (2012) plantea la necesidad de “volver a preguntar para qué la democracia” dentro de un contexto contradictorio donde no se ha hecho visible la solución a los problemas económicos, sociales y culturales que enfrenta el Estado, poniendo en riesgo su legitimidad al no contar con una base social sólida y participativa que impulse el desarrollo en todos los ámbitos.

“La erosión de la credibilidad en las instituciones y el descrédito de los políticos, explican la mediana aceptabilidad que tiene la democracia como forma de gobierno (...) debido a que no ha podido incidir en las condiciones de equidad y las relaciones sociales de la economía y la sociedad” (Gallegos, 2012:34).

Sumado a lo anterior, es el mismo sistema institucional quien establece las reglas del juego tanto formales como informales para la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones pues:

“determinan habitualmente: a) quiénes son los actores legítimos; b) el número de actores; c) el curso de acción, y, en gran medida, d) la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno” (Del Campo, s/a).

Esto evidencia que el hecho de contar con un estado de derecho justo que garantice la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones, no necesariamente se refleja en crear un orden justo en donde pueda desarrollarse y manifestarse la participación.

Así, el principal reto del desarrollo democrático reside en su implementación en el espacio público es decir, en la institucionalización ciudadana, quien debe garantizar reglas claras así como su cumplimiento para permitir la libre participación de la sociedad, apartando sus viejas prácticas centralistas y burocráticas. Dicha institucionalización se abordara a continuación.

3.2. Institucionalización democrática del desarrollo

Ante las reformas neoliberales emprendidas en América Latina después del Consenso de Washington⁵, el Estado se vio debilitado y se incrementaron las desigualdades sociales debido a la mala distribución de la riqueza, lo que detonó un problema de gobernabilidad, considerado como uno de los principales desafíos del proceso de desarrollo.

“Es un fenómeno natural que en tiempos de la globalización, el Estado nacional se ve debilitado en su posición (...) la fuerza del Estado, necesaria para un desarrollo confiable y sustentable, sólo puede construirse por debajo, es decir, reforzando los niveles locales y provinciales, siempre y cuando que estas unidades se sientan comprometidas con el bien común de la nación. En este sentido, “descentralización” es una fórmula abreviada para la “construcción política, económica, social y cultural desde abajo” de un país” (Benecke, 2001:9).

Por lo que se dio paso a la modernización del Estado, otorgando más facultades y autonomía a los gobiernos locales y creando un nuevo orden institucional para hacer más eficiente la administración pública. En dicha modernización, la descentralización se consideró como:

“la única forma de abordar la complejidad social y articular intereses particulares en un proceso de negociación referida a temas de gran sensibilidad social. Es también el medio más favorable para restablecer el vínculo entre Estado y sociedad, y así asegurar la legitimidad y sustentabilidad de las reformas” (Castro, 2001).

Es en este sentido, como la concepción ideológica del desarrollo democrático, se hace pragmática, incorporando a la sociedad en la toma de decisiones bajo el

⁵Se entiende por *Consenso de Washington* un listado de políticas económicas consideradas durante la década de 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar su crecimiento.

supuesto de dar mayor atención y satisfacción a sus necesidades y legitimar así la acción pública; por lo cual son redefinidas las relaciones entre el Estado y la sociedad quien deja de ser pasiva en su desarrollo para convertirse en protagonista de él.

3.2.1. Proceso de descentralización

A través de la descentralización, se buscó fortalecer al aparato estatal otorgando mayores atribuciones y recursos a los gobiernos locales, quienes bajo el argumento de poder ser más eficientes y competitivos para atender las necesidades sociales de primera mano, incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones de la acción pública, “porque sólo así podemos asegurarnos que el conocimiento de circunstancias específicas de tiempo y lugar será utilizado con prontitud” (Krause, 2001:41).

Un proceso de “descentralización adecuada” consiste, de acuerdo con Benecke (2001:7) en:

- “- eficiencia en cuanto a la producción de bienes públicos en los diferentes niveles institucionales del Estado
- servicio en el interés de los ciudadanos y no para la autojustificación de la burocracia
- comportamiento honesto con fuertes sanciones contra la corrupción activa y pasiva
- transparencia (accountability) de las actividades centrales y descentralizadas.”

Para Casto, la descentralización es otorgar de mayores facultades a los niveles locales de gobierno para el desarrollo:

“la transferencia directa a los gobiernos locales de la responsabilidad y capacidad de ejecución, además de los fondos correspondientes. (...) Los municipios se proyectan como los principales artífices en el proceso de desarrollo de sus comunidades y tendrán un importante protagonismo a

partir de la capacidad de respuesta a los nuevos desafíos y como agentes promotores del desarrollo local-regional” (Castro, 2001:141).

Estas medidas descentralizadoras, están encaminadas no sólo a una administración pública horizontal que permite la interacción con la sociedad para proveerla de servicios más eficientes y transparentes, así como a la rendición de cuentas; sino que va más allá pues somete toda acción pública a los intereses de los ciudadanos y no a los del Estado, otorgando legitimidad en la acción pública.

Operativamente, el proceso de descentralización en materia de organización y distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno consistió en:

- “una clara aceptación del mecanismo democrático de elección de representantes;
- una extensión de este principio hacia todos los niveles de gobierno (gobiernos centrales y gobiernos locales);
- una preferencia por el principio de “subsidiariedad”, en el sentido que niveles inferiores de gobierno tomen a su cargo la mayor cantidad de funciones que sean capaces de realizar;
- esa preferencia fundamentada además por los beneficiarios que brinda la descentralización y la competencia entre gobiernos locales (...);
- una visión de funciones que deja en manos de los gobiernos locales la provisión de servicios tales como alumbrado público, limpieza, agua potable y alcantarillado, mantenimiento de parques y plazas, de calles, planeamiento urbano, seguridad pública y ordenamiento de tránsito; y
- otros servicios compartidos con jurisdicciones superiores, las que pueden ser estados o provincias o directamente el gobierno nacional. Estos son generalmente vinculados a la educación, salud, la protección ambiental” (Krause, 2001:114).

En materia fiscal, el proceso de descentralización en los diferentes niveles de gobierno consistió para Benecke en:

“en el diseño de la subsidiaridad, la clara asignación de competencias, el sistema de la coparticipación vertical y horizontal financiera, la comunicación entre los diferentes niveles del Estado, especialmente respecto al marco-económico, la claridad de las decisiones y la transparencia de las acciones del poder ejecutivo”(Benecke, 2001:8).

Como se muestra, el proceso descentralizador se dio en términos administrativos y fiscales, sin embargo implícitamente, estos llevaron también a la descentralización política pues la acción pública ya no es determinada únicamente por el Estado, sino que esta es en conjunción con la ciudadanía, supeditándola a sus necesidades y demandas.

Establecidos los términos conceptuales de la descentralización, se procedió a su implementación. Al respecto, Tamayo y Hernández argumentan que para que esta pueda ejecutarse es necesario aclarar:

“en primer lugar, las responsabilidades de cada nivel de gobierno, haciendo los ajustes legales necesarios a la Constitución. En segundo lugar, deben determinarse las fuentes de financiamiento. Como se sabe, los instrumentos principales en este sentido los constituyen las potestades tributarias y las transferencias. (...). Una vez que responsabilidades y fuentes de financiamiento se han establecido, es necesario que la ciudadanía conozca quienes deben rendir cuentas por cada responsabilidad del gobierno. Esto es importante porque cuando la ciudadanía no conoce lo anterior, entonces el proceso de auditoria social (presumiblemente la gran ventaja de la descentralización) no puede darse en la práctica” (Tamayo y Hernández, 2004:16).

Dichos autores evidencian tres factores claves en el proceso descentralizador administrativa más allá de la incorporación de los ciudadanos y de dar mayor autonomía a los gobiernos locales estos son: las modificaciones en el marco político y legal para la organización del Estado y sus ciudadanos, es decir la Constitución Política del Estado; las transferencias de los recursos de la

Federación hacia los gobiernos locales y municipales, así como las facultades de estos para la recaudación de impuestos; y finalmente informar a la ciudadanía sobre la administración de lo público a través de la rendición de cuentas.

Ahora bien, para alcanzar los fines de la descentralización en términos fiscales los mismos autores proponen ciertas “consideraciones orientadoras”:

“Una primera concierne al papel que debe jugar el gobierno federal en la economía. (...) Dos de las más importantes son: la estabilidad macroeconómica del país y los objetivos redistributivos. (...) En el renglón redistributivo, el gobierno central tiene la responsabilidad de promover un desarrollo regional equilibrado. Entonces, es importante dotar a este nivel de gobierno con los instrumentos para lograrlo. Una segunda consideración concierne a los aspectos normativos del proceso. Las bases normativas son importantes como principio rector del proceso, pero es necesario reconocer las disyuntivas, proponer los instrumentos y calibrar los costos de la descentralización. (...) La tercera consideración tiene que ver con el enfoque de “integralidad” del proceso. (...) la corresponsabilidad entre el propio gobierno y el Congreso es suma importancia en el entorno de transición democrática” (Tamayo y Hernández, 2004:18).

En estos términos, se da cuenta del proceso de transformación del Estado en busca de la estabilidad económica y política, así como su desarrollo por medio de la descentralización, que lo llevo a redefinirse en términos legales, fiscales, administrativos y políticos, así como ante la sociedad quien ahora es vista como la base fundamental para la acción pública del Estado, así como de su desarrollo. Sin embargo, este proceso ha enfrentado diversos retos, a continuación se mencionan.

3.2.2. Retos del proceso de descentralización

La estrategia descentralizadora en América Latina presentó diversos retos en su ejecución, principalmente en el ámbito político como muestran Graham *et al* .en un

estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo. El primero residió en la complejidad de negociar con un mayor número de actores pues:

“en muchos casos, el debate involucra extensas discusiones nacionales acerca de la redefinición del papel de Estado en la provisión de servicios e incluso sobre la relación entre agentes económicos y sociales y el Estado (...) Los posibles beneficiarios de la reforma- por ejemplo, los usuarios de los servicios- con frecuencia son numerosos y difusos y no están bien organizados” (Graham *et al.*, 1999:5)

En segundo reto fue y sigue siendo generar consensos. “las reformas institucionales –en particular las de las instituciones que prestan servicios públicos como educación, salud y seguridad social- requieren líderes para crear un amplio consenso nacional sobre la dirección de las políticas económicas y sociales” (Graham *et al.*, 1999:6).

El tercer reto es de temporalidad y oportunidad “requiere más tiempo demostrar un cambio positivo inequívoco como consecuencia de una reforma institucional. La reforma de las instituciones públicas toma tiempo, y sus resultados –como el mejoramiento de la calidad de los servicios judiciales o de educación- no son fácilmente mensurables”(Graham *et al.*, 1999:6).

El último reto del proceso de descentralización, quizá el principal y donde se centra esta investigación es la participación ciudadana:

“el éxito de las reformas institucionales depende en muchos casos de que los ciudadanos acepten el proceso de cambio, que puede afectar sus empleos o sus responsabilidades comunitarias, y estén dispuestos a participar en las reformas (...) El estímulo de su aceptación del cambio y su disposición a participar en él, requieren de habilidad política y delicadas negociaciones” (Graham *et al.*, 1999:6).

No lograr las condiciones óptimas para una “descentralización adecuada” pone en graves riesgos el desarrollo democrático. En términos de Beneckelas consecuencias serían las siguientes:

- “un sistema político sin participación directa de los ciudadanos, o incluso sin una participación indirecta a través de elecciones con resultados ‘prefabricados’; dictadores, líderes populistas o ‘caudillos’;
- internacionales actos criminales y terroristas, no controlables por los Estados nacionales y apenas justiciables por las cortes nacionales, seguidos probablemente por un aumento de criminalidad en los países mismos y una erosión del Estado de Derecho;
- una economía sin clara orientación y estabilidad macro-económica (...) donde las reglas de mercado están más definidas por grandes empresas, por multinacionales y por las instituciones financieras;
- un sistema insatisfactorio de seguridad social, ya no confiable por la debilidad del Estado nacional y en cuanto a los beneficiarios reducido a los grupos de personas con altos ingresos” (Benecke, 2001:7).

Es cierto que la descentralización es vital para el proceso de desarrollo democrático, sin embargo es necesario considerar que aún se requiere fortalecer a las instituciones en los distintos niveles de gobierno, principalmente el municipal pues este en la práctica no ha incidido en la formulación y diseño de las “reglas del juego”, más bien ha sido considerado sólo en la implementación de estas, por lo que contar con un estado de derecho claro y acorde a la nueva realidad institucional, e implementar la descentralización con una visión de equidad y equilibrio que permita a los gobiernos locales y sus ciudadanos, tener un papel activo y propositivo en los procesos de desarrollo se hace necesario.

Hasta aquí se ha dado cuenta de la participación ciudadana desde lo ideológico y desde lo pragmático, con la finalidad de entender su significado y relevancia en la modernización del Estado, por lo cual se procede a conceptualizar a continuación.

3.3. La participación ciudadana, interacción con el Estado en el espacio público

Como mencionó, el nuevo orden institucional descentralizado, expresa claramente la necesidad de involucrar a los actores sociales en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se ve como la:

“incorporación de los beneficiarios potenciales en el proceso de desarrollo (...) En este contexto, el “desarrollo” estaba, y está, basado no en cambiar el sistema que produce sus condiciones socioeconómicas, sino en cambiar la posición de (...) los beneficiarios potenciales del proceso de desarrollo dentro del sistema; en remover cualesquiera barreras para generar mejores condiciones de acceso y, con ello, oportunidades equitativas” (Veltmeyer, 2003:51).

Desde el punto de vista de la democracia, la incorporación de la participación ciudadana en las instituciones públicas fue uno de los avances más significativos del siglo XX. Este derecho es ejercido en el espacio público, “de ahí que estaremos hablando de participación ciudadana cuando el espacio público sea estatal, cuando el espacio público sea no estatal y de participación social o comunitaria” (Hevia, 2012:280).

También es pertinente definir al espacio público pues es donde se da la interacción socio-estatal y donde cada vez más los actores sociales buscan manifestarse, influir y en determinado momento controlar las decisiones públicas pues son los principales beneficiarios o afectados de estas. Lo público:

“se asocia, por un lado, a lo que es de interés general o de utilidad común a todos los que pertenecen a una colectividad, y por el otro a la autoridad que surge de ella; así entendido, lo público se convierte en político. Asimismo, está vinculado a lo no secreto: algo es público cuando se hace conocido, cuando se manifiesta; (...) Un tercer sentido es la idea de abierto en contraposición a lo cerrado. (...) Esta acepción de lo público remite a pensar en quiénes y cómo forman parte del espacio de lo público y quiénes

y cómo son excluidos, es decir, cuáles son los límites de ese espacio”(Bolos, 2003:55).

En el ámbito institucional es el lugar donde se expresan y comunican los asuntos de interés general, donde los actores sociales y gubernamentales participan y generan consensos para la toma de decisiones. Esta manifestación de lo común, se encuentra mejor expresada en ámbitos locales; sin embargo, conviene decir que lo público es el espacio donde interactúan el Estado con la sociedad, por lo cual, es donde se manifiesta la incidencia de los ciudadanos en torno a un asunto de interés común, es decir su participación, pero cómo es entendida esta.

Algunas definiciones sobre participación ciudadana son recopiladas por Canto:

“i] “La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre el Estado y sociedad” (Restrepo, p.97); ii] “Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velázquez y González, 2004, p.2); iii] “Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p.123)” (Citados por Canto,2004:27).

Estas acepciones muestran que el concepto de participación refiere a la forma en cómo inciden los actores sociales y gubernamentales en torno a un asunto común, sea económico, político o cultural para la toma de decisiones, respaldado en la legalidad de los marcos normativos, otorgando legitimidad a la acción pública.

Bolos menciona que la participación ciudadana puede abordarse a través de las formas en que se manifiesta:

“en primer lugar, la que genera la **toma de decisiones** por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, así como Consejos de Desarrollo Municipal- CODEMUN- en los gobiernos locales) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con interés y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos” (Bolos, 2003:38)

En la primera forma de manifestación, la participación enfocada a la toma de decisiones, lo relevante es la relación gobierno-sociedad, donde se inscriben los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, unidad de análisis de esta investigación. En la segunda forma, se encuentran los grupos con intereses y necesidades específicas como las mujeres, los derechos humanos, los asuntos ambientales, así como los proyectos autogestivos.

La postura de Bolos manifiesta que no sólo el Estado es promotor de la participación ciudadana en los asuntos públicos, sino que además, se da por medio de las organizaciones sociales que incorporan a la agenda pública temas y necesidades específicas. Esta forma de manifestación no es parte de los objetivos del presente estudio, sin embargo se menciona como una forma en la que se puede promover y estudiar la participación.

Se puede argumentar bajo estas perspectivas que la participación ciudadana va en torno de las funciones que cumple en el espacio público, al respecto Ziccardi establece cuatro tipos de participación ciudadana: la institucionalizada, la autónoma, la clientelista y la incluyente o equitativa que no necesariamente son excluyentes entre sí, sino que pueden ser combinadas.

La institucionalizada es la que se encuentra regulada en el “marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de ese gobierno.” La participación autónoma es aquella que está organizada y participa “a través de algún tipo de asociación civil”. La participación clientelista “es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de

bienes y favores (votos)". Finalmente, la participación incluyente promueve la incorporación de toda la ciudadanía, "independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social" (Ziccardi, 2010:213). La autora aclara que este último tipo de participación, aún no está desarrollada en México. Considerando esta tipología, la participación en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, objeto de estudio de esta investigación, es institucionalizada, sin embargo, también puede notarse la clientelista y la autónoma pues ni los marcos normativos de este, ni estas categorías propuestas, son excluyentes.

Es importante señalar que la participación ciudadana genera su propia dinámica que implica diferentes momentos y niveles dependiendo del contexto en el que se dé pues hay que recordar que no sólo es un derecho, sino una necesidad básica del ser humano. En este sentido, Canto establece los siguientes niveles de practicar la participación:

"la *información* es el primer nivel de la PC, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la *consulta* a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa en la *decisión* cuando las consultas no son solo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; la *delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos; la *asociación* es un nivel superior respecto a la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades; finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y

emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno” (Canto, 2010:29).

Idealmente, en los niveles en que se debería ejercer la participación institucionalizada serían de consulta, decisión y control, sin embargo, en la práctica, esta se queda en los niveles de información y en el mejor caso de consulta.

Por lo que al vincular cualquier nivel de participación en los espacios institucionales, es necesario considerar que es una relación de poder, es decir, la toma de decisiones constituye una confrontación de diversos intereses sociales y gubernamentales por lo cual hay que tener en cuenta “la capacidad que tienen los sectores sociales participantes para asumir la toma de decisiones frente a un interlocutor estatal que tiene todo lo necesario para poder imponerse en una discusión, desde el poder hasta los conocimientos suficientes” (Bolos, 2004:44).

En este sentido, la comunicación entre actores sociales y gubernamentales tiene que ser libre, fluida y efectiva, es decir, que el intercambio de sentimientos, opiniones, o cualquier otro tipo de información sea distribuido de manera equitativa entre los participantes sociales para equilibrar el nivel de conocimientos y que se vea reflejado en la deliberación de la toma de decisiones que contribuyan a la satisfacción de necesidades o resolución de problemas específicos.

Sin embargo, otro factor importante de consideración en la participación institucionalizada es el:

“hecho que la propia sociedad debe generar sus propios representantes para hacer posible la participación en esos espacios. El problema central es cuáles van a ser los mecanismos a través de los cuales por un lado, se delega la representación y, por el otro, cómo convocar y a quienes para que los intereses sociales diversos estén representados” (Bolos, 2004:44).

Este factor de representación social, significa que los actores sociales que están presentes y participan en las instituciones públicas deben ser legítimos, es decir

contar con el reconocimiento de los actores sociales que dicen representar, de lo contrario se corren varios peligros que pondrían en duda el carácter democrático de la participación institucionalizada. Bolos argumenta que los riesgos residen en:

“que los representantes no representen a nadie; que sean personajes conocidos que se asumen como representando a sectores muy pequeños numéricamente hablando; que al mismo tiempo, estos tengan la misma capacidad de representación que los que representan muchos, organizados o no. Que la voz de los “expertos” o los técnicos tengan un peso mayor que la de los demás” (Bolos, 2004:44).

En este sentido, conviene distinguir los términos de representación y representatividad. “La primera tendría más que ver con la delegación del poder presente en cada ciudadano, implica por tanto ponerse de acuerdo a través del voto mayoritario. La segunda tendrá que ver más bien con la expresión de una opinión de un sujeto singular que se considera expresa la opinión atribuible a su grupo o clase” (Canto, s/a:5).

Finalmente, un tercer elemento de consideración cuando se vincula la participación ciudadana en los espacios institucionales, es la capacidad que se tiene de satisfacer las necesidades con las decisiones y acciones conjuntas que establezcan los actores sociales y gubernamentales; es decir, su efectividad.

Por lo que al incorporar a los actores sociales en los espacios públicos, es necesario cuidar la legitimidad de estos, así como su representatividad pues esto, en parte determina la efectividad de la acción pública, así como su legitimación.

Lo anterior, nos lleva a plantear cuáles son los alcances y limitaciones a los que se enfrenta la participación ciudadana en el orden institucional sobre todo en el ámbito local pues es el espacio por excelencia para la interacción socio-estatal.

3.3.1. La participación ciudadana en el ámbito local

El ámbito local es considerado un espacio que permite el reconocimiento de los actores sociales, así como donde la participación puede fluir, ser creativa y

propositiva lo que a su vez determinaría “la eficacia del gobierno depende cada vez más de su interacción con la sociedad” de ahí su relevancia, sin embargo,

“es también en el ámbito local en el que se concretizan las principales restricciones a la participación, tal vez la más importante de ellas sea que las acciones participativas tienen una incapacidad de control de las variables fundamentales que afectan al desarrollo, no se trata ni de ilusionarnos ni de desencantarnos de la participación, sino de ubicarla en su justa dimensión” (Canto, s/a:6).

En este sentido, las autoridades locales han buscado fortalecer y asumir la responsabilidad conferida en el proceso de descentralización mediante diversas acciones caracterizadas por:

“una responsabilidad por el bienestar general más allá de la simple provisión eficiente de servicios públicos; un esfuerzo por estar cerca, comunicarse y empoderar a la ciudadanía y a sus comunidades locales; el reconocimiento del papel de otras organizaciones e instituciones, públicas, privadas y voluntarias, en las diversas expresiones de la política local; el aseguramiento del buen uso de los recursos públicos, financieros, materiales y simbólicos; el conocimiento y el diagnóstico riguroso de los problemas y necesidades más sentidas y la preparación para superarlos; y el liderazgo y capacidad de balancear distintos puntos de vista e interés, con resultados concretos al final” (Urán, 2007:176).

Así los gobiernos municipales han fortalecido su capacidad democrática en la promoción de la participación activa de sus ciudadanos, lo que nos lleva a considerar que los proyectos participativos han surgido más como iniciativa institucional y no como una demanda social, es decir, “el gobierno ha ido más en busca de la gente más que la gente en busca de la participación” (Tamayo y Hernández, 2004:27). Por lo que cooperación entre actores sociales y gubernamentales dependerá “del nivel de confianza que se pueda generar entre esos actores y para generar confianza es necesario establecer garantías formales

e informales que aseguren el cumplimiento de compromisos” (Tamayo y Hernández, 2004:27).

Se cree que el ámbito local puede generar mayor confianza en los ciudadanos para participar, pues conocen e interactúan constantemente con sus autoridades. Sin embargo, es evidente la desconfianza social para integrarse en estos espacios a participar de manera activa y propositiva. Al respecto, Tamayo y Hernández argumentan que es por conveniencia institucional pues:

“el gobierno ha acotado los espacios de participación, creados por su propia iniciativa, mediante mecanismos y reglas que aseguran que la participación no desborde su capacidad de conducción. La gente ha aceptado las condiciones de la oferta del gobierno y actuado de acuerdo a sus reglas” (Tamayo y Hernández, 2004:27).

Por otra parte, Bolos argumenta que la desconfianza es una cuestión cultural administrativa, es decir:

“la cultura política que se caracteriza por la desconfianza por parte de los actores sociales y por actitudes y prácticas autoritarias, poco transparentes y deslegitimadoras por parte de los gobiernos. Esto ha producido que los espacios institucionales de participación en su mayor parte sean más bien de colaboración, corresponsabilidad en la gestión pero no de toma de decisiones” (Bolos, 2003:49).

En consecuencia, el análisis de la participación ha girado en torno a su efectividad en los espacios públicos locales, revelando que aún queda mucho por hacer para que esta sea un verdadero motor para el desarrollo, de ahí la importancia de su estudio.

3.3.2. La calidad de la participación en los espacios institucionales

En relación a la calidad de la participación en los espacios institucionales, ArchonFung aporta un esquema que abona al análisis proponiendo tres dimensiones o ejes a lo largo de los cuales los mecanismos o formas de

participación pueden revelar su calidad, a dicho esquema lo denomina cubo democrático que permite observar: “i) el alcance de la participación, ii) el modo como se comunican y se decide un tema público, y iii) hasta donde existe la autorización para que el público decida sobre un asunto público” (Fung, 2006:6)

La primera dimensión hace referencia a quién o quiénes participan. “Algunos procesos participativos son abiertos a todos quienes deseen involucrarse; mientras otros involucran sólo a elites de representantes de grupos de interés”(Fung, 2006:6).

La segunda dimensión expresa el proceso de comunicación y la manera de decidir de los participantes, es decir, “cómo los participantes intercambian información y construyen y toman decisiones. En muchas reuniones públicas los participantes solo reciben información de los agentes públicos que anuncian y explican sus políticas. Un menor número de espacios es realmente deliberativo en el sentido de que los ciudadanos tomen posiciones, intercambien razones y algunas veces cambien de opinión en el curso de la discusión”(Fung, 2006:6).

La tercera dimensión refiere a cómo las decisiones se traducen en acciones, es decir “al vínculo entre las discusiones y las políticas o la acción pública”. El autor concluye que la participación ciudadana sirve principalmente a tres valores democráticos: legitimidad, justicia y efectividad de la acción pública.

La propuesta de Archon Fung, permite abordar la participación de los actores sociales en el orden institucional contemporáneo, teniendo siempre en consideración el contexto en donde se desarrolle para evitar como señala Urán (2007) las generalizaciones inapropiadas al momento de sacar conclusiones sobre cada caso en específico.

Así, con mayor o menor fortuna, es un hecho ineludible que los actores sociales están cada vez más presentes en la esfera pública y que su participación en la toma de decisiones contribuye a fortalecer las prácticas democráticas. Sin embargo, retomando a Urán:

“Nos encontramos en un momento en el cual la democracia y las teorías que la sustentan han llegado a un cierto límite, en el sentido de que la creación de instituciones formalmente democráticas y la apertura de mecanismos de participación no se han traducido directamente en la resolución de problemas básicos del desarrollo” (Urán, 2007:15) por lo cual la pregunta acerca de cuál es el alcance real de la participación social en el ámbito institucional se hace relevante.

En este sentido, la presente investigación se plantea este cuestionamiento y lo lleva al contexto del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, Estado de México.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

4.1. Antecedentes locales

Bajo las concepciones de las reformas de segunda generación (descentralización, participación ciudadana y protagonismo de los gobiernos locales) en México se han realizado diversas políticas descentralizadoras para “fortalecer” el desarrollo sobre todo en el ámbito local. Ejemplo de estas fue la creación de los Coplade (Comités de planeación para el desarrollo a nivel estatal) y los Coplademun (Comité de planeación para el desarrollo del municipio) en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988); las transferencias del ramo 26y del ramo 33⁶a los municipios en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000).

En materia de desarrollo rural algunos ejemplos fueron el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)vigente de 1983 a 1988 y tenía como objetivo lograr una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y, a partir de ello, convertirse en orientador de la acción de las dependencias de la administración públicafederal, estatal y municipal.Se propuso alcanzar la autosuficiencia alimentaria para resguardar la soberanía nacional y elevar el nivel de vida de los campesinos. También contemplaba el apoyo con sistemas de riego para pequeños productores (Herrera, 2009).

El Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) y Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000) cuyo objetivo fue “promover el desarrollo del campo a partir del incremento de la producción y rentabilidad de los productos agropecuarios, e instrumentar programas de apoyo

⁶ Estos dos ramos representaron una fuente de ingresos importante para los municipios. El ramo 26 ha dejado de serlo pues fue reasignado al ramo 33, sin embargo en 1994, llegó a significar más del 40% de los recursos de los municipios y estos fondos sirvieron para la creación y ampliación de infraestructura. El ramo 33 sigue siendo fundamental en las finanzas municipales, son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales, asignados para actividades específicas de educación, salud, seguridad pública, infraestructura básica y programas de alimentación y asistencia social. (Patrón s/a)

al campo para aumentar la productividad, reducir el déficit comercial y fomentar la participación de los productores” (Herrera, 2009).

Alianza para el Campo (APC) es otra acción gubernamental que surgió en 1996 y “se compone de un grupo de programas de atención rural que atiende al campo desde varias vertientes productivas y de desarrollo. Destacan los programas de desarrollo rural como el Programa de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), Programa de Fortalecimiento de la Empresa y la Organización Rural (PROFEMOR) y el Programa de inversión Rural (PAPIR)” (Herrera, 2009).

En 2001 se promulga la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como “parte de los ajustes económicos contemporáneos, aunque se debe reconocer que se trata de una ley retrasada con respecto a las demás reformas de la política económica de los años ochenta. También fue una respuesta a la marginación, pobreza y exclusión del desarrollo de millones de mexicanos y mexicanas que viven en zonas rurales, a la vez que develó los antagonismos entre un agro productivo y competitivo a nivel internacional que contrasta con las prevaecientes economías de subsistencia campesina, estas últimas caracterizadas por la vulnerabilidad económica y social” (Herrera, 2009).

Esta Ley contempló un nuevo orden institucional y promover la coordinación entre actores sociales y gubernamentales con un enfoque territorial para la planeación democrática del desarrollo rural. “Se trata de la norma en la que se define y concreta prácticamente toda la visión del estado mexicano en relación con el desarrollo del medio rural” (Merino y Macedo, 2006:421). En su artículo 1° determina que “es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y es de observancia general en toda la República. Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado (...) Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción

agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, así como todas las acciones tendientes a elevar la calidad de vida de la población rural” (LDRS, 2001).

Pérez (2007) considera que en la visión del desarrollo rural impresa en la LDRS, se nota la disminución del acento centralista que caracterizaba el sistema de planeación del desarrollo y en el surgimiento de una nueva institucionalidad que se distingue por el cumplimiento de nuevos papeles y funciones, en espacios más plurales e incluyentes.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) describe que “la institucionalidad para el desarrollo rural sustentable constituye el arreglo de normas y organizaciones, de valores e incentivos, de procesos y decisiones, de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de lograr la gobernabilidad que le permita alcanzar sus metas de progreso y bienestar”(CEDRSSA, 2007:20)

De igual manera, el Centro establece que dicha institucionalidad, otorga un gran protagonismo al territorio⁷. “La visión territorial conduce a tres procesos, como pilares de su estrategia: la descentralización, la concurrencia y la participación”(CEDRSSA, 2007:20)

El enfoque territorial del desarrollo rural⁸ (ETDR), pretende el beneficio económico, ambiental y una mejor distribución del ingreso entre los diferentes grupos sociales; donde “múltiples dimensiones (económicas, socio-culturales, ambientales y políticas) interactúan en el territorio, delineando las características de esa realidad socio-espacial” (INTA, 2007).

⁷ El concepto de territorio, dentro del proceso neoliberal se comprende bajo la visión de que “el Estado territorial-nacional-representativo requiere de la existencia de la sociedad civil (sólo civil) individualista y contractual basada en el mercado” (Cerroni,1997:66)

⁸ En la literatura se denomina como Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR) surgido en la Unión Europea, donde se reconoce al territorio como unidad de gestión estratégica para el desarrollo.

En este sentido, como declara Hernández (2009) el ETDR apela a la recuperación y activación de los recursos endógenos del territorio rural y se defiende la promoción de estrategias adaptadas a las potencialidades específicas, de las áreas rurales, a través del esfuerzo de ciudades pequeñas y medianas y el impulso de pequeñas y medianas empresas que actúen en red.

A la par, en la LDRS se hace énfasis en la construcción de una institucionalidad que posibilite los procesos políticos y económicos en los espacios rurales (Hernández, 2009). Dicha institucionalidad se materializa con la creación de cinco órganos colegiados con el fin de promover y coordinar la política territorial e incorporar a la sociedad para definir estrategias de desarrollo, estos son: La Comisión Intersecretarial, El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Estatales, Consejos Distritales y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

4.2. Descripción de la situación problemática

Con este nuevo orden institucional, la LDRS privilegia la participación activa de los sectores sociales y privados como actores centrales del desarrollo rural; así el Estado se compromete con dichos actores a incluirlos en las estructuras de planeación y presupuesto, bajo el supuesto de que existirá colaboración interinstitucional, flexibilidad organizacional y cooperación entre actores de un mismo territorio.

Se reconoce que el municipio es la base de la institucionalidad que plantea la LDRS para la planeación, gestión y toma de decisiones del desarrollo rural, al considerarse que es el orden de gobierno más cercano para atender las necesidades y demandas de la población por lo que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), constituyen un espacio de interacción socio-estatal.

El artículo 24 de la LDRS los define como “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 recursos de la Federación, entidades federativas y municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme el presente ordenamiento.”

Su integración se fija en el artículo 25, “serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente” (Anexo 1).

Bajo estos lineamientos, queda establecida la participación del sector campesino en los procesos de diagnóstico, planeación y distribución de recursos para la planificación del desarrollo rural, suponiendo que los actores sociales y gubernamentales serán capaces de construir una “visión común” sobre el territorio y definir estrategias para su desarrollo.

Sin embargo, se pueden hacer las siguientes consideraciones sobre la participación ciudadana en los CMDRS. La primera es que tanto la LDRS como su reglamento, no especifican su composición; es decir, contemplan la participación de la sociedad rural de manera general (como se muestra en los artículos 24 y 25) sin especificar los cómo de su incorporación, organización y operación en los Consejos municipales.

A la par existe una cuestión de fondo, pues el artículo 24 al tiempo que incorpora la participación de los actores sociales, la limita, es decir, la considera en las etapas de diagnóstico, planeación y distribución de recursos en el proceso de

planificación⁹ de estrategias para el desarrollo, pero no la incorpora en las etapas de evaluación, retroalimentación y control, fundamentales en el ciclo de las políticas públicas y para la rendición de cuentas.

Así, se puede decir que la ley y su reglamento sólo son indicativos, más no explicativos de la participación en los CMDRS. Sin embargo, en la operación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo (PDR)¹⁰ a nivel municipal, se pueden encontrar algunas consideraciones sobre la incorporación de los actores sociales, debido a que dicho programa se encaminó en 2003 a fortalecer las acciones de los municipios en materia de desarrollo rural, al asignar un porcentaje de sus recursos al apoyo de los proyectos aprobados y validados por los CMDRS.

Uno de los principios orientadores del PDR contempla “la participación de los productores y en general de la población rural como una importante necesidad y condición para el logro de un desarrollo rural eficaz y considera que los CMDRS están diseñados como espacios fundamentales para lograr esa participación” (SAGARPA, 2005).

La estrategia de municipalización del PDR fue un factor importante en la constitución y consolidación de los CMDRS, pues motivo a los gobiernos locales a cumplir con los requisitos e incorporarse en ellos para poder acceder a los recursos del Programa.

En su etapa inicial, el Programa estableció formar e instituir a los CMDRS; a la contratación de un coordinador municipal que coadyuvara en dicha institucionalización; y en la elaboración del Plan Municipal para el Desarrollo Rural; a la par de establecer la gestión con el Gobierno Estatal de un acuerdo para que al

⁹1) Diagnóstico; 2) Programación; 3) Discusión-decisión; 4) Formulación y selección de alternativas; 5) Ejecución o instrumentación; 6) Evaluación, retroalimentación y control.

¹⁰ Este programa es muy amplio y consta de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

menos el 50% de los recursos del Programa se operaran a través de los municipios. “Sin embargo, la constitución de los CMDRS estuvo lejos de ser un proceso en el que se involucraran consistentemente los actores sociales, en la mayoría de los casos, su constitución fue de carácter institucional, casi sólo por cumplir la norma y la meta establecida por SAGARPA” (SAGARPA, 2005).

La designación de consejeros sociales que representan a la sociedad rural del municipio ante el CMDRS, en la mayoría de los casos es por medio de invitación, de modo que la autoridad municipal, SAGARPA y el coordinador municipal del Consejo deciden en gran medida a quienes integrar. Pocos son los consejeros sociales propuestos por ellos mismos o a petición de la sociedad para designar un representante.

Por otra parte, una consideración de forma es el tamaño del Consejo, pues incide en su grado de representatividad y también en las posibilidades de ser operativo. Un Consejo pequeño opera sobre la base de una supuesta representatividad social de los sectores productivos, organizaciones, ejidos o localidades rurales del municipio y en muchos casos los consejeros sociales no son totalmente legítimos. En el extremo, un consejo numeroso puede ser muy incluyente y participativo pero dificulta su operación y lograr consensos sobre las decisiones.

Si bien, establecer un número de consejeros es acotar la representatividad de los mismos, SAGARPA considera que la integración debe ser entre 30 y 40 miembros, de los cuales, de 10 a 15 sean representantes gubernamentales y el resto representantes sociales.

Como se mencionó, la LDRS y su reglamento sólo son indicativos de la participación social en los CMDRS; sin embargo, una consideración relevante sobre la estructura de los Consejos, se encuentra en la sección II del reglamento.

En su artículo 11, fracción II, se establece que la presidencia de los CMDRS podrá residir en el “presidente municipal; en el representante de SAGARPA en la

entidad; en el funcionario que al efecto designe el gobierno del Estado; o en los titulares de los distritos de desarrollo rural que se encuentren en el municipio”, esto restringe la ocupación del cargo sólo para actores gubernamentales y por lo tanto excluye a los actores sociales, lo que puede ser un factor que desaliente su participación, además de ir contra los principios democráticos e incluyentes que se establecen en la LDRS. Con este hecho se limita la continuidad de los trabajos y proyectos de los Consejos, pues cada tres años es renovado el Ayuntamiento y con él la presidencia del CMDRS, esto hace generalmente que se comience desde cero cada administración local.

Sumando a lo anterior, la designación de recursos del PDR directamente a los municipios vía Consejo, hizo que algunos presidentes municipales buscaran controlarlo, manipulando la participación, es decir, por un lado controlando el número de representantes sociales y por otro, designando a representantes sociales (o incorporados por invitación) cercanos al gobierno municipal.

Respecto a la asignación de recursos, el artículo 26 de la Ley especifica que los CMDRS “definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integrarán al programa especial concurrente”, por lo tanto se asume que los programas que operan en el municipio son consensados entre los actores gubernamentales y sociales, y no únicamente los que decide aplicar el componente gubernamental.

Finalmente, una cuestión de forma, es el protagonismo de los coordinadores municipales que si bien fue muy importante para la constitución, integración y consolidación de los CMDRS, ya que se constituyeron como facilitadores y promotores del mismo; también tienen una fuerte influencia en la elaboración de diagnósticos y planes municipales para el desarrollo rural, lo que puede incidir en la atención de las demandas y necesidades de los actores sociales y por tanto en su participación.

4.3. Estudios sobre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Aunado a lo anterior, en la práctica cotidiana, los CMDRS enfrentan diversos retos para ser verdaderos promotores del desarrollo rural bajo esquemas democráticos, diversos estudios académicos dan cuenta de ello.

Merino y Macedo argumentan que no existen mecanismos efectivos en los gobiernos municipales para cumplir con la LDRS debido a la “rutina de gestión”, es decir, al proceso de ajuste entre el diseño y la implementación de lo que plantea la ley, de ahí que “se suelen mucho más adaptar la implementación de las nuevas políticas a sus propias rutinas que modificar su manera de actuar como consecuencia de una nueva política federal” (Merino y Macedo, 2006: 413).

Caire (2009) argumenta que el principal reto de los CMDRS reside en la descentralización y concurrencia de recursos, pues en la práctica, los marcos de acción y presupuesto de los municipios, siguen sujetos a las normas federales, así como a los recursos de los programas derivados de estos.

Por su parte, Valles (2006) y López Hernández (2006) refieren que el problema reside en la conformación y funcionamiento de los CMDRS. El primero plantea que la integración y funcionamiento de los Consejos, no operan en apego a la ley debido al bajo nivel de participación, conocimientos y motivación de las organizaciones que lo integran, además que entre estas, el nivel de asociación, cooperación y solidaridad es débil debido a “la poca fortaleza organizacional” interna. La segunda se centra en el nivel de concertación y planeación de los actores sociales, argumenta que estos procesos se ven influidos por el nivel de normatividad, autoritarismo, la inclusión, los recursos económicos, humanos y el nivel de descentralización en los Consejos.

Zarate (2006) de manera concreta estudió el papel del CMDRS y el grado de participación de los habitantes en el desarrollo local. Plantea que el desarrollo local se ha favorecido con la participación de la comunidad en el Consejo Municipal y por tanto sus acciones se legitiman, sin embargo, la participación de

los actores gubernamentales tanto federales como estatales es insuficiente y por consiguiente, los recursos también lo son.

Cuatro de estos estudios reflejan que la problemática de los CMDRS es institucional (Merino y Macedo(2006); Caire (2009); Valles (2006); y López (2006)) al adaptar la LDRS, ejercer autoritarismo y no haber una adecuada gestión de los recursos públicos, sin embargo, también consideran que la participación ciudadana puede llegar a disminuir dicha problemática en la medida que se fortalezcan o empoderen los actores sociales al interior del Consejo, debido a que estos presentan una tradición de dependencia a los recursos públicos heredada del modelo de Estado Benefactor y al control que ejerce el Estado sobre su capacidad de organización que tiende a acotar su manifestación y acción.

4.4. Problema empírico

En el municipio de Texcoco, Estado de México, considerado como un territorio periurbano¹¹, el desarrollo rural se enfrenta a una tradición de los gobiernos municipales de privilegiar el desarrollo urbano sobre el rural, por lo cual se hace relevante el papel del CMDRS, así como la participación activa de la sociedad rural del municipio para promover el desarrollo del sector, pues el territorio cuenta con las condiciones productivas, de comercialización y de mercado necesarias para su desarrollo.

El dos de Diciembre de 2003, fue constituido formalmente el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco por autoridades municipales y representantes sociales y productivos del sector rural del municipio, con el objetivo de acatar el nuevo ordenamiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de

¹¹ “el término Periurbano, se ha identificado una zona de contacto entre dos ámbitos que tradicionalmente se consideraban opuestos: el rural y el urbano. Dos mundos con valores y objetivos distintos: una población rural vinculada a las actividades agropecuarias y una población urbana ligada a las funciones de la ciudad; sin embargo, la idea ha sido cuestionada por los ruralistas, que defienden la existencia de procesos específicos como la Rurbanización o la periruralidad, que consideran al espacio rural con impulsos y dinámicas propias, aunque reconocen que la periurbanización como proceso de mutación del campo, participa de la desaparición del espacio rural tradicional (Banzo, 2005: 210)” (Ávila, 2009:98).

ser una instancia para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural, según se establece en el Acta Constitutiva. Dicho Consejo tendría las funciones de planeación, diseño de estrategias, seguimiento de las acciones, evaluación, difusión, orientación de los recursos públicos y fortalecimiento de la gestión pública, bajo las características de ser democrático, incluyente, representativo y corresponsable con la sociedad rural.

Asimismo, en la administración 2009-2012 del H. Ayuntamiento se establece en el Bando Municipal la creación de la Dirección General de Fomento Agropecuario, Forestal y Desarrollo Rural Sustentable, cuyo director es el representante del presidente municipal ante el CMDRS y quien lo presidió en dicho periodo.

Ante estos hechos, se puede considerar que hubo avances institucionales en el municipio de Texcoco con la constitución del Consejo y con el área de la administración local para atender al sector, bajo los supuestos de colaboración interinstitucional, flexibilidad organizacional y cooperación entre actores sociales y gubernamentales que se contemplan en la LDRS.

Dicha cooperación supone a su vez, la construcción de una “visión común” sobre las necesidades del territorio, así como en la definición de acciones públicas para satisfacerlas, es decir, una interacción constante entre actores sociales y gubernamentales para construir consenso, sin embargo, dicha interacción parece no ser efectiva para atender las necesidades y demandas del sector rural del municipio.

4.5. Problema teórico de la investigación

Considerando las limitantes descritas en la situación problemática sobre la integración y funcionamiento de los CMDRS; los estudios revisados referentes a ellos; la situación del municipio de Texcoco y reconociendo que los Consejos son un espacio público de interacción socio-estatal, es que se formula el problema teórico de la investigación, con la finalidad de contribuir a comprender los vínculos entre el Estado y la sociedad en el sistema de planeación democrática del desarrollo rural indicado en la LDRS.

Por lo tanto, esta investigación se centró en la participación de los actores sociales en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Texcoco, Estado de México por considerar que existe un desconocimiento sobre el alcance real de esta estructura social en el desarrollo del sector rural del municipio.

Tomar a la participación como objeto de análisis implica una aproximación detallada sobre la interacción socio-estatal. En este sentido, se retoma la propuesta de Archon Fung (2006:6) descrita en el Marco Teórico de esta investigación, dicha propuesta consiste en abordar la participación en tres dimensiones: saber quiénes participan; el modo como se comunican; y hasta donde existe la autorización para que el público decida sobre un asunto público.

4.6. Preguntas de investigación

De la problemática anterior, surgen las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el alcance real de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México?

¿Quiénes y por qué participan en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, Estado de México?

¿Cómo logran construir los actores sociales y gubernamentales dentro del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable una visión común sobre las necesidades del sector rural, así como definir las acciones necesarias para satisfacerlas?

¿En qué medida el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, satisface las demandas y necesidades del sector rural del municipio de Texcoco, Estado de México?

4.7. Objetivos

4.7.1 General

- Conocer el alcance de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México, identificando la legitimidad de los representantes sociales; el proceso de comunicación que mantienen los actores sociales y gubernamentales en la definición de necesidades y acciones para atender las demandas del sector; así como la efectividad de dichas acciones.

4.7.2 Específicos

- Conocer la legitimidad que tienen de los actores sociales que participan en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México, haciendo énfasis en la representatividad que tienen respecto de la sociedad rural del municipio.
- Describir en términos generales el proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México para definir las necesidades y acciones para atender la problemática del sector, asignando mayor atención a la cantidad y calidad de la información a la que tienen acceso los actores sociales para actuar.
- Conocer la efectividad de acción del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en la promoción del desarrollo rural del municipio de Texcoco, haciendo énfasis en la satisfacción que tienen los actores sociales de sus demandas y necesidades.

4.8. Hipótesis

4.8.1. General

- El alcance de la participación ciudadana en el CMDRS, es limitado porque no hay una representación legítima de la sociedad rural del municipio y porque adolece de un proceso de comunicación efectivo entre los actores

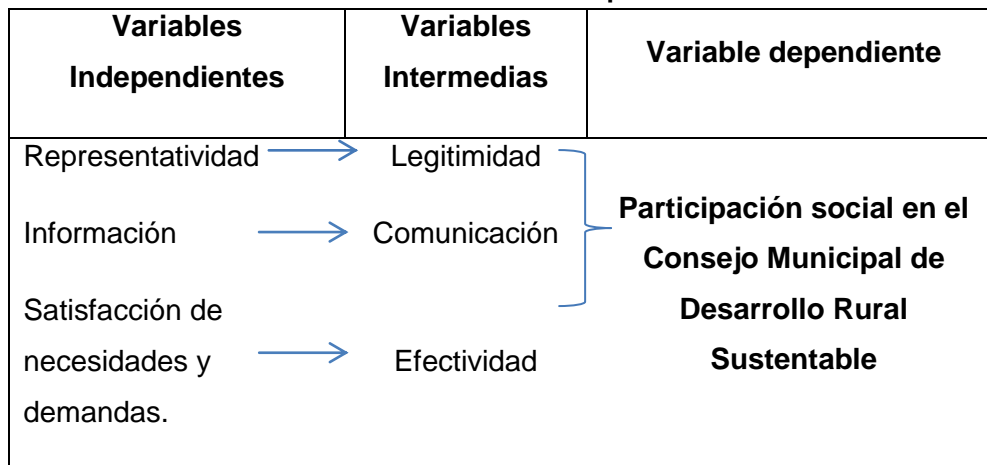
sociales y gubernamentales en la definición de necesidades y acciones para atender las demandas del sector.

4.8.2. Específicas

- Los actores sociales del CMDRS del municipio de Texcoco, Estado de México no son representativos de la sociedad rural del municipio.
- El proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales en la definición de necesidades y acciones para atender las demandas del sector, está influido por la cantidad y calidad de la información de que disponen los actores sociales para actuar.
- La acción pública del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Texcoco, Estado de México, no satisface las demandas y necesidades de los actores sociales que participan en él.

Así, el sistema de hipótesis se puede formular de la siguiente manera (Cuadro 5).

Cuadro 5. Sistema de Hipótesis.



Fuente: Elaboración propia.

4.9. Justificación

Realizar un balance sobre los alcances reales de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México, se hace pertinente no sólo para conocer la efectividad y legitimidad de la acción institucional en el sector rural, sino para contribuir a comprender los vínculos y sus alcances entre el Estado y la sociedad en el sistema de planeación democrática del desarrollo de los territorios.

Adicionalmente, se considera que la delimitación espacial del estudio es un elemento diferenciador sobre otras investigaciones de los Consejos para el desarrollo rural a nivel municipal pues la mayoría se concentra en zonas rurales de alta y muy alta marginación (sin restarle importancia a dichas zonas); sin embargo, poco se ha indagado sobre estos en contextos periurbanos donde el mayor reto quizá sea la supervivencia misma de espacio rural.

V. METODOLOGÍA

La elección de las técnicas de investigación tanto cuantitativas como cualitativas depende de cada investigador y del tipo de problema que desea analizar.

La investigación cualitativa se propone cuando se trata de realizar análisis holísticos que requieren un profundo conocimiento, no sólo sobre la unidad estudiada (objeto de estudio) y sus componentes, sino también de las interrelaciones entre estos dentro de una realidad concreta y específica.

Por otra parte, en la investigación cuantitativa, el experimento y la estadística constituyen las principales herramientas para construir conocimiento; facilita medir las características o variables que se pretenden estudiar, tomando valores numéricos.

5.1. Método general de estudio

Bajo estas consideraciones, la presente investigación se llevó a cabo a través de un estudio de caso en el Municipio de Texcoco, Estado de México, con una metodología mixta; es decir, la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, predominando el enfoque cualitativo debido, como refiere Sandoval (2002) a la intencionalidad que se tiene de generar conocimiento estudiando la realidad a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas y por ende, desde sus aspectos particulares y con una óptica interna. Es decir, conocer los alcances reales de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, Estado de México.

Siguiendo a Sandoval (2002), las indagaciones cualitativas no pretenden generalizar los resultados a poblaciones más amplias ni necesariamente obtener muestras representativas, sin embargo, la comprensión de esta problemática podría coadyuvar en el funcionamiento de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, así como en el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad; de ahí la relevancia de la presente investigación.

Desde la perspectiva interpretativa, se abordó el fenómeno con un diseño etnográfico, las técnicas que se emplearon fueron:

- Interacciones sociales auténticas con los sujetos de estudio, es decir, con los actores sociales y gubernamentales del CMDRS.
- Observaciones directas de eventos relevantes (sesiones de los consejos municipales).
- Entrevistas formales e informales.
- Colección y análisis documental, tanto de los marcos normativos (LDRS y reglamentos), el plan de desarrollo municipal, las actas de sesiones que se llevan a cabo.

Los instrumentos metodológicos utilizados fueron:

- El Mapeo, esta herramienta permitió tener un panorama completo del CMDRS; su constitución, los marcos normativos que inciden en él, su misión y visión y, la interacción entre los actores gubernamentales y sociales que los integran.
- Diario de observación, para registrar las impresiones del fenómeno estudiado.
- Guía para entrevistas estructuradas para actores institucionales preferentes a la pertinencia de la información a obtener, es decir, para centrarse en los objetivos de la investigación y no perderse entre los datos que surjan de las inmersiones en campo.

El enfoque cuantitativo se utilizó aplicando el método de la encuesta, lo que permitió tener una perspectiva más precisa del fenómeno, recolectando las impresiones de los actores sociales. El instrumento para la encuesta fue un cuestionario diseñado con preguntas cerradas y abiertas.

Los instrumentos de ambos enfoques (Cuadro 6) permitieron describir el estado actual de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, Estado de México.

Cuadro 6. Método general de estudio.

Técnicas	Instrumentos	Sujetos	Lugar
Observación Directa	Guía de Observación (diario)	Integrantes del CMDRS (sociales e institucionales)	Salón Victorina Mayer Arce, casa de la Cultura.
Entrevista	Guía de Entrevista	Componente Institucional	Texcoco, Edo. Méx
Encuesta	Cuestionario	Componente Social	Texcoco, Edo. Méx
Mapeo	Información Documental Observación	CMDRS	Texcoco, Edo. Méx.

Fuente: elaboración propia.

5.2. Definición de las variables

A continuación se describe con base al sistema de hipótesis planteado anteriormente, las variables conceptuales y operativas que nos ayudaron a revelar el alcance real de la participación en el CMDRS.

Participación

Definición conceptual Incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteamiento de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos. La participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad (Bolos, 2010).

Definición operativa Forma en que los actores sociales e institucionales inciden en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, Estado de México, en términos de lo establecido en el Art. 24 de LDRS.

Dimensiones de variable Actores sociales e instituciones que participan en el CMDRS; Comunicación entre los actores sociales e institucionales en los asuntos de interés público; y las acciones que ejecuta el

	CMDRS.
Escala de medición	Legitimidad de actores; Proceso de comunicación; y efectividad de la acción pública.
Indicadores de campo	Representatividad de los actores; Información disponible para la acción de los participantes; y satisfacción de necesidades y demandas del sector rural.

Legitimidad

Definición conceptual	En Ciencia Política es el concepto con el que se enjuicia la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza. Habermas lo define como "el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas" (Serrano, 1991).
Definición operativa	Actores que integran el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, Estado de México en términos del Art.25 de LDRS.
Dimensiones de variable	Componente social: representantes de la sociedad rural y, o de productores que pueden ocupar o no el cargo de "consejero social". Componente institucional: funcionarios públicos que representan a las Instituciones gubernamentales a nivel federal, estatal y local, así como representantes de Instituciones académicas y de investigación agropecuaria.
Escalas de medición	Número de actores sociales y gubernamentales (los primeros deben ser mayoría)
Indicadores en campo	Componente social: representantes de los sectores productivos del municipio: agrícola (productores de maíz, frijol, avena, trigo,

cebada, alfalfa, hortalizas, flores y frutales), pecuario (carne de ovino, bovino, caprino, cerdo, conejo y ave), forestal. Componente institucional: funcionarios públicos federales (SAGARPA, ECONOMÍA, SEMARNAT, SHCP, SCT, SSA, SEDESOL, SRA, SEP, SENER), estatales (SEDAGRO) y municipales (Presidente municipal, Director de fomento agropecuario), Instituciones Académicas y de Investigación Agropecuaria (CHAPINGO, COLPOS, INIFAP, CIMMYT), asesor municipal del CMDRS.

Comunicación

Definición conceptual Intercambio de sentimientos, opiniones, o cualquier otro tipo de información mediante habla, escritura u otro tipo de señales. Todas las formas de comunicación requieren un emisor, un mensaje y un receptor destinado, pero el receptor no necesita estar presente ni consciente del intento comunicativo por parte del emisor para que el acto de comunicación se realice. En el proceso comunicativo, la información es incluida por el emisor en un paquete y canalizada hacia el receptor a través del medio. Una vez recibido, el receptor decodifica el mensaje y proporciona una respuesta. Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor (RAE).

Definición operativa Proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales en el diagnóstico, planeación y asignación de recursos en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco en términos del Art. 24 de LDRS.

Dimensiones de variable Reglamento Interno del Consejo Municipal de Desarrollo; Rural Sustentable; Plan de Desarrollo Municipal para el sector; Diagnostico municipal para la selección de proyectos

territoriales; y acuerdos de sesión.

Escalas de medición Elaboración del Reglamento Interno del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable; Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal para el sector; Elaboración del Diagnostico municipal para la selección de proyectos productivos; Toma de acuerdos.

Indicadores en campo Contar con un Reglamento Interno del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable; Con un Plan de Desarrollo Municipal para el sector; con un diagnostico municipal de proyectos productivos y gestión de los mismos; y actas se sesión del CMDRS, avaladas por el componente social.

Efectividad

Definición conceptual La efectividad es la capacidad de lograr un efecto deseado, esperado o anhelado (...)es realizar una tarea correctamente aprovechando los recursos.

(<http://www.definicionabc.com/general/efectividad.php>)

Definición operativa Acción pública del Consejo Municipal de Desarrollo Rural sustentable para atender las necesidades y demandas de los actores sociales.

Dimensiones de variable Proceso de deliberación entre actores sociales e institucionales del CMDRS para la acción pública.

Escalas de medición Forma en que se toman de decisiones y acuerdos para atender las demandas de los productores.

Indicadores en campo Consenso entre actores sociales e institucionales para la acción pública, atención a sus necesidades y demandas.

Representatividad

Definición conceptual	Cualidad de representativo. (REA). Capacidad de actuar en nombre de una persona, de una institución o de una colectividad.
Definición operativa	Actores sociales y gubernamentales que inciden en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco.
Dimensiones de variable	Actores sociales e institucionales que participan en el Consejo Municipal de desarrollo Rural Sustentable.
Escala de medición	Grado de representatividad de los actores sociales, respecto de la sociedad rural y sectores productivos del municipio; y grado de representatividad de los actores gubernamentales, respecto de las instituciones que deben integrar el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
Indicadores de campo	Número de actores sociales que representan a la sociedad rural y sectores productivos del municipio; y número de actores gubernamentales que representan a las instituciones.

Información

Definición conceptual	Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada (REA)
Definición operativa	Información que tienen los actores sociales para participar en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, Estado de México.
Dimensiones de variable	Conocimientos que tiene los actores sociales o que han elaborado para participar; y conocimientos que transmiten los

	actores gubernamentales.
Escala de medición	Cantidad, calidad y oportunidad de la información de que disponen los actores sociales para actuar.
Indicadores de campo	Conocimiento e información oportuna para acceder a los programas, sistemas y servicios; información sobre las acciones que realiza el consejo.

Satisfacción

Definición conceptual	Razón, acción o modo con que se sosiega y responde enteramente a una queja, sentimiento o razón contraria (REA). Sentimiento de bienestar o placer que se tiene cuando se ha colmado un deseo o una necesidad.
Definición operativa	Satisfacción que tienen los actores sociales que participan en el Consejo Municipal de desarrollo Rural Sustentable sobre sus necesidades y demandas.
Dimensiones de variable	Beneficios, demandas y necesidades de los actores sociales.
Escala de medición	Beneficios obtenidos a partir de las gestiones y acción del Consejo; y atención a las demandas y necesidades de los actores sociales que participan en él.
Indicadores de campo	Grado de atención y satisfacción de los actores sociales en el Consejo.

5.3. Fases de la investigación

La primera fase comprendió la consulta bibliográfica para sustentar el planteamiento teórico de la investigación; la búsqueda y revisión de Información para construir el marco de referencia, al respecto, se solicitó información al Registro Agrario Nacional (RAN) en la delegación del Estado de México para

conocer las organizaciones formalmente constituidas que se encuentran registradas en el municipio de Texcoco y complementar la información sobre quienes deben estar presentes en el CMDRS, sin embargo, la petición no fue atendida. También se revisó el marco legal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, es decir la Ley de Desarrollo Rural Sustentable así como sus reglas de operación.

En esta etapa se elaboraron los instrumentos para la investigación de campo y la recopilación de información documental del Consejo (acta constitutiva, actas de sesión y reglamento interno) para su análisis y la construcción de una base de datos para identificar a los actores que participaron en él, es decir, los actores sociales e institucionales que participaron activamente en el Consejo durante el periodo de 2009- 2012. Se identificaron un total de 377 actores sociales de los cuales, 236 asistieron en una sola ocasión y 67 más en dos ocasiones, este hecho redujo la población de estudio a 74 actores sociales pues son estos los que participaron activamente durante el periodo de estudio y los que podían aportar calidad de información para esta investigación (Anexo 4). De dicha población se obtuvo la muestra a través de un método aleatorio simple con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{NZ_{a/2}^2 p_n q_n}{Nd^2 + Z_{a/2}^2 p_n q_n}$$

Dónde:

n = Tamaño de la muestra

N = Población, actores sociales que participan activamente en el CMDRS (74)

d = Nivel de precisión (0.10)

$Z_{a/2}^2$ = Nivel de confiabilidad fijada al 95% (1.96)

$p_n q_n$ = p (0.5) q (0.5)

Al sustituir los valores de la fórmula, se obtuvo:

$$n = \frac{(74)(3.84)(0.5)(0.5)}{(74)(0.01) + (3.84)(0.5)(0.5)} = \frac{71.0696}{1.6904} = 42.04$$

Así, el tamaño de muestra estimada fue de 42 actores sociales. La selección de actores sociales para la aplicación del cuestionario se realizó mediante la insaculación de la población.

La segunda fase de la investigación fue el análisis empírico, con el trabajo de campo que consistió en la asistencia a las sesiones del Consejo, donde se aplicó la observación directa para conocer la mecánica de las sesiones, identificar a los actores sociales e institucionales que asisten, a los que participan activamente haciendo uso de la palabra, identificación intereses particulares y/o posibles conflictos, así como la generación de acuerdos.

Se realizó la aplicación de entrevistas semiestructuradas a la asesora municipal del CMDRS y a la coordinadora distrital de los Consejos de la región VII de Texcoco. Cabe destacar que se identificaron 108 actores institucionales; sin embargo, al igual que los actores sociales, la mayoría sólo asiste en una ocasión y únicamente 19 lo hacen de manera regular, por lo que se buscó realizar las entrevistas a estos actores, sin embargo sólo se aplicaron dos, debido a que en algunos casos fue rechazada la entrevista y en otros casos se agendaban con los actores institucionales pero eran canceladas en repetidas ocasiones argumentando falta de tiempo para poder realizarlas.

También se llevó a cabo la aplicación de cuestionarios a la muestra sorteada. Se destaca que en un primer momento se realizó un primer muestreo y una prueba piloto del cuestionario considerando el número total de asistentes identificados en las actas de sesión pero como se mencionó anteriormente, la mayoría de ellos sólo

asistió en una ocasión a las sesiones del Consejo por lo que no aportaban información precisa para los objetivos específicos de esta investigación, por lo que se decidió considerar como participantes activos aquellos que registraran más de tres asistencias al Consejo, dando un total de 74 actores sobre los cuales se aplicó la fórmula de muestreo anteriormente descrita. A la par, con la prueba piloto se ajustaron algunas preguntas para mejorar el instrumento y posteriormente aplicarlo.

La aplicación del cuestionario se realizó en diferentes localidades del municipio de Texcoco, en algunos casos, era citada en los comisariados ejidales donde se encontraban reunidos todos los miembros del ejido, los cuales también exponían sus impresiones sobre el Consejo por lo cual la información se vio enriquecida. En otros casos, la aplicación se realizaba en el domicilio del actor seleccionado, aquí se destaca que la petición para su aplicación se realizaba por teléfono en algunos casos debido a que el Consejo dejó de sesionar durante el periodo electoral y el cambio de administración municipal por lo cual no se podía contactar directamente con los actores en las sesiones; este hecho, en un primer momento, generaba desconfianza en los actores sociales pues manifestaron temor a ser víctimas de algún delito, pero conforme se fueron aplicando los cuestionarios, se enteraban de la presente investigación y aceptaban gustosamente participar.

La tercera fase de la investigación fue la captura y análisis de la información para la obtención de resultados, su discusión y elaboración de conclusiones y recomendaciones. Se analizaron 27 actas de sesión del CMDRS del periodo de 2009 a 2012, así como el reglamento interno y el acta constitutiva del Consejo que fueron proporcionadas del archivo de la delegación distrital de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (SEDAGRO). La información obtenida de la encuesta, se analizó en los programas Microsoft Excel, 2010 y SPSS 15.0 para Windows.

VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este apartado se presentan los resultados obtenidos a partir de los datos de campo de acuerdo con la metodología establecida para contrastarlos con las hipótesis planteadas.

Como parte del análisis cualitativo, se revisaron 27 actas de sesión del CMDRS del periodo de 2009 a 2012, así como el reglamento interno y el acta constitutiva del consejo, además se realizaron dos entrevistas formales a actores institucionales clave y se asistió en diferentes momentos a las sesiones para observar el desarrollo de la misma.

Para el análisis cualitativo se realizó una encuesta, aplicando 42 cuestionarios de un universo de 74 actores sociales activos en el consejo. La combinación de dichas metodologías, ayudaron a determinar el alcance real de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco.

6.1. Análisis de las actas de Sesión del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco

El Cuadro 7 muestra el número total de actas de sesión del CMDRS analizadas por año en el periodo 2009-2012. Este periodo abarca dos administraciones del municipio, 2006-2009 y 2009-2012. Cabe destacar que los años 2009 y 2012 fueron años de cambio administrativo del Ayuntamiento, por lo que se vieron afectadas las sesiones del CMDRS en estos años ya que por ley queda prohibido el uso y difusión de programas públicos gubernamentales durante los periodos electorales, sin embargo, este hecho no debió ser impedimento para continuar con las labores del Consejo pues no sólo es un foro de difusión de programas a los que pueden acceder los productores del municipio, sino que es una instancia para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades, la planeación y distribución de los recursos; un foro para brindar asesoría, orientación y apoyo a fin de que los productores se organicen y constituyan sistemas-producto; así como coadyuvar en la vinculación de los productores con las instituciones de investigación para generar proyectos de

transferencia de tecnologías que promuevan el desarrollo rural sustentable (Art. 24 de la LDRS, Art. 19 y 35 frac. IV del Reglamento de la LDRS).

Cuadro 7. Actas de Sesión del CMDRS Texcoco.

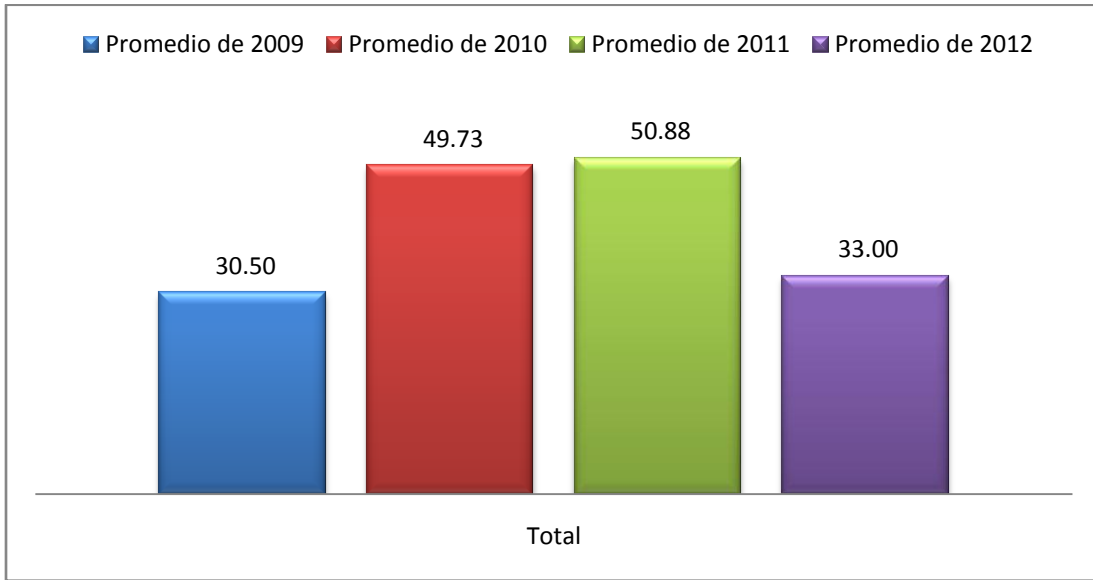
Año	No. de Actas
2009	6
2010	11
2011	8
2012	2
Total	27

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesión del CMDRS 2009-2012.

En 2009, de las seis actas analizadas, cuatro corresponden a la administración de 2006-2009 que sesionaron del mes de enero al mes de abril, dejando un periodo de inactividad del CMDRS de cinco meses, retomándose nuevamente las sesiones con la nueva administración de 2009-2012 en el mes de octubre. En dicho periodo de inactividad, se llevaron a cabo las elecciones que se celebraron el primer domingo del mes de julio, por lo que tomó tres meses a la nueva administración reactivar el Consejo. Se destaca que son esos años de cierre administrativo los de menor participación, pues el promedio de asistencia por sesión para 2009 fue de 30.05% participantes, mientras que para 2012 fue de 33% participantes.

En el año 2010 se celebraron doce sesiones del CMDRS, sin embargo, sólo se tuvo acceso a once actas. Caso similar ocurrió en 2011, donde se celebraron once sesiones de las cuales sólo ocho actas fueron proporcionadas del archivo de SEDAGRO. El promedio de asistentes en ambos años fue de 50 personas por sesión como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Promedio de asistencia al CMDRS por año.



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesión del CMDRS 2009-2012.

Adicionalmente a las actas de sesión, se tuvo acceso a dos cédulas de análisis del Consejo realizadas por SAGARPA donde se indica de manera general la participación de los consejeros, la primera de 2003 cuando se constituyó, los participantes registrados fueron 38, de los cuales 23 participaron de manera activa (15 hombres y 8 mujeres), así mismo, las organizaciones que tuvieron presencia fueron 14 (2 sociales, 8 económicas y 4 gremiales), las instituciones públicas que participaron fueron 5 (1 del gobierno federal, 3 del gobierno estatal y 1 del gobierno municipal) además se registró la asistencia de 6 ejidos y 9 localidades.

La segunda cédula fue del 2009, esta indica de manera general que el total de miembros registrados fue de 22 (17 hombre y 5 mujeres), las organizaciones con presencia fueron 14 (2 sociales, 4 económicas, 4 ejidos y 4 localidades), las instituciones públicas presentes fueron 8 (1 del gobierno federal, 6 del gobierno estatal y 1 del gobierno municipal). El análisis de ambas cédulas, no muestra variaciones en la participación en el Consejo.

Las sesiones del consejo se celebraron bajo el siguiente esquema:

1. Registro de asistencia y verificación de Quórum. Según el reglamento interno del CMDRS de Texcoco, este se da cuando este el 50%+1 de los

miembros que se presenten a la hora y fecha señalada con 15 minutos de tolerancia, si no se cumple lo anterior, se considerara como una “sesión informativa. En la observación directa que se hizo en diferentes sesiones del Consejo durante el 2011 y 2012, se verificó que estas no empiezan puntualmente, normalmente comienzan media hora después de la hora señalada, ya que tanto los actores sociales como institucionales no llegan a tiempo, sin embargo, si estaban presentes el mayor número de actores institucionales, la sesión empieza con la acotación por parte del asesor del Consejo Municipal (quien dirige el orden de la sesión) de que será informativa, bajo la reserva de que en el transcurso de la celebración se incorporen otros actores para que se valide el *Quórum*. También cabe aclarar que en las actas de las sesiones a las que se asistió, el registro de la hora de comienzo de la sesión es con el límite de tiempo que establece el reglamento interno.

2. Aprobación del orden del día. Iniciada la sesión, se procede a la lectura del orden del día por parte de algún representante institucional (generalmente el asesor municipal) quien la somete a consideración de los presentes para su votación y aprobación. Este punto es importante para los actores sociales, ya que es aquí cuando pueden solicitar hacer algún planteamiento ante el Consejo que no haya sido considerado dentro del orden del día, normalmente estas intervenciones se anotan para abordarse cuando llegan al punto de la sesión de asuntos generales, como se describe en el punto 6.
3. Palabras de Bienvenida. Estas son dadas habitualmente por el Director General de Fomento Agropecuario del Ayuntamiento, quien a su vez preside el Consejo en representación del presidente municipal, este, además de agradecer la presencia de los asistentes, los exhorta a ser participativos durante el transcurso de la sesión para mejorar el funcionamiento del Consejo.

4. Seguimiento a los acuerdos de la sesión anterior. En este punto el asesor municipal hace una breve reseña de la información abordada en la sesión anterior del Consejo. Cabe destacar que la lectura de este punto, es prácticamente el único seguimiento que pueden hacer los actores sociales de los trabajos realizados, pues a ellos no se les proporciona una copia del acta de sesión. Esto es importante, no sólo para el seguimiento de los acuerdos que celebran los actores sociales e institucionales, sino que el acceder a esta información sería una herramienta importante en la rendición de cuentas, sin embargo no está contemplado en la LDRS y su reglamento, así como en el Reglamento Interno del Consejo que los actores sociales puedan o no, acceder a las actas de las sesiones.

5. Información Institucional. Este apartado puede abordar dos o tres puntos del orden del día según sea necesario para que las dependencias gubernamentales informen sobre los programas que ofrecen así como su seguimiento; sobre capacitaciones y cursos que son ofrecidos a los productores; para presentar algún servidor público o institución que se integre al Consejo; así como estrategias, acciones y evaluaciones que hace el COMDRS; y para invitar a los productores a otros eventos, como: exposiciones, conferencias y eventos para entregar de apoyos institucionales. Es en este punto donde se llevan a cabo la mayoría de los acuerdos del Consejo, que son sometidos a consideración de los asistentes para que sean votados y aprobados. Cabe destacar que la mayoría de los acuerdos son aprobados por unanimidad, legitimando así las acciones del Consejo, sin embargo, con base en la observación directa se pudo verificar que la mayoría de los productores votan sin haber comprendido y discutido suficientemente el tema planteado y que pocas veces se animan a manifestar alguna pregunta o duda para que sea aclarada. También se identificó que son dos o tres los actores que por sesión hacen uso de la palabra, exponiendo en algunas ocasiones sus puntos de vista e inconformidades, así como para preguntar sobre algún programa que sea

de su interés. Se destaca el papel que tiene el asesor municipal del Consejo, pues es quien invita a los actores institucionales a las sesiones y les brinda asesoría en la planificación y desarrollo de las sesiones. Dicha invitación no siempre es oportuna pues en el caso de las Instituciones de investigación, se les requiere uno o dos días antes de la sesión, dificultando su asistencia. Adicionalmente junto a los asesores técnicos de la región VII de Texcoco elaboran el guion del Reglamento Interno, diagnósticos y proyectos estratégicos que son expuestos en las sesiones para su validación y aprobación. En este caso, se identificó para la región de Texcoco, un diagnóstico regional de modelos económicos rentables: corredor cunícula, corredor de maíz y la cadena productiva de trigo, y un proyecto estratégico territorial de trigo. En la elaboración de estos proyectos, no se encontró evidencia de que fueran un producto para atender las demandas de los actores sociales, más bien, fueron determinados de manera institucional por lo que se ve reflejado que la participación de los actores sociales esta encausada a la operación de estos proyectos, más que en su formulación y diseño. Finalmente, estos proyectos son la base para evaluar el trabajo del asesor municipal, pero dicha evaluación no refleja la efectividad de la acción pública del Consejo.

6. Asuntos Generales. En este punto de la sesión, se trata cualquier otra cuestión que no fue considerada en la elaboración del orden del día. Básicamente es el momento en el cual los actores sociales pueden hacer uso de la palabra para hacer alguna pregunta, petición, o exponer alguna inconformidad, así mismo, para difundir sus eventos como ferias y exposiciones donde venden sus productos. Sin embargo, también se observó que son pocas las ocasiones donde los actores sociales hacen uso de la palabra, esto puede deberse a dos factores: el primero es que no llegaron a tiempo para hacer la solicitud en la aprobación del orden del día y el segundo, a que la sesión se ha extendido y ya no da tiempo, dejando pendiente la participación para la siguiente reunión. También en este punto

se llegan a exponer otros asuntos de interés para las dependencias que no fueron considerados en el orden del día.

7. Clausura. Esta se da cuando ya no hay más asuntos que tratar en el orden del día y es realizada por algún representante institucional. Siendo clausurada la reunión, se invita a todos los participantes a firmar el acta de la sesión que fue elaborada durante el transcurso de esta por alguno de los asesores técnicos de la región VII de Texcoco, quienes a su vez reúnen evidencia fotográfica sobre la celebración de la sesión.

En promedio, las sesiones tienen una duración de dos horas. La mayoría de las sesiones del Consejo en el periodo estudiado, se realizaron en el salón Victorina Mayer Arce ubicado en la Casa de la Cultura en el centro del municipio. Se destaca que en dos ocasiones, estas se celebraron en las localidades de San Felipe y la Resurrección en el año 2010, donde el registro de asistentes fue de más de cien personas. Lo anterior indica que cuando se celebran las sesiones en espacios más accesibles en tiempo y dinero para los actores sociales, estos tienen mayor oportunidad de asistir y participar en el Consejo, lo cual, representa un reto para las instituciones públicas y sus funcionarios pues enfrentan mayor número de peticiones y demandas, y por lo tanto una mayor presión social; sin embargo, el hacer un Consejo itinerante por las localidades del municipio permitiría una mejor comprensión y atención de las necesidades del sector rural y así detonar su desarrollo. Si bien es cierto que el reglamento interno no indica que las sesiones del Consejo puedan ser itinerantes, tampoco las limita a ser realizadas en un espacio específico por lo que se recomienda abrir el espacio y hacer más accesible a los actores sociales.

6.2. Legitimidad de los actores

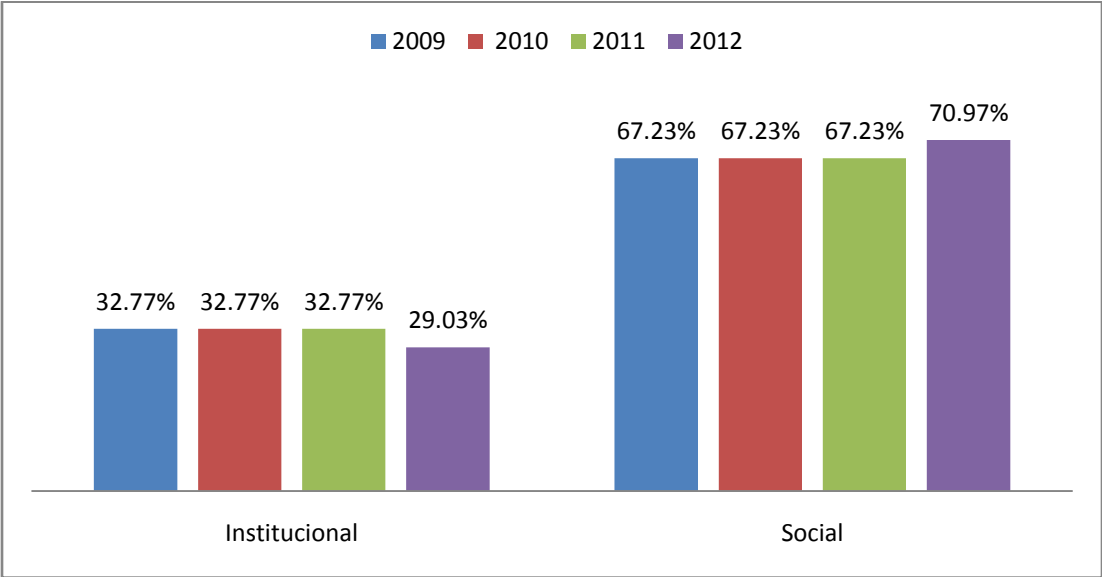
Uno de los propósitos de la investigación fue conocer la legitimidad que tienen los actores que participan en el CMDRS, es decir, identificar a los miembros que lo integran, tanto sociales como institucionales para ver el grado de representación

de los sectores sociales y productivos del municipio, así como de las dependencias que forman parte de la Comisión Intersecretarial, que conforme las bases del artículo 25 de la LDRS deben integrar un CMDRS.

6.2.1 Representatividad en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

En general, la celebración de las sesiones del CMDRS tuvieron un promedio de asistencia de 43 personas, entre los representantes de las instituciones federales, estatales y municipales, así como de actores sociales, entre los que destacan las organizaciones de floricultores, de productores cunículas y de hortalizas, así como algunos comisariados ejidales y representantes de bienes comunales. Se verificó que en las sesiones, siempre es mayor la presencia del componente social que el institucional como se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Representatividad de los actores en el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesión del CMDRS 2009-2012.

6.2.1.1. Representatividad de actores institucionales

En el periodo analizado, se identificaron 108 representantes institucionales de los tres órdenes administrativos. Las instituciones presentes en el Consejo Municipal son: SAGARPA, CONAFOR, CONAGUA, PROBOSQUE, SEP, IMSS, SEDAGRO,

SMAGEM, UAEM, COLPOS, INIFAP, UACH y el H. Ayuntamiento de Texcoco a través de la Dirección de Fomento Agropecuario y las Regidurías Cuarta, Décima y Decimo treceava. Cabe destacar que tanto la SEP como el IMSS asistieron en una sola ocasión al Consejo para promocionar algunos servicios que ofrecen. Las demás dependencias mencionadas tuvieron una participación constante.

En entrevista con la asesora municipal del CMDRS, declara que las instituciones que participan como consejeros son “SAGARPA, SEDAGRO, COLPOS, CHAPINGO y SMAGEM, y como invitados CONAFOR E INIFAP”.

La mayoría de los actores institucionales pertenecen a SEDAGRO y al H. Ayuntamiento por lo cual estas dependencias tienen mayor injerencia en las actividades del Consejo. Así mismo, el número de actores institucionales también muestra la discontinuidad de su participación, es decir, los funcionarios que asisten en representación de una dependencia administrativa, varía de sesión en sesión, lo cual supone que no consideran la formalidad en el CMDRS y que con el hecho de tener un representante en cada sesión, sea quien sea, es suficiente para cumplir.

Respecto a las instituciones académicas y de investigación que se encuentran en el municipio la única que no ha tenido presencia en el Consejo es el CIMMYT. Estas han brindado asesoría y capacitación a los productores, además de realizar investigaciones para el fomento agropecuario y forestal del municipio. En el caso del INIFAP, se han celebrado convenios de colaboración con el Consejo para emprender acciones de impulso al fomento agropecuario y forestal y el desarrollo rural. En el caso de la UACH, además de la asesoría y capacitación, vincula a sus estudiantes con productores del municipio para que realicen su servicio social. El COLPOS ha vinculado a profesores investigadores con algunas comunidades para la gestión y fortalecimiento de organizaciones económicas con base comunitaria, así como brindar asesoría y capacitación en invernaderos, producción de ganado, de árboles frutales, de granos básicos, así como en la transformación y conservación de alimentos que se llevan a cabo en las instalaciones del módulo demostrativo de “traspatio” de la institución.

Finalmente el orden administrativo que tiene menor presencia en el CMDRS es el nivel federal pues de las 10 secretarías que conforman la Comisión Intersecretarial, sólo SAGARPA y la SEMARNAT a través de la CONAFOR y CONAGUA asisten con regularidad.

Al respecto, quizá la intermitencia de los actores institucionales se deba a que en el ordenamiento jurídico que rige a los Consejos Municipales, no queda claro cómo debe ser la presencia de las instituciones en dichos Consejos, pues por una parte incorpora como miembros permanentes a los representantes de las dependencias federales que conforman la Comisión Intersecretarial: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública; y la Secretaría de Energía (Art. 21 de la LDRS); a los funcionarios estatales que este orden de gobierno designe y a los presidentes municipales (Art. 25 de la LDRS). Sin embargo no todas las secretarías de la Comisión Intersecretarial tienen representación en el municipio de Texcoco, sólo se identificó además de SAGARPA y la SEMARNAT, a la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Tribunal Unitario Agrario quien no registró asistencia en las sesiones durante el periodo analizado; situación similar sucede a nivel estatal que teniendo en el municipio mayor presencia de las instituciones que corresponden a las de la Comisión Intersecretarial: Secretaría del Trabajo; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de Comunicaciones; Secretaría de Transporte; y Secretaría de Medio Ambiente, no asisten al Consejo Municipal, únicamente participan SEDAGRO y SMAGEM. A nivel municipal, se contempla únicamente la presencia del presidente municipal, quien en el periodo estudiado delegó en su representación al Director de Fomento Agropecuario; sin embargo, este orden administrativo mostro mayor presencia con la asistencia de los regidores.

Por otra parte, en el reglamento de la LDRS se establece la creación de grupos de trabajo conformados por las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial a fin “de asegurar la coordinación, atención y seguimiento de los programas que tengan como objetivo impulsar el desarrollo rural sustentable” (Art. 8), dichos grupos participarán en la integración y operación del Consejo Municipal (Art. 13), sin embargo, no se identificó la presencia o conformación de dichos grupos o si los actores institucionales que asisten conforman un grupo de trabajo pues no se presentan de esta manera. Así, pareciera ser que la visión sobre el desarrollo rural sustentable definido en la LDRS 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 de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio” (Artículo 3, fracción XIV), se limita al fomento agropecuario y al cuidado del medio ambiente que son las funciones de SEDAGRO y SMAGEM respectivamente en el municipio de Texcoco.

6.2.2.2. Representatividad de actores sociales y sectores productivos

Respecto a la representación social, de igual manera, se identificaron en las actas del periodo en estudio, 377 actores sociales del municipio de Texcoco que asistieron en diferentes momentos a las sesiones del CMDRS; de estos, 236 asistieron en una sola ocasión y 67 más en dos ocasiones de las 27 sesiones que se analizaron, por lo cual, se decidió considerar como actores activos en el consejo a los que tuvieran más de tres asistencias en el periodo observado pues ellos podrían aportar mayor y mejor calidad de información para esta investigación. Como la mayoría sólo asistió en una sola ocasión, se redujo considerablemente el número de actores activos en las sesiones del consejo a 74, los cuales fueron considerados como el universo de esta investigación.

Las comunidades del municipio que han tenido presencia en el consejo son 35 de las 56 que conforman el municipio y 2 más de las 19 que integran la cabecera

municipal como muestra en el Cuadro 8, esto equivale al 62.5% y al 10.5% respectivamente.

Cuadro 8. Presencia de localidades del municipio de Texcoco en el CMDRS.

Zona	Localidad	Principal Actividad Primaria
Cabecera Municipal	San Pedro y la Conchita	Servicios
Ribera Lacustre	San Felipe, San Miguel Tocuila, Santa Cruz de Abajo, Vicente Riva Palacio, La Magdalena Panoaya y Colonia Netzahualcóyotl (Boyeros)	Agrícola y pecuaria
Norte	Santa María Tulantongo, San Simón, Pentecostés, La Resurrección, San José Texopa y Los Reyes San Salvador	Agrícola, pecuaria y artesanal
Sur	San Bernardino, Montecillos, El Cooperativo, Lomas de Cristo, Lomas de San Esteban, San Luis Huexotla, Santiago Cuautlalpan, San Miguel Coatlinchán y la Colonia Lázaro Cárdenas	Agrícola y pecuaria
Conurbada	La Trinidad, San Diego y Santa Cruz de Arriba	Agrícola y florícola
Montaña	Xocatlán, Santa Inés, Santa María Nativitas, Santa Catarina del Monte, Santa María Tecuanulco, San Dieguito Xochimanca, San Juan Tezontla, San Miguel Tlaixpan, San Nicolás Tlaminca, San Joaquín Coapango, La Purificación, Tequexquinahuac, San Pablo Ixayoc y San Jerónimo Amanalco.	Agrícola, florícola, frutícola y pecuaria

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesión del CMDRS 2009-2012.

Las zonas que asisten prácticamente en su totalidad son la Rivera Lacustre, la Montaña y la zona norte, sin embargo, cabe mencionar que la zona de la Rivera Lacustre y la zona norte tienen presencia cuando se celebró la sesión del Consejo en las comunidades de San Felipe y Resurrección respectivamente, por lo cual

asistieron la mayoría de las comunidades de dichas zonas; sin embargo, cuando estas son realizadas en la Casa de la Cultura de manera regular, sólo se mantienen presentes las localidades de San Felipe y San Miguel Tocuila de la Rivera Lacustre; y de San Simón, Pentecostés y la Resurrección de la zona norte.

Respecto a la presencia de la cabecera municipal se destaca que esta ocurrió al principio de la administración 2009-2012, asistiendo por invitación en una ocasión.

La asesora municipal del CMDRS comenta en entrevista que los actores sociales y/o organizaciones que participan son “la Unión de Ejidos que los representa el señor Eduardo Pérez, a la representante de la ARIC¹², está por integrarse un representante de la asociación de bovinos carne de Coatlinchán, se tiene a dos organizaciones de flor de Tequexquinahuac (texcoflor y flores selectas), se tiene también a la red mocaf¹³”, esta última es una organización de carácter forestal.

De acuerdo a lo anterior, se considera que los principales sectores productivos del municipio (agrícola, florícola y pecuario) han tenido presencia en el CMDRS. Respecto a los productores agrícolas, en su mayoría son productores de maíz, forrajes y hortalizas que son representados por los comités ejidales. Los floricultores tienen representación con dos organizaciones aunque también se identificó que asisten algunos productores independientes a estas organizaciones, y finalmente el sector pecuario está representado por una organización de productores de conejo (texconejo), paradójicamente, este producto no es relevante en la actividad económica del municipio como se muestra en el marco de referencia, además, no se identificó ningún productor y, o organización que representara a los productores de gallinaza o porcino cuya productividad son las de mayor volumen, así como a productores de bovino y ovino que fueron productos muy representativos del municipio, sin embargo, la asesora municipal comenta que están en proceso de integrarse.

12 Asociación Rural de Interés Colectivo de responsabilidad limitada.

13 Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales.

6.3. Participación social en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco

Los resultados que se presentan a continuación son producto de la encuesta aplicada a los actores sociales identificados en las actas de sesión que participaron activamente en el periodo de 2009- 2012 en el CMDRS del municipio.

6.3.1. Características generales de los encuestados

Para aplicar la encuesta, se acudió a 20 localidades de las 46 identificadas que tuvieron presencia durante el periodo 2009-2012 en CMDRS de Texcoco para cubrir la muestra resultante de la metodología empleada. La selección de dichas localidades fue producto de la insaculación de actores sociales como se muestra en el Cuadro 9, siendo Tequexquihuac la comunidad con mayor número de entrevistados 11.9%, seguido de las comunidades de Coatlinchán y Santa María Nativitas con el 9.5% respectivamente.

Cuadro 9. Cuestionarios aplicados por localidad.

Localidad	Frecuencia	%	% acumulado
Coatlinchán	4	9.5	9.5
Cuautlalpan	2	4.8	14.3
La Magdalena	1	2.4	16.7
La Purificación	3	7.1	23.8
La Resurrección	1	2.4	26.2
Pentecostés	1	2.4	28.6
San Bernardino	2	4.8	33.3
San Diego	3	7.1	40.5
San Joaquín	1	2.4	42.9
San Juan Tezontla	3	7.1	50.0
San Luis Huexotla	1	2.4	52.4
San Miguel Tlaixpan	2	4.8	57.1
San Miguel Tocuila	2	4.8	61.9
San Pablo Ixayoc	1	2.4	64.3
San Simón	1	2.4	66.7
Santa Catarina del Monte	2	4.8	71.4
Santa Cruz de Arriba	2	4.8	76.2
Santa María Nativitas	4	9.5	85.7
Tequexquihuac	5	11.9	97.6
Vicente Riva Palacio	1	2.4	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Respecto al género de los encuestados, el 14.3% son mujeres y el 85.7% son hombres, estos porcentajes reflejan también la presencia que se da por sesión, pues en su mayoría los asistentes son hombres (Cuadro 10).

Cuadro 10. Género de los entrevistados.

Género	Frecuencia	%	% acumulado
Femenino	6	14.3	14.3
Masculino	36	85.7	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Respecto a la edad y la escolaridad de los encuestados, la edad mínima fue de 38 años y la máxima de 75 años, siendo el promedio de 60 años. Esta composición indica que las personas que se dedican a las actividades rurales en el municipio son adultos mayores principalmente. Para conocer la escolaridad se les pregunto el número de años cursados, siendo el mínimo de 5 equivalente a quinto de primaria, y el máximo de 24 años, equivalente a estudios de posgrado; el promedio de escolaridad es 10.24 años, es decir primer año de bachillerato (Cuadro 11).

Cuadro 11. Edad y Escolaridad de los entrevistados.

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Edad	42	38	75	59.71	9.603
Escolaridad	42	5	24	10.24	4.611

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

6.3.2. Actividad productiva de los encuestados

Para conocer la actividad productiva de los encuestados, se les pregunto qué tipo de actividad tenían y que producían. Al respecto 31 personas indicaron tener una actividad agrícola siendo el maíz el principal cultivo con el 23.8%, seguido de las hortalizas con el 14.3% y los que indicaron producir otro cultivo como frijol, hongo zeta y nopal (Cuadro 12).

Cuadro 12. Actividad agrícola desarrollada por los entrevistados.

Cultivo	Frecuencia	%	% acumulado
Maíz	10	23.8	50.0
Trigo	1	2.4	52.4
Cebada	3	7.1	59.5
Alfalfa	3	7.1	66.7
Hortalizas	6	14.3	81.0
Frutales	2	4.8	85.7
Otro Especificar	6	14.3	100.0
Total	31	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo

Nueve de los encuestados indicaron realizar una actividad florícola, siendo la producción de follajes y crisantemos los principales cultivos (Cuadro 13).

Cuadro 13. Actividad florícola desarrollada por los entrevistados.

Producto	Frecuencia	%	% acumulado
Crisantemos	2	4.8	88.1
Crisantemos, Girasol y Follaje	1	2.4	90.5
Follaje	1	2.4	92.9
Follaje y Crisantemos	1	2.4	95.2
Follaje, Margaritas y Eleonora	1	2.4	97.6
Tulipán Holandés	1	2.4	100.0
Total	7	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La actividad pecuaria fue señalada por tres de los encuestados, de los cuales dos producen conejo y uno bovinos (Cuadro 14).

Cuadro 14. Actividad pecuaria desarrollada por los entrevistados.

Producto	Frecuencia	%	% acumulado
Bovino	1	2.4	95.2
Conejo	2	4.8	100.0
Total	3	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

De lo anterior se destaca que la principal actividad que es desarrolla entre los asistentes al Consejo es la agrícola, seguida de la florícola y posteriormente la pecuaria; estos resultados corresponden con la representatividad que tienen los actores sociales en dicho órgano como se mencionó anteriormente. Sin embargo, cabe mencionar que estas no son reflejo de las principales actividades desarrolladas por los productores del municipio, pues como se muestra en el marco de referencia de esta investigación, la principal actividad del sector primario es la pecuaria en la cual destaca la producción de gallináceas y porcinos, seguida de la producción agrícola donde destaca la siembra de forrajes como la avena, el maíz y el cultivo de liliun y crisantemo destacan. Esto indica que en el Consejo no están presentes todos los sectores productivos del sector primario, por lo tanto, se puede decir que los actores sociales que participan en él, no son representativos de la sociedad rural del municipio.

Se enfatiza que dentro del CMDRS se establecieron como proyectos estratégicos territoriales, la cadena productiva trigo y un corredor cunícula¹⁴. Esos proyectos fueron elaborados por el Equipo de Asesoría Técnica a Consejos (EATC) de la región VII Texcoco y sometidos a consideración y aprobados en el pleno del Consejo, sin embargo, ninguno de los dos reflejo presencia significativa en dicho órgano pues los productores de trigo del municipio se retiraron del proyecto estratégico y por tanto del Consejo, y los productores del corredor cunícula han tenido problemas para seguir constituidos pues muchos han abandonado el proyecto. Los criterios considerados por el EATC para la elaboración de ambos proyectos fueron: la población objetivo, la prioridad estatal, las características físicas y ambientales del territorio, el potencial productivo, y primordialmente la rentabilidad económica. Esto refleja que cuando los proyectos son formulados y diseñados sólo por las instituciones, sin considerar el conocimiento y las necesidades básicas de los productores locales, pierden efectividad pues los actores sociales no se apropian de dichos proyectos. En este sentido se

¹⁴ La cadena productiva trigo se conformó con productores de los municipios de Texcoco, San Vicente Chicoloapan e Ixtapaluca. El corredor cunícula se integró con productores de los municipios de Atenco, Chimalhuacán, Chicoloapan, La Paz, Tepetlaxtoc y Texcoco.

recomienda aprovechar las potencialidades y conocimientos en la producción florícola, pecuaria y agrícola que tienen los productores del municipio y elaborar proyectos estratégicos con base en dichas actividades y en colaboración directa con ellos.

6.3.3. Asistencia de los actores sociales en el CMDRS de Texcoco

Respecto a la asistencia de los encuestados en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco, se les preguntó el periodo de incorporación al mismo, ya sea en 2003 cuando se formó el Consejo o en otra fecha. El 71.4% indicó que fue durante el periodo analizado (2009-2012) cuando se integraron al CMDRS y sólo 28.6% han permanecido activamente desde su formación.

El medio de invitación para que participen los actores sociales en el CMDRS es principalmente institucional; 54.8% de los actores sociales manifestaron haber sido invitados por el H. Ayuntamiento o SEDAGRO; por su parte, 35.7% fue elegido por los miembros de su localidad, principalmente ejidatarios quienes designan al comisariado o al consejo de vigilancia para que los represente en el CMDRS y posteriormente les informen de las actividades que en él se realizan. Finalmente 4.8% indicó que solicitó incorporarse voluntariamente al Consejo y otro porcentaje igual se autodesignó en representación del ejido o de su organización (Cuadro 15).

Cuadro 15. Medio de invitación para participar en el CMDRS.

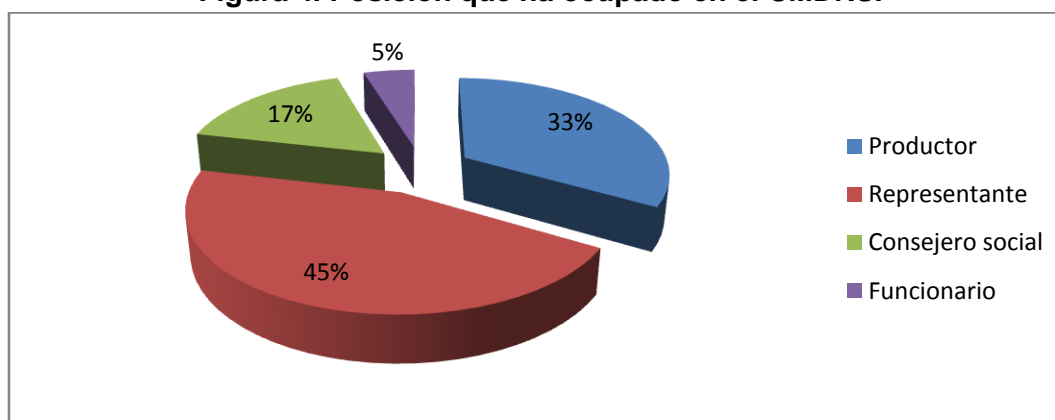
Medio de invitación	Frecuencia	%	% acumulado
Invitación institucional	23	54.8	54.8
Designación personal de su localidad y/ u organización	2	4.8	59.5
Lo eligieron los miembros de su localidad y/ u organización	15	35.7	95.2
Solicitó ingreso voluntariamente	2	4.8	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Al respecto, la asesora municipal del Consejo indicó en la entrevista que cuentan “con una planilla de productores base que son los consejeros y de ahí se les hace invitación, además de los comisariados ejidales para que estos a su vez la hagan extensiva a la población y puedan participar como invitados de primera mano, si a ellos les sigue interesando, por reglamento interno tienen que meter una solicitud por escrito y tiene que ser aprobado por los consejeros para que se puedan integrar. Pueden integrarse productores individuales, organizaciones, ejidatarios, siempre y cuando no haya más de un representante por organización o por grupo para no caer en cuestiones políticas o intereses políticos”.

Cuando se les preguntó acerca de la posición que tienen en el CMDRS los actores sociales, 45% declaró ser representante de ejido y 33% se asumió como productor, esto refleja que no asumen el carácter de consejeros sociales al cual tienen derecho. Sólo 17%, se considera consejero social dentro del CMDRS; y 5% se asumen como funcionarios debido a que colaboraron dentro de la Dirección de Fomento Agropecuario en la administración 2009-2012; sin embargo, antes asistían al consejo como productores (Figura 4).

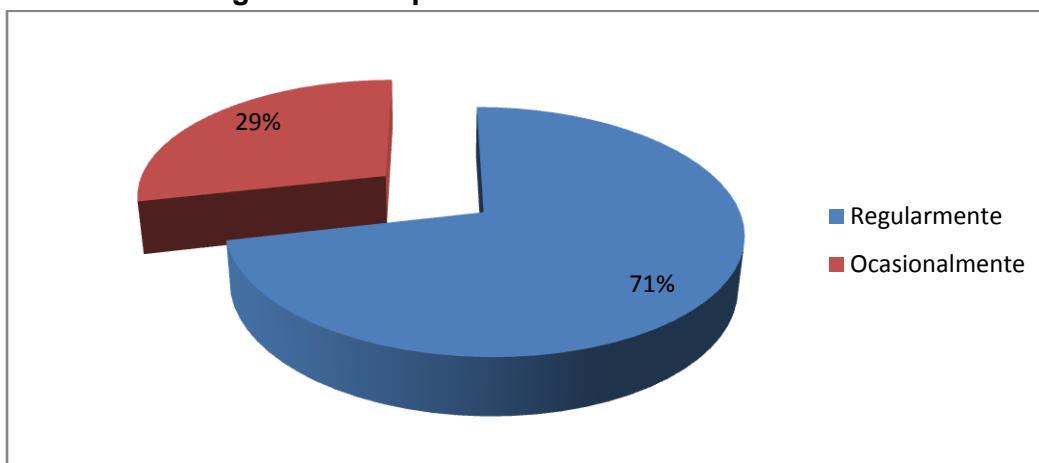
Figura 4. Posición que ha ocupado en el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo

Respecto a la frecuencia con la que asisten al CMDRS, 71% señaló ir regularmente a las sesiones cada mes, mientras que 29%, principalmente productores, indica que asistieron de manera ocasional debido a que no siempre tuvieron tiempo o interés sobre lo que se trataba en el Consejo (Figura 5).

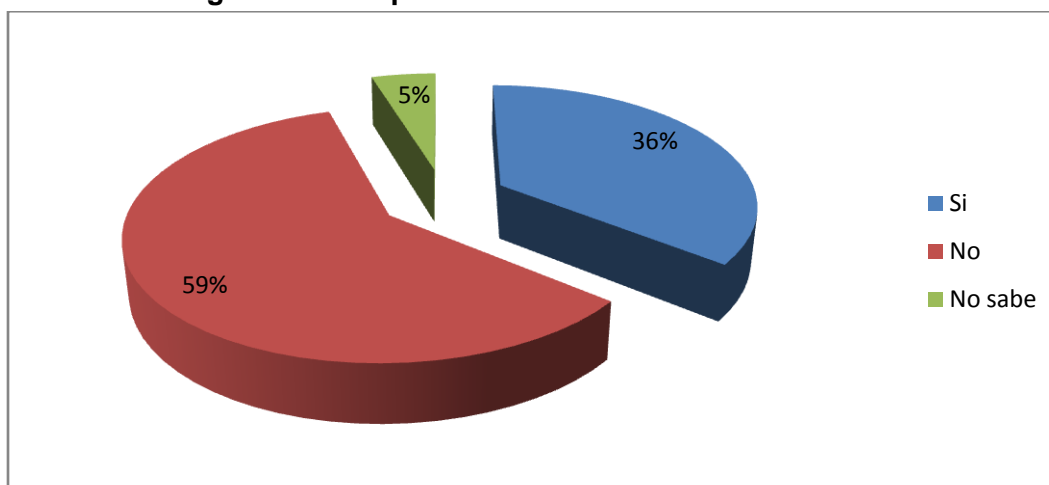
Figura 5. Con que frecuencia asiste al CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La percepción que tienen sobre la asistencia a las sesiones por parte de los actores sociales al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, 59% considera que no asisten la mayoría de los integrantes sociales, contra 36% que considera que si asisten la mayoría de los actores, y 5% no sabe (Figura 6).

Figura 6. Percepción sobre la asistencia al CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Con los datos anteriores puede interpretarse que la asistencia y permanencia de los actores sociales en Consejo es influida por dos factores. El primero, es la renovación de autoridades municipales cada tres años, que influyen en la

presencia de los actores sociales en gran medida porque su incorporación depende de la invitación institucional. El segundo factor es la renovación de comisariados ejidales quienes, por lo general designan a un representante ante el Consejo. Se destaca también que los actores sociales no se apropian como una figura protagónica dentro del CMDR pues no asumen el carácter de consejero social que los reviste con la facultad de injerir y participar activamente en las actividades pues no hace la petición por escrito ante el pleno.

También se resalta que la asistencia de los actores sociales a las sesiones mensuales no es constante, pues si bien es cierto que la mayoría indicó asistir con regularidad, la percepción que tienen ellos respecto a la asistencia de los demás es que no asisten todos, esto también se confirma con el análisis de las actas de sesión, que como se mencionó anteriormente la mayoría de los actores sociales sólo asisten en una ocasión y después dejan de participar.

6.3.4. Dinámica de la participación de los actores sociales en las sesiones del CMDRS de Texcoco

La participación de los actores sociales, en el CMDRS no sólo es asistir con frecuencia a las sesiones, sino que también es importante el comportamiento que tienen durante dicha sesión. Para conocerlo, se les cuestionó sobre su actuar en las reuniones. El 42.5% declara hacer uso de la palabra en algunas ocasiones, 40.5% señala que lo hace de manera regular, mientras que 16.7% indica sólo asistir y no toma la palabra en ninguna ocasión (Cuadro 16).

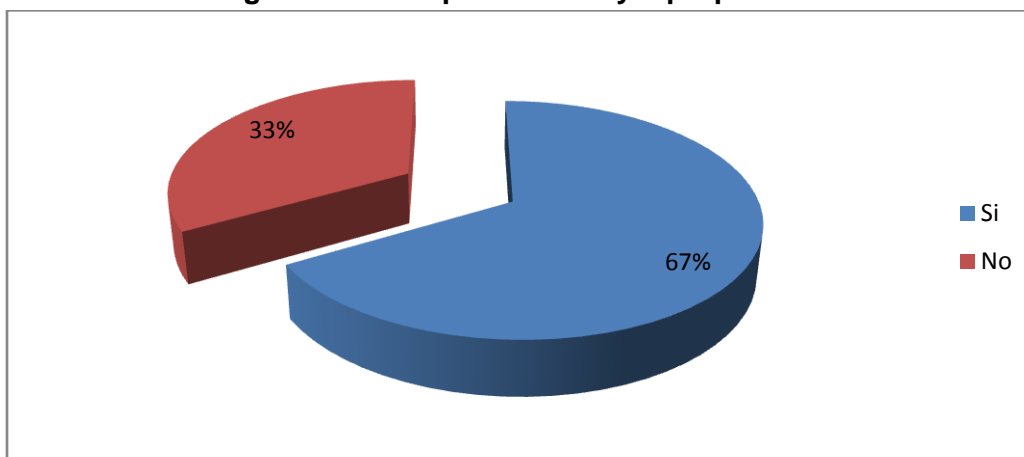
Cuadro 16. Hace uso de la palabra durante las sesiones.

Uso de la palabra	Frecuencia	%	% acumulado
Ninguna vez	7	16.7	16.7
Algunas veces	18	42.9	59.5
Regularmente	17	40.5	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Respecto a si realiza aportaciones o propuestas dentro de las sesiones, el 67% indica que si lo ha hecho en alguna ocasión, frente al 33% que señala no hacerlo (Figura 7).

Figura 7. Hace aportaciones y/o propuestas.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Para manifestar alguna inconformidad que tuviera durante el transcurso de la sesión, se les preguntó si replicaban cuando no estuvieran de acuerdo con algún tema tratado a lo que 40.5% respondió que casi siempre lo hace; 33.3% llega hacerlo alguna vez, mientras que 26.2% declara no contradecir nunca (Cuadro 17).

Cuadro 17. Replica cuando no está de acuerdo.

Opciones	Frecuencia	%	% acumulado
Nunca contradice	11	26.2	26.2
Algunas veces	14	33.3	59.5
Casi siempre	17	40.5	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Uno de los objetivos del Consejo es atender las demandas y necesidades del sector rural, por ello es importante que los actores sociales las manifiesten en este espacio. Al cuestionarlos al respecto, 45.2% señala que lo hacen algunas veces, 38.1% lo hace con regularidad, mientras que 16.7% indica no haberlo hecho (Cuadro 18).

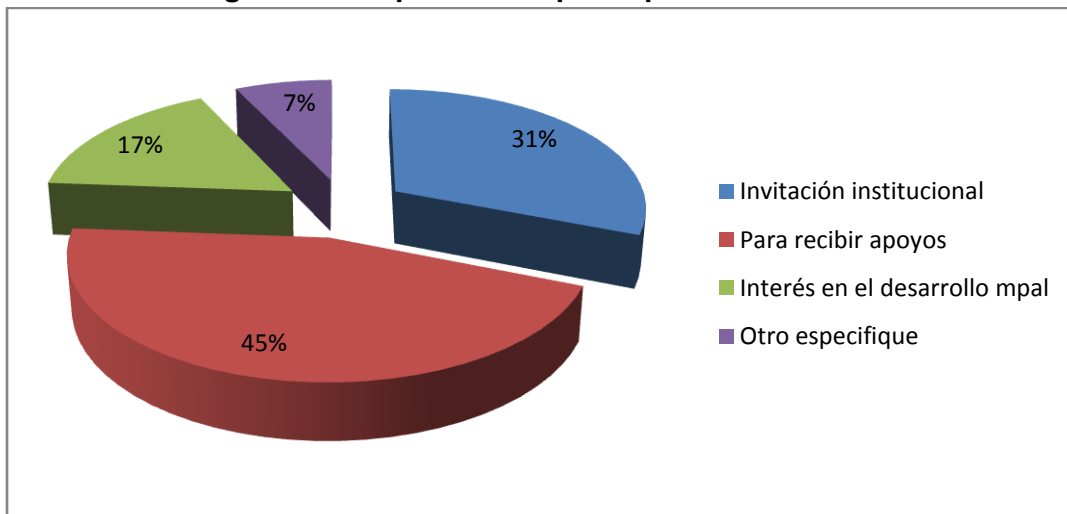
Cuadro 18. Manifiesta demandas y necesidades.

Opciones	Frecuencia	%	% acumulado
Ninguna vez	7	16.7	16.7
Algunas veces	19	45.2	61.9
Regularmente	16	38.1	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Los motivos que tienen los actores sociales para asistir a las sesiones del Consejo se relacionan principalmente para recibir algún apoyo o acceder algún programa institucional (45%); otros actores lo hacen por el compromiso que observan al ser invitados por las instituciones como SEDAGRO y el H. Ayuntamiento (31%); Desafortunadamente son los menos quienes asisten por interés en el desarrollo del municipio (17%) como se observa en la Figura 8.

Figura 8. Por qué decidió participar en el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Con base en los resultados obtenidos se puede decir que la dinámica de los actores sociales en las sesiones del Consejo es activo y propositivo pues la mayoría señala hacer uso de la palabra, realizar aportaciones y propuestas, manifestar sus demandas y necesidades y replicar cuando no está de acuerdo. Esto contrasta con lo observado durante las sesiones, donde sólo dos o tres actores sociales muestran un comportamiento activo y en ocasiones de

confrontación con las instituciones cuando no están de acuerdo, el resto de los asistentes se limita a escuchar y a votar los acuerdos. Los motivos que tienen para asistir al Consejo indican cierta dependencia institucional pues van principalmente para recibir apoyos o por cumplir con la invitación que les extienden los organismos institucionales.

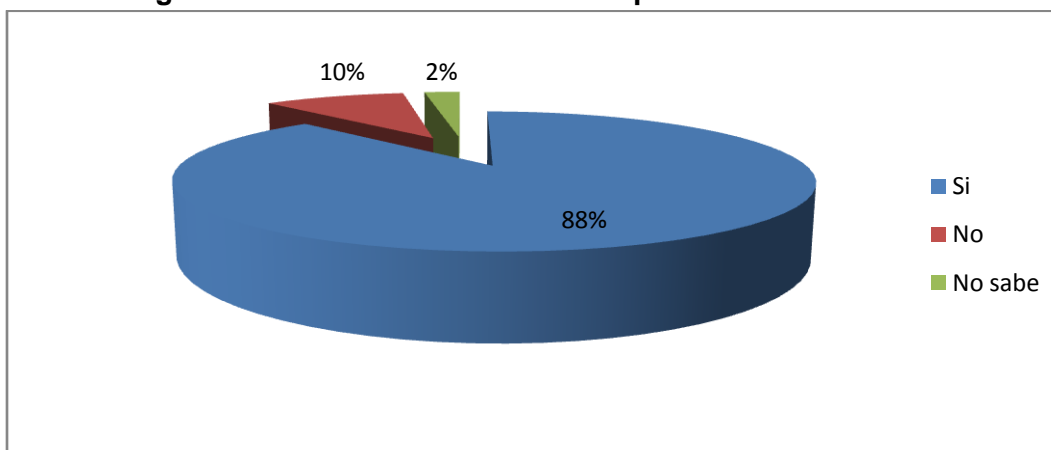
6.4. Proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales

Para que exista un buen proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales y puedan establecer una “visión común” para el desarrollo rural del municipio, es necesario que todos dispongan de información oportuna y veraz para establecer compromisos, actuar y evaluar sus resultados.

6.4.1. Cantidad y calidad de la información disponible para los actores sociales en el CMDRS

El conocimiento que tienen los actores sociales sobre la frecuencia de las sesiones del Consejo es importante pues indica por un lado que hay disposición institucional de integrarlos e interactuar con ellos y por el otro que los actores sociales están dispuestos para dicha interacción. Al respecto, 88% de los encuestados declaró saber que las reuniones son celebradas una vez al mes en la Casa de la Cultura del municipio, mientras que 12% indicó no saber cuándo sesiona el Consejo (Figura 9).

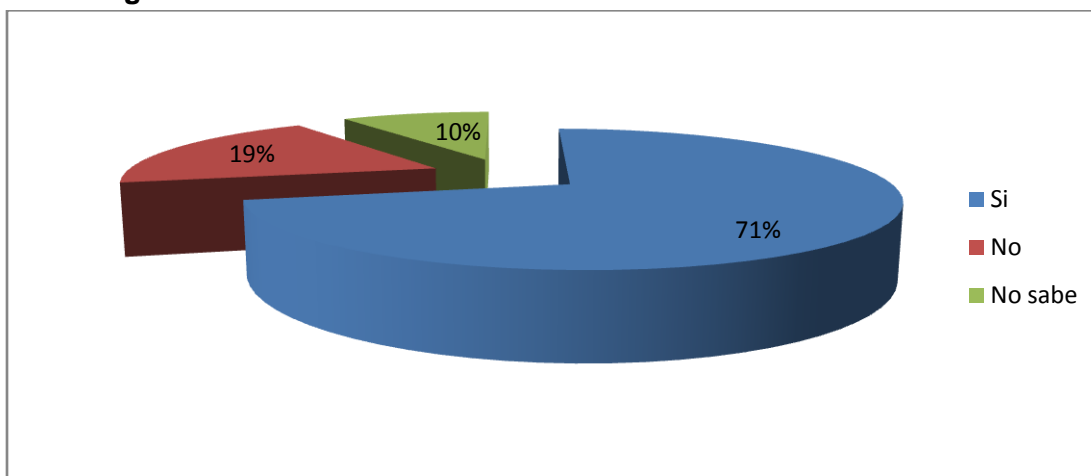
Figura 9. Conoce la frecuencia con que sesiona el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La opinión en relación a la frecuencia en que son celebradas las sesiones del Consejo es dicotómica (Figura 10). Toda vez que 71% considera que es adecuada debido a que les da oportunidad de asistir sin repercutir en sus actividades cotidianas, enterarse de los apoyos institucionales y difundirlos en su organización o ejido, aunque aclaran que a veces la información no es oportuna para poder participar en ellos. En contraste, 28% manifestó que no es adecuada la frecuencia de las sesiones argumentado la pérdida de tiempo debido a que no hay avances ni seguimiento de las acciones que realiza el Consejo (Cuadro 19).

Figura 10. La frecuencia de las sesiones del CMDRS es adecuada.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Cuadro 19. Frecuencia de las sesiones del CMDRS.

Motivos	Frecuencia	%	% acumulado
Da la oportunidad de asistir, informarse y hacer sus actividades cotidianas	13	31.0	31.0
Permite difundir los programas, proyectos y capacitaciones	3	7.1	38.1
Porque no estoy enterado de las sesiones	4	9.5	47.6
Porqué podemos seguir los acuerdos, difundir la información a los compañeros y participar de los proyectos	2	4.8	52.4
Se pierde el tiempo, no logramos nada y no hay seguimiento de lo que se hace, sólo se lee la orden del día	6	14.3	66.7
Se puede asistir e informarse pero no hay continuidad y planeación de los trabajos, sólo se lee la orden del día y no se nos considera para su elaboración.	3	7.1	73.8
Se puede dar seguimiento a los acuerdos y conocer la problemática del sector oportunamente	5	11.9	85.7
Se puede informar de los apoyos pero a veces las autoridades no avisan oportunamente para poder participar	6	14.3	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Los temas que se abordan en las sesiones son importantes, ellos indican la problemática y las acciones a realizar para el desarrollo rural del municipio. Los actores sociales señalaron (pudiendo indicar más de una opción) que con mayor frecuencia se abordan en la sesiones la difusión de los programas de desarrollo agropecuario, el financiamiento productivo, así como la conservación ambiental (73%). Posteriormente se encuentran los temas sobre educación y capacitación (50%) e infraestructura productiva (47.6%); los temas de menor interés son los servicios públicos (16.7%) y salud (14.3%) como indica el Cuadro 20.

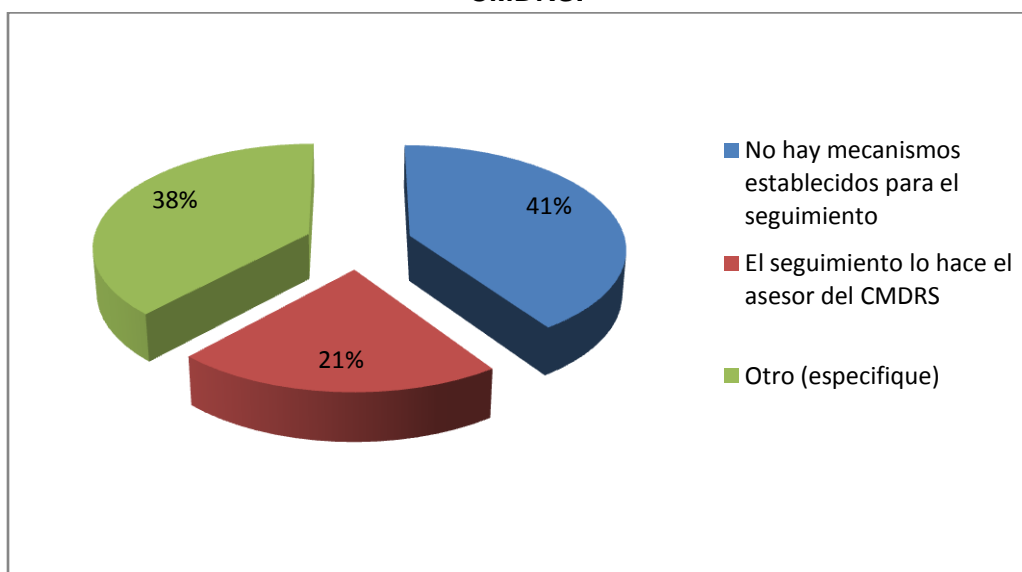
Cuadro 20. Temas que se tratan con mayor frecuencia en las reuniones del CMDRS.

Tema	Frecuencia	%	% acumulado
Programas de desarrollo agropecuario	31	73.8	100.0
Financiamiento productivo	31	73.8	100.0
Infraestructura productiva	20	47.6	100.0
Conservación del ambiente	31	73.8	100.0
Educación y capacitación	21	50.0	100.0
Salud	6	14.3	100.0
Servicios públicos	7	16.7	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Un factor importante para el sistema democrático participativo es la rendición de cuentas a los ciudadanos. En este sentido, el seguimiento de los acuerdos que celebra el Consejo es importante pues es un mecanismo para informar sobre la acción pública y sus resultados. Al respecto, la mayoría de los actores sociales consideran que no hay mecanismos establecidos en el CMDRS para hacer un seguimiento (40.5%); otros señalan que este es realizado por el asesor municipal del Consejo (21%); y algunos más indicaron otro medio para hacer el seguimiento (38%) como se muestra en la Figura 11.

Figura 11. Cómo se da seguimiento a los acuerdos y acciones que se plantean en el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Entre los que indicaron otra forma de seguimiento en los acuerdos y acciones del Consejo, 19% considera que es mediante la lectura del acta de la sesión anterior (como se indicó en el punto 4 del análisis de las actas de sesión descrito anteriormente) donde los productores pueden hacer el seguimiento de lo que les interesa. Por otra parte, 14% considera que el seguimiento lo hace la Dirección de Fomento Agropecuario del ayuntamiento; mientras que 4.8% no sabe cómo se da seguimiento de las acciones (Cuadro 21).

Cuadro 21. Otra forma de seguimiento a los acuerdos y acciones que se plantean en el CMDRS.

Opciones	Frecuencia	%	% acumulado
Con la lectura de las actas de la sesión anterior pero los productores tenemos que hacer seguimiento de lo que nos interesa porque las instituciones no lo hacen	8	19.0	81.0
Lo hace la dirección de Fomento Agropecuario del municipio	6	14.3	95.2
No sabe	2	4.8	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La elaboración y conocimiento sobre los documentos básicos del CMDRS (Reglamento Interno, Diagnóstico Municipal y Plan De Desarrollo Municipal), es fundamental para la acción de los actores sociales y por tanto para el funcionamiento del Consejo, por lo que se cuestionó a los actores sociales si se contaba con dichos documentos. Al respecto, sobre el Reglamento Interno, 59.5% indicó que si se elaboró, 23.8% no sabe y 16.7% señala que no se realizó. Sobre el Diagnostico Municipal, 40.5% declara que se elaboró, 38.1% indica que no y el 21.4% no sabe. Finalmente, sobre el Plan de Desarrollo Municipal, 66.7% señala haberse elaborado, 21.4% indica que no y 11.9% no sabe, tal como se muestra en el Cuadro 22.

Cuadro 22. De acuerdo a su información ¿Qué documentos se elaboraron en el CMDRS?.

Opciones	Reglamento Interno		Diagnóstico Municipal		Plan de Desarrollo Municipal	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Si	25	59.5	17	40.5	28	66.7
No	7	16.7	16	38.1	9	21.4
No sabe	10	23.8	9	21.4	5	11.9
Total	42	100.0	42	100.0	42	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Respecto a quienes elaboraron dichos documentos, 45.2% señaló que el Reglamento Interno lo realizó el componente institucional; 35.7% indica no saber; 16.7% respondió que ambos y; 2.4% que fue realizado por el componente social. Sobre el Diagnóstico Municipal 45.2% no sabe quién lo realizó; 35.7% indicó que fue el componente social; 11.9% considera que fue entre ambos y; 7.1% que fue el componentes institucional. Referente al Plan de Desarrollo Municipal, 35.7% indica que fue elaborado entre ambos componentes; 33.3% que fue el componente institucional; 28.6% no sabe y; 2.4% que fue el componente social (Cuadro 23).

Cuadro 23. Quién realizó dicho documentos.

Opciones	Reglamento Interno		Diagnóstico Municipal		Plan de Desarrollo Municipal	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Componente institucional	19	45.2	3	7.1	14	33.3
Componente social	1	2.4	15	35.7	1	2.4
Ambos	7	16.7	5	11.9	15	35.7
No sabe	15	35.7	19	45.2	12	28.6
Total	42	100.0	42	100.0	42	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Referente a si los entrevistados participaron en la elaboración del Reglamento Interno, 92.9% señala no haber participado, mientras que 7.1% de los encuestados indica que sí. Sobre el Diagnóstico Municipal, 90.5% no participó en su elaboración, y sólo 9.5% señala haberlo hecho. Respecto al Plan de Desarrollo Municipal, 78.6% no participó en su elaboración, frente a 21.4% que indica haber participado (Cuadro 24).

Cuadro 24. Participó en la elaboración de alguno de los documentos.

Opciones	Reglamento Interno		Diagnostico Municipal		Plan de Desarrollo Municipal	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Si	3	7.1	4	9.5	9	21.4
No	39	92.9	38	90.5	33	78.6
Total	42	100.0	42	100.0	42	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Finalmente, respecto al conocimiento que tienen sobre el contenido del Reglamento Interno, 69% no lo conoce, 19% tiene conocimiento sobre él, y 11.9% indica conocerlo poco. Sobre el Diagnóstico Municipal, 83.3% señala no tener conocimiento de su contenido, 14.3% si lo conoce y 2.4% lo conoce parcialmente. Referente al conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal, 76.3% no conoce el contenido, 14.3% si lo conoce y 9.5% indica conocerlo poco (Cuadro 25).

Cuadro 25. Conoce el contenido de los siguientes documentos.

Opciones	Reglamento Interno		Diagnóstico Municipal		Plan de Desarrollo Municipal	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Si	8	19.0	6	14.3	6	14.3
Poco	5	11.9	1	2.4	4	9.5
No	29	69.0	35	83.3	32	76.2
Total	42	100.0	42	100.0	42	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Con los datos anteriores, en general, se puede decir que el intercambio de información entre los actores sociales e institucionales que participan en el Consejo no es reciproco debido a que las instituciones acotan el proceso de comunicación al no involucrar activamente a los actores sociales. Esto es así porque la temática de los asuntos a tratar es determinada a la conveniencia del componente institucional, haciendo que los actores sociales se ajusten a ella.

De igual formano se cuenta con mecanismos claros para el seguimiento de los acuerdos celebrados en el Consejo y por tanto en la rendición de cuentas. Por lo que se puede considera que el Consejo sólo es difusor de información, más no un espació deliberativo que promueva el intercambio de opiniones entre actores sociales e institucionales.

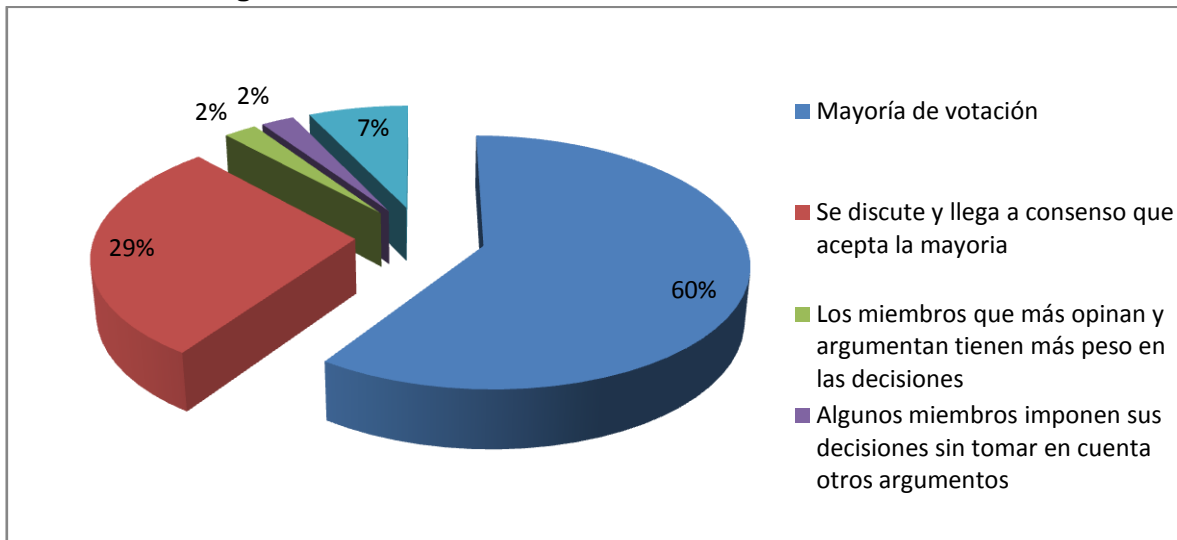
Finalmente, en la elaboración de los documentos básicos del Consejo, la participación social se limitó a la aprobación de estos sin ser considerados para su formulación y diseño, lo que a su vez se refleja en el poco conocimiento que tienen sobre dichos documentos, por tanto, la construcción de una “visión común” sobre las necesidades y demandas del sector es únicamente con un enfoque institucional, faltando así al espíritu democrático participativo de la LDRS.

6.5. Efectividad de la acción pública

Idealmente, en el proceso de deliberación para la toma de decisiones que se da dentro de las sesiones del Consejo implica que debe haber claridad de exposición y comprensión de los temas que se abordan para que se pueda llegar a un consenso sobre la acción pública, es decir, que los temas sociales e institucionales sean discutidos activa y propositivamente para su atención.

Al respecto, se cuestionó a los actores sociales ¿cómo se toman generalmente las decisiones y/o acuerdos en las reuniones del CMDRS? 60% indicó que es por mayoría de votación; 29% señaló que primero se discute el tema para llegar a un consenso que acepte la mayoría; 2% considera que los miembros del consejo que más opinan, tienen mayor injerencia en las decisiones; otro 2% indicó que algunos miembros imponen sus decisiones sin tomar en cuenta a los demás; finalmente resalta 7% que otra vía, declarando que las decisiones son tomadas unilateralmente por las instituciones, pues estas sólo les explican de que se trata para votar (Figura 12).

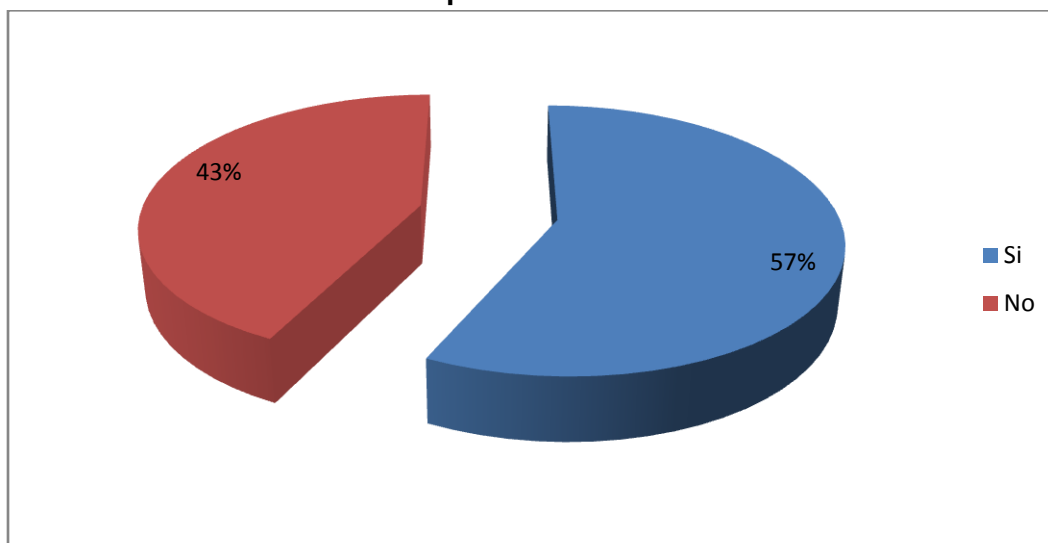
Figura 12. Cómo se toman las decisiones en el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La acción pública debe estar basada en las necesidades y demandas de los actores sociales por lo que se cuestionó al respecto; 57% consideró que las acciones que realiza el Consejo si están basadas en sus necesidades, frente a 43% que indicó lo contrario (Figura 13).

Figura 13. Las acciones se deciden con base en las necesidades de los productores.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Se indagó también sobre cuáles son los obstáculos que tienen los actores sociales para que su opinión sea tomada en cuenta en el Consejo, al respecto, el principal

motivo argumentado fue la falta de comunicación entre representantes de las organizaciones o ejidos y sus asociados (23.8%); otros perciben que los actores sociales obedecen a otros intereses (16.7%); posteriormente algunos señalaron que es porque no se invita a participar a los productores o porque asisten pocos a las sesiones (14.3% respectivamente); también se argumentó la falta de información para que puedan tomar decisiones (11.9%); finalmente, los menos señalaron simplemente que en la reuniones no es tomada en cuenta la opinión de los productores (4.8%) como se muestra en el Cuadro 26.

Cuadro 26. Qué obstaculiza que la opinión de los productores se tome en cuenta en el CMDRS.

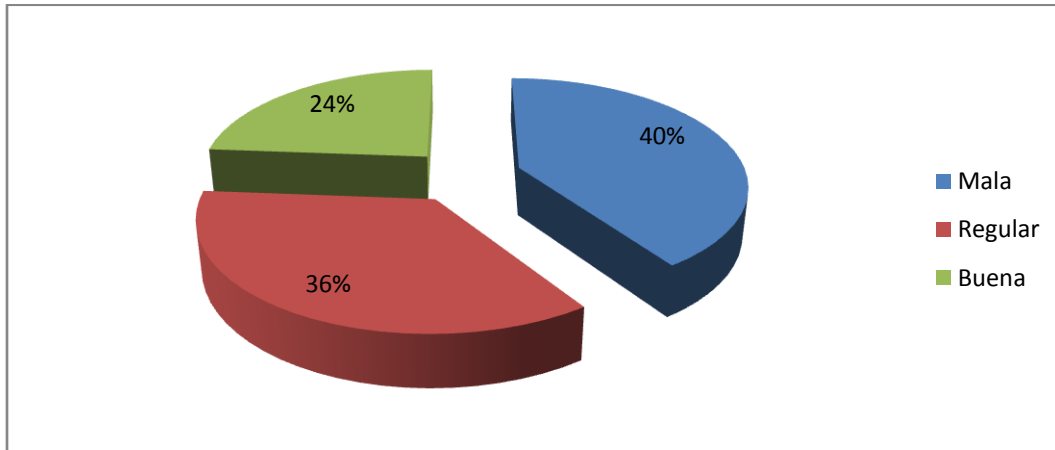
Opinión	Frecuencia	%	% acumulado
No se invita a participar a los productores	6	14.3	14.3
Asisten pocos representantes sociales a las reuniones	6	14.3	28.6
Falta de comunicación entre representantes y asociados	10	23.8	52.4
Los actores sociales obedecen a otros intereses	7	16.7	69.0
Productores y representantes no tienen información suficiente para tomar decisiones	5	11.9	81.0
No se toma en cuenta en las reuniones la opinión de los productores	2	4.8	85.7
Otra (especifique)	6	14.3	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

6.5.1. Satisfacción de demandas y necesidades

Respecto a cómo la acción pública del Consejo responde a las necesidades y demandas del sector rural del municipio, la opinión de los entrevistados en general es negativa; 40% consideró que esta es mala; 36% señaló que ha sido regular; y únicamente 24% indicó que la gestión y acción pública han sido buenas como se muestra en la Figura 14.

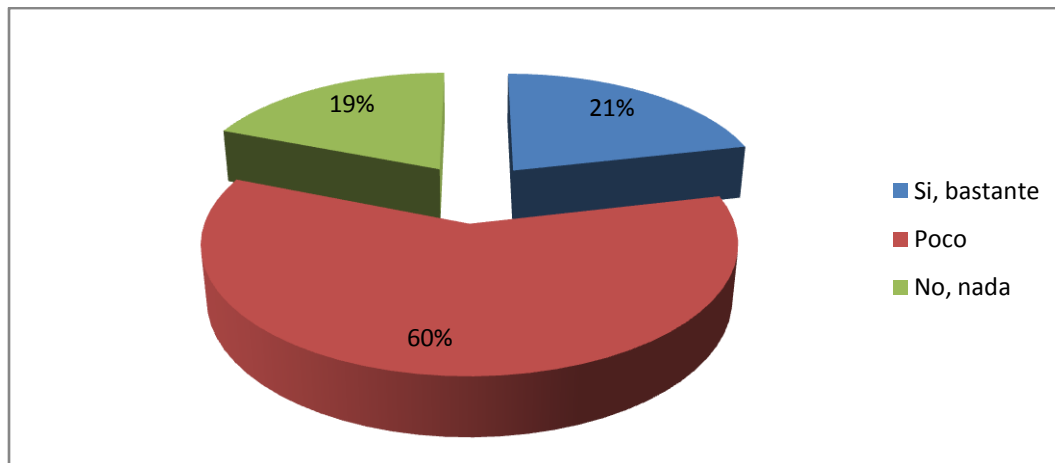
Figura 14. Cómo califica las gestiones y acciones que ha llevado a cabo el CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

La percepción que tienen los actores sociales sobre si el Consejo han beneficiado a la sociedad rural del municipio también es negativa, pues 60% consideró que ha sido poco el beneficio pues no se atienden sus demandas; 19% declaró que en realidad no se ha beneficiado nada; y los más positivos, 21% establece que si ha beneficiado bastante (Figura 15).

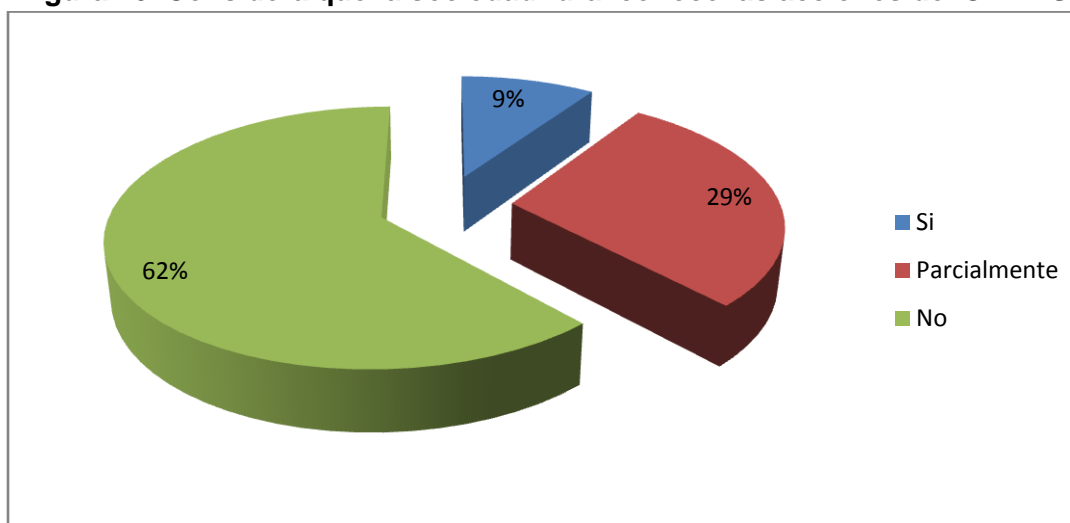
Figura 15. Considera que las acciones del CMDRS han beneficiado a la sociedad rural.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Referente a si consideran que la sociedad rural del municipio conoce las acciones que realiza el Consejo, 62% señaló que no; 29% declaró que parcialmente y 9% considera que si son conocidas las acciones del CMDRS (Figura 16).

Figura 16. Considera que la sociedad rural conoce las acciones del CMDRS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Finalmente, se les preguntó a los encuestados que sugerencia darían al Consejo para mejorar su funcionamiento. Al respecto, las opiniones van entorno a promover la participación de los actores sociales, a tener mayor transparencia en la acción pública, y hacer un mejor uso de los recursos públicos: destinar más apoyo y mejor distribución de los recursos para cumplir con los compromisos establecidos(21.4%); mayor participación de los productores (19%); compromiso y honradez de los funcionarios (19%); conciencia en las instituciones y los productores para trabajar en conjunto y capacitación accesible a los productores (11.9%); un mayor presupuesto, que la información sea oportuna y que la sociedad se interese más por el sector (11.9%); ser puntuales las reuniones, dar seguimiento y mayor difusión de lo que hace el Consejo (2.4%); finalmente que la evaluación del Consejo se realice por personas independientes de las instituciones (2.4%) como se muestra en el Cuadro 27.

Cuadro 27. Qué sugiere para mejorar el funcionamiento del CMDRS.

Sugerencia	Frecuencia	%	% acumulado
Compromiso y honradez de los funcionarios hacia el campo, que no usen el cargo como trampolín político y reconozcan el trabajo de los ejidos	8	19.0	19.0
Conciencia de Instituciones y Productores para trabajar conjuntamente y capacitación accesible a productores	5	11.9	31.0
Formar una comisión de vigilancia para ver el cumplimiento y dar continuidad a los trabajos que realice el consejo y menos trámites burocráticos	5	11.9	42.9
Más apoyos y mejor distribución para dar continuidad y se cumpla lo que se promete	9	21.4	64.3
Mayor participación de los productores para que puedan presionar y sea un consejo para ellos y no de instituciones	8	19.0	83.3
Mayor presupuesto para el sector, que la información sea oportuna, y que la sociedad se interese más por el campo porque de ahí todos vivimos	5	11.9	95.2
Puntualidad en las reuniones, se dé seguimiento y mayor difusión de lo que hace el consejo y asistencia técnica a los productores	1	2.4	97.6
Que evalúen personas independientes de las instituciones las funciones del consejo	1	2.4	100.0
Total	42	100.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación de campo.

Se puede decir con base en los resultados anteriores, que la acción pública del Consejo no es efectiva para atender las demandas y necesidades del sector rural

del municipio. Esto es así porque los actores sociales no encuentran en la mayoría de los casos un beneficio real que permita satisfacer sus demandas y necesidades, por lo que la percepción sobre la acción pública del Consejo es negativa debido a que en realidad el proceso de deliberación para la toma de decisiones, no es participativo ni propositivo debido al control que ejerce el componente institucional sobre este, lo que impide que la temática social sea escuchada. De ahí que las sugerencias para mejorar el funcionamiento del Consejo van encaminadas a promover la participación de los actores sociales, brindarles capacitación y a tener mayor transparencia y uso de los recursos públicos para el desarrollo del sector.

6.6. Comprobación de Hipótesis

Las hipótesis establecidas en esta investigación giraron en torno al alcance real que tiene la participación de la sociedad en un espacio público como lo es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el Municipio de Texcoco, Estado de México para impulsar procesos de desarrollo. Así los supuestos establecidos de manera específica fueron los siguientes:

“Los actores sociales del CMDRS del municipio de Texcoco, Estado de México no son representativos de la sociedad rural del municipio”. De acuerdo con los resultados obtenidos, esta hipótesis se comprueba por dos factores, uno institucional y otro social. El primero y más importante es que no todas las localidades y sectores productivos con actividad rural del municipio se encuentran presentes en el Consejo. Esto es así porque el componente institucional limita el acceso para hacerlo operativo, acotando la ubicación de celebración a un sólo espacio e incorporando a la mayor parte de actores sociales afines a él, esto último se refleja sobre todo en los periodos de cambio de administración municipal, donde prácticamente se renueva todo el Consejo. Estas acciones contradicen la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que promueve la incorporación de toda la sociedad rural. En segundo lugar, es que la mayoría de los actores sociales que asistieron al Consejo, lo hicieron sólo una ocasión y los que se mantienen, muestran una asistencia intermitente y dependiente a los apoyos

institucionales, por lo que son pocos los actores sociales que asumen una actitud de corresponsabilidad para la acción pública siendo activos y propositivos en el Consejo.

“El proceso de comunicación entre actores sociales y gubernamentales en la definición de necesidades y acciones para atender las demandas del sector, está influido por la cantidad y calidad de la información de que disponen los actores sociales para actuar.” Fue el segundo supuesto de la investigación, y también se comprueba en la medida que el proceso de comunicación es acotado por el sector gubernamental. Esto es así por tres factores: el primero es que el intercambio de información no es recíproco debido a que las instituciones determinan la temática de las sesiones, haciendo que los actores sociales se ajusten a esta, acotando el proceso de comunicación a la difusión de información institucional sin promover efectivamente el intercambio de opiniones y la confluencia de intereses entre la sociedad rural. Un segundo factor que refleja la unilateralidad en la comunicación reside en la elaboración del Reglamento Interno, Diagnóstico Municipal y Plan de Desarrollo pues los actores sociales sólo son considerados para su aprobación, más no en su formulación y diseño, por lo que la acción social es reducida y ajustada a los planteamientos institucionales que suelen ser técnico y poco claros para el componente social, quien muchas veces vota los acuerdos sin comprender la temática tratada y sin manifestar sus dudas. Finalmente, el tercer factor que limita el proceso de comunicación, es que no se cuenta con mecanismos claros para el seguimiento y evaluación de los acuerdos del Consejo por lo que la acción pública se torna opaca.

El tercer supuesto de la investigación fue planteado en términos de que “La acción pública del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Texcoco, Estado de México, no satisface las demandas y necesidades de los actores sociales que participan en él.” Este también se comprueba en la medida que los actores sociales manifestaron no tener un beneficio real que permita satisfacer sus demandas y necesidades pues el proceso deliberativo para la toma de decisiones es controlado por el componente institucional del Consejo, lo que

limita que sean escuchados y atendidos sus planteamientos; por lo que la acción pública se adecua a la agenda institucional y no a dar satisfacción a las demandas y necesidades de los actores sociales como se mostró también con los proyectos estratégicos: el corredor de trigo y el corredor cunícula que fueron desarrollados únicamente por el componente institucional, sin considerar las demandas y necesidades de los productores por lo que estos no se apropiaron de dichos proyectos.

Así, la hipótesis general de la investigación fue establecida como “El alcance de la participación social en el CMDRS es limitado porque no hay una representación legítima de la sociedad rural del municipio y porque no hay un proceso de comunicación efectivo entre los actores sociales y gubernamentales en la definición de necesidades y acciones para atender las demandas del sector.” Considerando los resultados anteriores, la hipótesis fue comprobada.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

7.1. Conclusiones

La presente investigación tuvo por objetivo comprender el alcance real de la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, Estado de México, a través de tres elementos: la legitimidad y el proceso de comunicación entre los participantes, así como la efectividad de la acción pública del Consejo para atender la demandas del sector. Con base en dicho objetivo y los resultados obtenidos, se concluye que:

La legitimidad de los actores sociales en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, se ve comprometida por factores político-institucionales que limitan la representatividad y participación de la sociedad rural y de los sectores productivos ante el Consejo tal como establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 24. Dichos factores son el control sobre la incorporación de los actores sociales, es decir, las instituciones principalmente locales, deciden quién participa y en donde participan; pues la invitación para integrarse al Consejo se extiende primordialmente a los actores sociales afines a los intereses políticos-gubernamentales de las administraciones locales en turno, y no necesariamente buscando la representatividad del sector rural del municipio; así mismo, el lugar para sesionar es fijado por las instituciones, limitándolo a un solo espacio que no necesariamente llega a ser accesible para todos los actores sociales del sector.

Por otra parte, la mayoría de los actores sociales presentes en el Consejo, muestran una asistencia intermitente y dependiente a los apoyos institucionales, por lo que su actitud sigue siendo pasiva y no activa y propositiva como se esperaría que fuera en el orden institucional ciudadanizado. En este sentido y de acuerdo con Ziccardí (2010), la incidencia de actores sociales en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, es institucionalizada por ser producto de un mandato legal, sin embargo, también es claramente clientelista al evidenciarse la incorporación de actores sociales afines a las instituciones locales, lo que resta legitimidad a la acción pública del Consejo.

El proceso de comunicación entre los actores sociales e institucionales no es efectivo para definir las prioridades, la planeación y distribución de los recursos como establece el artículo 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, pues este es acotado por las instituciones, haciendo que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, sea un foro para la difusión de información gubernamental, más no para intercambiar opiniones y debate de ideas con la sociedad rural sobre la acción pública en el establecimiento de líneas de acción y estrategias, uso de recursos y rendición de cuentas. Esto se debe a que las instituciones deciden la temática de las sesiones, proporcionan información a destiempo y de manera técnica haciendo que no llegué a ser comprendida completamente por los actores sociales, limitando así su acción, esto se refleja también en la elaboración de los documentos básicos del Consejo y los proyectos que ejecuta, pues los actores sociales no son integrados en su elaboración y diseño, únicamente son considerados para su aprobación, previa exposición de estos ante el pleno. Por lo anterior, siguiendo a Canto (2010) y a Bolos (2004), el nivel de la participación en el Consejo es de información pues se difunde principalmente la temática gubernamental, tornando inequitativamente el proceso de comunicación pues se limita la participación social exclusivamente a la recepción de información para evitar la confrontación con los actores sociales y sus intereses, aunado a que estos son afines a las instituciones.

La acción pública del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable no es efectiva pues esta no es tendiente a satisfacer las demandas y necesidades de los actores sociales que participan en él, sino que se ajusta a la oferta de los programas que ofrecen las instituciones presentes en el Consejo, quienes, como se mencionó controlan y acota el proceso de deliberación para la acción pública. Esto se refleja en la opinión de los actores sociales quienes manifestaron no tener un beneficio real que permita satisfacer sus demandas y necesidades.

De manera general, se concluye que la participación ciudadana en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco no es efectiva ante los

límites y controles que ejercen las instituciones presentes en él sobre dicha participación, haciendo del Consejo un espacio público que cumple en lo operativo al estar constituido y activo, pero que falta al espíritu democrático participativo con el cuál fue concebido, al no procurar la representatividad de la sociedad rural y los sectores productivos y al acotar el proceso deliberativo para la acción pública, orientándola a sus fines, más no a las necesidades reales del sector rural, por lo que la acción pública del Consejo no se legitima ante el sector rural del municipio.

La situación de la participación social en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable anteriormente descrita, prevalece por que la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como su reglamento, no son claros y precisos para incorporar a los actores sociales a los espacios de participación como son los Consejos, prestándose a la “adaptabilidad de la norma” como refieren Merino y Macedo (2006), es decir, no se adoptan los principios democráticos de la Ley en el ámbito local para integrar con un Consejo representativo y plural de la sociedad rural, donde se privilegie la deliberación para la acción pública, sino que se tiende a adaptar los marcos normativos a las necesidades de los gobiernos locales.

7.2. Recomendaciones

Por lo anterior, las siguientes recomendaciones se formulan con la finalidad de aportar al desarrollo del sector rural en el municipio de Texcoco y para mejorar la interacción socio estatal en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

1. Fortalecer la representatividad de los participantes sociales e institucionales del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, para lo cual es necesario mejorar la representatividad social extendiendo la invitación a todos los representantes de la sociedad y sectores productivos rurales del municipio para que participen en el Consejo. En el orden institucional conviene que se integren las instituciones que a nivel local correspondan a la Comisión Intersecretarial que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para impulsar integralmente el desarrollo del sector primario.

2. Fortalecer y efficientar el proceso de comunicación entre actores sociales e institucionales que integran el Consejo, para ello es necesario: deliberar la convocatoria en tiempo y forma a los participantes ser puntuales en las sesiones; mejorar el proceso deliberativo para la acción pública, integrando en los procesos de formulación, diseño, elaboración, ejecución y evaluación a los actores sociales; exponer la información institucional sin tecnicismos para hacerla comprensible; generar confianza y motivación en los actores sociales para que manifiesten libremente sus opiniones; hacer disponibles las actas de sesión a los actores sociales para que estos puedan hacer seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados en el Consejo.

3. Contar con un Consejo itinerante por las localidades del municipio permitiría una mejor comprensión y atención de las necesidades del sector rural y así detonar su desarrollo. Si bien es cierto que el reglamento interno no indica que las sesiones del Consejo puedan ser itinerantes, tampoco las limita a ser realizadas en un espacio específico por lo que se recomienda abrir el espacio y hacer más accesible a los actores sociales.

4. Aprovechar las potencialidades y conocimientos en la producción florícola, pecuaria y agrícola que tienen los productores del municipio y elaborar proyectos estratégicos con base en dichas actividades y en colaboración directa con ellos.

5. Incentivar la apropiación del Consejo en los actores sociales para que a pesar de los cambios en las administraciones locales o del asesor municipal, se mantenga en funcionamiento y la temática del Consejo, para dar continuidad a los trabajos realizados y no comenzar de cero en cada administración local.

6. Generar un archivo público para la consulta de los documentos básicos del Consejo, así como de las actas de sesión y los convenios celebrados para que los

actores sociales puedan dar seguimiento a las acciones públicas del Consejo y transparentar su funcionamiento.

7. Fortalecer y efficientar el proceso de comunicación entre los representantes sociales que asisten al Consejo y sus representados en las localidades u organizaciones para informar y participar en las actividades que se realizan en él.

A nivel normativo se recomienda:

8. Elaborar reglas básicas y claras que garanticen la representatividad de la sociedad rural en los Consejos municipales.

9. Definir mecanismos claros y eficientes para la comunicación entre actores sociales y gubernamentales que permitan que la información sea oportuna y accesible a los representantes sociales.

10. Establecer mecanismos claros para la rendición de cuentas dentro del Consejo Municipal de desarrollo Rural Sustentable.

11. Dotar de recursos al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable para que pueda atender las necesidades del sector rural y no que no esté sujeto a los planes y proyectos de las instituciones de la Comisión Intersecretarial.

12. Establecer una vicepresidencia en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable asignada a un representante social que pueda fortalecer el trabajo y la continuidad en las sesiones del Consejo.

En la actualidad, la realidad del sector rural requiere un Consejo dinámico, responsable y efectivo, y lo será en la medida que no espere que los problemas se resuelvan desde arriba, es decir, desde las instituciones, relegándolo a ser una estructura burocrática más.

Los acuerdos entre actores sociales y productivos, academia e intelectuales y en general de la sociedad civil, se asumen como ejercicios permanentes, renovables y retro- alimentadores en procesos continuos de aprendizaje. El punto de partida para la realización de estos acuerdos consiste en articular los diversos circuitos que hoy fragmentan a los actores sociales en su participación efectiva. Un Consejo responsable y con respuesta efectiva, lo es en la medida que establece diversos ámbitos de convergencia de fuerzas sociales y en la deliberación pública para construir estrategias conjuntas que logren un desarrollo rural sustentable, bajo la óptica de la eficiencia con una distribución social más equitativa de sus frutos.

Una política consistente para la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable debe ser producto de una sociedad apropiada y comprometida con este espacio público, que pueda trascender los ciclos electorales, cuyo más importante patrimonio es la certeza y la continuidad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Araujo, C. 2005. Re-definiendo el espacio urbano y rural en México: ¿es posible una mejor caracterización de la diversidad municipal?. PNUD México, No. 16. 19pp. en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Araujo_final_2005.pdf

BMPBG. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2009-2012. En: <http://www.texcoco.gob.mx/>

Benecke, D. 2001. Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación. En Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (eds.), Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), pp. 204.

Bolos, S. 2003. Organizaciones sociales y gobiernos municipales. México, Universidad Iberoamericana, pp. 335.

-----2010. Espacios e instrumentos de la participación ciudadana: alcances y limitaciones. Entretextos-UIA León, en: <http://amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf>

Boltvinik, J. 1999. Conceptos y medidas de pobreza. Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI Editores. México.

Boutros, G. 2003. La interacción entre democracia y desarrollo. Informe síntesis. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf>

Caire, G. 2009. Descentralización participativa en ausencia de recursos: Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México.

Canto, M. 2010. Introducción. En Manuel Canto Chac (comp.). Participación ciudadana en las políticas públicas. Siglo XXI. México,

----- s/a.Las Políticas Públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

Carreón, J. 2007. Nahuas de Texcoco. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo. 55p. En: <http://www.cdi.gob.mx>

Castro, J.2001. Reformas de Segunda Generación, Integración Regional y Descentralización Política.En Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (eds.), Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), pp. 204. Argentina,

CEDRSSA. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria. 2007.Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Avances en su Instrumentación. En: <http://www.cedrssa.gob.mx/>

Cerroni, H. 1997.Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI. México.

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2012. Oferta educativa en Texcoco.

En:http://www.conacyt.gob.mx/Becas/feria/Documents/13a_Feria_Informacion_Texcoco.pdf

Del Campo, E. s/a. Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas. En:

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-29.pdf>

Escobar, A. 2004. Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. En:

http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071817952004000100007&lng=es&nrm=iso

Estrategia de Desarrollo Rural Territorial 2011-2012. 2011. Diagnostico Regional actualizado e informe de los modelos económicos (red de valor) rentables identificados, priorizados, seleccionados y validados.

Fung, A. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. en: <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>

Gallegos, E. 2012. Volver a preguntar para que la democracia. En José Luis Calva (coord.), La agenda de la democracia en México. Análisis Estratégico para el Desarrollo Vol. 15. Consejo Nacional de Universitarios. México. pp.326.

Graham C., Grindle M., Lora E. y Seddon J. 1999. Reformar es posible: Estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina. Inter-American Development Bank. Washington. D.C.

Habermas, J. 1987. Acción comunicativa. En: <http://aquileana.wordpress.com/2007/12/18/junger-habermas-teoria-de-la-accion-comunicativa/>

Herrera, F. 2009. Apuntes sobre las instituciones y los programas del desarrollo rural en México. Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. Vol.17, núm. 33, pp.8-39. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/417/41711583001>.

Hevia, F. 2012. Participación ciudadana institucionalizada en México. En José Luis Calva (coord.), La agenda de la democracia en México. Análisis Estratégico para el Desarrollo Vol. 15. Consejo Nacional de Universitarios. México. pp.326.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía. 2007. Censo Ejjidal 2007. En: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=17351&s=est>

----- 2009. Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Texcoco, México en: www.inegi.org.mx/contenidos/topografía/compendio.aspx

-----2010.México de Cifras en: <http://www.inegi.org.mx/movil/MexicoCifras/mexicoCifras.aspx?em=15099&i=e>

INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. 2007. Enfoque de Desarrollo Territorial. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de trabajo No. 1. Ed. INTA pp. 20

Krause, M. 2001. Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante. En Dieter W. Benecke y Alexander Loschky (eds.), Descentralización Institucional. Reformas de segunda generación, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), pp. 204.

La Jornada. 2007. Avanza la deforestación en Texcoco. En:<http://www.jornada.unam.mx/2007/07/16/index.php?section=estados&article=037n2est>

LDRS. Ley de Desarrollo Rural Sustentable.2001. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>.

López, C. 2006. "Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Larraínzar, Chiapas. ¿Instancia para el desarrollo local?. Tesis de Maestría: Colegio de Postgraduados. México.

Moreno, E. 2009. Características territoriales, ambientales y sociopolíticas del Municipio de Texcoco, Estado de México. Quivera, vol. 9, núm. 1, 2007. Universidad Autónoma del Estado de México. México. pp. 177-206.

Merino, M. y Macedo, I. 2005. La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Gestión y Política Pública Vol. XV, No. 2, II semestre de 2006 pp. 411-456

Patrón, F. s/a. Recursos Federales Transferidos a Municipios. CIDE, A.C. en: <http://iglom.iteso.mx/PDF/fpatron.PDF>

Pérez, J. 2007. La planeación y el desarrollo rural. Mc editores. México.

Pineda, J. 2010. Gobernanza, participación y territorio. Los avá del Ecuador y su proceso organizativo. Tesis de Maestría en ciencias sociales con mención en estudios socioambientales. FLACSO. Ecuador.

Plan de Desarrollo 2012-2017 Región XI Texcoco. 2012. "Programa Regional 2012-2017. Gobierno de Estado de México. En: www.edomexico.gob.mx

REA. Real Academia Española. En: <http://lema.rae.es>

Reyes, G. 2001. Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. Universidad Complútense de Madrid. En: <http://www.cusur.udg.mx/fodepal/Articulos%20referentes%20de%20Des%20Sustr/otros%20art.%20de%20Des%20Sust/teorias%20del%20desarrollo%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>

Rodríguez, L. Pacheco, L., Zabala, J. 2008. Pteridofitas indicadoras de alteración ambiental en el bosque de San Jerónimo Amanalco, Texcoco, México. Revista de Biología Tropical, Vol.56, núm 2. Universidad de Costa Rica. En: redalyc.org/articulo.oa?id=44918833019

SAGARPA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 2005. Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y municipalización de Alianza para el Campo. En: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/7/municipalizacion.pdf> (fecha de consulta 10/02/2011)

Sandoval, C. 2002. Investigación cuantitativa. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior. Bogotá. Colombia.

Sen, A. 2000. Desarrollo y libertad. España. Planeta.

Servicio Geológico Mexicano. 2011 Panorama Minero del Estado de México. En: http://www.sgm.gob.mx/pdfs/EDO_MEXICO.pdf

Serrano, E. 1991. *Habermas: Legitimidad y discurso práctico*. ITAM. En: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/sec_1.html

Tamayo, F., y Hernández. F. 2004. Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción. En: Rafael Tamayo Flore y Fausto Hernández Trillo (coords), *Descentralización, Federalismo y Planeación Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*. CIDE, Tecnológico de Monterrey, Woodrow Wilson, Porrúa. México. Pp. 270.

Urán, O. 2007. La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>

Valles, J. 2006. Capital social y funcionamiento de los consejos de desarrollo rural sustentable municipales en el oriente del Estado de México. Tesis de Maestría: Colegio de Postgraduados. México.

Veltmeyer, H. 2003. La búsqueda de un desarrollo alternativo. En: en contra del neoliberalismo. El desarrollo basado en la comunidad en América Latina. En Henry Veltmeyer y Anthony O'Malley (coords), *La búsqueda de un desarrollo alternativo*, México, Universidad de Zacatecas, Porrúa.

Vivar R. 2007. Dominación política y deterioro del bosque ejidal en México: análisis microsocial con enfoque agroecológico de un ejido forestal de Texcoco. México. Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba, España.

Wikipedia.org. 2011. Texcoco. En: http://es.wikipedia.org/wiki/Textcoco#Textcoco_en_la_actualidad

Zarate, G.2006.Los Consejo Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y su importancia en el desarrollo local. Un estudio de caso. México.Tesis de Maestría: Universidad Austral de Chile. Valdivia-Chile.

Ziccardi, A. 2010. Sobre la participación Ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En Manuel Canto Chac (comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas. Siglo XXI. México.

IX. ANEXOS

Anexo 1. Estructura del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable según el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.



Anexo 2.

Guía de entrevista para actores institucionales del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Texcoco, Estado de México.

Objetivo: recabar información sobre la participación social en el Consejo Municipal del Desarrollo Rural Sustentable.

Fecha: _____

Nombre: _____

Institución a la que representa y cargo: _____

Tiempo de representar a la Institución: _____

1. ¿Cuál es su función dentro del consejo?
2. ¿Qué instituciones participan en el CMDRS? (federales, estatales y municipales)
3. ¿Qué actores sociales y/o organizaciones participan en el CMDRS? (agrícolas, floricultores, pecuarios, etc.)
4. ¿Cómo se fomenta la participación de los actores sociales y/o organizaciones del municipio en el CMDRS?
5. ¿Cómo se decide la integración del CMDRS?
6. ¿Qué necesitan los actores sociales y/o organizaciones para integrarse al CMDRS?
7. ¿Quién organiza y convoca a las sesiones?
8. ¿Cómo se establece el orden del día?
9. ¿Cómo se formula el reglamento interno del CMDRS y que elementos se consideran para integrarlo?
10. ¿Cómo planean y que elementos consideran para realizar el Diagnóstico, Plan de Desarrollo Municipal?
11. ¿Cómo se da la gestión de los programas que ofrece el CMDRS y la gestión de las demandas sociales?

12. ¿Cómo se eligen los proyectos para ser apoyados con recursos o para gestionarlos en otras instancias?
13. ¿Quién toma y da seguimiento a los acuerdos y compromisos del CMDRS?
14. ¿Qué programas, sistemas y servicios se ejecutan en el municipio por medio del consejo?
15. ¿Cuentan con formas de evaluación y seguimiento de los acuerdos, programas, sistemas y servicios que se ejecutan?
16. ¿Cree que el CMDRS satisfaga las demandas y necesidades de los actores sociales del municipio?
17. ¿Cuál es su opinión sobre la participación de los actores sociales en el CMDRS?
18. ¿Qué hace falta para hacer la participación social constante y fluida?

Anexo 3.

Cuestionario sobre la participación social en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en el municipio de Texcoco, Estado de México.

Estimado (a) representante:

El presente cuestionario es para obtener información referente a su participación en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) del municipio de Texcoco, Estado de México. La información que proporcione será utilizada exclusivamente para los fines del estudio que realizo. Agradezco su colaboración y le aseguro que la información que proporcione será usada sólo para el propósito señalado, manteniéndola en estricta confidencialidad.

Atentamente: Lic. Marcela Lucero Pallares (marcelalucero1@gmail.com)

Estudiante de Maestría en el Colegio de Postgraduados

I Datos de identificación				
No. de cuestionario		Fecha de la entrevista:	____/____/____ dd/mm/aa	
Nombre del entrevistado:				Y1
Edad del entrevistado:	(En años cumplidos)		X1	
Género del entrevistado:	1) Femenino	2) Masculino	X2	
Escolaridad:	(En número de años de escuela)		X3	
Localidad				Y2
Municipio				Y3
Teléfono				Y4
II Actividad productiva				
II.1Cuál es su actividad productiva y que produce?				
a) Agrícola	1) Maíz	2) Trigo	3)Cebada	4)Alfalfa

5)Hortalizas	6)Frutales	7) Otro (especifique)	X4	
b)Floricultor	1) Rosas	2) Clavel	3) Alcatraz	
4)Gladiola	5) Otro (Especifique)		X5	
c)Pecuario	1)carne de ovino	2)Bovino	3)Caprino	3)Cerdo
4)Conejo	5)Ave	6)Leche	7)Otro (especifique)	X6
d) Otro (especifique)			X7	
III Participación en el COMUDER				
III.1 ¿Desde cuándo es miembro del CMDRS?				
1) Desde que inició	2)Otro periodo (Señale)		X8	
III.2 ¿Cómo se enteró de la existencia del CMDRS?				Y5
III.3 ¿Porque medio fue invitado a participar en el CMDRS?			X9	
1) Invitación institucional				
2) Designación personal de su localidad y/o organización a la que representa				
3) Lo eligieron los miembros de su localidad y/o organización a la que representa				
4) Solicitó voluntariamente integrarse al CMDRS?				
5) Otro (especifique)				
III.4 ¿Ha ocupado alguna posición en el CMDRS?			X10	
1) Si		2) No		
III.5 ¿Qué posición ha ocupado en el CMDRS?			X11	
1) Productor				
2) Representante				
3) Consejero social				
4) Otro (especifique)				
III.6 ¿Asiste a las sesiones del consejo?			X12	
1) Si		2) No		3) No sabe
III.7 ¿Con que frecuencia asiste a las sesiones del consejo?			X13	
1) No asiste		2) Ocasionalmente		3)Regularmente
III.8 De acuerdo con su percepción, ¿la mayoría de los integrantes sociales del CMDRS asisten constantemente a las reuniones?			X14	
1) Si		2) No		3) No sabe

III.9 ¿Conoce la frecuencia con que sesiona el CMDRS?			X15	
1) Si	2) No	3) No sabe		
III.10 En su opinión, ¿la frecuencia de las sesiones del CMDRS es adecuada?			X16	
1) Si	2) No	3) No sabe	4) Porque	
III.11. a ¿Cuándo asiste a las reuniones usted, toma la palabra?			X17	
1) Ninguna vez	2) Algunas veces	3) Regularmente		
III.11.b ¿Hace aportaciones y / o propuestas?			X18	
1) Si	2) No	3) No sabe		
III.11.c ¿Replica cuando no está de acuerdo?			X19	
1) Nunca contradice	2) Algunas veces	3) Casi siempre		
III.11.d ¿Manifiesta demandas y necesidades?			X20	
1) Ninguna vez	2) Algunas veces	3) Regularmente		
III.12 ¿Por qué decidió participar en el CMDRS?			X21	
1) Invitación institucional	2) Para recibir apoyos	3) Porque me interesa el desarrollo del municipio	4) Otro (especifique)	
IV. 1 ¿A través de que instancia recibe su invitación para asistir a la sesión del CMDRS?			X22	
1) Federal	2) Estatal	3) Municipal	4) Otro (especifique)	
IV.2 ¿Cuáles de los siguientes temas se tratan con mayor frecuencia en las reuniones del CMDRS? (Puede indicar varias opciones)				
1. Programas de desarrollo agropecuario			X23	
2. Financiamiento productivo			X24	
3. Infraestructura productiva			X25	
4. Conservación del ambiente (suelo, agua, vegetación)			X26	
5. Educación y capacitación			X27	
6. Salud			X28	
7. Servicios públicos			X29	
8. Otro (especifique)			X30	
IV.3 ¿Cómo se toman generalmente las decisiones y/o acuerdos en las reuniones del CMDRS?			X31	

1) Por mayoría de votación	2) Se discute y llega a consenso que acepta la mayoría	3) Los miembros que más opinan y argumentan tienen más peso en las decisiones	4) Algunos miembros imponen sus decisiones sin tomar en cuenta otros argumentos	5) Otra (especifique)
IV.4 En caso de que exista imposición en la toma de decisiones ¿Qué miembros la ejercen generalmente? Especificar componente institucional o social				X32
IV.5 ¿Considera usted que en el CMDRS, las acciones se deciden con base a las necesidades de los productores del municipio?				X33
1) Si	2) No	3) No sabe	4) Porqué	
IV.6 ¿Que obstaculiza que las opiniones de los productores se tomen en cuenta en el CMDRS?				X34
1. No se invita a participar a los productores				
2. Asisten pocos representantes sociales a las reuniones				
3. Falta de comunicación entre representantes y asociados				
4. Los actores sociales obedecen a otros intereses				
5. Productores y representantes no tienen información suficiente para tomar decisiones				
6. No se toma en cuenta en las reuniones la opinión de los productores				
7. Otra (especifique)				
IV.7 ¿Sabe cómo se da seguimiento a los acuerdos y acciones que se plantean en el CMDRS?				X35
1. No hay mecanismos establecidos para el seguimiento				
2. Se forman comisiones				
3. El seguimiento lo hace el asesor del CMDRS				
4. Otro (especifique)				
IV.8 En caso de formar comisiones para el seguimiento, ¿Usted ha participado en alguna?				X36
1) Si	2) No	3) ¿Cuál (es)		
IV.9 ¿Cuáles de las siguientes actividades se realizan para la revisión de los proyectos que avala el CMDRS? (Puede indicar varias opciones)				
1) Se discuten y evalúan en las sesiones del CMDRS				X37

2) Se contratan expertos para que los evalúen				X38	
3) Se analiza si técnicamente el proyecto está bien planteado				X39	
4) Ninguna, se aceptan conforme se presentan, sin análisis				X40	
5) Otra (especifique)				X41	
IV.10 De los siguientes documentos y de acuerdo a su información, ¿Cuáles se elaboraron en el CMDRS?					
a).Reglamento interno	1) Si	2) No	3) No sabe	X42	
b) Diagnóstico municipal	1) Si	2) No	3) No sabe	X43	
c) Plan de desarrollo municipal	1) Si	2) No	3) No sabe	X44	
IV.11 ¿Quiénes lo realizaron?					
a) Reglamento interno	1) Componente institucional	2) Componente social	3) Ambos	X45	
b) Diagnóstico municipal	1) Componente institucional	2) Componente social	3) Ambos	X46	
c) Plan de desarrollo municipal	1)Componente institucional	2)Componente social	3) Ambos	X47	
IV.12 ¿Usted participó en la elaboración de alguno de los siguientes documentos?					
a) Reglamento interno	1) Si	2) No	3) Porqué	X48	
b) Diagnóstico municipal	1) Si	2) No	3) Porqué	X49	
c) Plan de desarrollo municipal	1) Si	2) No	3) Porqué	X50	
IV.13 En caso afirmativo, en qué consistió su participación				Y6	
1. Reglamento interno					
2. Diagnóstico municipal					
3. Plan de desarrollo municipal					
IV.14 ¿Conoce el contenido del reglamento interno?				X51	
1) Si		2) Poco		3) No	

IV.15 Conoce el contenido del diagnóstico municipal?			X52	
1) Si	2) Poco	3) No		
IV.16 ¿Conoce el contenido del Plan de desarrollo municipal			X53	
1) Si	2) Poco	3) No		
IV.17 ¿Considera que la sociedad rural del municipio conoce las acciones que realiza el CMDRS?			X54	
1) Si	2) Parcialmente	3) No	4) Por qué	
IV.18 En su opinión ¿Cuáles son los principales problemas que presenta el sector rural del municipio?				Y7
IV. 19 ¿Cómo califica las gestiones y acciones que ha llevado a cabo el CMDRS?			X55	
1) Mala	2) Regular	3) Buena	4) ¿Por qué?	
IV.20 ¿Considera que las acciones del CMDRS han beneficiado a la sociedad rural y/o los productores del municipio?			X56	
1) Si, bastante	2) Poco	3) No, nada	4) ¿Por qué?	
IV.21 ¿Cuáles considera que han sido los avances o metas alcanzadas por el CMDRS?				Y8
IV.22 ¿Qué sugiere para mejorar el funcionamiento del CMDRS?				Y9

¡GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN!

Anexo 4
Sesiones del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Texcoco,
Estado de México.











