

En Martínez Zavala, Lorena, *Ensayos sobre San Cristóbal El Grande, Zempoala, Hidalgo*. México (México): Municipio de Zempoala.

# ¿Rechazo de las posibilidades o aceptación ingenua del desarrollo? Descentralización en el núcleo agrario de San Cristóbal El Grande, Zempoala.

Blancas Martínez, Edgar Noé.

Cita:

Blancas Martínez, Edgar Noé (2014). *¿Rechazo de las posibilidades o aceptación ingenua del desarrollo? Descentralización en el núcleo agrario de San Cristóbal El Grande, Zempoala*. En Martínez Zavala, Lorena *Ensayos sobre San Cristóbal El Grande, Zempoala, Hidalgo*. México (México): Municipio de Zempoala.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/edgar.noeblancas.martinez/11>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pcmY/tUV>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# *Ensayos sobre San Cristóbal el Grande, Zempoala, Hidalgo.*

ENSAYOS SOBRE SAN CRISTÓBAL EL GRANDE, ZEMPOALA, HIDALGO / LORENA MARTÍNEZ ZAVALA



Coordinadora  
Lorena Martínez Zavala

*Ensayos sobre San Cristóbal  
el Grande, Zempoala,  
Hidalgo.*

---

Pachuca de Soto, Hidalgo  
México, 2014.



Edición Gerardo Bravo  
Vargas Secretaria de Cultura  
Municipio de Zempoala

# *Ensayos sobre San Cristóbal el Grande, Zempoala, Hidalgo.*

© 2014. EDICIÓN, DISEÑO Y FORMACIÓN: GERARDO BRAVO VARGAS. SECRETARÍA DE CULTURA, MUNICIPIO DE ZEMPOALA.

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL SIN EL PERMISO ESCRITO DE LOS TITULARES DE LOS DERECHOS

PORTADA: ESCUELA PRIMARIA GENERAL ADOLFO CIENFUEGO Y CAMUS. FOTO CORTESÍA DE GUILLERMO LIZAMA CARRASCO

ESTA OBRA FUE ARBITRADA POR ACADÉMICOS DE DIVERSAS INSTITUCIONES EN DONDE SE PRIVILEGIÓ EL INTERÉS ACADÉMICO

Impreso y hecho en México  
ISBN: 978-607-00-8546-8

## **Contenido**

---

Presentación .....	5
1. De la irrupción a la obediencia voluntaria .....	11
El caso de San Cristóbal El Grande. <i>Lorena Martínez Zavala</i>	
2. ¿Rechazo de las posibilidades o aceptación .....	45
ingenua del desarrollo local? Descentralización. en el núcleo agrario de San Cristóbal el Grande Zempoala. <i>Edgar Noé Blancas Martínez</i>	
3. Educación y programas compensatorios en zonas .....	91
Rurales marginadas de Hidalgo. El caso de la primaria multigrado de San Cristóbal el Grande. <i>Linda Aglae Hinojosa Morán</i>	
4. Una propuesta de región cebadera en el Estado de .....	131
Hidalgo El caso de San Cristóbal el Grande. <i>Guillermo Lizama Carrasco</i>	
5. Migración y desarrollo comunitario. El caso San .....	159
Cristóbal el Grande. <i>Ismael Aguillón León</i>	
Anexo 1 .....	185
Acerca de los autores .....	187

## 2. ¿Rechazo de las posibilidades o aceptación ingenua del desarrollo local? Descentralización en el núcleo agrario de San Cristóbal el Grande, Zempoala

---

Edgar Noé Blancas Martínez

Se ha escrito mucho respecto a la descentralización y el desarrollo local. En América Latina se han revisado las orientaciones, como los alcances y las posibilidades de ambos proyectos. No obstante, casi siempre estos se han efectuado bajo el supuesto de espacios locales poco o nada heterogéneos respecto a organización política, social y productiva, así como a las condiciones básicas de bienestar.

Este capítulo busca, bajo esta crítica, a partir de un estudio de caso del ejido de San Cristóbal el Grande, en el municipio de Zempoala, mostrar los arreglos institucionales que resultan condicionantes positivos o negativos para los procesos actuales de descentralización y desarrollo local, siguiendo la lógica interpretativa de José Arocena. San Cristóbal el Grande cuenta con elementos para llevar a cabo la descentralización social para el desarrollo local, a pesar de la centralización del sistema de reproducción social capitalista que tiende a la exclusión de espacios como este, y de carecer la descentralización institucional de una orientación para el desarrollo. El historial de organización anclado en el núcleo ejidal, el nuevo arreglo institucional y sus carencias dan como resultado un soporte básico para endogeneizar el desarrollo.

### **Descentralizar para el desarrollo local**

La discusión de la descentralización data del siglo XVIII, cuando los jacobinos de la primera república francesa, contra los girondinos, defendían la centralización. Se trataba en sí, de no ceder poder a los espacios sub-nacionales, de manera que no se dejara a voluntad de estos su adhesión a la república. Y es que todo proceso de descentralización lleva en ciernes una cesión de poder y un grado de autonomía.

La sociedad mexicana de comienzos del siglo XIX, por ejemplo, también estuvo atravesada por esta problemática. Durante medio siglo, federalistas y centralistas se mantuvieron en constante lucha por definir la forma óptima del Estado, y es que en esta problemática está presente una contradicción, que es la oposición entre los principios liberales del republicanismo con los del liberalismo económico. La cuestión es cómo combinar la reproducción de un sistema centralista como el capitalista, con los derechos naturales de quienes pactan el Estado.

Partir de esta contradicción en el estudio del desarrollo local tiene importantes implicaciones, pues no existe sociedad que pueda tener o ser proclive al desarrollo local, si no cuenta con descentralización. El desarrollo local implica, para una sociedad local, tener control de su proceso de reproducción social, lo que es negar la reproducción de un capitalismo de escala superior.

Es decir, no existe desarrollo local sin una genuina descentralización, pero paradójicamente más se habla, se escribe y enseña de desarrollo local cuando el capitalismo tiende a hacerse más global. Un estudio de 2007, realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, reportó que para entonces el 40% del Producto Interno Bruto PIB a nivel mundial era controlado por 200 empresas transnacionales (*Jornada*, julio 10 de 2007).

En México, el portal CNNExpansión.com informó en 2010 que las ventas de las 500 empresas más importantes concentraban el 68% del PIB nacional. Indudablemente el mundo actual alberga una alta centralización de la reproducción de la sociedad moderna, como para pensar en el desarrollo local como panacea a los problemas de la pobreza. Las propuestas de la descentralización y del desarrollo local más bien parecen, en este contexto, formar parte de un proyecto ideológico. El mayor motor de búsqueda en internet *Google*, en consulta realizada en octubre de 2013, devolvió 4.17 millones de resultados del término desarrollo local, 4.0 millones de descentralización, pero solo 965 mil de centralización y 981 mil de empresa transnacional. La información no está reflejando la reproducción social de nuestro mundo.

La fuerza de la descentralización es tal en nuestros días, que la academia se ha visto forzada a conservar el título de descentralización para referirse a procesos que no necesariamente lo son, si se acude a la base de discusión de los jacobinos: que es la distribución de poder. Haldenwang (1990), por ejemplo, distingue entre

tres tipos de descentralización: la institucional, la política y la económica. José Arocena (1995), por su parte, distingue entre la institucional y la social.

En cualquier caso es cuestionable que la descentralización institucional sea una genuina descentralización, pues ésta se limita a la transferencia de capacidades entre instituciones públicas. La preocupación de los jacobinos no residía en que el poder recayera en una u otra institución, sino que una u otra institución recayera en las manos de una clase social distinta a la propia.

En este caso, para el desarrollo, la implicación no es que el control de él lo tenga un gobierno federal o central, un gobierno estatal o provincial, o un gobierno municipal o cantonal, sino que el control lo tenga una élite o la masa de población empobrecida. Y ahí está la esencia del desarrollo local, en la devolución de las capacidades para que una sociedad concreta tome control de su desarrollo.

Para el caso mexicano, donde la concentración de la riqueza va en aumento, vale cuestionar cual es el sentido de la descentralización anunciada e instrumentada desde hace tres décadas. Es decir, si se trata de una genuina descentralización. Tan solo de 2004 a 2010, el 10% más rico de la población en el país pasó de concentrar el 35.4% del ingreso nacional al 41.3%, en tanto la décima parte más pobre de los mexicanos pasó de recibir el 1.5% al 1.2% del ingreso nacional (*La Jornada*, abril 21 de 2010).

Si la descentralización fuera genuina el proceso debería ser inverso, pero no lo es. En 1982, Miguel de la Madrid en sus discursos de campaña, hablaba de que había llegado el momento de revertir la centralización, y de recuperar el enorme potencial de energía social y creatividad de las comunidades, pues la centralización se había convertido en un obstáculo para el desarrollo armónico de las regiones y los grupos del país.

Desde entonces se pusieron en marcha una serie de reformas para la descentralización, pero la realidad muestra que el resultado ha sido el opuesto. Así como la riqueza ha tendido a concentrarse en quienes más tienen, espacialmente la riqueza también ha tendido a concentrarse entre los territorios más ricos. En 1993 el Distrito Federal tenía 5.5 veces la riqueza del estado más pobre, que era Chipas. Para 1996, la relación aumentó a 6.1 veces (CEPAL, 2010). Y todo ello pese a la descentralización.

El proceso seguido en México es realmente uno de descentralización espuria, centrado en reformas institucionales. Se trata de un proceso en sí de desconcentración territorial de responsabilidades y capacidades fiscales y administrativas, que no regresa a la población el control de sus vidas. Por ello, ante la creciente desigualdad y pobreza solo queda en la base social el tomar por sí esas capacidades de cambio, por la vía institucional o no. No es de extrañar, por una parte, porqué la alternancia política inició en los espacios locales y, por la otra, porque ahora se vive una oleada de movimientos sociales locales, que en mucho se resuelven cuando la población toma el control de las instituciones.

Está el caso de los municipios autónomos chiapanecos de los noventas, o el reciente municipio autónomo de San Juan Copala en Oaxaca. Se trata de poblaciones altamente pobres y marginadas que ante la falta de la descentralización política para institucionalmente decidir, establecen desde abajo una descentralización social.

La descentralización social es la toma del control de las capacidades para el desarrollo por parte de los actores locales, es el fortalecimiento del tejido social y las solidaridades, la concreción de la iniciativa, la vigencia de la organización social y de la creatividad. La descentralización social es la búsqueda de la endogeneización para el desarrollo, que es el rechazo a la dominación, a la subordinación, al control de grupos o territorios distantes.

### **Descentralizar para compensar la exclusión**

En México, desde la década de los ochentas se han llevado a cabo una serie de reformas orientadas a la descentralización, bajo la creencia de ser esta una vía para el desarrollo. En materia fiscal y administrativa se hicieron reformas al artículo 115 constitucional, para que los gobiernos municipales tuvieran responsabilidades claramente definidas, y recursos garantizados, lo cual antes estaba ausente<sup>1</sup>. Con estas reformas, actualmente, los gobiernos son responsables de proveer servicios

---

<sup>1</sup> Blancas (2013:216) aclara en una investigación de análisis de los procesos de descentralización para los municipios del Estado de México, que la reforma constitucional de 1983 solo refrendó en sí potestades ya atribuidas a los ayuntamientos a través de las leyes secundarias. “La ley orgánica de 1973 ya daba cabida a las participaciones del orden federal, pero sin precisar fondos, quedando estos sujetos a la discreción del ejecutivo federal”. Así que, el efecto de las reformas fue garantizar un monto específico que es del 4% del gasto público programable.

públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, panteones, mercados, centrales de abasto, seguridad pública, de regular las actividades comerciales en su espacio y los procesos de urbanización, entre otros. En contraparte, son participes al menos del 4% del gasto público federal programable.

El 1997, dentro de una segunda oleada de reformas, el gobierno federal comenzó a transferir más recursos fiscales a los gobiernos municipales, pero ahora bajo el rubro de aportaciones federales. Se trata de otro conjunto de recursos públicos que hacen que estos gobiernos apliquen aproximadamente el 10% del gasto programable federal. Si se compara con el 4% que garantizaban las primeras reformas, estos segundos fondos han tenido mayor impacto.

Pero si bien, con las primeras reformas se podía hablar de un grado de descentralización a lo local aunque su control quedara en mano de una élite local, con las segundas se ha revertido el proceso. La evaluación se vuelve clara cuando se pasa del análisis del ingreso al análisis del gasto. Con las primeras reformas, los ingresos transferidos eran gastados libremente por los ayuntamientos, se trataba de un gasto con menor o mayor orientación al gasto de operación o al gasto de inversión. Pero con las segundas reformas, que transfieren determinantemente gasto de inversión, los gobiernos municipales se han visto obligados a reorientar las primeras transferencias al gasto de operación, restringiendo gravemente la autonomía ganada.

La diferencia entre las participaciones de las primeras reformas y los fondos fiscales posteriores, radicaba en que los primeros gozaban de autonomía en su gasto, en tanto los segundos no, al estar su destino y reglas de operación establecidas por el gobierno federal. Pero con la llegada de los segundos, los primeros se han adjetivado a ellos, perdiendo su carácter de gasto autónomo.

Estos segundos fondos, conocidos como aportaciones federales solo pueden destinarse a obras de drenaje, alcantarillado, agua potable, electrificación, caminos rurales, mejoramiento de vivienda, urbanización e infraestructura educativa, de salud y productiva rural, como al pago de derechos por concepto de agua. Como se puede observar, de manera paradójica los ayuntamientos se han constituido, en medio de la descentralización, en órganos desconcentrados de la política social federal.

Otra de las evidencias de esta desconcentración es el uso que se les da a los gobiernos municipales, cuando estos actúan como gestores o intermediarios de una serie de programas del gobierno federal, tales como empleo temporal, 3x1 para migrantes o guarderías infantiles. Si bien, se trata de instrumentos para atender problemáticas de competencia federal, al requerir para su operación del contacto con los beneficiarios, se acude a la institución municipal para que opere la logística de distribución. En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por ejemplo, los gobiernos están obligados a coadyuvar en la identificación de las zonas que requieran cobertura, en el levantamiento de información de campo para la selección de beneficiarios, y en la integración de Comités de Promoción Comunitaria (Reglas, 2013). Peor aún, en este caso ni los recursos fiscales atraviesan las arcas municipales.

En resumen, el gobierno federal, escudado en los principios republicanos de la descentralización, ha establecido solo una estrategia de desconcentración territorial, que en coherencia con la centralización de una reproducción social capitalista, trasfiere institucionalmente su política social. Por lo cual, dicha descentralización no puede constituirse en base del desarrollo, ésta tan sólo trata de la operación de recursos de política social orientados a compensar los efectos del no desarrollo o la exclusión del desarrollo.

### **Descentralizar para acotar la centralización**

De 1940 a 1982, la política del desarrollo en México estuvo centrada en la planificación e intervención directa del gobierno federal en los espacios que trataba de intervenir para romper con el modelo de causación circular acumulativa. Este modelo postula que las regiones más favorecidas en recursos y soportes para la producción, tenderán en el largo plazo, a concentrar la riqueza en detrimento de las regiones menos favorecidas inicialmente. La política regional del período, por consiguiente, tenía el objetivo de compensar con inversión pública las regiones menos favorecidas, para con ello romper la brecha y el círculo infernal de desigualdad en el desarrollo. En el período, al amparo de este modelo, el gobierno federal impulsó proyectos de inversión en las cuencas de los ríos Balsas, Papaloapan, Usumacinta y Grijalva, y del río Fuerte, también en la generación de polos de

desarrollo como en Ciudad Sahagún, Hidalgo, o en Lázaro Cárdenas, Michoacán (Ornelas, 1993).

Sin embargo, ya para entrados los ochentas, por el agotamiento del modelo de industrialización y las ineficiencias de la centralización estatal, se giró la orientación de la política de una de alta intervención central, a otra de libre acción de los particulares, bajo el entendimiento neoclásico de que la intervención estatal distorsionaba el mercado y, que en el largo plazo, por los efectos de saturación de los factores productivos en un lugar, la generación de la riqueza tendería a desparramarse a todo el territorio.

Los efectos de este cambio, desde luego fueron adversos. Pronto amplios espacios quedaron excluidos de la inversión, en tanto otros bajo un juego suman cero, como en la frontera norte del país, tendieron a concentrarla. Este fue el caso de la industria manufacturera de bienes para la exportación desarrollada en los noventa, que dejó a las zonas rurales agrícolas desprovistas de dinamismo económico y, por ende, multiplicó la población en situación de pobreza. De 1993 a 1996, en tanto el crecimiento del PIB per cápita en Chiapas o Oaxaca fue inferior o igual al 0.5%, en los estados industriales de Nuevo León, Querétaro o Aguascalientes fue superior al 2%, lo que llevan en ciernes un alto crecimiento de la desigualdad (CEPAL, 2010).

En los últimos tres lustros, sin dejar de lado el modelo neoclásico pero, bajo un reconocimiento de las imperfecciones del mercado, particularmente en su expresión espacial, se ha reconocido la necesidad de articular las capacidades y actores locales para en conjunto competir en el mercado global. La diferencia entre este y el modelo inmediato, radica en que en aquel se introducía a todos los individuos al mercado bajo una lógica plenamente de competencia, sin hacer una identificación de las capacidades territoriales.

El modelo actual pone el acento en las sinergias que los individuos generan a través de un sistema de cooperación, de solidaridades y transferencia de conocimiento, por lo que entra en competencia en el mercado no es propiamente el individuo sino el territorio, lo que ha sido denominado desarrollo local. El modelo lo que busca bajo este sistema de *competencia* es endogeneizar, es decir, articular al territorio en el mercado aprovechando las capacidades socioeconómicas locales.

Insoslayablemente el modelo de desarrollo local no es la panacea del desarrollo, en tanto se trata de un modelo inscrito en la lógica neoclásica. El modelo propuesto contra el desarrollo local propiamente dicho, se acota a endogeneizar los procesos de reproducción social capitalista de escalas superiores. Un genuino desarrollo local parte de un control en lo local de los procesos de reproducción.

Así que la descentralización social mueve los procesos de desarrollo a una reproducción social de carácter menos desigual, ya se trate de que tome menor peso la reproducción de una escala superior en el espacio local, o se imponga a esa escala los procesos locales. La centralización del sistema de reproducción social capitalista puede ser acotada con un genuino proceso de descentralización.

Por tanto, para conocer el grado de acotamiento de un sistema de reproducción centralizada, de compensación de sus efectos excluyentes o de desarrollo local en un espacio local, es menester conocer qué de la descentralización en un lugar concreto, pues según las especificidades de éste su articulación con lo global, resultará ser menor o mayor. El espacio no es homogéneo, los procesos de desarrollo tampoco lo son, así que de la ubicación en un espacio concreto dependerá la evaluación de las limitantes o posibilidades para el desarrollo local. Señala Arocena (2001) que “No podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtualidades.”

### **San Cristóbal el Grande, en el vértice municipal**

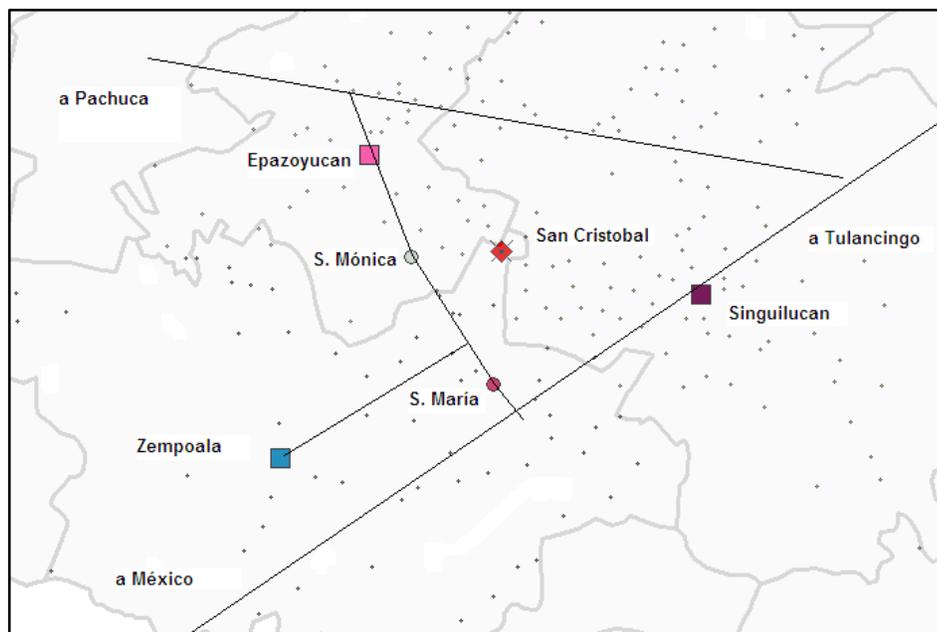
San Cristóbal el Grande es el nombre oficial que lleva la localidad conocida como *El Apache*. Se localiza en la parte noreste del municipio de Zempoala, en el Estado de Hidalgo, México, marcando el límite de éste con los municipios de Epazoyucan al norte y Singuilucan al este.

Es decir, San Cristóbal es el vértice de tres municipios. Se accede a la localidad por caminos de terracería, a excepción de uno de ellos que la conecta con carretera estatal que conduce, siguiendo una trayectoria de norte a sur, a la carretera federal número 135 Tulancingo Pachuca, o en sentido opuesto a la carretera federal 130 Tulancingo México.

En el primer sentido se atraviesa la cabecera de Epazoyucan y la comunidad de Santa Mónica, en el segundo la comunidad de Santa María, todas ellas localidades

con quienes se mantiene importante interacción social y económica. Para llegar a la cabecera de su municipio se debe seguir la carretera estatal hacia el sur hasta entroncar con un camino parcialmente de terracería. El tiempo aproximado para llegar a su cabecera municipal o a la de Singuilucan es de 25 minutos en vehículo. Se accede en 15 minutos a la cabecera de Epazoyucan, para esta hay corridas frecuentes de transporte público, aunque para ello se debe salir por terracería a la carretera estatal.

Mapa 1. Localización geográfica de San Cristóbal el Grande



Fuente: Elaboración propia en base al programa IRIS 3.0

La población de San Cristóbal el Grande, desde su fundación en los setentas ha oscilado entre los 150 y 190 habitantes. De acuerdo al censo de población de 2010, esta es de 152 habitantes. La mayor cantidad de población que tuvo fue en los ochentas cuando alcanzó los 188 habitantes. Es decir, se trata de una localidad con flujo emigratorio de población joven que le hace presentar un índice de envejecimiento del 0.64 Por cada 10 habitantes de 0 a 15 años, hay 6.4 de 60 años o

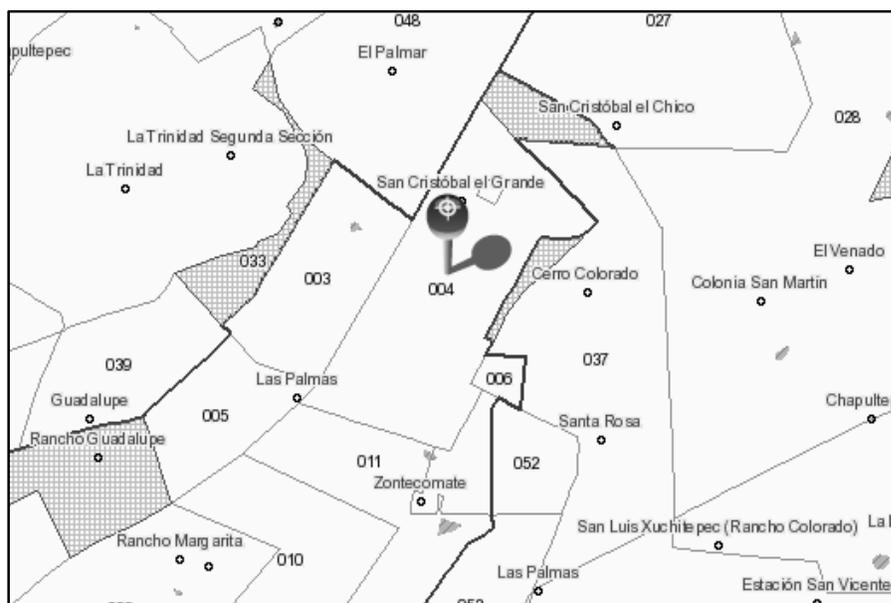
más. La población en un 52% es femenina. No hay hablantes de lengua indígena en el lugar, ni se sigue una religión distinta a la católica. Son 43 el total de hogares.

Los siguientes indicadores sociales, en base a los cuales se construyó, por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social CONEVAL, el índice de rezago social para el 2010, puede apoyar la caracterización de San Cristóbal:

- Población de 15 años o más analfabeta: 30.09%
- Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela: 0.00%
- Población de 15 años y más con educación básica incompleta: 70.80%
- Población sin derecho a servicios de salud: 41.36%
- Viviendas con piso de tierra: 4.65%
- Viviendas que no disponen de excusado o sanitario: 23.26%
- Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública: 18.60%
- Viviendas que no disponen de drenaje: 25.58%
- Viviendas que no disponen de energía eléctrica: 4.65%
- Viviendas que no disponen de lavadora: 48.84%
- Viviendas que no disponen de refrigerador: 46.51%

En San Cristóbal el Grande existen dos centros escolares, uno dedicado a la educación preescolar y otro a la educación primaria. Este último, tiene 38 alumnos y un profesor, por lo que es de carácter multigrado. Para estudiar la secundaria se acude a la comunidad de Santa Mónica o Epazoyucan. También existe una unidad de salud, al cual llega una vez al mes un médico. El poblado tiene un auditorio ejidal amplio, una cancha de básquetbol deteriorada, y un centro religioso atendido por el sacerdote del municipio de Singuilucan. Las viviendas en general son de block, algunas con techo de concreto y otras con techo de lámina, las calles son de terracería. Las humaredas que salen de las casas son comunes pues aún se utiliza leña como combustible.

Mapa 2. El ejido de San Cristóbal el Grande



Fuente: Sistema de Consulta de Información Geoestadística Agropecuaria.

Respecto a las características económicas del pueblo se puede señalar que se trata, por lo datos censales de los años 1990 y 2000, de un espacio donde la actividad preponderante es la agricultura y la ganadería, aunque se presenta un proceso de actividades terciarias. Se pudo corroborar en visita de campo, en el mes de octubre de 2013, que en efecto la Población Ocupada (PO) se dedica a la siembra y cosecha de la cebada, la explotación del maguey y la producción de borrego. No obstante, las condiciones de ingreso son precarias pues, poco más del 60% de la población percibe 2 salarios mínimos mensuales o menos, y trabaja más de 48 horas a la semana (SNIM). El trabajo, desde luego, no es de carácter formal, por lo que se carecía hasta antes de la entrada del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de acceso garantizado a la atención médica. En el año 2000 sólo 8 de 171 habitantes tenían acceso a la salud por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, y 8 a través del sector estatal de salud.

Es importante señalar que San Cristóbal el Grande es el centro de población del ejido que lleva su nombre, el cual se integra por poco más de 180 hectáreas repartidas entre 55 ejidatarios. De manera que, cada uno de ellos posee formalmente una parcela de poco menos de 4 hectáreas. Claro está que, algunos con

la reforma al artículo 27 en 1992, que permite la conversión de propiedad social a privada, han efectuado la compra venta de tierras. Muestra de ello es el registro de solo 30 unidades productivas, según el Sistema de Consulta Geoestadística Agropecuaria, basado en el censo agrícola de 2007.

El ejido data de los setentas, momento en el cual se fundó propiamente la localidad. Las tierras se tomaron entonces de la hacienda de Zontecomate, localizada en el colindante municipio de Singuilucan, aunque la población llegó principalmente del municipio de Epazoyucan. La hay también de Zempoala y Singuilucan.

Como se puede caracterizar, San Cristóbal se encuentra en el vértice de tres municipios con los cuales mantiene diversa interacción, se trata por el lado político administrativo, educativo, económico, religioso o cultural. Las mujeres, por ejemplo, indistintamente los días lunes concurren a los tianguis que se efectúan en los pueblos de Santa Mónica, Santa María o Singuilucan. Por su parte, los muertos son llevados a los panteones también de esos pueblos, pues se dice de ahí son las familias. En el jagüey de Zontecomate, en Singuilucan, al que recientemente se le dio mantenimiento participaron tanto ejidatarios de San Cristóbal, como otros de Singuilucan, dando una aportación en dinero para su arreglo el gobierno de Epazoyucan.

### **Los actores de la descentralización**

San Cristóbal el Grande, como decenas de miles de pueblos en México, fue resultado del arreglo político institucional distinto a los postulados clásicos del federalismo, que a propósito de las políticas de descentralización merece observar. Esta localidad, en tanto es un núcleo agrario, desde los sesentas, rompe con las peculiaridades de cualquier localidad integrante de un municipio, por ese sólo hecho. Como núcleo agrario, en este caso bajo la modalidad de ejido y no de comunidad agraria, ha contado con una autoridad nombrada comisariado ejidal cuya relación con el ámbito de gobierno federal traspasa los gobiernos estatales y municipales. Es decir, no se sigue el modelo clásico que concibe un arreglo de estados federados, donde hacia arriba se ubica un estado federal y hacia abajo divisiones administrativas denominadas municipios (véase el cuadro 1), sino que se articula, además, la figura del núcleo agrario como el espacio de relativa autonomía respecto a lo estatal y municipal con relación directa a lo federal (véase el cuadro 2).

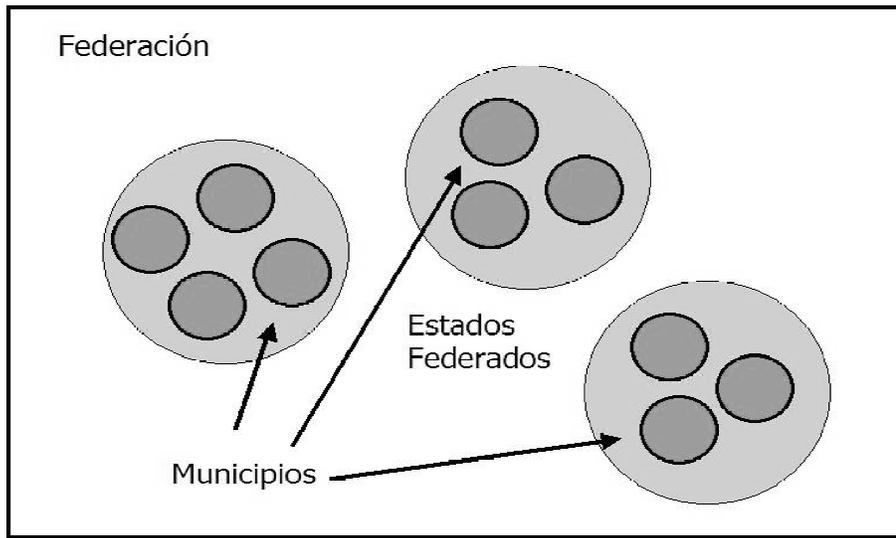
Helga Baitenmann (2001) ha explicado a propósito de ello que, el constituyente revolucionario y la normatividad agraria posterior, paradójicamente a la vez que otorgaron libertad a los municipios, crearon una institución paralela a este, al grado que en el México posrevolucionario se antepuso en los espacios rurales sobre la autoridad de los ayuntamientos como autoridad local. Se refiere a las autoridades de los núcleos agrarios, trátase de ejidos o de comunidades.

El constituyente al excluir los asuntos agrarios de las competencias municipales, reservándoselas a la federación, estableció una relación política directa entre los núcleos agrarios y el gobierno federal, responsable de esta materia. Así que con la articulación de estos al sistema corporativista mediante la Confederación Nacional Campesina, los núcleos gozaron de relativa autonomía frente a los gobiernos de los estados y los municipales.

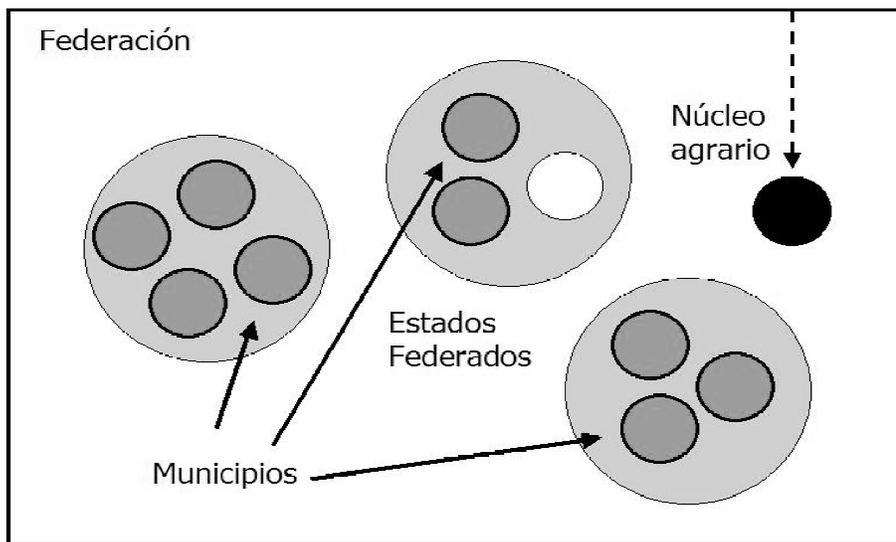
Se ha evidenciado, que bajo este marco normativo fueron las autoridades agrarias de los núcleos, es decir, los comisariados, las responsables no solo de regular y arreglar lo concerniente a las tierras de propiedad social, sino también, de construir y sostener los centros de educación, los sistemas de agua potable y de drenaje, la electrificación y la urbanización. De manera que, los ayuntamientos actuaron marginalmente en esos espacios, e incluso en ocasiones de manera subordinada a la autoridad ejidal. Por ejemplo, en entrevista realizada en el año 2007 al excomisariado Fabián Vázquez Franco, del ejido de Emiliano Zapata, en Hidalgo relata; “que en una ocasión en los años sesenta el presidente municipal por órdenes del ejecutivo estatal, tuvo que pedirle permiso al comisariado del ejido para colocar un poste de alumbrado público frente a la presidencia, pues esta se encontraba en terreno ejidal” (Blancas, 2013:140).

Esa relación política de los núcleos agrarios con el gobierno federal, además, se vio favorecida por la ausencia de ingresos públicos para los ayuntamientos, como ya fue anotado. El constituyente de 1917 no les garantizó fuentes de ingresos, lo que sí hizo la normatividad para los núcleos agrarios. Se estableció la creación de un fondo para el pago de impuestos, mejoras materiales y atenciones municipales, a la vez que se facultó a las autoridades ejidales para hacerse cargo de los bienes públicos de los asentamientos humanos de los núcleos (Blancas, 2010:18).

Cuadro 1. Sistema clásico federalista



Cuadro 2. Sistema paradójal federalista revolucionario



Se puede concluir, que la concepción de carácter paradójal de la libertad municipal con la ejidal posrevolucionaria, rompió con la distribución de competencias y dinámica de un sistema clásico federal, creando un arreglo *sui géneris*, donde la autoridad de los núcleos quedaba al margen de la autoridad municipal. Esta tesis para la localidad de San Cristóbal fue corroborada por el delegado Bernardo Corona,

para quien hasta hace 20 años lo que valía era el comisariado. Este arreglo sui generis lleva por tanto a cuestionar la recién descentralización de carácter institucional, pues pareciera que ya existía en lo local una desconcentración territorial.

Cierto, el gobierno federal contaba en lo local con órganos que ejecutan una política nacional agraria, no obstante las reformas municipalistas de los ochentas, y la agraria de principios de los noventa, rompieron con ese sistema.

La primera reforma garantizó recursos públicos a los gobiernos municipales, los cuales irreductiblemente son del 4% del gasto público federal programable. En tanto, la segunda, limitó la acción de la autoridad ejidal en asuntos municipales para dar sólo su opinión respecto de ellos (Ley agraria, 1992). Es decir, si antes la responsabilidad del centro escolar o el sistema de agua potable recaía en el comisariado, ahora recae directamente en el ayuntamiento.

Así que sucede un nuevo arreglo político institucional con dos movimientos: por una parte, la autoridad del comisariado se recluye a los asuntos productivos de la tierra y, por la otra, la figura del delegado municipal emerge como representante autorizado del pueblo. Le es despojado al comisariado la organización social del pueblo, a la vez que le es concedida al delegado el arreglo de lo municipal en lo local. En la visita a San Cristóbal, así se corroboró, cuando al preguntar por la autoridad del pueblo se remite, mujeres y niños, a la casa del delegado del pueblo.

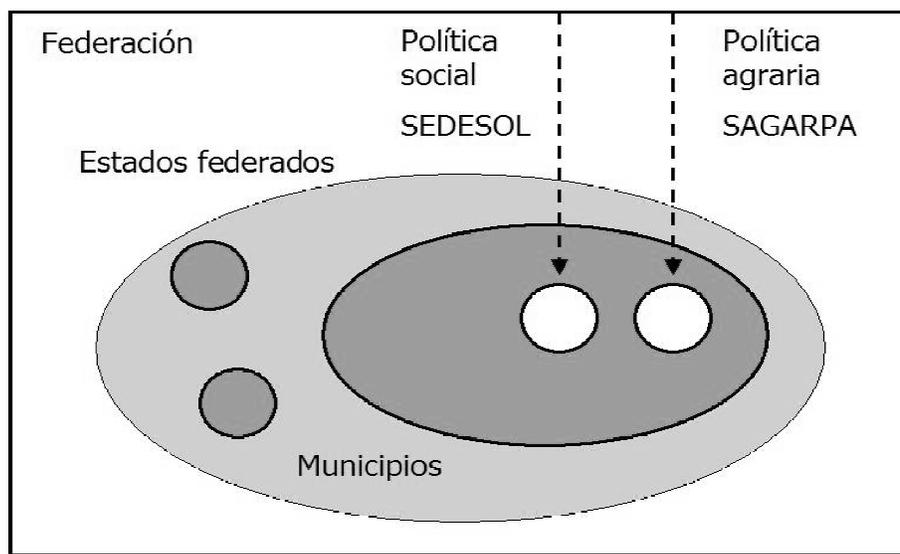
Bernardo Corona es delegado actual de San Cristóbal, él refiere que para todos los asuntos él es llamado primero, quien a su vez informa de lo tratado ya sea al comisariado u otros comités. Señala que hay claridad respecto a las funciones, y no hay rivalidad. En su competencia está el servir de intermediario entre el pueblo y el ayuntamiento, gestionar las obras y servicios públicos, y certificar la residencia de los vecinos.

Este nuevo arreglo se da en el contexto de las reformas neoliberales de descentralización, privatización de lo público, desregulación del mercado y precarización del trabajo. Se entendería bajo éste que el sistema clásico federalista se ha traspuesto al sistema paradójico, y que al proceso de recentralización correspondió uno de descentralización institucional. Pero así como emergió la figura del delegado municipal en detrimento del comisariado, surgió otro comité con

autoridad: el Comité de Promoción Comunitaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Si se analiza en otra vertiente el proceso de descentralización llevado a cabo en México, se puede dar cuenta que en efecto el ayuntamiento ha aumentado su capacidad de gestión de manera relevante en los asuntos locales en tres frentes: a) como regulador de los procesos de urbanización, regulador de la actividad económica y administración de servicios públicos, b) como constructor de servicios e infraestructura urbana; y, c) como enlace de la política social federal. De estos se deben hacer algunas precisiones. Como se ha mencionado con los ingresos públicos propios o transferidos que ingresan a su hacienda, los ayuntamientos atienden el primer frente, que es el gasto de operación. Para atender el segundo hacen uso de las aportaciones federales que son utilizadas para realizar pavimentaciones, introducción de sistemas de agua potable, construcciones de escuelas o unidades de salud. Se trata de la instrumentación desconcentrada de la política social de la federación, por conducto de los ayuntamientos.

Cuadro 3. Nuevo arreglo institucional descentralizado.



En San Cristóbal el Grande, con este último tipo de recursos, se ejecutaron recientemente dos obras. Primero, con 80 mil pesos, provenientes del Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, 2011, una etapa de la unidad de salud. Segundo, se asfaltó parte del camino que conecta al pueblo con la carretera estatal que lleva a la cabecera del municipio de Epazoyucan, con una inversión en tres etapas de 243 mil pesos (Informe, 2011).

Ahora bien, respecto del tercer frente, el ayuntamiento se ha convertido en intermediario de programas federales que transfieren recursos directamente a los beneficiarios, lo que ha llevado a crear comités que actúan como administradores de los programas en el espacio local, y no propiamente la autoridad municipal.

Con lo que, si bien el proceso de descentralización institucional y otras reformas neoliberales han difuminado la paradoja posrevolucionaria, se han instituido también otros actores autorizados por la federación para incidir de forma directa en todas las localidades susceptibles de estos apoyos. En San Cristóbal el Grande, ahora los actores autorizados son el delegado municipal, el comisariado ejidal y el Comité de Promoción Comunitaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El arreglo institucional realmente existente queda como lo muestra el cuadro3.

No se está discutiendo aquí el nivel de concurrencia de una materia u otra entre los gobiernos federal, estatal y municipal, sino el arreglo político institucional por el cual, en los espacios locales concurren diversas autoridades que mantiene una relación horizontal, las cuales actúan con cierta autonomía respecto a la autoridad municipal. Se trata de una crítica como se ha discutido a la descentralización que queda centralizada en la política social, pero también en la política agraria, con un efecto en la población de responsabilidad de todo lo público local en los gobiernos de los municipios, y el otrora gobierno federal corporativista.

### **Política social y política agraria en San Cristóbal**

Derivado de la descentralización institucional y el nuevo arreglo político institucional, San Cristóbal se beneficia de importantes recursos públicos de programas sociales y agrarios a cargo de las secretarías federales de Desarrollo Social SEDESOL y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA. En ambos casos los recursos no llegan a la hacienda municipal, siendo actores locales quienes operan los programas, por una parte el Comité de Promoción Comunitaria del

Programa Oportunidades y, por el otro, el Comisariado Ejidal. Se dice que los recursos públicos son importantes por la cuantía respecto a los ingresos propios de la población ocupada, y el impacto en las condiciones de vida. Se estima, con datos censales que el ingreso per cápita propio en la localidad oscila los 800 pesos mensuales.

Como la mayoría de las familias de San Cristóbal el Grande tienen un ingreso mensual per cápita inferior al de la Línea de Bienestar Mínimo LBM, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social CONEVAL, se participa del conjunto de apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En San Cristóbal, al mes de septiembre de 2013, 29 familias son beneficiarias. Por concepto de alimentación 26 familias reciben 630 pesos. Por alimentación complementaria 29 reciben 260 pesos. Por educación, 17 reciben apoyo de entre 330 pesos y 3 mil 970, con un promedio de mil 598 pesos. Por apoyo infantil 8 familias reciben de entre 80 y 450 pesos, con una media de 230 pesos. No se registran apoyos a adultos mayores. La sumatoria de estos apoyos a las 29 familias arroja la cantidad de 53 mil 20 pesos.

La familia que mayor apoyo recibe es por la cantidad de 4 mil 230 pesos, la de menor 260 pesos (Padrón, 2013). Los apoyos se reciben de manera bimestral. De estas cifras se puede inferir, por tanto, que las familias beneficiarias, que son 29 de 43, elevan por mes su ingreso en un promedio de 244 pesos, esto es un 30% de su ingreso per cápita.

La manera en cómo se asignan los apoyos es el siguiente. La selección se hace por familia, cuyo ingreso sea menor al de la Línea de Bienestar Mínimo LBM. El apoyo alimentario es de 315 pesos mensual. El apoyo alimentario complementario es de 130 pesos mensual. El apoyo infantil se otorga a las familias con integrantes de 0 a 9 años, siendo este de 115 pesos mensual por beneficiario.

El apoyo en educación se otorga a familias con niños o niñas inscritas de primero de primaria a tercero de secundaria, por ser una localidad de menos de 2 mil 500 habitantes. El apoyo es de 165 pesos de primero a tercer grado de primaria, de 195 para cuarto grado, de 250 para quinto grado, de 330 para sexto grado, y de 480 a 620 pesos en secundaria, según grado y sexo.

Como corresponsabilidad del programa, las familias beneficiarias se registran en la unidad de salud asignada y asisten a las citas de servicios de salud y

talleres de autocuidado de la salud. Por este mecanismo las familias reciben en la unidad de salud el Paquete Básico Garantizado de Salud (Reglas, 2013).

De acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, 2013, al comité local del programa, le corresponde ser el vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, de educación y la Coordinación Nacional del Programa es la instancia de planeación, gestión, verificación y seguimiento del programa federal en la localidad, y se integra por cuatro vocales que desempeñan las titulares beneficiarias. Es sólo al personal de la Coordinación Nacional a quien le corresponde la recolección de la información para la identificación de las familias beneficiarias.

El programa sin duda ha mejorado las condiciones sociales de la población de San Cristóbal, particularmente en los rubros de educación y salud. En el año 2000 el 6.67% de la población de entre 6 y 14 años no asistía a la escuela, ahora esa cifra es de 0.00% También, el 87.04% de la población de 15 años o más no tenía la primaria completa, ahora se ha reducido el porcentaje al 70.80%.

El impacto mayor, desde luego, está en los servicios de salud, donde actualmente el 95.51% es derecho habiente cuando diez años atrás, sólo lo era el 41.36% (Índice de Rezago Social, 2010) Claro está que, aunque el médico sólo acude a la unidad de salud del pueblo una vez al mes, para impartir pláticas obligatorias para los beneficiarios relativas al autocuidado de la salud, se tiene garantizado un paquete básico de atención en todo el sistema público del sector salud.

En materia agraria la población de San Cristóbal el Grande también recibe diversos apoyos públicos. El principal programa proviene de los Apoyos Directos al Campo, conocido como PROCAMPO, que consiste en un pago por hectárea o fracción de mil 300 pesos, por ciclo agrícola. El objetivo es compensar los ingresos del productor por subsidios que reciben los competidores extranjeros. Para el ciclo primavera verano de 2012 recibieron apoyo 37 productores con montos de mil 300 pesos a 17 mil 407, según la extensión de tierra de cultivo registrada (Padrón, 2012).

Si se realiza una sumatoria para ese ciclo agrícola se recibió en San Cristóbal el Grande un monto de 188 mil 851 pesos. El cultivo registrado mayoritariamente fue la cebada. No hay registro de apoyos en el padrón de beneficiarios del ciclo otoño invierno de 2011, pero en el ciclo primavera verano de 2011 se registran 31 productores, con apoyo de 2 mil 340 pesos a 17 mil 407, siendo la sumatoria en el

ciclo de 164 mil 515 pesos (Padrón, 2011). Si se considera un sólo apoyo al año se puede inferir que, en promedio, los ingresos de los productores al mes se elevan en casi 400 pesos.

En conjunto, los apoyos monetarios de la política social y agraria, representan para San Cristóbal un 52% más al ingreso total.

De acuerdo al Sistema de Consulta Geoestadística Agropecuaria (2013), basado en el censo agrario de 2007, en San Cristóbal no sólo la actividad económica primaria es concerniente al cultivo de cebada u otra semilla. La actividad ganadera es importante. En la localidad se tiene 4 registros de unidades de producción de cultivo de avena forrajera, 15 de cultivo de grano de cebada, 2 de cultivo de grano de maíz, 1 de explotación de equinos, y 7 de explotación de ovinos, lo que ha hecho a la localidad susceptible también de otros apoyos orientados a la explotación ganadera.

El delegado Bernardo Corona refiere que siempre han contado con ganado ovino en el núcleo agrario, pero como actividad secundaria, en ocasiones sólo para el autoconsumo. Pero desde hace unos años, se comenzó a explotar por diversos productores porque se encontró que era mejor fuente de ingresos. Señala que ahora van los compradores directamente al pueblo por el ganado. Se calcula existen mil borregos, aunque el ejidatario Concepción Aguirre señala podrían llegar hasta los 2 mil.

Los funcionarios señalan los recursos que se han dado para esta actividad ganadera, por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA, apoyos para la construcción de corrales, para su techado, para la identificación, la alimentación y la vacunación de los borregos. En efecto, la Secretaría cuenta con un programa ganadero conocido como PROGAN que da apoyos en efectivo por unidad ovina de 412.50 pesos, en especies consistentes en aretes y vacunas, y en servicios de asistencia técnica.

El productor, como contraparte, contrae compromisos como identificación del ganado, reforestación y suplementación alimenticia (Claridades, 2010:15). El padrón de beneficiarios del PROGAN 2012 tiene 3 registros en el ejido de San Cristóbal con apoyos de 4 mil 207 pesos, 6 mil 187 pesos y 6 mil 600 pesos.

Cuadro 4. Actividad agropecuaria de San Cristóbal el Grande

Registros	Actividad económica de las unidades de producción	Personal ocupado
1	EXPLOTACION DE OVINOS	3 a 5 Personas
2	CULTIVO DE AVENA FORRAJERA	3 a 5 Personas
3	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
4	EXPLOTACION DE OVINOS	1 a 2 Personas
5	EXPLOTACION DE OVINOS	1 a 2 Personas
6	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
7	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
8	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
9	CULTIVO DE AVENA FORRAJERA	1 a 2 Personas
10	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
11	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
12	CULTIVO DE MAIZ GRANO	3 a 5 Personas
13	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
14	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
15	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
16	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
17	EXPLOTACION DE OVINOS	1 a 2 Personas
18	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
19	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
20	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
21	EXPLOTACION DE OVINOS	6 a 10 Personas
22	CULTIVO DE CEBADA GRANO	3 a 5 Personas
23	CULTIVO DE MAIZ GRANO	3 a 5 Personas
24	CULTIVO DE AVENA FORRAJERA	1 a 2 Personas
25	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
26	CULTIVO DE CEBADA GRANO	1 a 2 Personas
27	EXPLOTACION DE OVINOS	1 a 2 Personas
28	CULTIVO DE AVENA FORRAJERA	1 a 2 Personas
29	EXPLOTACION DE OVINOS	1 a 2 Personas
30	EXPLOTACION DE EQUIDOS	1 a 2 Personas

Fuente: Sistema de Consulta Geoestadística Agropecuaria, 2013.

Si bien en la solicitud de los apoyos agrícolas y ganaderos el productor la realiza personalmente y a título individual, no se puede dejar de lado que la autoridad ejidal sigue desempeñando un papel de comunicador, promotor y gestor.

La nueva ley agraria (1992) establece las facultades del comisariado; representar al ejido, procurar los derechos de los ejidatarios y administrar los bienes comunes del ejido. No obstante, se sigue con la práctica de encargar a este conforme a la ley anterior (Ley, 1971) la promoción de los programas de organización y fomento de las dependencias federales, de contratar servicios técnicos para la colectivo y, prestar apoyo en la realización del gobierno en el núcleo.

Como se puede evaluar hasta aquí, en San Cristóbal el Grande se evidencia la descentralización institucional por dos vías, por el lado de los recursos aplicados por parte del municipio de Zempoala hacia la unidad de salud y el camino principal, y por el lado de los apoyos del programa Oportunidades. En todo caso se trata de recursos de carácter federal, dígame aportaciones o programas federales, que atraviesan la hacienda municipal o llegan directamente a los beneficiarios con intermediación del Comité de Promoción Comunitaria.

No se puede negar que se trata de un proceso espurio y no genuino de descentralización, de un proceso de desconcentración territorial en sí de la política federal que compensa los efectos adversos de la centralización del sistema de reproducción capitalista. Peor aún, con el análisis de este espacio se muestra además un efecto nocivo a la descentralización social: la centralización del arreglo de los asuntos del núcleo agrario. Las capacidades del comisariado ejidal y, por ende, de quien le autoriza (la asamblea de ejidatarios) han quedado sumamente limitadas.

### **Latencia y ausencia en la medición de la descentralización social**

Si se parte del pensamiento de Carlos Mattos (2000), la propuesta del desarrollo local en América Latina es duramente criticada por las desventajas que se observan respecto de otros espacios no periféricos, al carecer de recursos y soportes para la producción que otros sí poseen. Desde el modelo de causación circular acumulativa se interpretaría que no existen condiciones para atraer inversión a ellos, por lo que los territorios quedan excluidos bajo un juego suma cero, acentuándose con el tiempo la exclusión o inclusión, según sea el caso. Es decir, si un territorio tiene carencias no es susceptible para el desarrollo local, pues si contara con recursos y

soportes para la producción la inversión ya se habría conjugado con los factores locales.

Para el caso de San Cristóbal el Grande los datos parecen indicar, bajo este enfoque, que no es proclive para el desarrollo pues tiene un grado alto de marginación y un grado medio de rezago social, con valores de  $-0.0849$  y  $-0.2990$  respectivamente (Índice de Rezago Social, 2010).

Se entiende que, si tiene rezago social la localidad, es porque por sus carencias no le han permitido lograr una articulación e intercambios con el entorno para generar riqueza, por lo que se vuelve circularmente dependiente.

Las políticas, social y agraria, se tornarían así de carácter meramente compensatoria. Una evidencia para sostener esta postura serían los flujos emigratorios continuos que hacen que San Cristóbal esté perdiendo población. Sin embargo, Arocena (2001) ha propuesto que para el desarrollo local, se depende también de procesos como la descentralización social.

En un caso hipotético un espacio puede contar con recursos productivos bastos para articularlos en una dinámica que le permita generar riqueza y endogeneizar el desarrollo, pero si no cuenta con actores que los articulen, el desarrollo local no sucede. Y a la inversa, se puede contar con una suficiente organización social permeada por solidaridades para movilizar los recursos, pero si se carece de ellos no existe el qué movilizar.

El desarrollo local requiere tanto de recursos para la producción como de descentralización social, es decir, iniciativa y organización para la endogeneización. En este sentido, valdría cuestionar si San Cristóbal cuenta con descentralización social, con iniciativa y apropiación de procesos para el desarrollo otrora en el centro.

Recuérdese que uno de los argumentos para instrumentar la descentralización era aprovechar el enorme potencial de energía social y creatividad de los espacios locales, se daba por hecho que en los espacios locales existía esa energía para endogeneizar. No se cuenta con datos específicos de San Cristóbal, pero a partir de otros estudios se pueden realizar algunas inferencias al respecto.

En un estudio realizado para el caso de más de un centenar de pueblos en lucha, para obtener el estatuto político de municipio, se demostró que en su mayoría se trataba de poblaciones con un historial al menos de seis décadas de organización

social, la cual estaba centrada en la asamblea de ejidatarios y la autoridad del comisariado (Blancas, 2013: 197).

Cuadro 5. Potencial para la organización y la participación social

Características	Pueblos sin historial de organización	Núcleos y comunidades agrarias
Baja marginación y rezago social	Sin potencial	Sin suficiente potencial
Alta marginación y rezago social	Sin suficiente potencial	Con pleno potencial Caso de San Cristóbal el Grande

Fuente: elaboración propia con datos del autor

Esto es, antes de la descentralización institucional la población de los núcleos agrarios, a diferencia de otras localidades sin propiedad social de la tierra, ya contaban con procesos de organización social, con formas de participación social que les otorga una amplia capacidad para endogeneizar. En otro estudio (Blancas, 2010:112) se mostró también que son los pueblos de mayor carencia de servicios públicos en donde se conforma un mayor nivel de identidad colectiva y, por ende, donde se alberga el mayor potencial para la acción colectiva, para la participación y organización social. Así que si se cruzan ambos aspectos, el de historial de organización a partir de la institución agraria con el grado de marginación o rezago social, se puede inferir que en San Cristóbal se cuenta con uno de los dos elementos fundamentales para el desarrollo local (véase el cuadro 5). Pero ¿qué del otro elemento?

Uno de los grandes problemas en la formulación o utilización de indicadores es que estos midan lo que se pretende medir. Para el caso del índice de rezago social o de marginación, valdría cuestionar si en efecto miden los recursos o soportes para el desarrollo local. La respuesta inmediata es que éstos han sido elaborados para medir otros procesos o condiciones. El índice de marginación lo que pretende medir

son las carencias en la vivienda y el entorno respecto de servicios básicos. El índice de rezago social, por su parte, busca medir cuatro carencias sociales de medición de la pobreza, a decir, la de rezago educativo, de acceso a los servicios de salud, de acceso a los servicios básicos en la vivienda, y de la calidad y espacios en la vivienda.

Por lo que resulta deficiente partir de estas mediciones para calificar la probabilidad de que ocurran en los espacios, procesos de desarrollo local. Un mejor indicador deberá incluir, desde luego, además de elementos de organización social, la existencia de recursos y soportes para la producción, como pueden ser la extensión y calidad de la tierra, los recursos hídricos y forestales, el clima propicio para la producción de especies, la capacidad técnica de los productores, las unidades para la transportación, la infraestructura para el almacenaje, la producción o comercialización de productos, las vías de comunicación para la distribución, entre otros.

Esas son las desventajas o ventajas a las que se refiere Mattos (2000), y que no deben ser visualizadas a través del rezago social o la marginación. San Cristóbal el Grande cuenta con estos recursos y soportes para el desarrollo local a los que se suma el historial de organización social. Los apoyos del programa social de Oportunidades sí son de carácter compensatorio, más no los de la política agraria que acrecientan las condiciones para el desarrollo, al aportar capacidades para la producción, en este caso ganadera.

Lo que miden los índices de marginación y rezago social son efectos de un tipo de desarrollo, lo que no representa que se carezca de los elementos para un desarrollo. Lo que ha hecho la política social en San Cristóbal el Grande, ha sido el tratar de resarcir los efectos de un desarrollo excluyente, a través de la compensación del ingreso. Lo que hacen programas como PROGAN es tratar de capacitar los espacios para articularlos productivamente con su exterior y generar un excedente de riqueza.

Lo que hace falta es orientar la capacidad de organización social, conjugándola con capacitación técnica y administrativa, para endogeneizar, lo que representa una genuina descentralización social. El ejidatario Concepción Aguirre preguntó al entrevistador, a propósito de este estudio, el cómo se podía tramitar el apoyo de SAGARPA para recibir paquetes de identificación de ovinos, hecho que

muestra la existencia de iniciativa, pero no se cuenta con la capacitación técnica y administrativa para ello.

### **Conclusión**

Existen elementos para el desarrollo local, a partir de poner el acento, según Arocena, en la descentralización social. Sin embargo, no se cuenta con un índice aún que le mida. Los índices de marginación y rezago social miden los efectos de la centralización del sistema de reproducción social capitalista, pero no las capacidades para otro desarrollo a partir de la descentralización social existente.

San Cristóbal el Grande cuenta con un historial de organización social basada en la asamblea de ejidatarios y la autoridad del comisariado ejidal. Si bien, la emergencia del delegado municipal y la acción del comité del Programa Oportunidades rompió la otrora articulación de los actores locales, aún se conserva el reconocimiento de esa autoridad y la práctica de organizar colectivamente los procesos productivos. Esto se muestra en la manera de gestión de los recursos de la política agraria.

La descentralización instrumentada desde los ochentas hasta ahora es una de carácter institucional, cuyo objetivo ha sido compensar los efectos excluyentes de un desarrollo sentado en el modelo económico neoclásico. En San Cristóbal, los apoyos del programa federal Oportunidades han elevado en promedio un 30% los ingresos per cápita. Son 29 familias de 43 quienes reciben los apoyos. Por su parte, bajo este proceso institucional de desconcentración el municipio actúa como intermediario de este programa, a la vez que aplica recursos del rubro de aportaciones federales.

Como efecto no deseado de la descentralización institucional, que es de carácter lineal y no horizontal, a través del programa federal Oportunidades, se ha articulado una nueva instancia de gestión social que es el Comité de Promoción Comunitaria. Es un efecto no deseado porque se ha considerado sea el andamiaje federalista para la conducción del proceso. Además, esta instancia que no se asemeja a la ejidal, pues está acotada a la aplicación de una política social, se distingue de aquella en que está conformada de mujeres, así que se suma a la organización ejidal la organización social femenina.

## **Bibliografía**

- Arocena, José (1995). "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria". *Nómadas*. Número 3 (Sin mes).
- Arocena, José (2001). "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". *Revista Persona y Sociedad* (abril): 1-13.
- Baitenmann, Helga (2001). "Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo". *Gestión y Políticas*. Número 1. (Sin mes): 103-123.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2010). *Más municipios, más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2013). *Disposiciones neoliberales. Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- CNNExpansion (2010). "Las 500 empresas más importantes de México 2010". Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/tablas/2010/07/08/empresas-500-2010>> [Consultado: 15 de agosto de 2013].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2013). *Índice de Marginación 2010*. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx>> [Consultado: 15 de agosto de 2013].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2013). *Índice de Rezago Social 2010*. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx>> [Consultado: 15 de agosto de 2013].
- Diario Oficial de la Federación (1971). *Ley Federal de Reforma Agraria*. 16 de abril de 1971. México.
- Diario Oficial de la Federación (1992). *Ley Agraria*. 26 de febrero de 1992. México.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2011). *Informe sobre la situación financiera, las finanzas públicas y la deuda pública*. Anexo XXI. Segundo trimestre. México.

- Haldenwang, Christian von (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina". *Revista EURE*. Número 50 (diciembre): 61-77.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2013). "SCIGA". *Sistema de Consulta de Información Geoestadística Agropecuaria*. México. Disponible en: <<http://www.inegi.gob.mx>> [Consultado: 30 de agosto de 2013].
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2005). *IRIS 3.0*. México: Sistema de Información Geoestadística.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2011). *Sistema Nacional de Información Municipal*. México.
- Mattos, Carlos de (2000). "Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia". *Revista de Estudios Regionales*. Número 58 (septiembre-diciembre): 15-44.
- Ornelas Delgado, Jaime (1993). *Estructuración del territorio y política regional en México*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Palacio Fernández, José Miguel, edit. (2010). *Claridades Agropecuarias. Un horizonte ASERCA del mercado agropecuario*. Número 207. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación SAGARPA.
- Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO (2011). *Padrón de beneficiarios*. Disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx>> [Consultado: 30 de agosto de 2013].
- Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO (2012). *Padrón de beneficiarios*. Disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx>> [Consultado: 30 de agosto de 2013].
- Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (2013). *Padrón de beneficiarios*. Disponible en: <<http://www.oportunidades.gob.mx>> [Consultado: 30 de agosto de 2013].
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). "Reglas de operación". *Reglas de operación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades*. México.

## **Prensa**

La Jornada, abril 21 de 2010.

La Jornada, julio 10 de 2007.

Entrevistas, octubre del 2013.

Bernardo Corona, Delegado de San Cristóbal el Grande.

Concepción Aguirre, Habitante de San Cristóbal el Grande.

Daniel Rocha, Profesor de la escuela multigrado de San Cristóbal el Grande.

Eufemio García, Poblador fundador de San Cristóbal el Grande.

Francisca Hernández, Hija de Bartolo Hernández.

*Ensayos sobre San Cristóbal el Grande,  
Zempoala, Hidalgo*

Se terminó de imprimir en los talleres  
de Impretei, S.A. de C.V.  
en el mes de enero de 2015  
Almería # 17, Col. Postal, Del. Benito Juárez,  
C.P. 03410, México, D.F.  
Tel. 5696 2503  
impreteisa@prodigy.net.mx

La edición estuvo al cuidado de Gerardo Bravo Vargas  
más sobrantes para reposición.