



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIRECCIÓN DE CENTROS REGIONALES UNIVERSITARIOS

EL PAPEL DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL
SUSTENTABLE EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN UNA ZONA
NATURAL PROTEGIDA

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARCIAL

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN GESTIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

PRESENTA:

LETICIA LUGO MARTÍNEZ



Dirección de Centros
Regionales Universitarios

CHAPINGO, MÉX. NOVIEMBRE DE 2017.

EL PAPEL DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN UNA ZONA NATURAL PROTEGIDA

Tesis realizada por Leticia Lugo Martínez bajo la dirección del Comité Asesor
indicado, aprobado por el mismo y aceptado como requisito parcial para obtener
el grado de:

Maestra en Gestión para el Desarrollo Rural

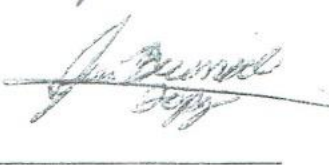
Director: Dr. Gerardo Avalos Cacho



Asesor: Dr. Conrado Márquez Rosano



Asesora: M. C. Berenice López Reséndiz



Contenido

1	INTRODUCCIÓN GENERAL	1
1.1	Hipótesis de trabajo	2
1.2	Preguntas centrales	2
2	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA (MARCO CONCEPTUAL)	4
2.1	Gobernanza y gobernabilidad	4
2.2	El proceso de autogestión y el desarrollo local	7
2.3	Desarrollo del capital social	12
2.4	Evaluación de las políticas públicas	16
3	MATERIALES Y MÉTODOS	22
3.1	Metodología, procedimientos y técnicas	22
3.2	Variables e indicadores	27
4	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	31
4.1	Marco referencial	31
4.1.1	Ubicación municipal y del área natural protegida	31
4.1.2	Marco legal institucional	34
4.1.3	Coordinación interinstitucional para la toma de decisiones	40
4.2	De la participación del CMDRS en los programas de desarrollo rural	42
4.2.1	Del Programa de Concurrencia Municipalizada 2016	42
4.2.2	Del Programa de Concurrencia con Entidades Federativas 2016 y otros programas	46
4.2.3	Del proceso de validación, seguimiento y evaluación de los apoyos	50
4.2.4	Resultados de la intervención del CMDRS Jalpan en el desarrollo del municipio	52
4.3	De la conformación de los consejos	55
4.3.1	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable Jalpan de Serra (CMDRS)	55
4.3.2	Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda Querétaro (RBSGQ)	58
4.3.3	De la toma de decisiones en la gestión de recursos y definición de estrategias	62
4.3.4	Las prioridades en un Área Natural Protegida y su correspondencia con los planes de desarrollo	70
4.3.5	Del nivel del capital social desarrollado	78
5	CONCLUSIONES	81
6	LITERATURA CITADA	85

Lista de cuadros

- | | |
|-----------|---|
| Cuadro 1 | Comparación de conceptos: gobernanza y gobernabilidad. |
| Cuadro 2 | Operacionalización de variables e indicadores. |
| Cuadro 3 | Proyectos municipalizados 2016. Jalpan de Serra |
| Cuadro 4 | Número de consejeros según ámbito de representación. CMDRS Jalpan de Serra. |
| Cuadro 5 | Dependencias y organismos integrantes del CMDRS Jalpan de Serra. |
| Cuadro 6 | Integrantes del Consejo Asesor de la Reserva de Biósfera Sierra Gorda. 2016. |
| Cuadro 7 | Integrantes de los Sub-Consejos de la Reserva de Biósfera Sierra Gorda. 2016. |
| Cuadro 8 | Línea del tiempo. Sesiones de Consejos. |
| Cuadro 9 | Temas considerados como problemática dentro del Programa de Manejo. |
| Cuadro 10 | Componentes, acciones y nivel de prioridad del Programa de Manejo. |

Lista de figuras

- Figura 1 Tipo de proyectos apoyados con el Programa de Concurrencia Municipalizada 2016.
- Figura 2 Acta de sesión de CMDRS Jalpan de Serra del 20 de mayo de 2016.
- Figura 3 Proceso de atención a solicitudes del Programa de Concurrencia 2016.
- Figura 4 Porcentaje de recursos ejercidos por programa. RBSG. Ejercicios fiscales 2015 y 2016.

Abreviaturas usadas

AICA	Área de Importancia para la Conservación de las Aves
ANP	Área Natural Protegida
CA	Consejo Asesor
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DOF	Diario Oficial de la Federación
EAT	Equipo de Asistencia Técnica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MSNM	Metros sobre el nivel del mar
NOM	Norma Oficial Mexicana
PEC	Programa Especial Concurrente
PET	Programa de Empleo Temporal
PIMAF	Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol
POA	Programa Operativo Anual
PROCER	Programa de Conservación de Especies en Riesgo
PROCOCODES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
PROCOCODESCA	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, Contingencias Ambientales
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROMAC	Programa de Maíz Criollo
PROMETE	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
PROVICOM	Programa de Vigilancia Comunitaria
RBSG	Reserva de la Biósfera Sierra Gorda

SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDEA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del gobierno del estado de Querétaro
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hasta el año 2000)
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USEBEQ	Unidad de Servicios Para la Educación Básica en el Estado de Querétaro
UTSJR	Universidad Tecnológica de San Juan del Río

Dedicatorias

A mi hija Rebecca, con todo mi amor.

A mi familia, por su amor incondicional.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma Chapingo, por las oportunidades brindadas.

A mis maestros, por enseñar, por compartir, por apoyar.

A Grupo Ecológico Sierra Gorda IAP, organización que me permitió acompañarlos en su ardua labor por la conservación, en especial a la Maestra Martha Isabel Ruiz Corzo.

Datos biográficos

Datos personales

Nombre: Leticia Lugo Martínez
Fecha de nacimiento: 5 de agosto de 1967
Lugar de nacimiento: Pachuca de Soto, Hidalgo. México.
CURP: LUML670805MHGGRT07
Profesión: Ingeniero Agrónomo especialista en Fitotecnia
Cédula profesional: 2003574

Desarrollo académico

Preparatoria: Escuela Preparatoria “José Ibarra Olivares”.
Licenciatura: Universidad Autónoma Chapingo.

EL PAPEL DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN UNA ZONA NATURAL PROTEGIDA.

THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCILS OF SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT ON THE DEFINITION OF THE LOCAL POLICIES IN A PROTECTED NATURAL AREA.

Leticia **Lugo Martínez**¹ y Gerardo **Avalos Cacho**²

RESUMEN

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) de Jalpan de Serra en el estado de Querétaro participa de manera limitada en la definición de las políticas locales para el desarrollo de la región, que es un área natural protegida. Se analizó su participación en la planeación y definición de programas de desarrollo, su conformación y el desempeño de sus integrantes, así como la coordinación con otras instancias. El trabajo se realizó bajo la modalidad de "Memoria de una política pública". La definición de apoyos y procesos de validación estuvo a cargo del gobierno del estado, sin la participación directa del CMDRS. Los planes de desarrollo estatal y municipal no consideran los lineamientos establecidos para las áreas naturales protegidas y no existe coordinación con el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda. Ambos consejos no presentan continuidad en sus acciones, sobre todo para priorizar la problemática y definir esquemas de participación colectiva para su solución, dado que se sujetan a las normas y reglas de operación de cada dependencia y programa, sin considerar los lineamientos establecidos en relación a su carácter de área natural protegida. Mantener estos espacios para la participación de la sociedad es un esquema que puede contribuir al desarrollo de procesos de gobernanza en el territorio, fundamental para avanzar en el desarrollo sustentable y la conservación del patrimonio natural.

Palabras clave: desarrollo local, participación social, consejos municipales.

ABSTRACT

The Municipal Council of Sustainable Rural Development (CMDRS) of Jalpan de Serra in the state of Querétaro participates limitedly on the definition of local policies for the development of the region, which is a protected natural area. Its participation was analyzed in the planning and definition of development programs, as well as its conformation, behavior of its members, and the coordination with other instances. The work was carried out under the modality of "Memory of a public policy". The definition of supports and validating processes was in charge of the State Government, without the direct participation of the CMDRS. The state and municipal development plans do not consider the established guidelines for the protected natural areas and there is no coordination with the Council for the Biosphere Reserve of Sierra Gorda. Both councils have proven inconsistent in their actions, especially to prioritize the problems and define collective participation schemes for their solution, inasmuch as they hold down the rules and norms of operation of every dependence and program, without considering the established guidelines in relation to its category of protected natural area. To keep these areas for social participation is a scheme that can contribute to the development of government processes inside the territory; this is instrumental for the improvement of both sustainable development and the conservation of natural heritage.

Key words: local development, social participation, municipal councils.

¹ Tesista

² Director

1 INTRODUCCIÓN GENERAL

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) de Jalpan de Serra en el estado de Querétaro participa de manera limitada en la definición de las políticas locales para el desarrollo de la región, ya que omite de manera recurrente su contribución en la articulación de planteamientos y solución de problemática canalizados a través de las diferentes dependencias relacionadas con el desarrollo rural, incluida la dirección y el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.

Considerar y aprovechar estos espacios es de importancia para promover la participación de los diferentes actores en la definición de estrategias para el desarrollo rural, por ello se analizó la contribución del CMDRS de Jalpan de Serra en el estado de Querétaro para determinar las prioridades así como en la toma de decisiones para promover el desarrollo rural.

La Reserva de la Biósfera Sierra Gorda está integrada por los municipios de Pinal de Amoles, Arroyo Seco, Landa de Matamoros, Peñamiller y Jalpan de Serra; como un Área Natural Protegida cuenta con el Consejo Asesor de la Reserva, definido por la ley como el instrumento para promover y garantizar la participación organizada de la sociedad, lo que implica que en la misma región se tiene la presencia de 2 consejos como espacios para la participación de la sociedad, por lo que también fue de interés para esta investigación:

- a) Definir la correspondencia de las acciones en ambos consejos.
- b) Analizar la designación de sus integrantes así como la intervención para tomar decisiones que incidan en la definición de prioridades y acciones orientadas al desarrollo rural.
- c) Discutir su participación en la definición y atención de necesidades de sus comunidades en torno al desarrollo rural sustentable del municipio.

Esta problemática se abordó desde 2 ámbitos:

- 1) El diseño institucional y los problemas en la operación de los consejos.
- 2) Los sectores y sus representantes, así como sus capacidades para participar en los consejos.

1.1 Hipótesis de trabajo

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) de Jalpan de Serra en el estado de Querétaro ha desarrollado un nivel de gobernanza precario que trae como consecuencia la participación limitada en la definición de políticas locales para el desarrollo de la región, en su relación con los actores interesados, instituciones de gobierno, grupos de productores, incluida la dirección y el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.

1.2 Preguntas centrales

1. ¿De qué manera el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) diseña y articula los planteamientos y soluciones a la problemática canalizados a través de las diferentes dependencias relacionadas con el desarrollo rural?
2. ¿Cuál es el papel de los beneficiarios en la respuesta y solución a sus demandas por parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)?

Para ello, se definieron 3 objetivos particulares:

1. Analizar la participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra, Querétaro en la planeación, operación y evaluación de los diferentes programas de desarrollo rural durante el período 2012 – 2016.
2. Determinar la manera en que se conforma el Consejo Municipal, las condiciones en que se da la designación de sus miembros, la valoración

de sus capacidades (técnicas y políticas) y el desempeño de sus integrantes, así como su influencia en la toma de decisiones para la operación de los diversos programas de desarrollo rural.

3. Establecer la relación de coordinación entre el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra con el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera en la definición y concurrencia de acciones en la gestión del desarrollo rural en el ámbito del territorio municipal y del área natural protegida.

2 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA (MARCO CONCEPTUAL)

2.1 Gobernanza y gobernabilidad

El concepto de gobernanza surge del Banco Mundial y gobernabilidad de la Unión Europea como una estrategia de estabilidad política y ajustes para cambiar de un “estado de bienestar” a un esquema neoliberal (Murillo L. 2014 p.2). Principales aspectos que a continuación se resumen desde la perspectiva de cada instancia.

Cuadro N° 1. Comparación de conceptos: gobernanza y gobernabilidad.

	Gobernabilidad – Banco Mundial	Gobernanza – Unión Europea
Objetivo	Estabilidad al sistema político ante medidas de ajuste. Reducir el poder del Estado Neutralizar las resistencias sociales	Conexión más directa con los ciudadanos. Políticas más efectivas Hacer frente a: la falta de credibilidad de los ciudadanos y falta de participación en elecciones.
Mecanismos para	Aumentar las capacidades de la figura presidencial. Limitar el papel de los congresos. Buscar falsos consensos Reducir la participación social	Un mejor uso de poderes Tener una conexión más directa con sus ciudadanos Políticas más efectivas
Indicadores / Dimensiones	Voz y rendición de cuentas. Estabilidad política Ausencia de violencia / terrorismo Eficacia del gobierno (calidad de servicios, independencia de presiones políticas) Calidad normativa (políticas y normas) Control de la corrupción	Apertura (mejor comunicación, vertical) Participación social (desde la concepción hasta la aplicación de políticas) Responsabilidad Eficacia Coherencia (liderazgo político e institucional, enfoque vertical)
Aspectos centrales	Instituciones – Aparato vertical	Relación entre el gobierno y la sociedad – Participación
Principios	Legalidad y competitividad	Legitimidad y cooperación

El término de *gobernabilidad* se establece como la capacidad del sistema político para tener un buen gobierno, las relaciones Estado, sistema político y sociedad, los acuerdos básicos entre las élites dirigentes y sectores amplios de la población. Mientras que la *gobernanza* se logra cuando existe un equilibrio entre el Estado y la sociedad civil para lograr el desarrollo económico, social e

institucional. Existe diálogo y acciones conjuntas entre gobierno – sociedad (Murillo L. 2014 p.18).

Desde la perspectiva del gobierno, la gobernabilidad es relevante ya que le permite ejercer un control sobre la población que representa, para aplicar los cambios que convengan a intereses ajenos a dicha población minimizando los efectos que pudieran contrariar dichas políticas o estrategias.

En el caso de gobernanza, al gobierno le permite ofrecer una imagen ante la población de que da cumplimiento a las leyes y preceptos que ordenan la participación social en la definición de políticas y estrategias encaminadas a resolver su problemática de manera coordinada con las instituciones encargadas de administrar y operar los programas, aspecto que en la mayoría de los casos solo se da en el discurso y no en la realidad.

Para las organizaciones sociales y de productores debe ser de primordial importancia conocer el concepto de gobernabilidad y gobernanza para realmente participar en la discusión y análisis de la problemática, en el diseño de políticas y sobre todo en definir el rumbo del desarrollo de su entorno. Esto implica que además del conocimiento respecto a las leyes y los mecanismos de participación, deberán estar convencidos de que se necesita un desarrollo de capacidades al respecto, y no solo la exigencia por sí misma de tener un lugar en estos espacios de toma de decisiones.

Ellos deberían ser el eje para que se aplicara en la realidad lo establecido en las leyes respecto a la participación de la sociedad, y tratar de coordinar todos los espacios que llegan a ser múltiples en un solo territorio, que se desagregan en tantas dependencias y organismos como hay en los gobiernos, tanto federales, estatales y municipales (Márquez R. 2016).

Sántiz y Parra (2010 p. 72) señalan que el trabajo de manera coordinada entre los actores involucrados entendido como gobernanza promueve el desarrollo local, como una forma de reorganizar y reestructurar las prácticas y acciones.

En este mismo sentido, plantean que antes de ejecutar cualquier programa, donde estén involucrados comunidades, grupos de trabajo, organizaciones productivas y los diferentes ámbitos de gobierno, es necesario replantear la coordinación de actividades y hacer un ejercicio de reorganización funcional (Sántiz y Parra. 2010 p. 72).

De otro modo, se tendría el riesgo de realizar acciones solo para cumplir con la forma sin tener el efecto deseado para la construcción de la visión compartida, como por ejemplo la consulta pública.

Los mismos autores (Sántiz y Parra. 2010 p. 72), mencionando a Villamil (2008), señalan que la gobernanza estará determinada por su capacidad de inclusión de actores en el territorio, y será un mejor proceso si se generan mayores redes y vínculos entre actores e instituciones. También señalan que “la planeación es un instrumento vivo de la política pública, y si está construida con la participación comunitaria y la acción del gobierno municipal, es mucho más fácil de llevar a cabo, ya que los planificadores serán los mismos operadores” (Sántiz y Parra. 2010 p. 76).

Una de las conclusiones que presentan Sántiz y Parra (2010 p. 88), es que “la gobernanza se fortalece con las instituciones, las cuales se construyen a través de reglas y normas para alcanzar fines colectivos que pueden estar en constante cambio y sujetas a las dinámicas sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales. Con esto, se generan nuevas formas de interrelación de actores que reorientan los fines y metas”.

2.2 El proceso de autogestión y el desarrollo local

El concepto de gestión en el contexto del desarrollo comunitario se refiere a la participación de una persona o grupo de personas en un proceso para transformar la realidad en la que viven, para alcanzar algún objetivo o resolver alguna necesidad para propiciar su desarrollo, ya sea como individuo o como parte de un grupo (Rodríguez C. 2012 p.2).

La gestión en su concepto más amplio considera todas las acciones y efectos de gestionar y administrar para el logro del desarrollo (Rodríguez C. 2012 p.1).

En el ámbito de la ejecución de proyectos, la gestión se considera una herramienta para lograr el cambio buscando siempre lograr el desarrollo. Se refiere a un conjunto de actividades que utilizan los recursos humanos materiales con un trabajo organizado de tal forma que permita lograr los propósitos planteados (Rodríguez C. 2012 p.1).

Para Rodríguez C. (2012 p. 3) la gestión es un proceso que consta de las siguientes etapas:

- Planeación y definición de propósitos.
- Diseño de la organización para la puesta en marcha.
- Ejecución del proyecto.
- Aplicación de controles y evaluación de logros.
- Sistematización de la experiencia.

Uno de los principales retos en la gestión del desarrollo es lograr una combinación y equilibrio entre la autonomía del individuo y su solidaridad con el grupo al que pertenece o con el cual interactúa. En relación a lo anterior, se menciona que en nombre de la autogestión se trata de imponer procesos a otras personas, con el riesgo de no generar acciones en beneficio de los grupos o comunidades (Araús M. SF p. 3).

Con este panorama, el difundir y aplicar los principios para la gestión del desarrollo es de suma importancia, pues enmarca el contexto para trabajar de forma coordinada, en torno a objetivos que beneficien a la sociedad, cualquiera que sea el ámbito de desempeño.

En la medida que los actores identifiquen, conozcan, adopten y apliquen los principios de la gestión, se garantizará la obtención de mejores resultados al contar con valores, sistemas y métodos de trabajo en torno a un propósito común.

Dado que en la gestión del desarrollo participan agentes externos y los propios involucrados, León C. (2010 p. 6) menciona que la participación del agente externo en el grupo o colectivo es dinámica y difusa, y se torna relevante cuando este agente externo ejerce autoridad en los proyectos, aun cuando sea en momentos específicos del proceso, por lo que señala que falta investigación al respecto y que es un tema que debe tratarse a mayor profundidad. Puede ser que en este complejo camino se trate de imponer procesos a otras personas en nombre de la “autogestión” y no se generen acciones en beneficio del colectivo, grupo de trabajo o comunidad con la que se interactúa (León C. 2010 p. 7).

El concepto de autogestión se refiere a la participación de un grupo de individuos para lograr su desarrollo por ellos mismos evitando la intervención de otros agentes. En una sociedad se logra cuando sus integrantes comprenden los problemas que tienen como grupo, asumen sus responsabilidades y deciden intervenir para su solución.

El concepto de autogestión señala que es una forma de organizarse a través de la gestión colectiva para producir bienes, lograr servicios, realizar acciones, poner en marcha ideas, todos ellos trabajados por los mismos afectados por algún problema o involucrados en satisfacer alguna necesidad. Pueden definir o no una forma de organización o de trabajo; se puede afirmar que está en la naturaleza humana buscar la gestión social, ya que el hombre solo puede lograr su desarrollo a partir de formas de organización social (León C. 2010 p. 7).

Es importante resaltar el análisis de León C. (2010 p.1), cuando menciona que la palabra “autogestión” tiene muchos sentidos, conceptos, definiciones y usos, a veces contradictorios o que en cierta manera coexisten. Para su análisis, estableció 6 categorías para la autogestión: libertaria, estatal, liberal, sin patrón, micro-comunitaria y agente externo.

Todas ellas en algún momento se entrelazan y coexisten, y los movimientos sociales o acciones de los grupos en busca de su desarrollo pueden pasar por alguna de las categorías, pues según como se presenten los eventos y se desarrollen, van conteniendo características de varias o todas las categorías de la autogestión (León C. 2010 p. 1).

El argumento más sólido sobre el concepto de autogestión señala que es una forma de organizarse a través de la gestión colectiva sin un líder y va más allá de producir bienes, implica también lograr servicios, realizar acciones, poner en marcha ideas, trabajados todos ellos por los mismos afectados por algún problema o involucrados en satisfacer alguna necesidad, para ello pueden o no definir una forma clara o única de organización o de trabajo (León C. 2010 p. 5).

Otro sentido que se le da al término de autogestión se refiere a que está en la naturaleza humana buscar la gestión social, no como bandera de movimientos socialistas, libertarios o revolucionarios, sino con la idea central de que el hombre solo puede lograr su desarrollo a partir de formas de organización social (Araús M. SF p.1).

También es importante el concepto de sociedad auto-gestionada, que es aquella en la cual sus integrantes comprenden los problemas del grupo al que pertenecen, cuentan con la voluntad para intervenir y solucionarlos, tomando responsabilidades y decisiones (Araús M. SF p.1).

Una de las conclusiones señala que es un reto histórico combinar la libertad y la autonomía del individuo con la solidaridad hacia el colectivo al que pertenece.

Esta sentencia permite dimensionar la complejidad del término “gestión del desarrollo” (Araús M. SF p.3).

Araús M. (SF p.3) establece que se debe actuar ante las exigencias actuales de la sociedad rural y de la sociedad en general, en torno a nuevos modelos de organización, a las cada vez más complejas relaciones humanas, a la presencia de un mayor pluralismo y al aumento de la interdependencia entre todos los integrantes de la sociedad.

Respecto al concepto de desarrollo local Boisier (2001 p.4) analiza diferentes conceptos de desarrollo a través de diversos autores, considerando que una de las acepciones más acertadas es la de Desarrollo a Escala Humana elaborada por Manfred Max Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn: “El desarrollo a escala humana se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”.

En este concepto se avanza en la subjetivización del desarrollo, se categorizan los recursos no convencionales (“capital intangible” según Boisier, 2001 p.4) y se hace hincapié en la utilización de la sinergia como motor de desarrollo.

En términos de subjetividad social y desarrollo humano, Güell (1998) citado por Boisier (2001 p.5) señala que: “un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”.

Existe una multiplicidad de significados y proliferación de tipos de desarrollo: territorial, regional, local, endógeno, sustentable, humano y “de abajo-arriba” o “del centro-abajo” (Boisier. 2001 p. 6).

Respecto al desarrollo local, para Boisier (2001 p.7) es simplista considerar que se refiere a la idea de comuna o a lo municipal. Lo “local” hace sentido cuando se le mira “desde afuera y desde arriba”, por ejemplo las regiones constituyen espacios locales si se les mira desde el país, provincia es local desde la región y la comuna desde la provincia.

Cita a Buarque (1999) quien define el desarrollo local como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales de agrupamientos humanos capaz de promover un dinamismo económico y una mejoría de la calidad de vida de la población”. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está insertado en una realidad más amplia y compleja que interactúa y recibe influencias y presiones positivas y negativas. Puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y aglomerados humanos de pequeña escala, desde una comunidad hasta un municipio o microrregiones homogéneas de tamaño reducido. Un desarrollo municipal es por lo tanto un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte político – administrativo del municipio. (Lógica de regulación horizontal) (Boisier. 2001 p. 9).

También menciona la definición de desarrollo local de Vázquez – Barquero (1988): “Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar 3 dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político – administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable,

protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Boisier. 2001 p. 10).

Como conclusión final determina que al menos durante una fase inicial del ciclo largo de expansión territorial de los procesos de crecimiento y desarrollo, el crecimiento puede ser inducido desde arriba y también desde abajo, pero el desarrollo se mostrará siempre como un proceso local, endógeno, descentralizado, capilar y continuo o discontinuo sobre el territorio (Boisier. 2001 p. 19).

2.3 Desarrollo del capital social

De acuerdo a lo señalado por Bustamante P. (2007 p.3) los ejes para implementar proyectos de desarrollo rural son 3:

1. Transformación productiva
2. Desarrollo institucional
3. Gestión de proyectos

En este último eje, la prioridad es la gestión participativa orientada a resultados e impactos, lo cual significa administrar e implementar la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones (Bustamante P. 2007 p. 3).

“En el contexto de las estrategias de desarrollo propuestas por los proyectos que tienen como grupo-meta productores rurales, hombres y mujeres, en condición de pobreza, se trata de las acciones que proponen y realizan los proyectos para delegar funciones y transferir responsabilidades a los productores y a sus organizaciones. Esta transferencia tiene como objetivo instalar capacidades de gestión y apropiación de los procesos de desarrollo generando empoderamiento y mejoramiento de la gobernanza” (Bustamante P. 2007 p. 3).

También menciona que desarrollo participativo es un “proceso en el cual todas las partes interesadas, especialmente los más pobres, forman parte del diseño, el control, la toma de decisiones y la distribución y uso de los recursos comprometidos en estas iniciativas” (Bustamante P. 2007 p. 5).

Se ha demostrado que “la participación mejora la calidad la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos, al mismo tiempo que fortalece el compromiso de los gobiernos y de todos los interesados en los mismos. La participación es también considerada un medio para realizar y mejorar la gobernanza democrática y para mejorar la efectividad en la entrega y administración de los servicios” (Bustamante P. 2007 p. 5).

Destaca que los procesos participativos “son potencialmente conflictivos en la medida que ponen en interacción diferentes actores, personas y grupos para tomar decisiones, como el establecimiento de prioridades, cambio de reglas y asignación de recursos, por lo que no solo hay que tener reglas claras para lo que harán parte de estos procesos sino también definir reglas y mecanismos acordados y conocidos por todos los participantes para resolver potenciales conflictos y desacuerdos” (Bustamante P. 2007 p. 5).

Señala que “es indispensable que las personas en situación de pobreza tengan las condiciones para poder proporcionar información sobre sus prioridades y recursos y los factores limitantes que de manera particular influyen en sus decisiones. Es el modo de asegurar que los programas y proyectos que intentan beneficiarlos respondan realmente a sus necesidades y prioridades” (Bustamante P. 2007 p. 6).

Incluye el término de “empoderamiento de la población”, mencionando que el poder puede manifestarse en 3 áreas generales:

- Mayor confianza en la propia capacidad para emprender alguna forma de acción con éxito.

- Fortalecimiento de las relaciones que establece la población con otras organizaciones.
- Acceso creciente a recursos económicos como crédito e insumos. (Bustamante P. 2007 p. 6).

“El desarrollo social como empoderamiento no considera a las personas pobres como deficientes y necesitadas de apoyo externo; desde una perspectiva más positiva, crea un enfoque de desarrollo interactivo y basado en el principio de compartir, en el cual las destrezas y el conocimiento de las personas sean reconocidos” (Bustamante P. 2007 p. 6).

“Los procesos participativos no siempre generan un empoderamiento efectivo de las personas y organizaciones que reciben los beneficios de un Proyecto de Desarrollo, pero si es claro que sin estos procesos no se alcanza el empoderamiento personal ni colectivo” (Bustamante P. 2007 p. 7).

Se define que hay gestión participativa cuando los individuos y/o comunidades beneficiarios de un Proyecto o Programa tienen:

- a) Acceso a información.
- b) Son convocados y participan en foros donde se discuten temas y problemas y se toman decisiones.
- c) Pueden responsabilizar a los que toman decisiones por las acciones que de ellas se derivan.
- d) Tienen recursos y la capacidad para organizarse y expresar sus intereses y/o asumir responsabilidades como socios con las agencias proveedoras de servicios del sector público (Bustamante P. 2007 p. 12).

Entre los factores que limitan la participación efectiva Bustamante (2007 p. 12) menciona que son inherentes a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza y están vinculados a los modelos macro-económicos imperantes y a las políticas nacionales de desarrollo, como son:

- Heterogeneidad de la pobreza.
- Alto costo de oportunidad.
- Aislamiento geográfico.
- Cuestiones étnicas.
- Papel cultural y socioeconómico de la mujer.
- Migración estacional y/o definitiva.

“La incorporación en los proyectos da una visión que reconoce el entorno dinámico y multisectorial de la problemática y hace un abordaje de la misma a nivel territorial, involucrando gobiernos nacionales y locales junto a organizaciones de base e incluso proveedores de servicios (particularmente de asistencia técnica), tanto en el diseño como en la ejecución de las acciones, favorece el logro de procesos participativos encaminados al empoderamiento” (Bustamante P. 2007 p. 13).

Como conclusiones Bustamante P. (2007 p. 39) menciona que es necesario incluir en el ámbito de la Gestión Participativa de Proyectos con miras al empoderamiento las siguientes actividades:

- Programas de capacitación en capacidades gerenciales, administrativas y de negociación con el sector público y el sector privado local.
- Información y acompañamiento con pasantías para adquirir práctica operativa de los procesos, legislaciones y mecánicas administrativas de los gobiernos centrales donde se originan los recursos financieros.
- Vinculación de planes de negocios productivos y actividades organizativas.
- Capacitación e instrumentos metodológicos adecuados para el seguimiento y evaluación de iniciativas de inversión de mediano y largo plazo.
- Información económica y de mercados que permita a las organizaciones trazar estrategias y programas de mediano y largo plazo.
- Clara estimación de la contrapartida monetaria a los eventuales subsidios con montos abordables y crecientes.

- Necesidad de evaluar la consistencia de acuerdos relacionados a la contrapartida de los subsidios con otros proyectos dirigidos a pobres rurales.
- Estrategias diversificadas de atención a la población objetivo, hay organizaciones que no necesitan asistencia técnica sino otro tipo de apoyos, como participación en ferias y eventos.
- Vinculación de migrantes y remesas a las iniciativas de ahorro y crédito en las zonas de emigración.
- Respeto de las características especiales en cuanto a organización que tiene las poblaciones indígenas arraigadas en la comunidad como espacio de identidad y abordar estrategias específicas con respecto a sus ingresos y su reproducción social.
- Consideración del papel cultural y socio económico de la mujer en las unidades de producción, familias y/o comunidades rurales, tomando en cuenta el sesgo de género en el derecho consuetudinario y/o el marco jurídico del país.

“No hay mejor herramienta de Gestión de un Proyecto que la que se fundamenta en una gestión participativa donde todas las partes interesadas especialmente los más pobres forman parte del diseño, el control, la toma de decisiones y la distribución de los recursos comprometidos” (Bustamante P. 2007 p. 39).

2.4 Evaluación de las políticas públicas

Para Merino C. (2010 p.13) la evaluación “es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinario y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento, es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general”.

De acuerdo a Merino C. (2010 p. 15) “la globalización ha incrementado la interrelación entre la esfera nacional y la mundial, es un fenómeno económico, tecnológico, social y político y ha provocado una mayor jerarquización y subordinación entre todos los ámbitos. En este sentido los Estados y sus políticas, interactúan con agentes muy diversos, estatales y no estatales, en espacios cada vez más abiertos y complejos que requieren un papel de equilibrio entre lo regional y global”.

“Si al mal gobierno le corresponderían unas políticas públicas erróneas, el desgobierno lleva consigo la intencionalidad y no la mera ignorancia o incapacidad que provoca el mal gobierno y la mala administración” (Merino C. 2010 p. 16).

Merino C. (2010 p. 17) considera que deben incluirse los principios de buen gobierno para la evaluación de políticas públicas, resumidos en 5 criterios:

1. *Apertura*: Instituciones que trabajen de forma abierta y generen la confianza de los ciudadanos.
2. *Participación*: la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación y evaluación.
3. *Responsabilidad*: clarificación del papel de cada una de las instituciones comunitarias que intervienen en la toma de decisiones.
4. *Eficacia*: las medidas adoptadas deben producir los resultados buscados, con objetivos claros, una evaluación de su futuro impacto y de la experiencia acumulada.
5. *Coherencia*: Exige que las políticas y acciones europeas sean coherentes y fácilmente comprensibles.

La evaluación de políticas públicas apunta a un nuevo tipo de control político-democrático en consonancia con los principios de la *Nueva Gobernanza*: responsabilidad, transparencia y participación (Merino C. 2010 p. 18). Esta nueva

forma de gobernar se apoya en modelos de gestión pública, que persiguen mayor eficacia y eficiencia del Sector Público en sus diferentes niveles de gobierno, ya que la evaluación como instrumento público tiene dos usos complementarios y diferenciados (Merino C. 2010 p. 19):

- Uso político estratégico y democrático: responsabilidad y transparencia gubernamental.
- Uso gerencial: mejora de la gestión pública y de la calidad prestacional.

La evaluación tiene, también, desde su origen:

- Un uso académico y de aprendizaje.
- Una finalidad dinamizadora.

La experiencia muestra que las evaluaciones de mayor éxito son las que reúnen varias finalidades y usos, que también incluyan cuestiones de rendición de cuentas, transparencia y participación (Merino C. 2010 p. 20).

Desde el punto de vista gerencial, Merino C. (2010 p. 24) cita a Thoenig (2000) quien menciona que “los gobiernos pueden mejorar su administración a través de metas realistas, con instrumentos de control durante todo el ciclo de la intervención. De ahí que, junto a los tradicionales controles de legalidad, gestión, inspección, auditoría, la evaluación es pertinente en las organizaciones orientadas a resultados con la mayor eficacia de su acción y que servirá para comprender el proceso de implementación de las políticas.

En su vertiente política, la evaluación sitúa su acción en el proceso de formulación de políticas, aportando conclusiones y recomendaciones para mejorar la calidad tanto de las políticas como de la vida democrática. Es un instrumento de fortalecimiento del Estado en su nivel estratégico, bajo los principios del buen gobierno, haciendo más transparente y responsable la acción pública, mejorando la eficiencia gestora del Sector Público y concibiendo un papel más activo para los actores implicados en las políticas públicas (Merino C. 2010 p. 26).

En este sentido, Merino C. (2010 p. 48) propone un cuestionamiento importante, ¿evaluar políticas o evaluar programas?

Los programas guardan con las políticas la relación de las partes con el todo. Por lo que si las políticas engloban los programas, no se puede decir que los programas contengan el total de las políticas. En la práctica lo que se advierte es un déficit de evaluación de políticas públicas (Merino C. 2010 p. 48).

Para ello, Merino C. (2010 p. 49) cita la definición de Larrus (2000) de *políticas públicas*; “son una sucesión de actividades, decisiones y medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.

“La articulación de las políticas suele realizarse, a través de planes y de manera detallada a través de programas, proyectos y hasta acciones públicas que no alcanzan siempre un grado tan estructurado de articulación” (Merino C. 2010 p. 50).

Los *planes* son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel, los idearios de gobierno (Merino C. 2010 p. 50).

Los *programas* son elementos instrumentales y operativos en los que se despliegan los planes. En general, un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o de una política pública (Merino C. 2010 p. 50).

Los *proyectos* son el nivel más concreto de las políticas públicas. Un proyecto es una operación no divisible, delimitada en cuanto al tiempo y al presupuesto y que, a menudo, se encuentra bajo la responsabilidad de un solo operador (Merino C. 2010 p. 50).

Servicios públicos, es un término que puede aplicarse en un doble sentido: macro, en alusión a los grandes pilares del Sistema del Bienestar (ej. el Servicio Público de Salud) o micro, en relación a los procesos de gestión, esencial y prioritariamente prestacionales, que proporciona el Sistema (Merino C. 2010 p. 51).

Una de las peculiaridades de las políticas públicas, condicionadas por los distintos periodos de gobierno, es su capacidad de reaccionar ante los problemas que surgen –son a la vez acción definida y curso de acción en movimiento-. Las políticas públicas cuentan, por lo general, con sustratos anteriores, un legado que no siempre resulta coherente con los nuevos objetivos. La formulación política debe intentar continuamente obtener soluciones satisfactorias a través de un proceso iterativo y, a menudo, las transformaciones que se persiguen deben contentarse con la acumulación de acciones que no siempre están tan claramente estructuradas y articuladas (Merino C. 2010 p. 51).

La evaluación se reclama cada vez más desde el nivel superior de gobierno para la comprensión y transformación de las políticas.

Merino C. (2010 p. 54) cita a Bernard Perret, quien señala que el mayor déficit estándose encuentra en el nivel de las evaluaciones estratégicas y en la valoración de las políticas en sus grandes líneas, es decir, los conglomerados más complejos.

Al hablar de evaluación de programas, la información suele estar centrada en el nivel operativo y en la relación entre objetivos y medios (Merino C. 2010 p. 54).

En resumen, desde el punto de vista evaluativo, las diferentes dimensiones del objeto de evaluación nos permiten hablar, de forma aproximativa, de niveles *macro*, *mezzo* y *micro* de las políticas públicas (Merino C. 2010 p. 54):

- Políticas públicas
Nivel estratégico (macro)
Problemas / Actores
- Programas y proyectos
Nivel instrumental operativo (mezzo / micro)
Objetivos / Medios

Para Merino C. (2010 p. 107), “la evaluación es un instrumento valioso de información y de ayuda a la decisión pública, a pesar de ello, es solo una muestra dentro el abanico que el decisor público maneja para orientar las decisiones, sometidas a factores y presiones de extrema complejidad. Su fortaleza se basa en la calidad de sus estudios, su capacidad de adaptarse a los ritmos políticos y de dinamizar procesos de mejora”.

3 MATERIALES Y MÉTODOS

3.1 Metodología, procedimientos y técnicas

La presente investigación se realizó bajo la modalidad de “Memoria de una política pública”, dado que los Consejos son instancias que contempla la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para que los productores y agentes de la sociedad civil participen en la definición de prioridades regionales, de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación (2001 p. 12).

La modalidad de “Memoria” contiene los elementos metodológicos y conceptuales que permitieron realizar dicho análisis. De acuerdo a Morales C. y Ávalos C. (2013 p.11) citando a Merino, definen que la evaluación de políticas públicas “es un proceso institucional aplicado en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de acopio y análisis de información, con énfasis en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, el proceso se fundamenta en el juicio de valor de la acción pública evaluada y se basa en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad de servir a la sociedad”.

De acuerdo a los enfoques mencionados por González G. (2005 p.143), en esta evaluación aplica “La sistematización de experiencias”. Una de las orientaciones de la sistematización “es aquella que la concibe como una forma de producción de conocimientos, basada en la recuperación y la comunicación de las experiencias, se busca una generación de conocimiento a través del contraste de las experiencias sistematizadas de las personas que participaron en la intervención”.

Entre las características sobre la sistematización destacan:

- Es más que la descripción de una experiencia.
- Busca articular la práctica con la teoría, aporta mejoras a la intervención y a criticar el conocimiento.
- El aprendizaje que surge de la práctica se debe al análisis que se hace de comparar lo que se quería lograr y el conocimiento que se tenía al inicio con lo que ocurrió realmente y lo aprendido.
- El aprendizaje se comunica a otras personas para próximas intervenciones.
- Aunque produce conocimientos sobre una experiencia en particular, establece claves para generalizar.
- Busca contribuir a mejorar las intervenciones dirigidas a obtener un desarrollo más justo y equitativo de las sociedades (González G. 2005 p. 143).

Jara H. (1994) citado por Morales C. (2013) define la sistematización como “la interpretación crítica de una o varias experiencias y a partir de su ordenamiento y reconstrucción descubre la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo”.

De acuerdo a las hipótesis planteadas en este trabajo, los ejes de sistematización fueron:

1. La participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra en la planeación, operación y evaluación de los programas de desarrollo rural sustentable.
2. Como resultado de su intervención el impacto que tuvo en la planeación de programas y proyectos para el desarrollo del municipio.

3. Condiciones de participación de los actores interesados (desarrollo de capital social) en el proceso de toma de decisiones.
4. La existencia de una coordinación efectiva entre el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.
5. La relación entre los consejeros y las localidades con el personal técnico de las dependencias en torno a la gestión de los proyectos desarrollados.

Para el criterio económico se analizaron los programas y proyectos aprobados, así como sus impactos y resultados de manera cuantitativa diseñando indicadores respecto al monto de las inversiones y de los programas, mientras de manera cualitativa se analizaron los procesos de validación, el seguimiento y evaluación de los resultados.

Se realizó un análisis cualitativo de los aspectos sociales a partir de la información obtenida de entrevistas respecto a la conformación de los consejos y la participación de las instancias, la designación de representantes y su desempeño en la toma de decisiones.

Las unidades de análisis del proyecto fueron los integrantes de los 2 consejos:

- 1) El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra, como parte del espacio de participación donde concurren instancias y organismos relacionados con el desarrollo rural, primordialmente de carácter agropecuario, de acuerdo a su funcionamiento actual.
- 2) El Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, en el ámbito de participación como Área Natural Protegida.

Para el análisis de la información se retomó el esquema de Morales C. (2013), que en resumen señala:

- a) Analizar la implementación de la política pública, considerando las líneas de acción propuestas y su contraste con las realizadas; la línea en el tiempo de las acciones realizadas; la participación de los actores; el método de trabajo; los medios y costos para ejecutar las acciones, así como los factores que favorecieron y que dificultaron la intervención en cuestión.
- b) La participación de los diversos actores para tomar las decisiones como son funcionarios, empresas, organizaciones, servidores públicos, población objetivo y grupos de interés, considerado aspectos como los intereses de cada uno de ellos, las contradicciones con respecto a los objetivos de la política, los consensos y los espacios y esquemas de diálogo y toma de acuerdos.
- c) Análisis de los impactos logrados, señalando si se cumplieron o no los objetivos y metas establecidos, si la población objetivo presentó mejoras a partir de los resultados y si la medición o percepción de dicho impacto cuenta con el sustento de verificación adecuado (indicadores y medios).
- d) Conclusiones de la sistematización. Se describen los conceptos aplicados en la experiencia analizada, la importancia socioeconómica de la gestión analizada y una crítica fundamentada sobre el diseño, análisis y ejecución de la gestión, así como recomendaciones para la mejora del proceso.

Considerando lo señalado por Méndez et al. (1990 p. 5), según la Matriz de clasificación, este trabajo correspondería al Protocolo 1, “Encuesta descriptiva”, cuyas características son: observacional, retrospectivo, transversal y descriptivo.

En el sentido de que solo se describió el fenómeno estudiado, en este caso el desempeño del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan, no se hicieron modificaciones de sus procesos, acciones o decisiones.

En el caso del Objetivo 1 solo se consideraron los resultados obtenidos en cuanto a su participación en la planeación y operación de los programas de Desarrollo Rural, que se ejecutaron conforme a las reglas de operación y los lineamientos establecidos por cada dependencia, y analizando la participación de cada una de ellas al seno del Consejo Municipal.

De manera similar se aplicó el análisis a los aspectos señalados en el Objetivo 2 que se refiere a la conformación del Consejo, dado que no se tiene influencia alguna puesto que este proceso se realizó de manera independiente al estudio en cuestión.

Por último en lo que se refiere al Objetivo 3, para analizar la correspondencia de acciones y de relaciones entre el CMDRS de Jalpan de Serra y el Consejo Asesor de la RBSG, se contó con la opinión que al respecto manifestaron los participantes de ambos Consejos y considerando la opinión de otros actores en referencia a este punto.

Con respecto al enfoque de análisis, si será cuantitativo o cualitativo, o un complemento de ambos tal como se sugiere en el documento “Enfoques cuantitativo y cualitativo en la investigación” puede señalarse que este estudio fue predominantemente cualitativo, dado que se basó en la recolección de datos e información sin una medición numérica, con descripciones y observaciones (Hernández S. et al. 2003 p.4).

El propósito de estos estudios fue “reconstruir” la realidad, tal y como la observan los actores de este espacio de participación que es el Consejo Municipal. Si bien se contó con datos numéricos por las variables relacionadas a la categoría de análisis “Económica” y sus variables de estudio en cuanto a Programa y Proyectos aprobados y ejercidos, el resto de variables y categorías de análisis fueron de carácter descriptivo y analítico.

3.2 Variables e indicadores

Derivado de la definición de objetivos particulares se establecieron las siguientes categorías de análisis, variables e indicadores.

Cuadro N° 2. Operacionalización de variables e indicadores.

Objetivos particulares	Categoría de análisis	Variables de estudio	Indicadores
Analizar la participación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra, estado de Querétaro, en la planeación, operación y evaluación de los diferentes programas de desarrollo rural durante el periodo de 2012 - 2016.	Económica	Programas y proyectos aprobados Impactos y resultados	Inversiones gestionadas a través del CMDRS Programas analizados al seno del CMDRS Proceso de validación diseñado Seguimiento realizado Evaluaciones realizadas
	Social	Planeación, operación y evaluación	Estrategia de participación por cada uno de los actores involucrados
Determinar la manera en que se conforma el Consejo Municipal, las condiciones en que se da la designación de sus miembros, la valoración de sus capacidades (técnicas y políticas) y el desempeño de sus integrantes, así como su influencia en la toma de decisiones para la operación de los diversos programas de desarrollo rural.	Social	Conformación de los Consejos: a) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable b) Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda	N° y tipo de Instancias participantes. Proceso para designación de representantes. Desempeño de los participantes (N° de acuerdos tomados, continuidad en la asistencia, y orientación de sus propuestas y acuerdos). Toma de decisiones en la gestión de recursos, tipo de recursos, expectativas de los actores.
Establecer la relación de coordinación entre el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra con el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera en la definición y concurrencia de acciones en la gestión del desarrollo rural en el ámbito del territorio municipal y de la ANP.	Natural	Prioridades regionales en un Área Natural Protegida Espacios para la toma de acuerdos.	Correspondencia entre: Plan de Desarrollo Estatal Plan de Desarrollo Municipal Plan de Manejo de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda
	Social	Diseño de procesos de análisis y discusión	Nivel o identificación del capital social desarrollado

Se programaron una serie de entrevistas a los integrantes del CMDRS para contar con su opinión e información respecto a la organización o instancia que representa, de su participación en el Consejo, su opinión sobre el funcionamiento del Consejo y su relación con ser parte de un área natural protegida.

A partir de la información obtenida de la consulta del archivo documental, se analizó:

- La representatividad de las instancias.
- La participación de los consejeros.
- La problemática abordada.
- Los acuerdos tomados.
- Los resultados obtenidos por la acción del Consejo.

De los 27 consejeros con que actualmente está conformado el Consejo, se definió junto con el asesor técnico del Consejo Municipal una lista de representantes a entrevistar:

- 1) Roberto Vargas Morán. Presidente del Comisariado Ejidal. Ejido Jalpan.
- 2) Ing. Félix Rosales Ramos. Representante Suplente de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.
- 3) Ing. Ubaldo Martínez Correa. Presidente de la Asociación Ganadera Local de Tancoyol, Jalpan de Serra.
- 4) Oscar Pablo Martínez Sierra. Presidente de la Unidad de Riego Presa Jalpan.
- 5) Q.F.B. Liz Selene Salazar Pérez, Presidenta Municipal Constitucional de Jalpan de Serra y Presidenta del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
- 6) Profa. Flor María Hernández Lugo. Representante del Comité Sistema Producto Guayaba de Jalpan de Serra.
- 7) M.V.Z. Abigail Martínez Maldonado. Regidora Encargada de la Comisión de Desarrollo Rural.

- 8) Ing. José Oliva Carrillo, Director de Desarrollo Agropecuario Municipal y Asesor Técnico del Consejo Municipal.

Además de estos actores, se entrevistaron a otros funcionarios y representantes de organizaciones por su conocimiento de la zona y su participación en diversas acciones en torno a las políticas de desarrollo rural y de conservación, entre ellos el Director Regional de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de Querétaro, el Jefe de Distrito de Desarrollo Rural de la SAGARPA, la directora de una organización no gubernamental y conservacionistas reconocidos en la zona.

De las entrevistas realizadas a los consejeros se obtuvo información relativa al funcionamiento y utilidad del consejo, de la toma de decisiones, de las perspectivas a mediano y largo plazo así como de las propuestas para un mejor funcionamiento.

De los otros actores se obtuvo su opinión respecto a la problemática en la zona, el proceso para la toma de decisiones y las relaciones que se dan entre instituciones y organizaciones y su impacto en la conservación del área protegida.

Para el caso de los recursos ejercidos a través de los consejos, tanto municipal como de la Reserva de la Biósfera, se realizaron las siguientes acciones:

- Se obtuvo la información respecto a los recursos otorgados a través de Fondos Concurrentes Municipalizados y de los proyectos atendidos a través de la Reserva de la Biósfera.
- Se analizó la orientación de los proyectos, los montos ejercidos por cada ámbito de atención y el impacto de los proyectos.
- Se identificaron las principales líneas productivas y su condición respecto a la conservación de los recursos, establecida a través del Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera.

También se realizaron entrevistas a beneficiarios de los proyectos para analizar desde su perspectiva los siguientes aspectos:

- La conformación de los consejos y el desempeño en torno al desarrollo del municipio.
- Los beneficios obtenidos a través de los recursos asignados.
- El impacto esperado una vez que se consoliden los proyectos aprobados.
- La diferencia entre los proyectos obtenidos a través del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y de la Reserva de la Biósfera.

4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Marco referencial

4.1.1 Ubicación municipal y del área natural protegida

El estado de Querétaro se encuentra en la zona centro del país, colinda con los estados de San Luis Potosí, Guanajuato, Estado de México e Hidalgo.

Está conformado por 18 municipios, 5 de los cuales pertenecen a la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda: Jalpan de Serra, Pinal de Amoles, Arroyo Seco, Peñamiller y Landa de Matamoros.



El 90% de las localidades de la Reserva presentan un alto y muy alto grado de marginación, donde el bajo nivel educativo, la baja disponibilidad de servicios y la escasez de oportunidades para la obtención de ingresos para la población son determinantes en la problemática económica y ambiental prevaleciente.

Jalpan de Serra está ubicado al norte del estado, entre las coordenadas geográficas 21°06' y 21°41' de latitud Norte y 99°05' y 99°33' de longitud Oeste, con altitudes desde 400 m hasta los 1800 msnm, una extensión territorial de 1,121 km², forma parte de la cuenca del Río Pánuco y del Río Santa María.

La Reserva de la Biósfera de la Sierra Gorda fue decretada en el año de 1997 de acuerdo a la publicación del Diario Oficial de la Federación (1997), forma parte de la provincia del Carso Huasteco dentro de la provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental, caracterizándose por sus sierras altas de laderas abruptas, valles inter-montanos y profundos cañones, lo que le da un paisaje de especial riqueza y variedad (SEMARNAP. 1999 p. 21).

Siguiendo en dirección este, se encuentran los valles inter-montanos de Jalpan de Serra, Purísima de Arista, Conzá, Landa de Matamoros, Saucillo, La Lagunita y Tilaco, todos ellos dedicados a actividades agropecuarias y concentrando las principales poblaciones de la Reserva y por ende un importante número de habitantes circundados por sierras y lomeríos de menor elevación (SEMARNAP. 1999 p. 22).

Estos valles y lomeríos se encuentran con el pie de monte de la Sierra Madre Oriental en los municipios de Jalpan de Serra y Landa de Matamoros, que constituye una barrera geográfica de primer orden y un área donde los sistemas cársticos han tenido un especial desarrollo, caracterizándose el relieve en esta área por dolinas, simas y picachos característicos de la piedra caliza (SEMARNAP. 1999 p. 24).

Al este de la cordillera, de las faldas de la misma, se extiende la Planicie Costera del Golfo. Las elevaciones máximas de esta cordillera en el tramo correspondiente al polígono de la reserva corresponden al Cerro Grande con 2,960 msnm, el Cerro Piedra de la Cruz, con 2,700 msnm y el Cerro de la Luz con 2,620 msnm en el límite con el estado de San Luis Potosí (SEMARNAP. 1999 p. 24).

La Reserva es la séptima en tamaño dentro de las áreas naturales protegidas federales de primer nivel en México, incluyendo a las marítimas, y se le considera como la más diversa en ecosistemas de todas ellas, de tal relevancia internacional que en 2003 fue incluida en la Red Mundial de Reservas de la

Biósfera en el Programa el Hombre y la Biósfera (MaB Man and Biosphere por sus siglas en inglés) de la UNESCO.

La posición biogeográfica de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda entre las bio-regiones Neo-tropical, Neártica y Mesoamericana de Montaña la hacen uno de los lugares más ricos en cuanto a su eco-diversidad y uno de los más biodiversos de México (SEMARNAP. 1999 p. 26).

La Sierra Gorda es una de las áreas protegidas con mayor biodiversidad en especies de flora, fauna y macromicetos en el país. Por su diversidad de microclimas y a su particular orografía se encuentran especies endémicas convirtiéndola en un sitio vital de conservación.

Sus ecosistemas varían desde matorrales xerófilos a bosques templados, pasando por bosques de niebla, por lo que el polígono de la RBSG está incluido en la Región Terrestre Prioritaria # 101, Sierra Gorda-Río Moctezuma y en la Región Hidrológica Prioritaria # 75, Confluencia de las Huastecas, de acuerdo a la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad, debido a su valor para la conservación y productividad hidrológica.

La conservación de estos ecosistemas es esencial ya que aquí residen un gran número de especies de flora y fauna en categoría de riesgo de acuerdo a la NOM-059-SEMARNAT-2001 y sirven como refugio para varias especies migratorias.

Los macizos boscosos de la RBSG destacan en el centro del país por su extensión y estado de conservación, que a su vez permiten una importante derrama por servicios ambientales que benefician a un muy amplio número de personas.

Su vegetación abarca 8 tipos y 7 sub-tipos, que albergan alrededor de 2,300 especies de plantas vasculares.

La diversidad faunística de vertebrados la integran 111 especies de mamíferos, 333 especies de aves, 97 de reptiles, 34 de anfibios y 27 especies de peces. Es una de las áreas protegidas con mayor riqueza de especies de mamíferos en el país con poblaciones de las seis especies de felinos presentes en el territorio nacional como el jaguar, el tigrillo y el leoncillo que se encuentran en la NOM-059-SEMARNAT-2001.

Con 333 especies de aves, la RBSG se convirtió en un Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA), con la presencia de 27 especies endémicas o cuasi-endémicas a México, 41 con estatus de protección de acuerdo a la NOM-059-SEMARNAT-2001, que incluye poblaciones de especies amenazadas como la guacamaya verde y el hocofaisán.

La Presa Jalpan, cercana a la cabecera municipal Jalpan de Serra, fue declarada sitio Ramsar el 2 de febrero de 2004 por ser humedal de importancia mundial. La presa atrae a varias especies de aves acuáticas y migratorias, sirviendo como sitio de reproducción y refugio de cerca de 140 especies reportadas en las inmediaciones de la presa. Es importante por su función como fuente de agua potable y por la derrama económica derivada de este embalse para el regadío de terrenos agrícolas de la Unidad de Riego Presa Jalpan, con una superficie potencial de 600 ha (SEMARNAP, 1999).

4.1.2 Marco legal institucional

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La definición de desarrollo rural sustentable, contenida en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, señala que es “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 a las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”.

Uno de los esquemas incluidos en dicha Ley, para planear y coordinar acciones son los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que se conforman en apego a los principios de federalización, como instancias para que los productores y agentes de la sociedad rural participen en la definición de prioridades regionales, planeación y distribución de los recursos que los diferentes ámbitos de gobierno destinen para el desarrollo rural (Capítulo III, Artículo 24 de la Ley Desarrollo Rural Sustentable).

Aunque puede resultar de gran complejidad lograr la coordinación interinstitucional que plantea la Ley en sus diversos artículos y disposiciones, debido a que cada organismo, agente e instancia tiene sus reglamentos, objetivos y tiempos de aplicación de recursos y programas, es importante avanzar en este aspecto, por lo que es de gran relevancia mejorar el funcionamiento de los Consejos Distritales y Municipales para una definición incluyente y participativa de planes y políticas de desarrollo en estos territorios.

Para la planeación y coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que se realizarán convenios que tengan congruencia con los Planes de Desarrollo que cada nivel de gobierno determine así como los planes y programas que establezcan las diferentes dependencias del sector.

En el Artículo 14° se establece que se deberá proponer el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprenderá las políticas públicas orientadas a la planeación y diversificación de empleo y garantizar a la población rural el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación, así como a la población económica y socialmente débil. Para ello la Comisión Intersecretarial deberá considerar e incorporar las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector e igualmente incorporará los compromisos que asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los diversos convenios. También se establecerán las normas y

mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación. Este aspecto tan importante contenido en la Ley en la actualidad no se aplica.

En el caso de los Consejos Distritales, de acuerdo a la Ley, serán miembros permanentes los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

De los Consejos Municipales, serán miembros permanentes 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, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

En este sentido, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 2014, señala que participan 13 dependencias: SAGARPA, SHCP, SALUD, SEP, SE, SENER, SEDATU, SECTUR, SEMARNAT, SRE, STPS, SCT y SEDESOL. La Comisión Intersecretarial es la encargada de formular el presupuesto correspondiente, y es presidida por el titular de la SAGARPA (DOF, 2014).

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En el caso de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), los Consejos Asesores son el instrumento que la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 2015) otorga para promover y garantizar esta participación organizada de la sociedad. En el artículo 47 señala que “En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas... la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para tal efecto la Secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan”.

También en dicha Ley, en su artículo 15 establece como principios de la política ambiental que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Mantener el equilibrio ecológico es responsabilidad de la sociedad y del gobierno. La coordinación entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.

Según esta Ley, para lograr y garantizar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, es necesario promover la participación de las personas que habitan, poseen y hacen uso de las ANP, de los pueblos indígenas, gobiernos locales y demás organizaciones sociales, públicas y privadas.

La participación y concertación permite articular las necesidades e intereses de las personas y sectores que inciden en la conservación del patrimonio natural. Esto favorece la reorientación de las políticas públicas para beneficio de la sociedad y su calidad de vida. Los Consejos Asesores son el instrumento que la

Ley otorga para promover y garantizar la participación organizada de la sociedad en las ANP.

Jalpan de Serra es uno de los 5 municipios de Querétaro que integran la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, junto a Pinal de Amoles, Arroyo Seco, Landa de Matamoros y Peñamiller, cuenta con el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, instalado durante la sesión llevada a cabo el día 4 de abril de 2014.

El Consejo Asesor se define como un órgano de participación y consulta que busca reunir, a través de sus representantes, a los diferentes sectores de la población que inciden en el manejo y conservación del ANP, con la finalidad de impulsar procesos de participación colectiva y organizada de quienes habitan, posee y hacen uso de las ANP y sus zonas de influencia, incluyendo autoridades locales, en un marco de respeto, equidad, igualdad y no discriminación.

Su objeto es orientar y apoyar a las direcciones de las ANP, para que haya una corresponsabilidad en el manejo del Área y que los intereses de la población involucrada se vean reflejados en los programas y acciones para la conservación que en ella se desarrollan.

Deben reunirse al menos una vez al año.

El artículo 18 de la LGEEPA en relación a las ANP establece que las funciones del Consejo Asesor son:

- a) Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del Área.
- b) Participar en la elaboración del Programa de Manejo del ANP y en la evaluación de su aplicación.
- c) Proponer acciones que puedan ser incluidas en el Programa Operativo Anual (POA) del ANP.

- d) Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del Área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del ANP.
- e) Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el Área, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el Programa de Manejo.
- f) Coadyuvar con la dirección del Área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de la población local.
- g) Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del Área.
- h) Sugerir mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo adecuado de los recursos financieros.
- i) Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del ANP.

El Consejo Asesor se forma con personas que habitan, poseen, hacen uso o inciden en el manejo y conservación de un ANP, a través de sus representantes.

Está integrado por 21 miembros de la siguiente manera:

- 1) Una presidencia honoraria, ejercida por el Gobierno Constitucional del Estado o por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.
- 2) Una presidencia ejecutiva, elegida por mayoría de votos en reunión del Consejo.
- 3) Una secretaría técnica, a cargo de la Dirección del ANP.
- 4) Las presidencias de cada municipio en que se ubique el ANP.
- 5) Representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas las personas vinculadas al uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del ANP.

El Consejo Asesor podrá invitar a sus sesiones a otros representantes de la secretaría, de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal cuando lo considere conveniente, quienes participarán en calidad de invitados con voz, pero sin voto.

Para integrar el Consejo, la Dirección del ANP debe hacer un mapa de actores en el que se incluya población, grupos organizados, sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y/o de investigación, órganos gubernamentales y/o empresas privadas.

Posteriormente, se harán talleres informativos y de diagnóstico entre el personal del ANP, los sectores involucrados y personas interesadas, en los que se elija a sus representantes en el consejo. Los acuerdos generados en estos talleres deberán quedar asentados en documentos (minutas) firmados por quienes participen, con su respectiva lista de asistencia.

La Dirección del ANP deberá promover la inclusión de todos los sectores sociales que desarrollen actividades dentro del área y su zona de influencia o habiten en ellas, con principios de equidad, igualdad y no discriminación, con énfasis en la atención diferenciada a sectores vulnerables como mujeres, jóvenes y grupos indígenas.

La representación de los sectores involucrados deberá apoyarse en un proceso de elección libre y democrática, sin discriminación, cada sector tendrá la libertad de elegir a su representante ante el consejo, quien será responsable de ser vocero de los intereses del sector y comunicar los acuerdos, resoluciones o acciones del Consejo Asesor de acuerdo a lo señalado en el Diario Oficial de la Federación (2015).

4.1.3 Coordinación interinstitucional para la toma de decisiones

En el análisis de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que hace Torres C. (2008 p. 7), señala que en el Capítulo III relativo a la federalización y la

descentralización, se establecen la Comisión Intersecretarial y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos de Desarrollo rural Sustentable en las esferas municipal, distrital y estatal (presididos por los presidentes municipales y gobernadores), lo cual representa la imposición de la jerarquía del poder político y no por la organización territorial. Cita a Schejtman y Berdegú (2005), para hacer notar que existen obstáculos para lograr una efectiva descentralización: “a) el carácter idiosincrásico; b) se requiere de un fuerte poder central; c) los gobiernos locales (municipales), especialmente en zonas pobres, carecen de capacidades suficientes (de intervención); d) carencias en América Latina de ciudadanía.

También señala que en el papel se le da mucha importancia al municipio “libre” pero en la práctica está incapacitado para ejercer la función que le corresponde por ley. El centralismo sigue pesando mucho en el país; la realización de los programas gubernamentales tiene gran injerencia del gobierno central, pues predomina la llamada “ejecución nacional” (citando a Echeverri et al., 2007), más no federal de los programas (citando a FAO-SAGARPA, 2006) (Torres C. 2008 p. 15).

Entre las acciones que propone se menciona que hace falta una reforma municipal, que legalmente logre que el municipio pueda contar con suficientes recursos propios y con posibilidades de disponer manejar sus respectivos impuestos (Torres C. 2008 p. 15).

Dado que las acciones para el desarrollo rural sustentable se presentan de manera caótica y no integrada, es necesario capacitar a funcionarios directivos y operativos, así como a productores y población en general en materia de educación para el desarrollo rural sustentable (Torres C. 2008 p. 15).

Otro problema adicional es la falta de sinergias entre las actividades internas del PEC y los programas de “Alianza para el Campo”, así como entre otros programas gubernamentales de SAGARPA, CONAZA, CONAFOR, CONAGUA,

SEMARNAT, SEDESOL, etc. De esta manera se avanza en direcciones opuestas “Hay muchos sistemas de información, pero ninguno lleva la gestión integrada”. La coordinación institucional solo está en papel, la falta de concurrencia es evidente cuando SAGARPA impulsa acciones eminentemente productivistas, SEMARNAT conservacionistas y SEDESOL asistencialistas; todas han incorporado el desarrollo rural sustentable en su terminología, no trabajan juntas, hay descoordinación y cada institución tiene sus propios programas (Torres C. 2008 p. 15).

Más adelante se menciona que una de las razones de la no concurrencia de los programas para el desarrollo rural sustentable se debe a que cada sector cuenta con sus propios ordenamientos (independientemente del Plan Nacional de Desarrollo), y entre ellos hay sinergias negativas, ya que se tienen múltiples interpretaciones de la Ley (Torres C. 2008 p. 17).

También concluye que debe mejorarse y corregirse la Ley en función de que se ha acelerado la degradación socio-ambiental, por lo que se requiere de conceptos operativos más amplios que conecten directamente las actividades agropecuarias y no agropecuarias con la ecología y la industria, pero todo ello es inútil si no se incrementa la participación ciudadana (en el marco de la reapropiación social), a fin de establecer un nuevo modelo (Torres C. 2008 p. 17).

4.2 De la participación del CMDRS en los programas de desarrollo rural

4.2.1 Del Programa de Concurrencia Municipalizada 2016

Durante la 2ª sesión de consejo con fecha del 22 de marzo 2016, se trató el punto “Solicitud de recursos del H. Ayuntamiento para el Programa de Concurrencia Municipalizada 2016”. En este punto el Director Regional de la SEDEA señaló que este programa contaría con recursos tripartita (federal, estatal y municipal), el cual se ejercería de acuerdo a las reglas de operación de los programas de

SAGARPA y no con los criterios de años anteriores. Por su parte la Presidenta Municipal de Jalpan y Presidenta del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable señaló que el municipio aportaría el monto de \$500,000.00 al fondo, y otro tanto sería solicitado por partes iguales al gobierno del estado y federal, para contar con un monto acumulado de \$1'500,000.00. Considerando que los beneficiarios aportan en promedio el 30% de los recursos totales, se estimó un monto global de \$2'000,000.00. Finalmente se logró un fondo concurrente de \$1'000,000.00, aportados por partes iguales por el Municipio de Jalpan de Serra y el gobierno del estado de Querétaro a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Acordaron a partir de la explicación del representante de SEDEA que los proyectos para obtener estos apoyos podrían ser ganaderos, agrícolas y piscícolas y no mayores a \$30,000.00 para poder beneficiar a un mayor número de productores.

De acuerdo a los datos recabados en la Dirección Regional de SEDEA, al 7 de marzo de 2017, se ejercieron recursos municipalizados en concurrencia con recursos estatales a través de 2 programas: Fondos Concurrentes y Hombro con Hombro. A través del CMDRS de Jalpan de Serra se recibieron un total de 42 solicitudes de las cuales 37 fueron apoyadas con recursos de estos 2 programas.

Cuadro N° 3. Proyectos municipalizados 2016 Jalpan de Serra.

Programa	Proyectos	Beneficiarios	Inversión total (\$)	Recursos Concurrencia (\$)
Hombro con Hombro	23	19	1,447,990.24	998,246.08
Fondos Concurrentes	106	79	5,792,403.76	3,139,487.98
Totales	129	98	7,240,394.00	4,137,734.06

FUENTE: SEDEA. Dirección Regional Jalpan de Serra, Qro. 2017.

De los 129 proyectos apoyados, el 38.5% fueron canalizados a través de la Dirección de Desarrollo Agropecuario del municipio de Jalpan de Serra y presentados ante el Consejo Municipal en sesión del día 6 de septiembre de

2016. Los recursos aportados por el municipio para estos proyectos fueron \$445,752.63, que representa el 10.7% del total.

De los 42 proyectos presentados ante el Consejo y apoyados, solo el 14.3% rebasaron el monto máximo de apoyo señalado al seno del Consejo de \$30,000.00, en un rango que va de \$38,402.00 hasta \$85,876.70.

Del monto total de los proyectos, en promedio se apoyó con los fondos el 62.9%, el resto de los recursos son la aportación del beneficiario.

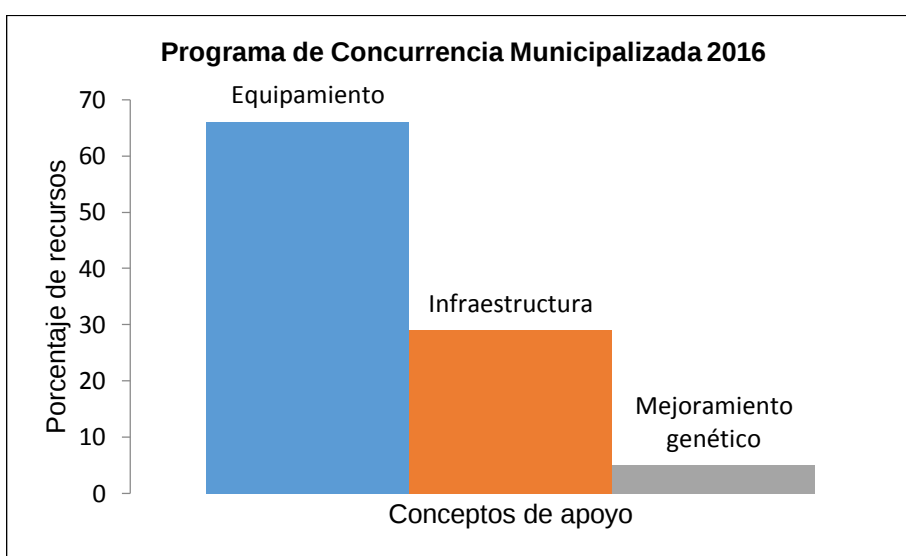


Figura N° 1. Tipo de proyectos apoyados con el Programa de Concurrencia Municipalizada 2016.

El 100% de los proyectos fueron para actividades pecuarias, además de estar dirigidos a beneficiarios individuales, y puede considerarse una estrategia que en años anteriores se denominaba atención a la demanda.

Fueron apoyados con equipamiento conceptos como: remolques, depósitos de agua, ensiladoras, molinos, picadoras, motobombas y jaulas; con infraestructura: corrales de manejo, bodegas y construcción de cercos, mientras que con mejoramiento genético se entregaron sementales bovinos.

El promedio del monto recibido por los beneficiarios con equipamiento es de \$12,724.00, de infraestructura \$40,834.00 y de mejoramiento genético de \$22,610.00.

Aunque la ganadería está considerada como una actividad importante para el municipio, a decir de los entrevistados es de baja rentabilidad, los granos y forrajes que emplean no se producen en la región, por lo que se incrementan los costos. En el caso de pastoreo, el impacto en los recursos naturales es negativo sobre todo en suelo y vegetación, favoreciendo el cambio de uso de suelo y la deforestación tal y como se menciona en el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera, (SEMARNAP, 1999:48).

Esta situación aún prevalece en la zona, por lo que no ha habido un cambio sustancial en la orientación de los apoyos, ni indicios de que se considere un asunto de relevancia que pueda ser analizado al seno del Consejo. Es un ejemplo de lo mencionado por Torres C. (2008), en lo que se refiere a los obstáculos para lograr una descentralización al carecer esta instancia de las capacidades reales para intervenir en el diseño y operación de programas de desarrollo, y mucho menos de orientar las políticas definidas a nivel central.

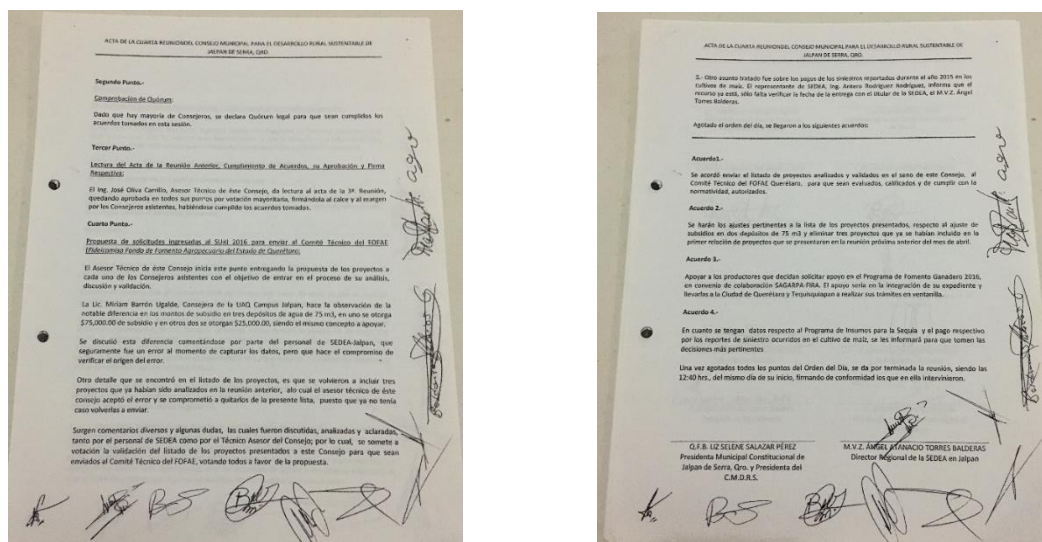


Figura N° 2. Acta de sesión de CMDRS Jalpan de Serra del 20 de mayo de 2016.

Esto a pesar de que mencionan que la existencia de recursos del municipio puede ser un factor para mejorar su intervención, en este caso no fue así, pues a pesar de la aportación municipal en los fondos concurrentes con el estado, la validación y aprobación de solicitudes estuvo a cargo de gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Para los funcionarios de las dependencias es un hecho que la normativa de los programas se está aplicando, al ejercer los apoyos de acuerdo a sus reglas de operación, y en el caso del Consejo convocando y realizando las sesiones. Sin embargo, para los integrantes que representan a las organizaciones de productores y de la sociedad civil, no se refleja en el mismo sentido de sus necesidades, ya que la coordinación y sinergia entre ellos no se ha dado, en especial en el rubro de la orientación hacia la productividad para los primeros y la sustentabilidad y conservación de la Reserva según los representantes sociales.

4.2.2 Del Programa de Concurrencia con Entidades Federativas 2016 y otros programas

Para el caso del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2016, operado por la SEDEA, de acuerdo al informe de gestión municipal de Jalpan de Serra del 22 de julio de 2016, se apoyaron un total de 88 proyectos, para beneficiar a 500 productores de 41 localidades con un monto por \$10'000,024.00

De acuerdo a lo publicado en la página oficial de SEDEA, de esos 88 proyectos apoyados el 77% son pecuarios, 14% agrícolas, 5% acuícolas, 2% apícolas y 2% frutícolas.

Los conceptos de apoyo para proyectos pecuarios son equipos como bebederos, vientres bovinos sin registro, depósitos para agua, ensiladoras, jaulas, molinos, picadoras, remolques y sementales de registro; en infraestructura se apoyaron conceptos como bodegas, cercos, corrales, geo-membranas y tejabanés.

De los proyectos agrícolas, se apoyaron desbrozadoras, líneas de conducción, motobombas, semillas, rastras y tractores. El resto de los apoyos son árboles frutales, alzas, colmenas y equipo para acuacultura.

En el municipio además se ejercen recursos federales que son otorgados para el Fortalecimiento de la Infraestructura Social y Municipal, y programas como el de Atención al Migrante.

De los conceptos apoyados por la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda durante los ejercicios fiscales 2015 y 2016, se aplicaron recursos por un monto \$3'551,514.00 y \$3'755,632.00 respectivamente, a través de los siguientes programas:

- PROCODES Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, con conceptos de apoyo tales como estufas ahorradoras de leña, obras para manejo y captación de agua, huertos comunitarios, viveros forestales y estudios para monitoreo, conservación y manejo de recursos naturales.
- PET Programa de Empleo Temporal, se realizaron acciones para prevenir incendios forestales como son el reacomodo de material combustible y rehabilitación de brechas corta fuegos.
- PROVICOM Programa de Vigilancia Comunitaria, apoya el pago de brigadas para la vigilancia comunitaria.
- PROMAC Programa de Maíz Criollo, con acciones para conservar el maíz criollo y un banco de semillas.
- PROCER Programa de Conservación de Especies en Riesgo, se atendieron proyectos para la protección de la guacamaya verde y felinos.
- PROCODESCA Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, Contingencias Ambientales, se pagaron los servicios de una brigada de contingencias ambientales para prevenir y combatir incendios forestales.

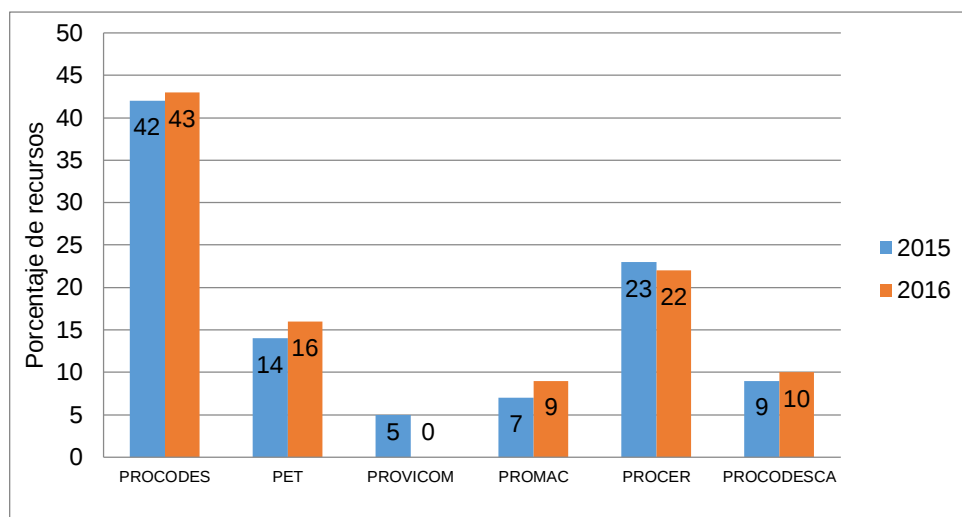


Figura N° 3. Programa Reserva de la Biósfera Sierra Gorda. Ejercicios fiscales 2015 y 2016.

El número de proyectos de 2015 fue de 29 y en 2016 fue de 23, es decir disminuyó en un 20%. Los recursos utilizados para la ejecución de los mismos son asignados desde oficinas centrales de la SEMARNAT, de acuerdo al techo financiero definido, proceso en el cual no intervienen los consejos asesores.

A decir del representante de la RBSG, la forma de conocer los resultados de estos programas es únicamente con el cumplimiento del ejercicio del presupuesto de acuerdo a sus lineamientos; al cuestionarle si existían estudios o evaluaciones que reflejaran el impacto sobre todo en aspectos de conservación y regeneración de los recursos naturales del ANP, señaló que no existen, por lo que no se puede afirmar que están teniendo efectos positivos o relevantes a favor de la sustentabilidad de la región.

En el caso de SAGARPA, en el área de influencia del DDR Jalpan ocurrió algo similar pues se ejercieron recursos a través de 15 programas: Proagro Productivo, Progan Productivo, Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol PIMAF, Incentivos a la producción, El campo en nuestras manos, Arráigate, Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE), Maquinaria e implementos agrícolas, Fomento Ganadero,

Acuacultura Rural, Sanidad y protección agropecuaria, Contingencias climatológicas, Sistemas de riego y Agricultura protegida, en los que no participaron en sus procesos de planeación y operación ambos consejos.

Nuevamente, en este esquema se refleja lo anteriormente señalado en cuanto al centralismo que prevalece al aplicar los diferentes programas gubernamentales, además de la falta de coordinación entre instituciones y dependencias gubernamentales.

A decir de los entrevistados, cada dependencia se encarga de cumplir con sus programas y objetivos, pero no consideran la sinergia que podría tenerse entre ellas, sobre todo al momento de tener por un lado SAGARPA y SEDEA con programas que apoyan la producción agropecuaria, y por otra parte a SEMARNAT que a través de instancias como CONAFOR y las ANP buscan minimizar los impactos sobre los bosques.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil que pugnan constantemente para incidir en la problemática, buscando orientar la actuación de las diversas dependencias de acuerdo a sus posibilidades.

Por último, las comunidades y beneficiarios, quienes en su nombre se definen 'políticas, planes, programas y estrategias con las cuales funcionan todas las dependencias e instancias de gobierno, y que para ser acreedores de dichos recursos tienen que cumplir un sinnúmero de requisitos, trámites y reglas a las cuales deben ceñirse, en muchas ocasiones sin tener conocimiento pleno de las mismas y solo orientados por sus necesidades más urgentes y sentidas. Esto se puede ejemplificar con las opiniones de los beneficiarios que fueron entrevistados, quienes al ser cuestionados respecto a su conocimiento acerca del funcionamiento de los Consejos Municipales, señalaron desconocer la existencia y el funcionamiento de estas instancias.

4.2.3 Del proceso de validación, seguimiento y evaluación de los apoyos

De acuerdo por los diferentes funcionarios entrevistados el proceso para recibir las solicitudes de apoyo para el Programa de Fondos Concurrentes fue el siguiente:

1. Se emitió la convocatoria para el Programa de Fondos Concurrentes con los Estados por parte de la SEDEA en cumplimiento a las reglas de operación emitidas por SAGARPA.
2. Se abrieron ventanillas durante los meses de marzo a junio de 2016, estableciendo un tope de 750 solicitudes debido a los techos presupuestales asignados desde oficinas centrales.
3. Se difundió la información a los beneficiarios por diversos medios, entre ellos carteles, reuniones y también a través de los representantes de las comunidades que acudieron a sesión de Consejo de fecha 15 de abril de 2016. Se informó respecto a los requisitos para participar, y en palabras de algunos consejeros, la promoción es dirigida debido “a que ya tienen conocimiento de la demanda y necesidades de los diferentes productores”.
4. Se recibieron las solicitudes tanto en las sedes de SEDEA como de la Dirección de Desarrollo Agropecuario del municipio de Jalpan de Serra.
5. Cumplidos los requisitos de documentación, montos y conceptos de apoyo, las solicitudes fueron enviadas a oficinas centrales de SEDEA para su análisis y validación, desde donde se dictaminaron como positivas o negativas, según fue el caso.
6. Una vez proporcionados los oficios de autorización, se entregaron los apoyos de acuerdo a lo solicitado por los beneficiarios para la ejecución de los proyectos.

Todo el procedimiento duró aproximadamente 12 meses, pues al mes de febrero de 2017 cuando se realizó la primera sesión de CMDRS aún se estaban solventando diversos aspectos relacionados principalmente por

incumplimiento de los proveedores, por lo que en esa fecha no se contó con el cierre definitivo.



Figura N° 4. Proceso de atención a solicitudes del Programa de Concurrencia 2016.

Ante lo señalado, se puede establecer que no hubo diferencia entre las solicitudes recibidas a través de SEDEA y de la Dirección de Desarrollo Agropecuario, pues a pesar de que en sesión de Consejo del 6 de septiembre de 2016 se sometieron a consideración de los asistentes la relación de proyectos aprobados, solo hubo oportunidad de que los consejeros conocieran el listado de beneficiarios y de expresar su conocimiento acerca de la veracidad de datos respecto a los nombres de los productores y actividad productiva, situación que consideran es la principal fortaleza pues da certidumbre sobre el destino de los apoyos hacia personas que tienen más necesidad. No participaron en la validación ni en la aprobación, a pesar de la concurrencia de fondos municipales y estatales.

A la fecha, no hay evidencias de que para 2017 existan recursos para participar con fondos municipalizados para los programas concurrentes.

En opinión de los beneficiarios entrevistados, no representó una diferencia haber asistido con el Secretario Técnico del CMDRS, que en este caso es el Director de Desarrollo Agropecuario de la Presidencia Municipal, para tramitar su solicitud de apoyo, que posteriormente fue incluida en la propuesta de validación ante sesión de Consejo, pues no cuentan información que les indique la existencia del CMDRS, solo identifican a la SEDEA como la instancia para solicitar sus apoyos.

Aunque no mencionaron el programa en el cual participaron, reconocieron que la información acerca de los apoyos les fue proporcionada durante las reuniones a las que asisten a la Asociación Ganadera, cuyos representantes son miembros del Consejo. Sin embargo, no se puede afirmar que haya sido la única vía por la cual se enteraron, dado que la difusión de los apoyos se hace por diversos medios y no solamente a través del CMDRS.

Esto coincide con lo expresado por la mayoría de los consejeros entrevistados, tanto representantes de organizaciones como funcionarios de los distintos ámbitos de gobierno, en el sentido de que afirman conocer las funciones del Consejo como son “presentar las necesidades de los productores, la problemática y las prioridades; gestionar recursos; realizar actividades planeación y validación de solicitudes; definir las acciones para el desarrollo del municipio; orientar los recursos hacia proyectos viables; e incorporar a los representantes de la sociedad en la toma de decisiones”, sin embargo en la práctica no se observa una aplicación plena de estas funciones.

Para algunos la re-estructuración del CMDRS Jalpan fue una iniciativa del gobierno del estado a través de SEDEA en coordinación con SAGARPA y el municipio con el propósito de involucrar a los productores en la planeación del desarrollo del municipio, aspecto que no se ha llevado a cabo dado que no existe un diagnóstico y plan de desarrollo elaborados al seno del CMDRS.

4.2.4 Resultados de la intervención del CMDRS Jalpan en el desarrollo del municipio

En opinión de los representantes de organizaciones, aunque el CMDRS es un espacio para la participación de los productores para analizar la problemática y proponer alternativas de solución, en la actualidad no se da este proceso, pues solo se ha caracterizado por ser un espacio en donde se informa de los diferentes programas en torno al sector agropecuario del municipio, aplicando de manera limitada los preceptos contenidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Por el contrario, en opinión de los funcionarios, se respeta este espacio al considerar la opinión de los representantes de las cadenas productivas más importantes del municipio; “donde se orientan, proponen y validan los recursos que se coordinan con el gobierno del estado, SAGARPA y el municipio para atender las demandas de los productores”. Concluyen que las aportaciones de algunos CMDRS han sido aplicar los recursos de SAGARPA, SEDEA y municipales a los productores que necesitan apoyos agropecuarios; en la elaboración de propuestas para mejorar las reglas de operación de las diferentes dependencias del sector y proponer alternativas de solución a la problemática planteada al seno del Consejo.

Al contrastar ambas versiones con los acuerdos tomados y signados en las actas de consejo, se puede afirmar que hay más coincidencia con la opinión de que no ha habido definición de estrategias ni propuestas de mejora para los diferentes programas de desarrollo agropecuario, y por lo tanto no puede afirmarse que haya injerencia del CMDRS en el desarrollo del municipio.

Esto concuerda con la opinión de los representantes de organizaciones de la conservación, pues señalaron que aunque hay un acercamiento al inicio de funciones de cada administración, terminan por no participar debido a que no hay una vía para cambiar la orientación de los subsidios que ya “vienen etiquetados”.

Por otra parte, al requerir información acerca de las evaluaciones que pudieran haberse realizado sobre los programas de desarrollo agropecuario y de los programas de la RBSG, señalaron que no tenían conocimiento de ello, que lo único que se hace para dar seguimiento a los resultados de los programas es la notificación de resultados del dictamen ya sea positivo o negativo a los solicitantes de apoyos.

En opinión de los beneficiarios, el hecho de haber sido dictaminada como positiva su petición y recibido el apoyo sin mayor problema, fue una condición para aseverar que el programa está funcionando adecuadamente. Esto sin embargo,

reafirma lo señalado anteriormente respecto a la nula percepción que tienen acerca de la intervención del CMDRS en la orientación de las inversiones.

Por parte del municipio, en el primer informe de gobierno de la administración 2015 – 2018, la titular mencionó como un logro la conformación del CMDRS, mediante el cual lograron acuerdos importantes como la conformación del fondo para el Programa Concurrente con Fondos Municipalizados 2016.

De manera similar, en el primer informe de gobierno del estado de Querétaro del período de actividades comprendidas entre octubre de 2015 y junio de 2016 solo se mencionó como una acción para impulsar el involucramiento de la sociedad en los trabajos gubernamentales a través de “Fomentar la participación ciudadana plural e incluyente en la gestión pública estatal” y fortalecer el “Sistema de Concertación Ciudadana” en los 7 consejos existentes en materia de desarrollo agropecuario, pueblos indígenas, desarrollo urbano, educación, mejoramiento ambiental, seguridad y turismo, reportando solo el número de reuniones y asistencias, así como que “analizaron temas relacionados con movilidad, prevención del delito y promoción del sector rural, entre otros”.

Es decir, no se especifica de manera puntual los resultados ni el logro del propósito, habla solo de “análisis de la temática” lo cual puede ser debido al período transcurrido, de escasos 4 meses dado que el CMDRS Jalpan fue reactivado e iniciado acciones en el mes de febrero de 2016.

Ante este panorama, se puede señalar que existe un esquema de gobernabilidad en el sentido de que cada instancia opera cumpliendo las reglas de operación, que se tiene cierto orden político y organizacional que no genera grandes conflictos entre los diversos ámbitos de gobierno y la sociedad, sin que hasta el momento se tengan indicios de que se esté trabajando por una gobernanza, con algunas excepciones como la participación de una organización como Grupo Ecológico Sierra Gorda, que lleva más de 30 años en torno a la creación y conservación de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda (SEMARMAP, 1999 p.

17) único caso documentado de la participación ciudadana en la región respecto a su incidencia para la orientación de políticas públicas y programas en torno a la conservación del territorio.

4.3 De la conformación de los consejos

4.3.1 Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable Jalpan de Serra (CMDRS)

De acuerdo a los documentos que se encuentran en el expediente en resguardo del Ing. José Oliva Carrillo, Director de Desarrollo Agropecuario del ayuntamiento de Jalpan de Serra, consejero suplente y Asesor del CMDRS, se tiene registro de la constitución y funcionamiento del consejo en un primer período que comprende del mes de noviembre de 2012 a noviembre de 2013 y un segundo período, que es el actual, donde se reestructuró en febrero de 2016 y ha sesionado en 6 ocasiones hasta el mes de febrero de 2017.

Durante el primer período el número de consejeros fue de 30 representantes, mientras que del segundo período es de 29.

Cuadro N° 4. Número de consejeros según ámbito de representación. CMDRS Jalpan de Serra.

Dependencia / Organismo	Primer período 2013	Segundo período 2016
Dependencias federales	7	5
Dependencias estatales	7	4
Organizaciones de productores	6	7
Localidades y ejidos	6	10
Otros	4	3
Totales	30	29

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida de las actas de sesión del CMDRS.

Se observa que del primer período al segundo período existe un ligero incremento en el número de representantes de ejidos y comunidades, mientras que hubo una disminución de representantes de dependencias federales y estatales.

Cuadro N° 5. Dependencias y organismos integrantes del CMDRS Jalpan de Serra.

Dependencia / Organismo	Primer período 2013	Segundo período 2016
Dependencias federales	SAGARPA Reserva de la Biósfera Sierra Gorda SEDESOL CONAFOR FONAES FIRCO PROFEPA	SAGARPA Reserva de la Biósfera Sierra Gorda SEDESOL CONAFOR INAES
Dependencias estatales	SEDEA UAQ Jurisdicción Sanitaria Comisión de los Pueblos Indígenas Comité de Protección Pecuaria USEBEQ UTSJR	SEDEA UAQ Campus Conca UAQ Campus Jalpan USEBEQ
Organizaciones de productores	Productores de Hortalizas Asociación Ganadera Local de Jalpan Asociación Ganadera Local de Valle Verde Unión de Comerciantes de Jalpan Federación Estatal de Productores Rurales de Querétaro Unión de Tablajeros del Rastro Municipal	Unidad de Riego Presa de Jalpan Sistema Producto Guayaba Asociación de Apicultores de la Sierra Productores de Hortalizas Asociación Ganadera Local de Jalpan Asociación Ganadera Local de Tancoyol Asociación Ganadera Local de Valle Verde
Localidades y ejidos	Ejido Jalpan Ejido de Pitzquintla Ejido Guayabos Ejido Zoyapilca Ejido Tancama Ejido Ojo de Agua Lindero	Ejido Jalpan Ejido de Pitzquintla Ejido Guayabos Ejido Zoyapilca Ejido Tancama Ejido Ojo de Agua Lindero Tancoyol Yerbabuena El Saucillo Valle Verde
Otros	Presidencia Municipal Jalpan de Serra Fondo Regional de Ahorro Regidor, Comisión de Desarrollo Agropecuario Escuela Secundaria Técnica N° 3	Presidencia Municipal Jalpan de Serra Caja Solidaria Regional Serrana SC Regidora, encargada de la Comisión de Desarrollo Rural

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida de las actas de sesión del CMDRS.

En general, durante el primer período se realizaron un total de 8 sesiones y se tuvo una asistencia promedio del 55% de los consejeros mientras que en el segundo período se han realizado 6 sesiones con un promedio de asistencia del 60%.

En opinión de los entrevistados, es adecuado y suficiente el número y tipo de instancias representadas y que son parte del CMDRS, pues señalan que un número mayor dificultaría la participación y sería poco operativo.

Sin embargo, es un hecho la baja asistencia que se observa en las diferentes sesiones, así como la poca participación en el análisis de la problemática y toma de decisiones conjunta para identificar alternativas de solución.

Otros actores entrevistados señalaron que podría ser de mayor importancia si la participación de los involucrados no estuviera acotada por los esquemas burocráticos que impone la dinámica de operación del CMDRS en torno a la ejecución de los programas gubernamentales, y no en base a las necesidades y problemática que se presenta en el municipio.

En este mismo sentido mencionan que la sociedad civil participa, aunque no en el seno de los Consejos, si en torno a su propia visión del desarrollo, asumiendo funciones que no le corresponden dada la falta de acción de algunos sectores de las dependencias gubernamentales, siendo un ejemplo de ello el grado de conservación de algunas de las zonas de la Reserva, donde se ha detenido en cierta medida la degradación.

Consideran que un espacio más apropiado para la participación de la sociedad civil y del sector rural sería el Consejo Asesor de la RBSG, en el cual tiene mayor aceptación esta participación y podría ser el espacio donde se pudieran conjuntar acciones realmente sustentables tanto productivas como de conservación, en los diferentes ámbitos del desarrollo.

Perciben un rezago de información a nivel de los municipios, en materia ambiental, ya que las personas lo que demandan es información para la gestión de apoyos, permisos y para la solución de conflictos, sobre todo en un Área Natural Protegida como esta, que si bien pueden dirigirse a la Reserva de la Biósfera, en su opinión sería mejor que hubiera una mayor corresponsabilidad

sobre todo al momento de definir los programas y proyectos que no necesariamente están orientados hacia la conservación y regeneración de los recursos.

4.3.2 Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda Querétaro (RBSGQ)

Según el Reglamento Interno del Consejo Asesor de la RBSGQ señala en su Artículo 8 que el Consejo estará integrado por los siguientes sectores de la sociedad:

- 1) Público
 - a. Gobierno Federal, mediante la representación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)
 - b. Gobierno Estatal, mediante la representación del gobierno del Estado de Querétaro.
 - c. Gobierno Municipal, mediante la representación de los 5 municipios que conforman la RBSGQ.
- 2) Social: con representantes de 9 grupos comunitarios, una organización social y una asociación civil.
- 3) Académico: con representantes de 2 centros de investigación e instituciones de educación superior.

En el artículo 11 se señala que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia el número de consejeros titulares podrá exceder de 21 personas.

Como se observa en la estructura del CA – RBSG, se cumple con los lineamientos establecidos, al contar con la representación de las diferentes áreas, sin embargo en las sesiones no acuden los consejeros titulares si se trata del gobierno estatal y de las presidencias municipales, lo que resta dinamismo al análisis de problemática pero sobre todo a la toma de decisiones, pues en general

la burocracia para cumplir con los procedimientos y reglas pone freno a las iniciativas para dar solución a los problemas que día a día se presentan.

Cuadro N° 6. Integrantes del Consejo Asesor de la Reserva de Biósfera Sierra Gorda. 2016.

N°	Cargo	Procedencia	Sector
1	Presidente honorario	Gobernador del Estado de Querétaro	Público Gobierno Estatal
2	Presidente ejecutivo	Museo Histórico de la Sierra Gorda	Social. Asociación Civil
3	Secretario Técnico	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Público Gobierno Federal
4	Consejero Titular	Universidad Autónoma de Querétaro	Académico
5	Consejero Titular	Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro	Académico
6	Consejero Titular	Grupo Ecológico Sierra Gorda IAP	Social. Organización Civil
7	Consejero Titular	Maíz Más Pequeño AC	Social. Asociación Civil.
8	Consejero Titular	Presidenta Municipal de Arroyo Seco	Público. Gobierno Municipal
9	Consejero Titular	Presidenta Municipal de Landa de Matamoros	Público. Gobierno Municipal
10	Consejero Titular	Presidenta Municipal de Pinal de Amoles	Público. Gobierno Municipal
11	Consejero Titular	Presidenta Municipal de Jalpan de Serra	Público. Gobierno Municipal
12	Consejero Titular	Presidenta Municipal de Peñamiller	Público. Gobierno Municipal
13	Consejero Titular	Ejido Purísima de Arista, Arroyo Seco	Social. Grupo Comunitario
14	Consejero Titular	Ejido El Aguacate, Arroyo Seco	Social. Grupo Comunitario
15	Consejero Titular	Ejido Encino Solo, Landa de Matamoros	Social. Grupo Comunitario
16	Consejero Titular	Ejido El Madroño, Landa de Matamoros	Social. Grupo Comunitario
17	Consejero Titular	Ejido Pitzquintla, Jalpan de Serra	Social. Grupo Comunitario
18	Consejero Titular	Ejido Jalpan, Jalpan de Serra	Social. Grupo Comunitario
19	Consejero Titular	Ejido Madroño, Pinal de Amoles	Social. Grupo Comunitario
20	Consejero Titular	Ejido Derramadero, Pinal de Amoles	Social. Grupo Comunitario
21	Consejero Titular	Ejido La Plazuela, Peñamiller	Social. Grupo Comunitario

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida de las actas de sesión del CA RBSG. 2016.

En el Capítulo V. De los Subconsejos y las comisiones especiales, en su Artículo 35 señala que para mejorar el funcionamiento del Consejo podrán constituirse al interior, atendiendo a un grupo de interés, sector productivo, actividad específica o a las características ecológicas y fisiográficas de la Reserva, órganos de carácter técnico y consultivo respecto de los temas de interés del grupo de que se trate, los cuales serán denominados Subconsejos.

Para el caso de esta Reserva se tienen constituidos 3 subconsejos: Forestal, Educación Ambiental y Turismo.

Cuadro N° 7. Integrantes de los Sub-Consejos de la Reserva de Biósfera Sierra Gorda. 2016.

Sector / Sub-Consejo	Turismo	Forestal	Educación Ambiental
Público. Gobierno Federal	CONANP-RBSG	CONANP-RBSG CONAFOR	CONANP-RBSG
Público. Gobierno Estatal	Secretaría de Desarrollo Sustentable	Secretaría de Desarrollo Sustentable Secretaría de Desarrollo Agropecuario	USEBEQ Unidad de Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro
Público. Gobierno Municipal.	3 Coordinadores de Turismo Jalpan de Serra y Landa de Matamoros	Protección Civil, Jalpan de Serra Dirección Desarrollo Agropecuario Jalpan de Serra	Municipio de Jalpan de Serra Municipio de Landa de Matamoros
Social. Organizaciones y Asociaciones	Grupo Ecológico Sierra Gorda IAP	Grupo Ecológico Sierra Gorda IAP	Grupo Ecológico Sierra Gorda IAP
Social. Grupos Comunitarios.		Ejido Derramadero de Bucareli, Pinal de Amoles Ejido Jalpan, Ejido Pitzquintla, Jalpan de Serra Ejido de Ayutla, Ejido Purísima y Ejido El Aguacate Arroyo Seco Ejido La Plazuela, Peñamiller Ejido El Madroño, Landa de Matamoros	
Sector Productivo	6 Empresa de Turismo 2 Prestador de Servicios		
Académico	Universidad Autónoma de Querétaro	Universidad Autónoma de Querétaro	Colegio de Bachilleres de Querétaro 8 Colegios
Total Integrantes	15	16	14

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida de las actas de sesión del CA RBSG. 2016.

A la fecha en que se obtuvo la información, los avances en los trabajos de los sub-consejos eran mínimos, pues solo sesionaron para su conformación como fue el caso del Sub-consejo de Turismo, y para reactivarlos en los casos del Forestal y de Educación Ambiental, por lo que nuevamente se puede asumir que si bien se integran en cumplimiento de lo señalado por la ley, en la práctica se

tienen muchos obstáculos para que puedan cumplir con sus objetivos principales, entre ellos ser un espacio donde se analice la problemática de su ámbito y se tomen decisiones para su solución.

El avance más evidente se tiene en las actividades del Sub-consejo de Turismo, dada la importancia de la actividad en la región como generadora de ingresos, al tenerse un crecimiento sostenido durante los últimos 8 años, y que continúa en ascenso. Por ello están realizando acciones encaminadas al ordenamiento de la actividad, proceso que está en curso con acciones tales como diagnósticos de diversos sitios de alta visitación, que incluye las reuniones en las localidades con la participación de los habitantes de las comunidades, capacitación a guías turísticos, elaboración de padrones de prestadores de servicios turísticos y el compromiso por parte de los ayuntamientos de elaborar los planes de desarrollo sustentable del turismo en cada municipio. En las sesiones de este Sub-consejo se ha reiterado la necesidad de la actualización del Programa de Manejo de la RBSG y el señalamiento de que todos pueden participar en dicho proceso.

No así por los otros 2 sub-consejos. Durante las sesiones del Sub-consejo de Educación Ambiental se mencionaron los lineamientos para su integración y funcionamiento, se informaron de diversas acciones de instancias y se pidió la colaboración para participar en la actualización del Programa de Manejo de la RBSG, por lo que no se observan avances sustanciales en la definición de estrategias y acciones.

En el caso del Sub-consejo Forestal solo han tenido una sesión, en donde los representantes de los ejidos manifestaron la problemática en cuanto ilícitos ambientales y la necesidad de mayor seguimiento y vigilancia por parte de las instancias competentes para la protección de la zona.

Lograr un desarrollo sustentable en donde se tenga la participación de todos los actores involucrados parece ser un reto imposible de cumplir dadas las circunstancias que se tienen.

Durante la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, se mencionó que “un desarrollo que no es incluyente no es sostenible a lo largo del tiempo ni puede llamarse propiamente desarrollo. Un crecimiento y un desarrollo excluyente fracturan la cohesión social, amplían brechas y desventajas entre poblaciones e imponen mayores costos al desarrollo futuro. Sin inclusión social no habrá cohesión social duradera” (El Sol de México. 2017).

Es decir, que aunque por parte de los diferentes ámbitos de gobierno se tiene la certeza de que la inclusión de todos los sectores de la población en los procesos de gestión para el desarrollo es vital, lograr su ejercicio en la práctica no se da solo por decreto o por su definición en las leyes. Debe existir un sentido de responsabilidad de ambas partes, por un lado la sociedad civil y por otro lado los diferentes ámbitos de gobierno, es decir un ejercicio pleno de los conceptos básicos de gobernanza, tal como lo señala Márquez R. (2016 p. 5) “la idea de gobernanza democrática como la construcción de un espacio público con legitimidad para la definición de políticas públicas en la que los ciudadanos participan en la toma de decisiones y asumen parte de la responsabilidad en la solución de los problemas colectivos”.

4.3.3 De la toma de decisiones en la gestión de recursos y definición de estrategias.

En primera instancia, se reconoce por parte de los integrantes que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan es un espacio donde se pueden manifestar diferentes aspectos como la problemática y conflictos entre diversos sectores de la población, entre ellos el robo de ganado, de equipos e implementos, afectaciones de infraestructura urbana por el deterioro de los canales de riego, los daños por animales sueltos que provocan accidentes en las vías de comunicación y el asolvamiento de la Presa de Jalpan.

Consejeros que son parte de la instancia municipal, al cuestionarles cual es la vía para atender la problemática o necesidad planteada por los ciudadanos, señalaron que analizan la solicitud en particular, le comunican al interesado los requisitos que debe cumplir para gestionar los recursos en el programa correspondiente de alguna otra instancia, ya sea estatal o federal, y en el caso de que sean apoyos pequeños son atendidos vía programas del municipio. Es decir, no utilizan un esquema en el cual el Consejo Municipal pueda ser un mecanismo para priorizar la problemática y ofrecer alternativas de solución.

También señalaron que en el CMDRS se dan a conocer algunos de los programas que operan principalmente SEDEA y SAGARPA, y ocasionalmente algunos como CONANP y SEMARNAT. A pesar de que saben que por ley es el espacio donde los productores pueden participar para orientar, proponer y validar los recursos de manera coordinada con gobierno del estado, gobierno federal y el municipio para dar atención a la demanda de los productores, esto no ocurre así, ya que solo se realizan acciones de carácter informativo.

Habría que considerar lo señalado por Merino M. (2017) en su artículo, en el sentido de que se debe cambiar el esquema con el cual los gobiernos municipales se conducen, afirmando que “La condición es modificar desde la raíz la forma de hacer y concebir la política en los municipios. No solo para volver a la idea básica del ayuntamiento como colectivo, sino el de los municipios como el lugar donde la sociedad puede y debe organizarse para hacer valer sus derechos y darse una mejor calidad de vida”. Esta aseveración aplica de manera muy pertinente para los CMDRS, como una instancia que debe impulsar el valor y el significado de la participación ciudadana para lograr el siempre mencionado desarrollo rural sostenible.

En el CMDRS de Jalpan de Serra no cuentan con un diagnóstico ni plan de trabajo que pudieran ser la base para la planeación y definición de estrategias, solo cuentan con un reglamento interno que quedó en carácter de borrador desde

2008, sin que exista la intención de revisarlo y aplicarlo, y que la mayoría de los integrantes del Consejo no conocen.

No existe un mecanismo claro para dar tratamiento a la problemática presentada, y solo un segmento de los entrevistados señalaron que para definir proyectos de más largo alcance e influencia de carácter regional es necesario contar con un diagnóstico participativo y un plan para la gestión de recursos económicos para la operación de los programas.

Sin embargo para que puedan contar con estos instrumentos de trabajo en opinión de algunos consejeros, es necesario contar con recursos y personal capacitado para conducir y orientar estos procesos, con la contratación de un técnico asesor del Consejo, tal y como ocurrió en el período de 2013.

Además de ello, es necesario que se gestionen recursos para que en caso de definir prioridades y proyectos, se puedan ejecutar y dar seguimiento, lo cual es difícil dado el cambio de autoridades y por ende de estrategias para dar atención y continuidad a estos trabajos, lo cual se observa en cada cambio de administración, ya sea municipal, estatal o federal.

Para la definición de estrategias en torno al ámbito del desarrollo rural, consideran que son aspectos relacionados al ámbito agropecuario y ocasionalmente forestal, que no tienen relación con los asuntos tratados al seno del Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, afirman que no existe una relación entre ambos consejos pero que sería importante la comunicación, sobre todo para tratar de alinear las actividades productivas con la normativa existente por pertenecer a un Área Natural Protegida.

Solo el 20% de los entrevistados afirmaron conocer el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera, y solo 2 de los 8 consejeros entrevistados participan como miembros del Consejo Asesor de la Reserva.

Este un aspecto que deberá trabajarse de manera particular, pues es una visión poco acertada para dar manejo a la problemática tan compleja y tan diversa que se presenta en este territorio protegido, seguir operando por caminos distintos no permitirá revertir el deterioro que se tiene.

Así lo mencionan Benet R. et al (2016 p.1) “en las ANP a menudo se viven conflictos entre los objetivos de conservación de los recursos naturales y los de desarrollo de las poblaciones que habitan en o en torno a ellas. La importancia de la conservación ambiental, que en muchas ocasiones ha implicado la exclusión de la gente, ahora, en el marco de la sustentabilidad, debe dar paso a un énfasis más amplio en la participación social en el uso sustentable de los recursos naturales”.

En el caso de la RBSG, en lo que se refiere a las denuncias ciudadanas sobre ilícitos o delitos ambientales, el personal técnico se encarga de recuperar evidencias y realizar una investigación, que se canaliza a la PROFEPA para que le dé seguimiento, única instancia autorizada para sancionar delitos. Es decir, tampoco consideran que los consejos puedan ser una instancia para planear la estrategia de atención a la problemática, debido a que están claramente definidas las instancias y responsabilidades para ello.

Integrantes de organizaciones ambientalistas mencionaron que no acuden al CMDRS, debido a que no existe una coherencia con los principios de conservación ni convencimiento por las estrategias ambientales que operan, por lo que dejaron de asistir a las sesiones de Consejo.

También señalan que es posible llegar a una coordinación entre instituciones siempre y cuando exista un interés común de gran envergadura, y más que coordinación, la acción conjunta se da por así establecerlo los requisitos y normas para operar los distintos programas. En la medida en que empieza a haber divergencia entre los intereses de los involucrados, la cooperación termina.

Cuadro N° 8. Línea del tiempo. Sesiones de Consejos.

Fecha	CMDRS Jalpan de Serra	Consejo Asesor de la RBSG
Mar - 2010	Sesión de Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable	
Abr - 2010	Sesión de Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable	
Nov - 2012	1ª Reunión Actualización de integrantes del Consejo. El Equipo de Asistencia Técnica presenta las Líneas Estratégicas de Desarrollo Territorial	
Dic - 2012	2ª Reunión Instalación del Consejo El EAT presenta el Diagnóstico Municipal con Perspectiva Territorial 2012 - 2015	
Ene - 2013	3ª Reunión Se aprueba el Diagnóstico Municipal con Perspectiva Territorial 2012 – 2015. Se informa la presentación de proyectos al cabildo para solicitar recursos. Se realiza el taller “Definición de la operación del Consejo”	
Mar - 2013	4ª Reunión Dan a conocer programas de SEDEA El EAT presenta avances del plan estratégico	
May - 2013	5ª Reunión Avances de programas SEDEA Informe sobre programas SEDEA, SAGARPA, CONANP - RBSG	
Sep - 2013	6ª Reunión Avances de SEDEA, SAGARPA, Municipio y CONAFOR	
Nov - 2013	7ª Reunión Presentación proyecto INIFAP	
May - 2014		1ª sesión Aprobación del reglamento interno del Consejo. Se acuerda la actualización del Programa de Manejo de la RBSG
Oct - 2014		2ª sesión Presentación del Proyecto Corredor Ecológico de la Sierra Madre Oriental
Jun - 2015		3ª sesión Presentación del nuevo Director de la RBSG y Secretario Técnico del Consejo Asesor Presentación del Presupuesto 2015 de la RBSG
Dic - 2015		4ª sesión Se informa sobre los Consejos Asesores y sus atribuciones. Informe del ejercicio presupuestal 2015.
Feb - 2016	1ª Reunión Reestructuración del Consejo	
Mar - 2016	2ª Reunión Designación como Asesor Técnico del	

	Consejo al Director de Desarrollo Agropecuario del Municipio de Jalpan Nombramiento de consejeros titulares y suplentes Solicitud de recursos para Programa de Concurrencia Municipalizada 2016, para el cual el municipio asigna \$500,000.00 SEDEA fija un monto máximo por proyecto de \$30,000.00 para participar de este fondo	
Abr - 2016	3ª Reunión Presentación de proyectos ingresados a ventanilla de SEDEA para análisis y validación. Presentan programas de CONAFOR RBSG informa sobre situación de incendios forestales	
May - 2016	4ª Reunión Presentación de proyectos para ser enviados para su evaluación a oficinas centrales.	
Ago - 2016		5ª sesión Informe del ejercicio presupuestal 2016. Exposición sobre las funciones del Subconsejo de Turismo Problemática de atención a incendios forestales, estadísticas, normativa. Convocatoria para integrar el Subconsejo Forestal Reactivación del Subconsejo de Educación Ambiental
Sep - 2016	5ª Reunión Informe Programa PESA 2016 Presentación programa de Extensionismo para productores ganaderos. Avances programas SEMARNAT Resultados de proyectos aprobados Programa Concurrencia Municipalizada	
Feb - 2017	1ª Reunión Presentación programas SEDEA – SAGARPA 2017.	
May - 2017		6ª sesión En cumplimiento de la normativa se acuerda la re-estructuración del Consejo Asesor Informe de avances de la actualización del Programa de Manejo.
Jun-2017	2ª Reunión Presentación del estudio “Planeación productiva de la Sierra Gorda de Querétaro” elaborado por el IMTA.	

Fuente: Actas de sesiones de Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable Jalpan de Serra y del Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda. 2016 – 2017.

En el caso del CMDRS de Jalpan de Serra, en el primer período con registro de información se observa el trabajo de planeación por parte del Equipo de Apoyo Técnico, sin embargo no se presentaron resultados de dicho proceso. En el segundo período se observa que los aspectos más consultados al seno de este órgano fueron de carácter informativo por parte de las dependencias y de presentación de problemática y solicitudes de apoyo principalmente por parte de los representantes de organizaciones de productores.

En lo que se refiere al Consejo Asesor de la RBSG, está en proceso de reestructuración y se observan acciones para organizar el trabajo con la conformación de Subconsejos. También está en proceso de actualización el Programa de Manejo de la RBSG, como instrumento rector del Área Natural Protegida.

En ambas instancias la falta de continuidad tanto en el seguimiento de acciones, como de presencia de representantes de la mayoría de las dependencias y organizaciones son factores que también han influido en la falta de toma de acuerdos y gestión de proyectos y programas para atender la diversa problemática de la región.

En opinión de otros actores, la falta de liderazgo en el Consejo Asesor de la RBSG hace poco posible una acción decidida que vaya a la par de la problemática que se presenta. Como ejemplo señalan el largo camino que precede a una denuncia por tala ilegal, donde la policía para poder actuar requiere que la Reserva se lo solicite por oficio, en tanto se cumple este único paso, el ilícito se realiza sin la intervención de las autoridades. Esta es solo una muestra de lo que ocurre y que hace que los diversos actores pierdan la confianza en las instancias.

El esquema operante en la RBSG de nombrar diversos sub-consejos para atender de manera particular cada una de las áreas de interés, ha llevado a una limitada operatividad dado que como se observa en la línea del tiempo, solo se

han re-estructurado el de Educación ambiental, el Forestal y el de Turismo, sin que a la fecha hayan tomado acuerdos de relevancia que los lleven a incidir en la solución de la compleja problemática presente, a excepción de algunas actividades que el Sub-consejo de Turismo está ejecutando paulatinamente.

La forma de nombrar representantes depende del ámbito de que se trate. En el caso de las organizaciones de productores, cuentan con una normatividad que implica una manera más participativa ya que se realiza en su mayoría en asamblea de socios, convocatorias abiertas, con períodos definidos para estar en el cargo y que cuenten con cualidades como responsabilidad, honestidad y logros visibles de gestión. Aunque existen antecedentes de intervención política, la mayoría coincide en que actualmente hay una mayor independencia en este proceso de elección de representantes de productores.

Respecto de las dependencias, la alta rotación de personal ha influido de manera determinante en el proceso para la toma de acuerdos, pues a pesar de que son nombrados como consejeros titulares los funcionarios de más alto rango en la zona, la misma carga de trabajo y responsabilidades hace que en muchas ocasiones envíen a un representante. Esto hizo que en el actual período del CMDRS tomaran un acuerdo para que todas las instancias participantes nombraran consejeros titulares y suplentes, sin embargo aún se presentan inasistencias, poca constancia y falta de continuidad en el seguimiento de acciones.

Aunque en su generalidad los entrevistados opinan que la participación de los representantes de organizaciones y de los funcionarios de las instancias es buena, existen algunos aspectos que podrán mejorar el funcionamiento de los consejos. En el caso de algunas instancias mejorar su asistencia a las sesiones, que a pesar de ser pocas en un año, no logran tener continuidad; reconocer la importancia de estar en un área natural protegida y la normatividad que existe para considerarla en las diferentes políticas y programas que se establecen, tanto en el municipio como en la región; otorgar información y capacitar a los

consejeros, sobre todo representantes de comunidades y organizaciones en torno a las funciones y responsabilidades que implican su participación en el consejo. Disminuir la percepción generalizada de que los consejos son los espacios para obtener recursos de los programas de “primera mano”, y evitar en lo posible la percepción de que existen compromisos orientados al apoyo de intereses particulares o de carácter político.

4.3.4 Las prioridades en un Área Natural Protegida y su correspondencia con los planes de desarrollo.

De acuerdo con lo señalado en el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda (1999 p. 17), el objetivo general es “Preservar y rehabilitar los ecosistemas de la Reserva, tales como los bosques mesófilos, selvas medianas, bosques de pino encino y el matorral xerófilo, sus recursos naturales, biodiversidad y procesos evolutivos, así como inducir y orientar un aprovechamiento ordenado de los componentes naturales que permita su permanencia para las generaciones futuras y lograr un desarrollo económico y social para los habitantes de la zona”.

Entre sus objetivos particulares más destacados están: establecer estrategias de manejo de ecosistemas para la conservación y adaptar sistemas de producción hacia la sustentabilidad; restaurar y rehabilitar sistemas naturales degradados; realizar investigación aplicada con criterios de sustentabilidad sobre uso y aprovechamiento de recursos naturales; establecer un sistema racional de uso y aprovechamiento de recursos naturales para crear una cultura de la sustentabilidad; y, difundir la importancia de la reserva, entre otros.

Para el cumplimiento de los objetivos se establecieron componentes de manejo y acciones, el plazo de cumplimiento (corto -1 a 3 años-, mediano -4 a 6 años-, largo -más de 6 años- y permanente), estableciendo una priorización para cada una de las actividades como: alta prioridad (acciones que deberán atenderse con prioridad para la Reserva); mediana prioridad (acciones no prioritarias para su

atención, pero que deberán ser tomadas en cuenta durante la implantación del Programa de Manejo); y, baja prioridad (acciones que se desarrollarán sin enfatizar en su atención inmediata). (SEMARNAP. 1999 p. 54-55).

Cuadro N° 9. Temas considerados como problemática dentro del Programa de Manejo.

Ambiental	Social	Producción
Agua	Educación	Sector primario: -Prácticas agrícolas -Ganadería extensiva -Apicultura -Poco desarrollo de la acuicultura
Generación de residuos sólidos	Salud	Sector secundario: -Comercialización de artesanías -Extracción minera
Aprovechamientos forestales	Servicios públicos	Sector terciario: -Turismo
Pérdida de áreas con vocación forestal	Difusión de la reserva	
Fauna silvestre	Aumento y dispersión poblacional	
Incendios forestales	Tradiciones culturales y su rescate	
Recursos forestales no maderables		
Erosión		
Actividades de vigilancia comunitaria		
Contaminación		

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida del Programa de Manejo de la RBSG.

De acuerdo con la LGEEPA la Reserva presenta 2 zonas: zonas núcleo y zona de amortiguamiento. En la Reserva se tienen 11 zonas núcleo que abarcan un total de 24,803 ha, mientras que el resto de la superficie que son 358,764 ha está como zona de amortiguamiento.

El Programa de Manejo detalla para cada componente las acciones a realizar, los plazos de tiempo, el nivel de prioridad y el lugar en el cual deberán ejecutarse.

Con un total de 144 acciones distribuidas en 5 componentes y 15 subcomponentes, el 87% de ellas fueron consideradas como de alta y mediana prioridad y el 28% de plazo de ejecución permanente.

Cuadro N° 10. Componentes, acciones y nivel de prioridad del Programa de Manejo.

Componente	N° de acciones / Plazos				Prioridad		
	Corto	Mediano	Largo	Permanente	Alta	Mediana	Baja
Conservación, Manejo y Rehabilitación							
-Subcomponente Conservación	2	3	0	2	4	0	2
-Subcomponente Manejo	6	6	2	6	9	4	1
-Subcomponente Rehabilitación	1	1	0	3	2	2	0
Investigación y monitoreo							
-Subcomponente Investigación	12	14	1	3	9	4	1
-Subcomponente Monitoreo	0	3	1	6	2	7	0
Aprovechamiento de recursos, Uso público y Protección ambiental							
-Subcomponente Aprovechamiento de recursos	5	15	2	4	8	10	5
-Subcomponente Uso público	7	9	2	1	2	9	1
-Subcomponente Protección ambiental	3	6	3	2	4	2	3
Educación, Difusión y Capacitación							
-Subcomponente Educación ambiental	3	3	1	4	5	3	0
-Subcomponente Difusión	5	4	1	4	2	7	1
-Subcomponente Capacitación	8	8	0	2	3	8	0
-Subcomponente Rescate de la Cultura	2	6	0	1	0	5	2
Administración							
-Subcomponente Infraestructura	1	6	1	0	2	4	1
-Subcomponente Equipamiento	6	1	0	3	5	4	1

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida del Programa de Manejo de la RBSG.

De acuerdo a los resultados obtenidos del diagnóstico realizado por Aguilar G. (2015 p. 208), señala que en el caso de los 10 problemas ambientales se detectó en promedio un avance del 65% en la solución de los mismos, en el resto de los aspectos sociales y productivos se muestran resultados parciales y poco concisos.

En lo que respecta al Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2021 de Querétaro, presentado por la administración actual, contiene 5 ejes rectores para el desarrollo: Querétaro Humano, Querétaro Próspero, Querétaro con Infraestructura para el desarrollo, Querétaro Seguro y Querétaro con Buen Gobierno.

En el eje “Querétaro Próspero”, están incluidas las estrategias para atender la problemática identificada en los aspectos de desarrollo agropecuario, ecología y medio ambiente, así como ordenamiento ecológico y áreas naturales protegidas.

En la estrategia de “Fortalecimiento de la competitividad agropecuaria en el estado”, se contienen 5 líneas de acción: innovación y transferencia de tecnología para el campo; un sistema eficiente de comercialización para los productos del campo; programas y proyectos para el desarrollo rural sustentable; administración de riesgos agropecuarios; capitalización de unidades de producción.

En la estrategia “Conservación y aprovechamiento sustentable del patrimonio naturales”, las líneas de acción son 7: implementar acciones para disminuir los efectos por el cambio climático; aplicar el marco regulatorio en materia ambiental; reducir emisiones de gases contaminantes; gestión de residuos sólidos urbanos; ordenamiento ecológico de los municipios; programas para conservación y aprovechamiento del patrimonio natural; saneamiento, reúso e intercambio de aguas residuales.

El Plan Municipal de Desarrollo 2015 – 2018 de Jalpan de Serra contiene 7 ejes rectores: Planeación del territorio, Servicios públicos, Seguridad pública, Desarrollo institucional, Desarrollo económico, Desarrollo social y Desarrollo ambiental.

Las líneas de acción para la estrategia de “Agricultura, ganadería, forestal y pesca” son 25, entre las cuales están: asesoría técnica a productores; entrega de apoyos con transparencia; sistemas de captación de agua; abasto de alimento para ganado; gestión de apoyos y recursos con otras instancias; promoción de la autosuficiencia alimentaria a nivel familiar; promoción del manejo sustentable de recursos naturales; reactivación del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable con la contratación de un prestador de servicios; prevención y combate de incendios forestales.

Para la estrategia de “Medio ambiente”, se incluyeron 8 líneas de acción como: aplicación del Reglamento de Ecología del municipio; información a la población en zonas de riesgo de incendios forestales; preservación y restauración de

recursos naturales; manejo de residuos; capacitación a funcionarios sobre normatividad; aprovechamiento sustentable de la energía.

La correspondencia de acciones entre el Programa de Manejo de la Reserva y los actuales planes de desarrollo, tanto estatal como municipal, puede observarse en el planteamiento de la problemática, la cual sigue presente en la región, y que a pesar de que cada ámbito de gobierno realiza un análisis particular y establece sus criterios de atención, pueden verse puntos comunes de atención a través de los diferentes programas y proyectos.

Sin embargo, en ninguno de los 2 planes se hace referencia a lo establecido por el Programa de Manejo de la Reserva, el cual diseñado en 1999 apenas en este 2017 está en un proceso de actualización a cargo de la Universidad Autónoma de Querétaro.

La mayoría de los consejeros entrevistados afirman saber de su existencia, pero no conocer su contenido, ni considerar los principales conceptos incluidos al momento de analizar alguna problemática o proponer alternativas para la solución de conflictos. También señalaron que su aplicación requiere de una gran dotación de recursos, que si bien llega a través de las diferentes dependencias, su aplicación se hace con base a los lineamientos de cada una de ellas, sin considerar como eje rector la política ambiental contenida en este instrumento.

Además falta información hacia los pobladores de las diferentes zonas, pues existen casos en los cuales los predios están en zonas núcleo y los propietarios desconocen las implicaciones de tal situación, pues de otra forma no aceptarían de manera tranquila los lineamientos. De hecho, los beneficiarios entrevistados saben que viven en una Reserva de la Biósfera, pero ninguno conoce el Programa de Manejo, una parte opinó que no influye en sus actividades productivas, mientras que el resto señaló que les perjudica pues su ganado ha sido atacado por algunos predadores que son protegidos por la Reserva. Solo

uno de ellos afirmó que le beneficia, ya que participa en el programa de Pagos por Servicios Ambientales, dedicando su terreno forestal a la conservación.

Esto es un ejemplo de lo señalado por Benet R. et al. (2016 p.1), en el sentido de que “la participación de las comunidades en el establecimiento y manejo del Sistema de Áreas Protegidas de México sigue siendo, en general, muy limitada. Los dueños y habitantes locales de las tierras siguen, en muchos de los casos, sin ver los beneficios directos derivados de la existencia de las áreas declaradas. Y en consecuencia, siguen optando por la transformación, y a menudo la degradación de las áreas en lugar de participar activamente en los esfuerzos de conservación”.

En el caso de representantes de organizaciones de productores, miembros del CMDRS de Jalpan de Serra, los problemas que identifican están asociados a su actividad y ámbito de producción, como son:

- La mayoría de los ejidatarios son personas de la tercera edad.
- Abandono de tierras en aproximadamente un 50% de la superficie del ejido.
- Desaparición de tierras de cultivo, sin cumplir con las normas para el cambio de uso de suelo, urbanización de tierras para la producción y fragmentación de predios sin orden, con la aparición de conflictos.
- Daños por plagas
- Altos costos de insumos.
- No hay producción suficiente de granos y alimentos para el ganado en la zona, se traen de otros lados a altos precios.
- Deterioro de infraestructura de riego en la Unidad de la Presa Jalpan.
- Falta de asesoría técnica.
- Falta de organización de los productores.

Para los representantes de dependencias, hay coincidencias con la problemática identificada por los productores, señalando además aspectos tales como:

- Tala ilegal.
- Extracción sin control de materiales pétreos.
- Actividad minera no regularizada.
- Intermediación para la venta de productos.
- Escasa disponibilidad de agua para la producción de alimentos.
- Falta de documentación que acredite la tenencia de la tierra, sobre todo en la pequeña propiedad.
- Disminución de mano de obra campesina.
- Alto porcentaje de migración de la población rural en edad productiva.
- Escasas oportunidades de empleo y generación de ingresos para fomentar el arraigo de los productores.
- Gran desinterés de los jóvenes por las actividades primarias.
- Baja productividad y rendimientos de cultivos básicos.
- Alta degradación de los suelos.
- Alto porcentaje de sobre pastoreo.

Para otros actores, representantes de la sociedad civil, señalan como principales problemas:

- Falta de oportunidades económicas para los habitantes.
- Modelos institucionales de producción y aprovechamiento nocivos para los recursos naturales.
- Carencia de una política forestal coherente, entre la conservación de los recursos, el aprovechamiento clandestino –el principal ganador- y el aprovechamiento legal incipiente y poco productivo.

Todos estos aspectos de una u otra forma están mencionados tanto en el Programa de Manejo como en los planes de desarrollo, sin embargo cada instancia ha operado sus propios programas sin que exista un interés por establecer un plan conjunto que detone la diversidad de recursos y programas que incidan en el territorio de la Reserva, que integren las prioridades y que

realmente apliquen el término de sustentabilidad que está presente en cada uno de estos instrumentos de planeación.

El CMDRS en opinión de los consejeros debería ser el espacio donde se planteara la problemática, se priorizaran las necesidades y hasta entonces gestionar los apoyos, lo cual no ocurre así. Además de los aspectos que ellos consideran del desarrollo rural, acotados únicamente a las actividades productivas primarias, también plantearon incluir temáticas como el tratamiento de residuos, la contaminación del agua y el manejo sustentable de recursos naturales, con objetivos que se alinearan a la conservación de la Reserva mediante la inclusión de los lineamientos contenidos en el Plan de Manejo, aun cuando se encuentra en un proceso de actualización.

La mayoría de los entrevistados coincide en que no hay una relación entre el CMDRS y el Consejo Asesor de la RBSG, aunque algunos integrantes participan en ambas instancias, los temas tratados son claramente separados, pues consideran que el desarrollo rural implica solo actividades de producción primaria. En la Reserva de la Biósfera se considera una mayor amplitud de ámbitos y aspectos a tratar, la problemática que se presenta es tan compleja que a la fecha han formado 3 Sub-Consejos (Educación Ambiental, Turismo y Forestal), con el objeto de mejorar el análisis y atención de los asuntos en cada rubro.

En opinión de representantes de las organizaciones civiles, el espacio más adecuado para la participación en la toma de decisiones es el Consejo Asesor de la Reserva, pues el ámbito del CMDRS en la práctica está limitado a un solo sector que es el agropecuario.

Para otros consejeros, esta coordinación no sería positiva, pues se restringirían una gran cantidad de actividades productivas si se aplicara de manera estricta la normativa ambiental contenida en la ley y en el Programa de Manejo de la Reserva.

También existe un sector de estos consejeros que opina que es imperante la necesidad de coordinarse entre ambos consejos para tener una mejor visión que integre el concepto de sustentabilidad en todas sus acciones.

Esta situación podría resolverse si los ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, al momento de diseñar sus planes de desarrollo tomaran en cuenta los lineamientos establecidos en las áreas naturales protegidas. Para el caso de esta Reserva si bien el Programa de Manejo no está actualizado, cuando fue elaborado consideraron los aspectos más relevantes en torno a la problemática ambiental, social y de producción, pues se ha visto que han pasado varias administraciones desde su planteamiento en 1999 y a la fecha se siguen sin considerar sus principales componentes de acción, dado que sigue prevaleciendo la mayor parte de los problemas planteados y actualmente identificados por los miembros de ambos consejos.

El Programa de Manejo puede ser el eje rector para que se alinearan las diversas estrategias que plantean en sus planes de desarrollo gobernadores y presidentes municipales, aplicando realmente un esquema de federalización de los programas, sin dejar de lado su visión y esquemas de trabajo propios de cada administración.

4.3.5 Del nivel del capital social desarrollado.

Para lograr la participación efectiva de la población en la solución de sus problemas se requiere del desarrollo de capacidades de gestión, para que puedan incidir con sentido de responsabilidad en cada una de las fases de dicho proceso, es decir desde el diseño hasta la ejecución de las estrategias definidas.

Para Bustamante P. (2007 p. 7), los procesos participativos no siempre generan el empoderamiento de las personas y organizaciones, pero son necesarios para lograrlo. Esto aplica a la situación que se presenta en el desempeño de los Consejos, tanto Municipal de Desarrollo Rural Sustentable como del CA – RBSG,

pues si bien se están cumpliendo con algunos aspectos de la gestión participativa que menciona Bustamante P. (2007 p.12), como son el acceso a la información, así como la convocatoria y participación en foros para discutir problemas y tomar decisiones, faltan por avanzar en el cumplimiento en lo que se refiere a asumir la responsabilidad por parte de los tomadores de decisiones de las acciones acordadas y contar con recursos y capacidad para organizarse en torno a intereses comunes y asumir su responsabilidad.

Si bien de manera particular cada organización de productores que participa en los consejos así como los representantes de ejidos y comunidades han avanzado en sus esquemas participativos para elegir autoridades, lograr espacios de representatividad en los consejos, no ha sido suficiente, su labor para realmente incidir en la toma de decisiones en estas instancias, orientadas al desarrollo rural sustentable y a la conservación y preservación del patrimonio natural de la Reserva.

Aguilar G. (2015 p. 216), concluyó que a pesar de que “el manejo actual de los recursos naturales en la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda Querétaro no contribuye al desarrollo local sustentable”, debido a que no se han cumplido totalmente los indicadores señalados en el Programa de Manejo de la RBSG a veinte años de su creación, afirma que ha habido contribuciones al desarrollo local producto de la participación social de una organización conservacionista, Grupo Ecológico Sierra Gorda, la cual participó de manera activa en la definición de la Reserva y continúa trabajando con propuestas y definición de programas para la conservación y manejo de los recursos naturales, en colaboración con distintas dependencias y fundaciones.

Es decir, existe cierto capital social desarrollado, pero no es suficiente para abordar toda la problemática que se presenta en los diversos sectores del territorio ya que por parte del resto de las organizaciones sociales, ya sea productivas o comunitarias, no manifiestan una visión que integre sus acciones hacia un fin común, como es la sustentabilidad de la Reserva.

No basta con exigir que “el gobierno” mejore su desempeño, si no se trabaja en mejorar los procesos de autogestión, considerando lo señalado por Araús M. (SF p. 1) de que “el hombre solo puede lograr su desarrollo a partir de formas de organización social”.

En este territorio, como Reserva de la Biósfera, los Consejos son esos espacios definidos por ley que deben ser utilizados por la sociedad con sus diferentes representaciones para continuar avanzando en la construcción de una participación más efectiva y a favor del cambio de visiones en torno al desarrollo rural y la conservación de esta área natural protegida.

5 CONCLUSIONES

Si bien existe el fundamento legal para la participación organizada de la sociedad para definir las prioridades, planear y distribuir los recursos destinados al desarrollo de la región que se trate, mediante los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, en el caso del municipio de Jalpan de Serra no ha sido plenamente aprovechado para avanzar en el desarrollo de procesos de autogestión y gobernanza en beneficio del territorio y sus comunidades en torno a la sustentabilidad y conservación del patrimonio natural de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda.

El CMDRS Jalpan de Serra no tuvo participación en el diseño y operación de los programas de desarrollo rural durante el período de estudio de 2013 a 2016, ya que prevaleció el manejo desde las dependencias estatales y federales en la definición de estrategias y acciones a través de los Programas de Concurrencia, tanto de fondos municipalizados como fondos estatales, apoyando proyectos en su mayoría orientados solo a una línea de producción primaria, como lo es la ganadería, lo cual representa una visión muy limitada del concepto de desarrollo rural.

Se observó una dispersión de los recursos asignados para los proyectos apoyados, prevaleciendo componentes de apoyo cuyo monto de inversión no impacta de manera visible en la mejora de las unidades de producción de los beneficiarios participantes, pero sí fomenta las actividades pecuarias, sector considerado de baja rentabilidad en la zona y de efectos nocivos muy altos sobre los recursos suelos y bosques por su modo de producción que implica el cambio de uso de suelo y deforestaciones.

En lo que se refiere a la coordinación con la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda, es nula en el sentido de que no respetan los lineamientos establecidos por el Programa de Manejo de la RBSG, al menos para analizar la problemática que se

tiene en torno a las actividades agropecuarias, que son el tema central considerado al seno del CMDRS.

Por parte de los beneficiarios de los programas de Fondos Concurrentes, únicos considerados al seno del CMDRS, desconocen el funcionamiento de esta instancia y los beneficios que implica contar con representatividad de sus organizaciones, y no contemplan como prioridad la sustentabilidad de sus sistemas de producción y la orientación de sus actividades hacia la conservación de los recursos naturales.

Considerando que el proceso de gestión de proyectos implica además de la planeación, diseño y operación, la validación y el seguimiento de los apoyos, proyectos o programas, no existe un esquema para el seguimiento y medición de los impactos por los apoyos otorgados, solo el establecido por las reglas de operación y que está a cargo de la SEDEA del gobierno del estado de Querétaro, proceso en el que el CMDRS no participó de manera directa.

La actuación del CMDRS en torno al desarrollo rural del municipio es poco relevante, dado que solo se llevaron a cabo sesiones de carácter informativo, con un mínimo de asistencia, mínima participación en el análisis de la problemática y de la definición de propuestas de solución.

En este sentido se puede afirmar el cumplimiento de la hipótesis planteada “El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Jalpan de Serra en el estado de Querétaro ha desarrollado un nivel de gobernanza precario que trae como consecuencia la participación limitada en la definición de políticas locales para el desarrollo de la región, en su relación con los actores interesados, instituciones de gobierno, grupos de productores, incluida la dirección y el Consejo Asesor de la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda”.

Se observa un incipiente proceso de gobernanza, dado que se ha promovido la operación del CMDRS, así como la reactivación de Sub-consejos en el caso de

la RBSG y el inicio de la actualización del Programa de Manejo de esta ANP, motivando una mayor participación de los diversos sectores del territorio, en particular del turismo, actividad que ha estado creciendo en importancia como generadora de ingresos para diversas comunidades.

Sin embargo falta una participación más decidida por parte de todos los sectores en torno al concepto de sustentabilidad y asumirlo como una condicionante al momento de definir planes de desarrollo y estrategias de acción, revirtiendo la clara separación de los aspectos tratados al seno de cada Consejo.

Será de suma importancia que una vez que se tenga actualizado el Programa de Manejo de la RBSG se realice una amplia difusión y se tomen acuerdos para que un mayor número de sectores y ámbitos de gobierno lo consideren al momento de elaborar y ejecutar sus planes de desarrollo.

Finalmente, en lo que se refiere al desarrollo del capital social, se tiene un precedente de la participación de personas y organizaciones sociales por el hecho de haber promovido el decreto de esta ANP como Reserva de la Biósfera, así como la gestión de recursos y proyectos que han formado parte del desarrollo en la región.

Por otra parte se observa un proceso de gestión participativa en algunos de los sectores que integran tanto el CMDRS como el CA de la RBSG y sus Sub-consejos, pues no se perciben avances en el aspecto de asumir su responsabilidad y la capacidad de organizarse en una acción colectiva considerando como el punto de interés común la sustentabilidad del territorio y la conservación de los recursos.

En una realidad tan compleja y cambiante, donde los problemas surgen día a día, no se pueden minimizar los avances que tanto dependencias, como organizaciones y las mismas comunidades se esfuerzan en obtener, sin embargo el reto es que se valore la importancia de contar con estos espacios como son

los Consejos, no como un requisito de ley que se tiene que cumplir, sino para promover la inclusión de todos los sectores, que permitan modificar los esquemas para la toma de decisiones y de reconocer la importancia de actuar de forma corresponsable para tener una mayor incidencia en la definición de estrategias de desarrollo.

6 LITERATURA CITADA

- Aguilar Gómez, María de Lourdes. 2015. "Desarrollo local sustentable en la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda (RBSG) Querétaro". Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencias Ambientales. Universidad Autónoma del Estado de México. Estado de México. México. <https://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/27475/UAEM-FAPUR-TESIS-AGUILAR,MAR%C3%8DA%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Anuario Estadístico del Sector Rural Querétaro 2015. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Gobierno del Estado de Querétaro. https://issuu.com/sedea_gro/docs/anuario_estadistico_2015 Consulta del 29-nov-2016.
- Anuario Estadístico del Sector Rural Querétaro 2014. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Gobierno del Estado de Querétaro. https://issuu.com/sedea_gro/docs/anuario_estadistico_2014 Consulta del 29-nov-2016
- Araús, Marimar. S/F. Autogestión: una nueva cultura. Solidaridad.net. Recuperado de http://chapingo.net/aulavirtual2/pluginfile.php/639/mod_assign/intro/Autogestion_una_nueva_cultura.pdf Consulta en la web: 07/12/2008.
- Benet, Raúl; D. Soares y M. Setién. 2016. Necesidad de una estrategia de participación social en las ANP's de México. Recuperado de <http://www.eramx.org/documentosinteres/manejosostenible/partsoc2.html> Consulta en la web del 08/11/2016.
- Boisier, Sergio. 2001. Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando? Publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Bustamante P., Waldo. 2007. Análisis del estado del arte sobre gestión de proyectos. FIDAMERICA. Recuperado de MGDR 601 Gestión del desarrollo rural.
- CONANP. Sin fecha. Ficha técnica del Área Natural Protegida. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México.
- Diario Oficial de la Federación. 1997. Decreto por el que se declara área natural protegida con carácter de reserva de la biósfera, la región denominada Sierra Gorda localizada en los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de

- Serra, Peñamiller, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros, Qro. 19 de mayo de 1997. <http://sierragorda.conanp.gob.mx/docs/Gorda.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. 2001. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 7 de diciembre de 2001. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756874&fecha=07/12/2001 Consulta del 28 de abril de 2015.
- Diario Oficial de la Federación. 2002. NORMA Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. 6 de marzo de 2002. Recuperado de <http://www.biodiversidad.gob.mx/pdf/NOM-059-ECOL-2001.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. 2010. NORMA Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. 30 diciembre de 2010. Recuperado de <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/DO2454.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. 2014. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014 – 2018. 2 de mayo de 2014. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343246&fecha=02/05/2014
- Diario Oficial de la Federación. 2015. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_090115.pdf. Última modificación 9 de enero de 2015. Consulta en la web: 01/03/2010.
- El Sol de México. 2017. Reafirma Peña Nieto compromiso de su Gobierno con el desarrollo sostenible. Nota periodística del 26 de abril de 2017. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/Reafirma-Pe%C3%B1a-Nieto-compromiso-de-su-Gobierno-con-el-desarrollo-sostenible-223140.html>
- Gobierno del estado de Querétaro. 2016. Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016 – 2021. http://www.queretaro.gob.mx/BS_ped16-21/
- Gobierno del estado de Querétaro. 2016. Primer informe de gobierno. Francisco Domínguez Servién. http://www.queretaro.gob.mx/1erInfo-web/descargaInforme/1erInforme_MQ.pdf
- González Gómez, Lara. 2005. La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas. 1ª edición. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Hernández Sampieri, Roberto; C. Fernández Collado y P. Baptista Lucio. 2003. Capítulo 1: El proceso de investigación y los enfoques cuantitativo y

- cualitativo hacia un modelo integral en “Metodología de la Investigación”. Mc Graw-Hill Interamericana. México.
- León Cedeño, Alejandra. 2010. Guía múltiple de la autogestión: un paseo por diferentes hilos de análisis. Maestría en Psicología Social. Universidad Católica Pontificia de Sao Paulo. Brasil. Recuperado de http://chapingo.net/aulavirtual2/pluginfile.php/639/mod_assign/intro/Guia_multiple_de_la_autogestion.pdf Consulta en la web: 01/03/2010.
- Márquez Rosano, Conrado. 2016. Notas del curso MGDR 637 Gobernabilidad y gobernanza. Dirección de Centro Regionales Universitarios. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México.
- Márquez Rosano, Conrado. 2016. Los retos para la construcción de la Gobernanza forestal en Chiapas, desde las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. V Congreso Internacional: Perspectivas del Desarrollo Rural. Octubre de 2016. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México.
- Méndez Ramírez, Ignacio, D. Namihira Gurrero, L. Moreno Altamirano y C. Sosa de Martínez. 1990. El protocolo de investigación. Lineamientos para su elaboración y análisis. Segunda edición. Editorial Trillas. México.
- Merino Cuesta, Marisa. 2010. “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Gobierno de España.
- Merino, Mauricio. 2017. “Una nueva forma de gobierno municipal”. Nota de Opinión. El Universal. 2 de agosto de 2017. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2017/08/2/una-nueva-forma-de-gobierno-municipal>
- Morales Carrillo, Nicolás. 2013. Conferencia “Sistematizar experiencias en gestión del desarrollo”. Maestría en Gestión para el Desarrollo. Dirección de Centros Regionales Universitarios. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México
- Morales Carrillo, Nicolás y Ávalos Cacho, Gerardo. 2013. Guía para definir el trabajo recepcional. Dirección de Centros Regionales Universitarios. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México.
- Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro. 2016. Plan Municipal de Desarrollo Jalpan de Serra, 2015 – 2018. Querétaro. http://municipiodejalpan.gob.mx/documentos/PMD_jalpandeserra.pdf
- Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro. 2016. Primer Informe de Gobierno. Presidencia Municipal de Jalpan de Serra. Querétaro. Liz Selene Salazar Pérez. <http://es.slideshare.net/josjuanDurncaballero/1er-informe-jalpan-de-serra-administracin-2015-2018> Consulta del 29-nov-2016.
- Murillo Licea, Daniel 2014. La gobernanza del agua. Una mirada (*disfuncional* y crítica. CIESAS.

- Programa de Productividad Rural 2016. Componente de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (IPASSA). Relación de solicitudes autorizadas. SAGARPA – SEDEA. http://sedea.queretaro.gob.mx/resultados_ipassa_2016 Consulta del 29-nov-2016.
- Programa de Fomento a la Agricultura 2016. Componente de Tecnificación del Riego (Convenio SAGARPA – Gobierno del Estado de Querétaro). Relación de solicitudes autorizadas. SAGARPA – SEDEA. http://sedea.queretaro.gob.mx/resultados_tecnificacion_riego_2016 Consulta del 29-nov-2016.
- Programa de Concurrencia con Entidades Federativas 2016. Componente Proyectos Productivos o Estratégicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas. Relación de Solicitudes Autorizadas (Reasignación de Apoyos). SAGARPA – SEDEA. http://sedea.queretaro.gob.mx/programa_concurrencia_2016_reasignacion_apoyos Consulta del 29-nov-2016.
- Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2016. Componente Proyectos Productivos o Estratégicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas. Relación de Solicitudes Autorizadas con Dictamen Positivo. SAGARPA – SEDEA. http://sedea.queretaro.gob.mx/programa_concurrencia_2016_solicitudes_dictaminadas Consulta del 29-nov-2016.
- Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas 2016. Componente Proyectos Productivos o Estratégicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas. Relación de Solicitudes Autorizadas. SAGARPA – SEDEA. http://sedea.queretaro.gob.mx/programa_concurrencia_2016_solicitudes_autorizadas Consulta del 29-nov-2016.
- Rodríguez Canto, Adolfo. 2012. ¿Qué es la gestión del desarrollo? Dirección de Centros Regionales Universitarios. Universidad Autónoma Chapingo. México. Recuperado de http://chapingo.net/aulavirtual2/pluginfile.php/639/mod_assign/intro/Que_es_la_gestion_del_desarrollo.pdf
- Sántiz Gómez, Abraham y Parra Vázquez, Manuel Roberto. 2010. Gobernanza, política pública y desarrollo local de Oxchuc, Chiapas. Revista de Geografía Agrícola, Núm. 44, enero-junio 2010. Universidad Autónoma Chapingo. México. Material de consulta de la MGDR.
- SEMARNAP. 1999. Programa de Manejo Reserva de la Biósfera Sierra Gorda. 1999. Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAP. México. <http://sierragorda.conanp.gob.mx/>
- Torres Carral, Guillermo. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el campo mexicano. Revista de Geografía Agrícola, núm. 40, enero-julio, 2008, pp. 55-72. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75711534006>