

LOS ACTORES LOCALES E INSTITUCIONALES ANTE EL RETO DEL DESARROLLO LOCAL: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE JALEACA DE CATALÁN, MUNICIPIO DE CHILPANCINGO, GUERRERO

Pedro Vidal Tello Almaguer¹

Salvador Villerías Salinas²

Floriberto González González³

Introducción

Los discursos oficiales y académicos ubican a Guerrero como un estado pobre, atrasado, analfabeta, pero además, violento y sin disposición al cambio. No se considera que la entidad cuenta con bosques, ríos, litorales, puertos turísticos de talla internacional, minerales, diversidad de flora, fauna y una gran diversidad cultural; a pesar de toda su riqueza natural y social, a últimas décadas, parece que Guerrero sólo produce y exporta, migrantes a otras entidades del país y Estados Unidos de América como trabajadores del campo, al no contar en sus localidades y regiones con las condiciones para desarrollar sus capacidades.

En Guerrero, se han realizado trabajos de investigación, en los cuales se ha dado más importancia a los aspectos de carácter histórico y político; desde el punto de vista geográfico, se han realizado en las áreas donde se concentra la mayor parte de la población indígena, en los municipios localizados en las regiones de Costa Chica y Montaña. Son escasos los trabajos referidos a la región de la Sierra de Guerrero; y los que se han realizado están vinculados con el desarrollo de la actividad forestal, por ser la más importante desde el punto de vista económico y social, sin darle la importancia debida a los aspectos relacionados con el desarrollo local.

Las reflexiones en torno a la situación económica del estado de Guerrero, se sustentan en el desarrollo desigual de sus regiones. Una de las áreas geográficas del estado llama la atención

1 Docente investigador del centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales (CIPES), de la Universidad Autónoma de Guerrero, pvidalt@hotmail.com.

2 Docente investigador de la Unidad Académica de Ecología Marina, de la Universidad Autónoma de Guerrero, svilleriass@gmail.com

3 Docente investigador del centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales (CIPES), de la Universidad Autónoma de Guerrero, florgogo56@gmail.com

de manera significativa, se le conoce como “La Sierra de Guerrero”, y desde el año 2004 se le denomina como “Zona de Atención Especial para el Desarrollo Sustentable”⁴, la cual se integra por localidades de municipios que forman parte de las regiones Costa Grande, Tierra Caliente y Centro de la entidad. Esta área geográfica es la de mayor riqueza forestal, de biodiversidad y producción de agua en la entidad; sin embargo, sus comunidades presentan altos índices de marginación, escasa inversión pública y privada, así como la ausencia de instituciones de justicia. Por lo tanto, es pertinente y necesario realizar en este espacio proyectos de investigación que permitan desde *lo local*, detectar la existencia o ausencia de cadenas productivas, así como potencialidades y obstáculos para el desarrollo de las localidades, para valorar la posibilidad de elaborar propuestas de estructuración o reactivación de actividades económicas, aprovechar de manera eficaz y eficiente los recursos naturales, y humanos de las comunidades; también es importante revelar la existencia de conflictos sociales y su origen, para buscar soluciones integrales y realizar proyectos de desarrollo local, a fin de promover mejores condiciones de vida de la población.

En las áreas rurales de México, particularmente en Guerrero, se debe aprovechar que en el ámbito de la vida cotidiana de las localidades y de su vida social, se manifiestan relaciones interpersonales estrechas, tradición de solidaridad, buena recepción y acogida a quienes llegan de fuera, gran sensibilidad ante su patrimonio, estrecha relación con el entorno natural, fuerte sentimiento de identidad y una cultura rural con sus correspondientes particularidades regionales y locales, pero desafortunadamente sólo se magnifican los aspectos de carácter negativo de las localidades rurales (Frías, 2008).

Más allá de la pobreza y atraso de las localidades rurales que condicionan sus posibilidades de desarrollo, la mayoría de ellas se localizan en lugares aislados, con un mercado local escasamente desarrollado, con recursos humanos insuficientes y poco calificados, manifestación de procesos migratorios caracterizados por salida de los jóvenes y personas más dinámicas de la localidad; como resultado de la ausencia de oportunidades y empleos debidamente remunerados, por las carencias de infraestructura de salud, educativa y económica-productiva, por el limitado acceso a la información y tecnologías para aprovechar y transformar sus recursos físico-naturales; además de la insuficiencia de recursos financieros

⁴ El 10 de diciembre del año 2004, a pocos meses de que terminara el periodo gubernamental de René Juárez Cisneros, en el Diario Oficial de estado de Guerrero, se publicó el decreto donde se reconoce a la Sierra de Guerrero como Zona de Atención Especial para el Desarrollo Sustentable. El decreto se puede consultar en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/674/DCZAEDSSG.pdf>.

para el impulso de proyectos productivos e iniciativas emprendedoras, que en su conjunto inhiben la posibilidad de generar proyectos socioeconómicos para el desarrollo rural local.

La adecuada articulación del conjunto de actores sociales y políticos de una localidad, requiere de la creación de instancias y estructuras orgánicas de coordinación y dirección, así como de leyes y reglamentos que establezcan mecanismos para su reconocimiento como tales, y puedan desempeñarse como sujetos articuladores y promotores del desarrollo local, cuyas acciones contribuyan a la cohesión entre los miembros de una localidad y les permita desplegar sus capacidades para convertirse en actores centrales de las acciones sobre las que se sostendrán las transformaciones sociales y económicas, necesarias para mejorar las condiciones de vida de la comunidad o localidad.

Desarrollo local y territorio

La elaboración de distintos planteamientos en torno al concepto de desarrollo ha ocasionado una verdadera *polisemia* en torno al mismo, manifestándose en una variedad de significados, cada uno de los cuales requiere de una identidad única con relación al adjetivo con que se acompaña el sustantivo “desarrollo”. *Así se asiste a una verdadera proliferación de `desarrollos`: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, en términos de su dinámica, desarrollo `de abajo-arriba´ (o su contrapartida, `del centro-abajo´) y otros más. Incluso se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o de esta otra categoría, como si fuesen categorías independientes* (Boisier, 2001: 6).

El territorio, es el lugar donde los agentes del desarrollo establecen una comunicación directa, más allá de un determinado nivel organizativo o de la delimitación administrativa establecida por el Estado, y se convierte en un actor decisivo para el desarrollo local, al dejar de ser considerado un espacio abstracto o mero soporte geográfico de actividades económicas y sociales. El territorio, es un componente fundamental del sistema productivo, su evolución y comportamiento refleja el nivel de desarrollo alcanzado; además, en él se expresan dinámicas macro (geografía económica), meso (políticas e incentivos) y microeconómicas, que determinan los cambios en la geografía económica del país, sus ciudades, localidades y espacios, así como el impacto de las políticas económicas, particularmente en los sectores generadores de bienes

y servicios ligados a las actividades más dinámicas y vinculadas al mercado externo (Hiernaux y Lindón, 1993; Albuquerque, 2003; Cardona, *et al*, 2004).

Los territorios cuentan con cierto potencial endógeno que comprende los recursos físicos y biológicos, las aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, el capital acumulado, así como la estructura institucional con que cuentan. Los elementos mencionados se pueden agrupar en lo que se ha denominado como capacidad potencial de innovación territorial, y se determina por la red de actividades y funciones económicas que desarrollan las empresas individuales (existentes en el territorio) y de su entorno económico, político e institucional, al establecer el ritmo y la capacidad de las empresas, así como de las instituciones nacionales, regionales y locales para construir el probable desarrollo de la sociedad.

En tanto lo local, se considera como espacio de reconocimiento cultural y de desarrollo de prácticas cotidianas. A partir de una identidad cultural, se da pauta al establecimiento de patrones de desarrollo, dándole al concepto una connotación socioterritorial, para concretarse como un ámbito involucrado en un proceso de desarrollo en curso, proceso pensado, planeado, promovido o inducido por los actores e instituciones que operan en ese territorio (Poggiese, 2000; Rozas: 2000; de Franco, 2000).

En el marco de la globalización, lo local irrumpe como una frontera experimental para el establecimiento de nuevas prácticas de administración, gestión y producción, así como para el establecimiento de redes sociales y productivas, sustentadas en nuevas territorialidades; integrándose a partir de que los territorios enfrentan las nuevas exigencias establecidas por la globalidad. Las nuevas formas de relación, provocan que un significativo número de los problemas del ámbito global se desprenden de las intervenciones realizadas a nivel local por agentes externos; en este sentido, lo local se formaliza en el espacio al articular, lo moderno y lo tradicional, estableciendo oportunidades para elaborar, a partir de las sinergias generadas por las interacciones entre actores sociales e institucionales, soluciones novedosas para la mayoría de los problemas ocasionados por este nuevo tipo de relaciones en la sociedad contemporánea.

Lo local, no sólo corresponde a un lugar en un territorio determinado, hace referencia también a un sistema de actores que se acuerpan y organizan porque comparten una identidad común

con relación a un territorio, permitiendo la realización de proyectos colectivos o con alto grado de asociatividad; sin embargo, lo local no necesariamente debe quedar enmarcado en una localidad y un sector productivo específico, también puede considerarse un espacio dentro de la localidad, o bien un área dentro de una entidad federativa o departamento integrado por varias localidades, o un área compuesta por varias localidades pertenecientes a distintas entidades federativas o localidades que comparten una frontera económico-administrativa común, en cuyo espacio se vinculan actividades productivas de distintos sectores económicos a través del establecimiento de cadenas productivas y/o cadenas de valor (Klein, 2005).

Lo local, se asocia a los conceptos de “Desarrollo Endógeno”, “Desarrollo Integrado” y “Desarrollo desde la Base”; es decir, del desarrollo originado desde el interior del cuerpo social, valorando y confiando en la riqueza de lo local. Sin embargo, la toma de decisiones en torno a la gestión, administración y uso de los recursos naturales y productivos de la localidad, la realizan en gran medida agentes externos, que aparecen como un mundo que está presente físicamente, pero cotidianamente se les percibe como decisionalmente ausentes (Enríquez, s/f; Poggiese, 2000; Rozas, 2000).

En la actualidad, difícilmente puede encontrarse alguna actividad, sector o grupo social exento de las influencias proyectadas desde la esfera global, haciendo cada vez más evidente la inevitabilidad de la localización, de manera que redes globales, institucionales o sociales, legales o ilegales, reales o virtuales, se difunden y expanden en tanto logran materializarse o localizarse en lo concreto, pasando a formar parte de lo local.

El desarrollo local como marco de referencia e instrumento de transformación económica y social

El modelo de gestión del desarrollo que prevaleció en México hasta principios de la década de los ochenta del siglo pasado, formalmente se sustentó en los principios de la república federada, basado en la división de poderes; pero en la práctica, la centralización —sustentada en el poder presidencial— fue la principal característica de la organización de los distintos niveles y ámbitos de gobierno, se manifiesta en la dependencia política y económica de los gobiernos estatales y municipales, con relación al gobierno federal. Los gobiernos estatales y municipales han jugado, y siguen jugando, el rol de ejecutores de las políticas dictadas por el ejecutivo federal y, cuando se les permite, de administradores de los programas de desarrollo

implementados, viéndose imposibilitados para desempeñar un papel activo como promotores e impulsores del desarrollo local.

Las localidades, regiones y territorios, como formas de organización socioterritorial existen objetivamente, y están permanentemente expuestas a los impactos de las transformaciones ocasionadas por el proceso globalizador, modificándose su condición de espacio integrado, en función de su nivel de desarrollo y grado de vulnerabilidad. Éstas no deben considerarse como simples invitados al proceso de globalización, su existencia es producto de procesos históricos y socioeconómicos en su mayoría endógenos, con influencias de factores y actores exógenos que inciden en su transformación y además actúan como vínculo con el exterior; son delimitaciones socioterritoriales que se integran a partir de diversos rasgos de identidad y con diferentes fines, que de manera permanente enfrentan cambios y transformaciones y su estabilidad o desequilibrio depende en gran medida de la manera como se orienta la política económica, así como de los mecanismos y formas de participación de los agentes locales en los procesos de administración, gestión y planeación del desarrollo (Delgadillo, et al, 2002).

El desarrollo local, se considera como un planteamiento de síntesis, tomando en cuenta que las ideas desarrolladas por diferentes autores incorporan aspectos planteados por los distintos enfoques como el de abajo- arriba, descentralizado, endógeno, humano, regional, territorial y sustentable, entre los más destacados. Este enfoque, le dio sustento a la investigación, se destaca los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad, propios de las características generales y locales de un territorio determinado. Además, el sistema productivo local y particularmente sus encadenamientos productivos, son los referentes territoriales o unidades por medio de los cuales las economías de producción rural se vinculan con las economías externas locales, permitiendo destacar su interacción. *Así, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción, resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de los que hoy denominamos 'capital social'* (Alburquerque, 2004: 5).

El desarrollo de las comunidades rurales de México, particularmente las de Guerrero, debe descansar en la diversificación productiva, en base a los recursos locales con que cuentan. Concretamente en el sector agropecuario se debe buscar la recuperación o el establecimiento de la esfera comunitaria en la producción de bienes y servicios, producción cuya meta debe ser

la promoción de procesos que generen nuevos productos con base al uso de los recursos y la producción local existente, para disminuir los riesgos de comercialización de las materias primas y las pérdidas relacionadas con la falta de accesos a los mercados por parte de las comunidades rurales, se deben de establecer las condiciones para que los productores controlen la cadena productiva.

El desarrollo local, se considera como el proceso que permite a los actores e instituciones locales, participar en la elaboración y aplicación de acciones que favorezcan la creación, reforzamiento y preservación de las actividades económicas y sus empleos, utilizando los medios y recursos del territorio (recursos endógenos). En muchos casos, este proceso ha surgido sin el respaldo económico, político y administrativo de los gobiernos estatales y municipales, ocasionando que la aparición y consolidación de iniciativas de desarrollo local sean la respuesta a las acciones emprendidas por los agentes sociales locales, a la concertación de esfuerzos entre actores sociales de diferentes localidades y a los aportes económicos, de gestión y capacitación realizados por organismos no gubernamentales (Alburquerque: 1997 y 2003).

Si bien los actores sociales locales pueden echar a andar experiencias de desarrollo local exitosas con el apoyo de ONG's, es necesario contar con el respaldo político-administrativo de los gestores públicos locales, son ellos los llamados a desempeñar un papel activo para promover y consolidar el desarrollo económico territorial, y convertirse en factores decisivos de las iniciativas de desarrollo local, para lograr la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría, universidades, institutos de investigación, ejidos y comunidades agrarias), con el fin de procurar la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial, productivo y social de las localidades.

La elaboración y aplicación de propuestas de desarrollo en las localidades, requiere de una acción decidida de las instancias gubernamentales, particularmente de aquellas con incidencia territorial, para incorporar la dimensión local-territorial a los programas de fortalecimiento de las instancias de gobierno local; además, se requiere de la reorganización y modernización de las administraciones públicas locales para que estén en condiciones de jugar su nuevo rol en los procesos de administración, gestión y planeación de los procesos de desarrollo, para pasar de ser simples administradores de los programas de desarrollo del gobierno federal, estatal y

municipal, y convertirse en animadores y promotores del desarrollo local, junto con los actores privados y sociales de la localidad.

Para desplegar iniciativas de desarrollo local, que permitan mejorar las condiciones económicas y sociales del entorno local, construir un ambiente territorial favorable para la actividad productiva innovadora, y organizar a los productores locales privados, públicos y sociales, se requiere de condiciones territoriales e institucionales que permitan la modernización productiva para enfrentar los cambios estructurales de una manera adecuada y decidida. Las propuestas de cambio económico y social de las localidades y sus territorios, no sólo deben poner énfasis en los indicadores cuantitativos habituales, también se deben considerar aspectos tangibles e intangibles (sociales, culturales y territoriales) para buscar soluciones a los problemas propios de las localidades desde su ámbito territorial, procurando un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y estableciendo redes sociales y económicas, para vincularse con el entorno y con los diferentes actores socioeconómicos locales.

Se deben fijar objetivos generales, como la mejora del ingreso, el nivel y la calidad de vida de la población en el marco de un enfoque integrado, y establecer de manera concertada entre los actores sociales las líneas de actuación y la correspondiente asignación de recursos para la ejecución de los proyectos de desarrollo; así como, reforzar los procesos de fortalecimiento de las ventajas comparativas de determinados territorios; centrándose en los factores endógenos de la localidad, como son el tejido económico, los recursos humanos y el marco institucional de la localidad. No hay que soslayar, que los diferentes actores sociales (políticos, institucionales, empresariales y socioterritoriales) operan en ocasiones cooperando y en otras confrontando, haciendo necesaria en un sistema de relaciones conflictivas la participación de mediadores internos o externos entre las partes en conflicto a nivel comunitario o territorial, con el fin de tender puentes entre los diferentes actores y generar espacios de concertación que permitan la realización de proyectos colectivos; los cuales también pueden operar como catalizadores de diferentes opiniones y propuestas, entre las distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil (Marsiglia y Pintos, 1999).

Todo lo anterior, hace necesaria la readecuación del marco normativo de los distintos órdenes de gobierno para definir o redefinir sus funciones y atribuciones, así como la personalidad jurídica de las localidades, sus actores y autoridades. Sin estos cambios, no habrá políticas ni programas capaces de redimensionar su desarrollo. También, se deben analizar los problemas

de orden social, económicos y agrarios de las localidades, para establecer los mecanismos adecuados y necesarios, que posibiliten desactivar procesos de confrontación que obstaculizan el desarrollo local.

En síntesis, las estrategias de desarrollo local, se caracterizan por apoyarse en la participación y el diálogo social; tienen como base un territorio; consideran la movilización de los recursos y ventajas comparativas locales; y son efectuadas y gestionadas localmente.

Jaleaca de Catalán, la contradicción social permanente y los obstáculos al Desarrollo

Jaleaca de Catalán se localiza en el municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, se ubica en los 99° 51' 29" longitud norte y 170 26' 49" latitud oeste, a una altura de 840 metros sobre el nivel del mar. Es una de las 26 comunidades del municipio, se localiza en la denominada Sierra de Guerrero; agrariamente es un anexo de la Comunidad Agraria de Santiago Tlacotepec, siendo actualmente la delimitación agraria más grande del estado de Guerrero, comprende parte de los municipios de Heliodoro Castillo, Chilpancingo de los Bravo, Leonardo Bravo y San Miguel Totolapan, así como una de las más ricas en recursos minerales y forestales de la entidad, y su delimitación actual se determina por los decretos de restitución de tierra de 1950 y 1963, en los que se les reconoce un área de 241, 066 hectáreas de terrenos comunales (Bustamante, 2003).

Administrativamente, Jaleaca de Catalán ha pertenecido la mayor parte del tiempo al municipio de Chilpancingo, salvo en el periodo que corresponde del 1° de enero de 1909 al 2 de enero de 1935; al constituirse el municipio de Leonardo Bravo, cuya cabecera municipal es Chichihualco, se integra por comunidades pertenecientes al municipio de Chilpancingo, entre ellas Jaleaca.⁵ El 31 de diciembre de 1934, el Gral. Gabriel R. Guevara, Gobernador Constitucional del Estado, mandó al Congreso del Estado el Decreto Número 81, por medio del cual la comunidad de Jaleaca de Catalán se segrega del municipio de Leonardo Bravo y se reintegra al municipio de Chilpancingo.⁶

⁵ Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guerrero, de 16 de mayo de 1908, Tomo I, año XXXI, Número 24, p. 189.

⁶ Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guerrero, de 2 de enero de 1935, XVII, Número 1, p. 4.

Las características demográficas de Jaleaca de Catalán, con base a la información proporcionada por los Censos de Población de los años 1980, 1990 y 2000, así como por los Conteos de Población de los años 1995 y 2005, permiten señalar que el comportamiento de la población de la comunidad muestra una primera tendencia a decrecer entre los años de 1980 y 1990, y en el periodo de 1990 y 2000 se observa un crecimiento de la población, para decrecer de nuevo entre los años 2000 y 2005; en tanto que el estado de Guerrero muestra un crecimiento sostenido de su población, aunque es más atenuado entre los años 2000 y 2005, situación similar se observa en el municipio y su capital.

Con relación al comportamiento de las tasas de crecimiento intercensal de la población, Jaleaca muestra tasas de crecimiento negativas en la década de 1980-1990 y en el quinquenio 2000-2005, dando la imagen de ser una comunidad expulsora de población. En el periodo de 1980-1990 la salida de la población está relacionada con la problemática interna de la comunidad, ya que si bien se encontraba funcionando el aserradero, los desacuerdos entre los grupos tradicionales, “los de arriba” y “los de abajo”, desembocaron en algunas ocasiones en enfrentamientos entre familias de la comunidad, así como en la marginación de algunos para laborar en las actividades desarrolladas en el aserradero, ocasionando la migración, sobre todo de jóvenes, hacia los Estados Unidos.

Para el periodo 2000-2005, la migración se relaciona con las escasas oportunidades de empleo en actividades productivas rentables dentro de la comunidad, que permitiera a sus habitantes, en particular a los jóvenes, realizar actividades propicias para el desarrollo de la comunidad; además el contar con una institución educativa de nivel medio superior, impulsa la salida de los jóvenes hacia distintas localidades del estado de Guerrero, como Chilpancingo y Acapulco, o fuera de la entidad, para continuar con sus estudios. En ocasiones los jóvenes son acompañados por sus padres, quienes también salen en la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y estar en condiciones de apoyarles en su manutención. El fenómeno mencionado también se manifestó en las localidades asentadas en los linderos de Jaleaca de Catalán, como la comunidad de Santo Domingo, una de las más antiguas, que en el año 2000 se quedó sin habitantes y en el año 2005 sólo contaba con dos; Tlaltiquisillán pasó de 28 a 13 habitantes, El Tejamanil de 17 a 10, Tlacatepec (La Ciénega) de 65 a 35, y sólo la colonia Gral. Heliodoro Castillo (Chichahuales) tuvo un crecimiento poblacional al pasar de 537 a 577 habitantes.

Con relación al comportamiento de la población económicamente activa (PEA) y de la población económicamente inactiva (PEI), en el estado de Guerrero el comportamiento de la PEA ha tenido altibajos, entre los años de 1980 y 2000 la PEA creció en términos relativos, en 1980 es mayor que la de 1990; pero la de 1990 es menor a la de 2000, lo que refleja los cambios demográficos de la entidad. A diferencia del comportamiento de la PEA en Guerrero, en el municipio de Chilpancingo y la ciudad capital, la comunidad de Jaleaca de Catalán con relación a ellas ha observado un comportamiento atípico, considerándola como una comunidad expulsora de población; además la población que migra es la que está en edad de laborar, observándose una tendencia decreciente en la estructura porcentual de la PEA, que ha caído en casi siete puntos porcentuales entre los años 1980-2000. En tanto que la PEI en el estado, municipio y ciudad capital, ha tenido un comportamiento similar, en los años de 1980 y 1990 tiene un crecimiento relativo, lo que puede ser resultado del incremento de la esperanza de vida de la población, así como al proceso de inmigración al municipio de Chilpancingo y a la capital del estado; sin embargo, entre los años de 1990 y 2000 se observa una disminución relativa de la PEI, que se le puede atribuir al proceso de migración. En el caso de Jaleaca de Catalán entre 1980 y 1990 la PEI tiende a decrecer, por un lado debido a la disminución en el número de nacimientos, al salir de la comunidad un número considerable de jóvenes y gente adulta en busca de oportunidades de trabajo y estudio, así como por los conflictos internos. Situación que entre los años de 1990 y 2000 se revierte, pero en mucha menor proporción con relación a la de 1980; en consecuencia el comportamiento de estos indicadores es atípico, con relación a la entidad y el municipio.

Los actores locales e institucionales ante el reto del desarrollo local

El proceso de integración y configuración económico-política del estado de Guerrero es producto de confrontaciones sociales y políticas, que de manera diferenciada han impactado municipios, ciudades y localidades y han influido de manera significativa en los procesos de integración o desintegración social sucedidos en su interior. Los problemas políticos, económicos y sociales influyeron en la configuración de la entidad federativa, que se dio de una manera lenta y compleja. Uno de los resultados, fue la integración de una clase política y económica, cuya visión de desarrollo del estado no ha tenido como sustento propuestas que posibiliten la cohesión política, ni la integración económica y social de los distintos sectores, regiones y localidades.

La economía guerrerense es dependiente y subordinada a los mercados globales, en particular del turismo y la producción agroindustrial, que forman parte de cadenas mundiales de servicios y alimentos. La economía estatal sigue teniendo un carácter extractivo de recursos humanos y naturales regionalmente baratos y los responsables de desarrollar esas actividades no adquieren ningún tipo de responsabilidad con la problemática social, ambiental y la perspectiva sustentable del desarrollo. Además, la mayoría de las decisiones económicas en torno al desarrollo local y regional tienen su origen en lugares donde los procesos de reproducción y acumulación de capital derraman beneficios sociales, a diferencia de lo que sucede en nuestra entidad. Por lo tanto, todo proceso de carácter económico-político, no sólo es el resultado de las dinámicas derivadas de un modelo de desarrollo, también refleja el comportamiento y las acciones de los actores sociales que interactúan en un espacio determinado.

Por otro lado, es apropiado considerar que en los distintos espacios geográficos o localidades, coexisten actores sociales cuyas prácticas exteriorizan las variadas formas de pertenencia y vinculación, por medio de las cuales se relacionan con la sociedad local e inciden en el establecimiento y evolución de las relaciones sociales y los mecanismos de intercambio económico dentro y fuera de las localidades (Alonso, 2003).

En la localidad de Jaleaca de Catalán, la identificación de actores sociales que inciden y han participado en la elaboración, aplicación y desarrollo de acciones y proyectos que han determinado el sentido y características del desarrollo local, posibilita mostrar los elementos que promueven u obstaculizan el desarrollo de la comunidad, tomando en cuenta que los actores responden económica, política y socialmente de manera diferenciada ante las necesidades y requerimientos de la localidad, lo que ha permitido identificar a los siguientes actores sociales en la comunidad:

1. Individuos reconocidos en la comunidad como comuneros y avecindados, quienes son propietarios de viviendas en las localidades de Jaleaca de Catalán, Col. Gral. Heliodoro Castillo (Chichahuales), El Tejamanil, Santo Domingo, Tlacatepec (La Ciénega) y Tlaltiquisillán, que se localizan dentro de los linderos del anexo de Jaleaca de Catalán, conforme a lo establecido en el Acta de Posesión y Deslinde de las tierras comunales restituidas al poblado Santiago Tlacotepec y anexos de fecha 25 de enero de 1964, y en el Artículo 5 del Estatuto Comunal de la Comunidad Agraria de Santiago Tlacotepec;

además los habitantes de dicho anexo son poseedores desde hace mucho tiempo de predios utilizados para la realización de actividades agrícolas y ganaderas.

2. La mayoría de los habitantes de las localidades antes mencionadas son descendientes de las familias Arcos, Almazán, Catalán, Castorena y Vélez, las más antiguas en la comunidad y han desarrollado entre sí una red de relaciones familiares que trasciende el conflicto interno de la localidad. Se han establecido desde hace bastante tiempo relaciones de parentesco a través de la realización de matrimonios entre los miembros de las diferentes familias, así como relaciones de compadrazgo.
3. Los integrantes de la localidad y sus familias, desde hace aproximadamente 50 años se han organizado en dos grandes grupos denominados “los de arriba” y “los de abajo”, siendo los grupos tradicionales de la comunidad. La definición que asume cada uno de los integrantes de los mismos, se determina a partir de la relación y vínculo que se guarda con la Presidencia de Bienes Comunales de Santiago Tlacotepec.
4. Localmente las autoridades que funcionan son los representantes agrarios y municipales. Conforme a lo establecido en el Estatuto Comunal de la Comunidad Agraria de Santiago Tlacotepec y sus Anexos, en cada uno de los anexos la Presidencia de Bienes Comunales tiene un representante, que se nombra en asamblea interna, conforme a lo establecido en el Artículo 29, numeral VIII del citado estatuto. En tanto que la comisaría municipal es la instancia a través de la cual la presidencia municipal se vincula con la comunidad y conforme a lo establecido en el Artículo 197 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, el cargo de comisario es de carácter honorífico.
5. En la localidad existen un centro de educación preescolar, dos de educación primaria, una secundaria técnica y un colegio de bachilleres por cooperación; la mayoría de los profesores adscritos a los centros educativos mencionados vienen de otras localidades y se trasladan periódicamente a los lugares donde radican sus familias, ocasionando una escasa vinculación con los actores locales y sus organizaciones, evitan involucrarse en los conflictos internos de la localidad. También se cuenta con un centro de salud básico, cuyo personal de enfermería radica en la comunidad, no así los pasantes de medicina prestadores de servicio social, quienes al igual que la mayoría de los maestros periódicamente se retiran de la comunidad para ir a visitar a sus familiares o a realizar trámites en sus unidades académicas o en la Secretaría de Salud.

6. En la comunidad es evidente y permanente la división interna, pero ésta no se refleja en la presencia y estructura partidaria en el ámbito local, mayoritariamente los habitantes de la localidad militan o simplemente votan por el Partido Revolucionario Institucional, aunque en el año 2002 una de las dirigentes de “los de arriba” declaró a la prensa que se incorporaban al Partido de la Revolución Democrática.
7. En la actualidad, el actor social externo con más incidencia al interior de la localidad es la Presidencia de Bienes Comunales de Santiago Tlacotepec, porque con base a lo establecido en el Artículo 99 de la Ley Agraria son los legítimos dueños de las tierras y los predios del anexo de Jaleaca y son los únicos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme lo establece el Artículo 3 del Estatuto Comunal.
8. La Presidencia Municipal es la encargada de los aspectos administrativos y de justicia, por medio del comisario municipal; también es la responsable de gestionar ante las instancias correspondientes los recursos financieros para dotar a la comunidad de los servicios básicos como agua entubada, drenaje, electrificación y apertura y construcción de caminos. Sin embargo, dada la situación agraria de la comunidad, la administración municipal no puede incidir en el proceso de desarrollo local. Las decisiones en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales del predio que corresponde al Anexo de Jaleaca de Catalán se toman por la Presidencia de Bienes Comunales de Santiago Tlacotepec.
9. La presencia de las dependencias estatales y federales se circunscribe a la entrega de recursos de los distintos programas como oportunidades y apoyo a los adultos mayores, entre otros, por lo que su incidencia en la problemática de la comunidad es escasa.
10. Es importante mencionar a los migrantes, algunos de los cuales son residentes legales en EU y otros mantienen su estatus de ilegales, la mayoría de ellos desde que ingresaron a EU no han regresado a su terruño, pero inciden en la vida social de la comunidad a través del envío de remesas a sus familiares y su participación en el comité pro festejos de la fiestas patronales, en comités pro mejoras de la comunidad o de construcción de escuelas como el Colegio de Bachilleres.

El marco normativo para los municipios en Guerrero y el desarrollo local

En el estado de Guerrero, el marco normativo que da sustento a la promoción del desarrollo económico y social de la entidad, sus municipios y localidades, ha tenido más como objetivo la adecuación jurídica y administrativa de los ámbitos de gobierno estatal y municipal, a los

cambios propiciados el gobierno federal; en consecuencia, la reestructuración del aparato administrativo, se expresa en la creación de nuevas dependencias, así como la reestructuración o readecuación de las ya existentes.

En consecuencia, las reformas normativas y administrativas no han tenido como objetivo la creación de condiciones para la consolidación del desarrollo de la entidad, que favorezca la participación ciudadana y su organización, la utilización eficiente y productiva de los recursos naturales y humanos, la estructuración y/o reestructuración de actividades productivas que propicien el fortalecimiento económico y social de sus municipios y localidades, y en particular, que reconozca a las localidades como unidades básicas del desarrollo.

La revisión de las leyes, reglamentos y bandos, permite valorar si lo local, las localidades, y los actores sociales, son reconocidos como parte de los procesos de planeación, gestión y evaluación de las propuestas de desarrollo de la entidad, los municipios, regiones y localidades; así como, en la toma de decisiones que determinan el rumbo económico y social de las mismas. Se observa, que en los procesos de administración, gestión y planeación, en la entidad federativa, son los municipios y regiones las delimitaciones geográficas base, a partir de las cuales se organiza el quehacer económico y político.

Además de las delimitaciones geográficas de corte municipal, existen las de carácter agrario; es decir, las ejidales y las comunales, conforme lo establece la Ley Agraria. Los ejidos y las comunidades agrarias son propietarios de extensiones de tierras cuya ubicación se puede dar en uno o varios municipios, y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; además de reglamentos y estructura organizativa para administrar y gestionar los recursos con que cuentan en su propiedad.

Para el caso del municipio de Chilpancingo, conforme a lo establecido en el Artículo 196 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, para que los ayuntamientos funcionen mejor y con una eficaz desconcentración territorial, deben contar con Comisarías y Delegaciones, Consejos Consultivos de Comisarios Municipales, Consejos Consultivos de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales, Consejos Consultivos de Presidentes o Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales; además de otros consejos establecidos en el citado artículo.

También, es importante tomar en cuenta las funciones y atribuciones de los Consejos Consultivos de Presidentes de Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales, en consideración a que desempeñan un importante papel al seno de las localidades, por ejemplo al darse el caso de que coexistan las dos formas de propiedad agraria o como en el caso de Jaleaca donde solamente existe la propiedad comunal, con la variante de que es un anexo de una comunidad agraria, cuya presidencia se localiza en otro municipio.

Cuando el Comisariado Ejidal o La Presidencia de la Comunidad Agraria residen en un municipio y a la vez tiene propiedades en otros, se ocasiona la confrontación de intereses entre los integrantes de los núcleos agrarios, propiciando el surgimiento de movimientos separatistas al seno de los ejidos y comunidades agrarias. Ante esta situación no hay planteamiento alguno en las leyes, reglamentos y bandos, en torno al establecimiento de mecanismos de conciliación y coordinación, que les permitan a las autoridades municipales y agrarias actuar de manera conjunta en procesos de administración, gestión y planeación de las actividades económicas y sociales de las localidades, para promover las posibilidades de desarrollo de las localidades y sus territorios.

En este sentido, La falta de reconocimiento a las comunidades, sus territorios y actores, como agentes capaces de planear su desarrollo en el marco de la normatividad existente, la coexistencia de autoridades agrarias y municipales en una localidad, así como la presencia de ejidos y comunidades en más de un municipio, provoca situaciones de confrontación social y, en consecuencia, crisis y estancamiento de la economía local, cancelándose las posibilidades de desarrollo de las comunidades.

En la comunidad de Jaleaca de Catalán, la presencia casi permanente del conflicto interno, producto de los problemas agrarios, se refleja en la confrontación entre “los derriba” y “los de abajo”, en la que juega un papel determinante la Presidencia de Bienes Comunales de Santiago Tlacotepec. La imposibilidad de los comuneros de Jaleaca para administrar y gestionar el uso de sus recursos naturales, las limitaciones de las autoridades municipales de Chilpancingo para actuar como mediadores en los conflictos internos de la localidad y las restricciones para planear su desarrollo configuran un cuadro de condiciones normativas e institucionales que inhiben el desarrollo local de Jaleaca de Catalán, debido a que las decisiones en torno a la explotación de sus recursos naturales ubicados en el municipio de Chilpancingo se determina

por la Presidencia de los Bienes Comunales que está en el municipio de Heliodoro Castillo, así como por la ausencia de propuestas para el desarrollo local por parte de las dependencias federales y estatales.

Finalmente, el reconocimiento de la localidad y lo local como espacio de planeación y de toma de decisiones, con el fin de fortalecer los procesos de descentralización, así como la instauración de la obligatoriedad para que los distintos niveles de gobierno consulten y acuerden con los actores locales las propuestas de desarrollo, no es explícito en las leyes y ordenamientos jurídicos del estado de Guerrero y del municipio de Chilpancingo. Para que los actores locales y las comunidades jueguen un papel central en los procesos de administración, gestión y planeación de sus actividades económicas y sociales, se hace necesario en primer lugar considerarlas como entidades capaces de determinar su futuro y en segundo lugar reconocerles la posesión de un territorio, que es la base primigenia para ordenar su uso, en función de las prioridades de desarrollo de la localidad.

Conclusiones

Se piensa que en las localidades alejada de los centros urbanos, la vida transcurre sin sobresaltos, y sus habitantes obtienen de la naturaleza o las actividades agrícolas y ganaderas, los bienes necesarios para sobrevivir; sin embargo, se pierde de vista que también son parte del mercado, y requieren de dinero para llevar a cabo la obtención de los bienes y productos no elaborados por ellos. Se desconoce el tipo de producción requerido para concurrir al mercado, y estar en condiciones de realizar los intercambios necesarios para obtener dinero y adquirir mercancías.

Jaleaca de Catalán está sujeta a dos tipos de autoridad, la municipal y la agraria, ésta de carácter comunal; dado que la Comunidad Agraria es la propietaria de los predios que la integran, sus habitantes no pueden realizar ningún tipo de explotación de los recursos, si no es con la anuencia de la Presidencia de los Bienes Comunales, quien por ley tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y además reside fuera del municipio de Chilpancingo; esta situación imposibilita al gobierno municipal llevar a cabo actividades de planeación para detonar el desarrollo de la localidad, y solo se encarga de dotar de servicios básicos a la comunidad y de cuidar el orden; además, la autoridad municipal de la comunidad, el Comisario Municipal, solo ostenta un cargo honorífico.

La inexistencia de coordinación entre ambos tipos de autoridad, también se convierte en un obstáculo para el desarrollo de la localidad, debido a que la toma de decisiones en torno a la administración y gestión de los recursos naturales se realiza fuera de la comunidad, y en ocasiones al margen de la mayoría de sus habitantes. Además, en la actualidad la Presidencia de los Bienes Comunales de Santiago Tlacotepec no le reconoce a los habitantes de Jaleaca su calidad de comuneros; si bien en el Estatuto de la Comunidad Agraria se registra a la localidad como anexo, en la práctica sus habitantes, a pesar de que varias generaciones han habitado en su territorio y ahí han realizado sus actividades productivas, lo que recrudece el conflicto agrario y las contradicciones internas e incide negativamente en las posibilidades de desarrollo.

Jaleaca de Catalán se enfrenta a la disyuntiva de perseverar la confrontación entre sus actores, o buscar mecanismos que permitan el establecimiento de acuerdos para promover el bienestar de la comunidad, lo que necesariamente requiere de un árbitro, que bien puede ser la presidencia municipal, o el directivo que el cabildo nombre para tal propósito. También, se deben buscar vías de conciliación con la Comunidad Agraria, para que se les restablezca su carácter de comuneros, y en caso de que exista reticencia por parte de la Presidencia de los Bienes Comunales, se deben explorar vías normativas y legislativas, en el ámbito estatal y federal, que posibiliten su independencia como comunidad agraria.

Bibliografía

Alburquerque, F. (1997) *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile, http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/Cambio_estructural_globalizacion_y_DEL.pdf

----- (2003) Curso Sobre Desarrollo Local, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid (España), http://www.redelaldia.org/ver.php3?id_article=592

----- (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Revista de la C E P A L, 8 2.

----- (2004), El enfoque del Desarrollo Económico Local, Cuadernos DEL, Número I, OIT Argentina, Buenos Aires, http://www.oit.org.ar/documentos/area_enfoque_del.pdf.

Alonso, O. (2003) *La Lógica de los Actores y el Desarrollo Local*, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, 27 al 29 de Noviembre de 2003, Córdoba, Argentina. <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Alonso.pdf>

Boisier, S. (2001) *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?*, <http://www.cedet.edu.ar/>

Bustamante, T. (2003) *La Tragedia de los Bosques de Guerrero: historia ambiental y las políticas forestales*, Edit. Fontamara.

Cardona, M; F. Zuluaga; A, Cano y C. Gómez (2004). *Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico*, Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales, Departamento de Economía, Escuela de Administración, Universidad EAFIT, Editado por eumed.net, <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/2004/mca/mca.htm>

De Franco, A. (2000) *¿Por qué Precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?*, <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=189643>

Delgadillo, J; F. Torres y J. Gasca (2002) "Vigencia y actualidad del desarrollo regional en México", en Delgadillo Macías Javier e Iracheta Conecorta Alfonso (coords.), *Actualidad de la investigación regional en el México Central..*, Plaza y Valdés, UNAM y El Colegio Mexiquense A.C. México, D.F.

Enríquez, A. (s/f), *El desarrollo regional/local (FUNDE El Salvador)*, extractado de: *Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local*, <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/docenriquez.pdf>

Frías, J.M. (2008) Los actores sociales ante los retos del desarrollo regional: Por un desarrollo local rural ¿Es posible otra socioeconomía rural, una socioeconomía rural alternativa?, Ponencia presentada en el 13° Encuentro Nacional Sobre Desarrollo Regional en México.

Hiernaux N. D. y A, Lindon (1993) "El concepto de espacio y el análisis regional", *Revista Secuencia*, Núm. 25, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Klein, J.L. (2005) "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal", *Revista eure*, Vol. XXXI, N° 94, Santiago de Chile.

Marsiglia J. y G. Pintos (1999) "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico", en Grillo y Arango (2000), *Marco para la construcción de sistemas de información sobre proyectos de desarrollo local*, *Revista Pobreza urbana y desarrollo*, Planes y programas participativos para el desarrollo local, año 9, nro. 20, Buenos Aires, Programa FICONG, ejecutado por IIED-AL, <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/marsigliapintos.pdf>

Poggiese, H. A. (2000) *Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica*, Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas, FLACSO-PPGA, Buenos Aires, Argentina, http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Desarrollo.local.y-planificacion.intersectorial.participativa.y.estrategica.pdf

Rozas, G. (2000) *Pobreza y Desarrollo Local*, Universidad de Chile, <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/0386.pdf>.

Agradecimientos

A los CC. Anselmo Julián Álvarez, Federico Castorena Catalán, Francisco Fuentes Vélez, Ignacio Castorena Catalán, José Fuentes Vélez, Laura Chávez Vélez, Leopoldo Fuentes Sánchez, Marino Fuentes Vélez y Maura Catalán Hernández, por proporcionar información de la situación actual de la comunidad de Jaleaca de Catalán de septiembre del año 2007 a agosto de 2008.