



Sociedad y Ambiente

E-ISSN: 2007-6576

sociedadambiente@ecosur.mx

El Colegio de la Frontera Sur

México

Mingüer Cestelos, Beatriz Corina

Los límites de la sustentabilidad de las ciudades rurales sustentables: el caso de Chiapas

Sociedad y Ambiente, núm. 11, julio-octubre, 2016, pp. 122-147

El Colegio de la Frontera Sur

Campeche, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455748464007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Los límites de la sustentabilidad de las ciudades rurales sustentables: el caso de Chiapas

### The Limits of Sustainability of Sustainable Rural Cities: the Case of Chiapas

*Beatriz Corina Mingüer Cestelos\**

#### Resumen

Esta investigación busca evidenciar los límites de la política de las Ciudades Rurales Sustentables (CRS) en Chiapas en el marco de las contradicciones del desarrollo sustentable. Metodológicamente, este estudio contiene tres niveles analíticos que también representan sus límites: los intrínsecos del desarrollo sustentable, originados por las debilidades de la lógica de producción capitalista; los de su interpretación, que implican los problemas de la noción abstracta al tratar de hacerse concreta y los de su implementación en forma de políticas públicas. Los hallazgos, tanto del análisis documental como del trabajo de campo, develan las formas que adquiere el desarrollo sustentable desde el discurso hasta su aplicación, provocando el desplazamiento de poblaciones enteras, cambio en las dinámicas económicas y sociales de las comunidades y nuevos procesos de urbanización que no lograron hacer que los esperados beneficios permearan en las zonas rurales. Se concluye que las CRS en Chiapas reproducen la idea de una universalidad en el modelo de desarrollo urbano que no resulta aplicable en la zona, además de reflejar los problemas de congruencia entre los objetivos económicos y los ambientales planteados en el discurso y que al ser aplicada como política pública se generan dinámicas propias de las zonas urbanas provocando cambios en las formas de convivencia y de generación de ingresos de las comunidades.

**Palabras clave:** desarrollo sustentable; Ciudades Rurales Sustentables; políticas públicas; Chiapas.

---

\* Doctorado en Economía (candidata) por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Temas de especialización: desarrollo sustentable y medio ambiente. Correo electrónico: betcminguer@gmail.com

## Abstract

This research seeks to demonstrate the limits of Sustainable Rural Cities (SRC) policy in Chiapas in the context of the contradictions of sustainable development. Methodologically, this study contains three analytical levels, which also represent its limits: the intrinsic limits of sustainable development, caused by the weakness of the logic of capitalist production; those of its interpretation, entailing problems involving the translation of an abstract notion into concrete actions and its implementation in the form of public policy. The findings of both the documentary analysis and the fieldwork reveal the forms acquired by sustainable development from discourse to its implementation, leading to the displacement of entire populations, a change in the economic and social dynamics of communities and new processes of urbanization that failed to ensure that the expected benefits spread to rural areas. The author concludes that SRC in Chiapas reproduce the idea of universality in an urban development model that is not applicable in the area, in addition to reflecting the problems of congruence between the economic and environmental objectives set at the discourse level which, when applied as public policy, create dynamics characteristic of urban areas, leading to changes in communities' forms of coexistence and income generation.

**Keywords:** sustainable development; Sustainable Rural Cities; public policies; Chiapas.

## Introducción

Las Ciudades Rurales Sustentables (CRS) surgen, desde el discurso, como una estrategia de reubicación de las comunidades dispersas en el estado de Chiapas para procurarles los bienes y servicios que en sus lugares originales no era posible proporcionarles. De ese modo, la solución se planteó en términos de cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, enmarcados en el discurso oficial del Desarrollo Sustentable (DS)<sup>1</sup> en materia económica, social y ambiental. El proyecto fue avalado por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y empresas del sector privado, nacionales y extranjeras, que apostaron por aplicar elementos concretos del DS en zonas rurales apartadas en donde se alcanzarían los beneficios de la urbe. Sin embargo, a seis años de la inauguración de la primera CRS, Nuevo Juan de Grijalva, la política ha resultado insuficiente, por lo que es imperativo analizar a profundidad las causas y consecuencias de la misma y evaluar lo que ha implicado para las comunidades en donde se implementó.

---

<sup>1</sup> Juan Sabines Guerrero, gobernador constitucional del estado de Chiapas en el periodo 2006-2012 decreta la creación de la primera Ciudad Rural Sustentable llamada "Nuevo Juan de Grijalva" con base en los "Objetivos del Desarrollo del Milenio" acordados por los estados miembros de la ONU (Decreto 269, 2009)

Para ello, en este trabajo<sup>2</sup> abordo el análisis a partir de tres niveles en los que identifiqué el vínculo de la política de las CRS en Chiapas con el que considero su origen, el DS, que encuentro explícito desde la misma ley que le dio vida. En este sentido, en un primer nivel, planteo los obstáculos en el logro de los objetivos de la política con los límites que el DS presenta desde el discurso y que son intrínsecos a la noción abstracta. En un segundo nivel, abordo los límites en la interpretación del DS que se reflejan como impedimentos para el logro de lo programado en las CRS. Y por último, en el tercer nivel, analizo los límites en su implementación que se reflejan en deficiencias en la aplicación de esta política en Chiapas.

A lo largo del texto presento un análisis teórico a partir de la revisión de la literatura especializada, y muestro resultados de la investigación en la que utilicé herramientas cualitativas en campo a partir de entrevistas abiertas y semiabiertas y observación en las cuatro CRS existentes en Chiapas, con el fin de obtener información que me permitió comparar lo establecido como parte del DS desde el propio discurso primigenio a través del Informe Brundtland y lo propuesto en la política pública de creación de las CRS. La noción abstracta del DS, que tiende a la utopía de un modelo perene, fue la base para la creación de la política de las CRS en Chiapas. Los obstáculos de dicha política han sido parcialmente estudiados a partir de los límites del DS por lo que su análisis queda relegado a los problemas que conlleva la implementación de esta medida sin indagar en un nivel analítico más profundo como una forma de entender sus alcances y sus posibilidades reales, explorando sus consecuencias con una visión limitada de sus causas. De esta forma, busco resaltar no únicamente las limitaciones que se encuentran en la aplicación de la política en relación a lo propuesto desde el discurso original del DS, sino también hacer evidentes los límites que intrínsecamente el discurso contiene al reflejar las contradicciones de un sistema que no cuestiona sus propias formas de reproducción.

## Marco teórico

A pesar del carácter ambiguo de la noción del DS, a partir de su versión oficial<sup>3</sup> se han generado estrategias de medición de elementos concretos bajo el paradigma dominante que determina la orientación de los problemas ambientales. El debate sobre los problemas del medio ambiente que identifica Pierri (2005) se divide en tres grandes corrientes: la ecologista conservacionista o sustentabilidad fuerte, basado en las ideas ecocentristas de Leopold y contemporáneamente en Arne Naess con la ecología profunda. En esta corriente se propone el crecimiento económico y poblacional cero basado

<sup>2</sup> Trabajo derivado de la tesis para obtener el grado de maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México.

<sup>3</sup> Satterthwaite (1997) identifica más de 49 distintas definiciones e interpretaciones del desarrollo sustentable. En este trabajo me centraré en la versión oficial generada por la Comisión Brundtland en 1987 titulado “Nuestro Futuro Común” por lo que en cada ocasión que señale desarrollo sustentable me estaré refiriendo a esta versión.

en la economía ecológica de Herman Daly, su fundador. La segunda corriente es el ambientalismo moderado o sustentabilidad débil con una visión antropocéntrica y desarrollista aceptando que la naturaleza impone ciertos límites, a diferencia de la teoría neoclásica tradicional cuyo optimismo tecnocrático cae en la idea de la abundancia cornucópica. Teóricamente, esta corriente está sustentada en la economía ambiental neoclásica-keynesiana y es donde se ubica el debate político del DS cuyos voceros son los organismos internacionales. En tercer lugar, está la propuesta de la corriente humanista crítica con base en las ideas anarquistas y socialistas sobre todo para los países del tercer mundo mediante el ecodesarrollo. Sus subcorrientes son la anarquista y la marxista (Pierri, 2005).

El DS se gesta dentro de la llamada sustentabilidad débil. La diferencia entre sustentabilidad débil y fuerte radica en la capacidad de sustituir recursos naturales por capital económico en el que se incluye el capital humano, físico, social e intelectual (De Castro, 2009), con el consiguiente deterioro del bienestar social a condición de que el nivel de incremento del capital impida que el nivel de utilidad decrezca (Smulders, 2000 en De Castro, 2009). Se acepta entonces, que el medio ambiente no solo es reparable sino reemplazable.

Atkinson (1992) señala que existen dos versiones del ambientalismo en términos de O' Riordans, la tecnocentrista y la ecocentrista. En la primera es donde se inserta el DS afirmando que con suficiente compromiso político y los recursos financieros, podemos hacer frente a los problemas ambientales mediante la aplicación de las medidas técnicas y administrativas adecuadas (Atkinson, 1992). Es desde este enfoque, que rodea al actual discurso dominante de la naturaleza: el discurso del DS, que planteo la crítica en este trabajo. Para este propósito, inicio el análisis del discurso oficial identificando cuatro visiones dominantes que imponen ideas generales de los problemas ambientales: la visión futurista, la modernizadora, la economicista y la administrativista.

La visión futurista se encuentra impregnada en el discurso oficial que le da vida al término DS centrando los esfuerzos en "hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (ONU, 1987: 23). Esta idea, que pareciera irrefutable desde cualquier enfoque, vale la pena cuestionarla desde otro ángulo. Ya que "el significado más elemental de sostener es apoyar, mantener en curso o preservar el estado de las cosas... ¿existe acaso alguien en su sano juicio que pueda oponerse a la sustentabilidad?" (O'Connor, 2002: 27). Esta afirmación se disuelve al explorar a fondo lo que se quiere mantener ¿se trata de mantener un sistema que requiere de las relaciones de explotación y degradación con el hombre y con la naturaleza? Su cuestionamiento, entonces, no solo es válido sino necesario.

Esta visión del futuro se percibe a lo largo del discurso plasmando la idea de que es posible resolver la eventual carencia de los recursos naturales a partir de acciones encaminadas hacia la

racionalidad en la utilización de estos. Desde la obra que le da título al informe “Nuestro futuro común” se hace presente la solidaridad intergeneracional y una responsabilidad intrageneracional que nos lleva a aceptar un problema de interés general. Si bien resulta legítima la preocupación por “la amenaza a un estilo de vida de la creación de una sociedad que mantendrá su entorno como un lugar agradable para vivir ahora y en el futuro” (Atkinson, 1992: 3). En ella se encuentra inmersa una excesiva fe en la capacidad predictiva del humano y de su intervención para domesticar el futuro enmarcado en el antropocentrismo que encabeza a la visión.

Es en este sentido planteo la segunda visión predominante en el discurso oficial: la **visión modernizadora**. La austeridad y racionalización en el uso de los recursos se presenta como la forma de evolucionar a la modernidad y hacia un estado superior del capitalismo como “el poder de mayor importancia en nuestra vida moderna” (Weber, 2004: 3). Aparece en este momento otra de las contradicciones intrínsecas al discurso: existe una preocupación general por la sobreexplotación de los recursos naturales que generará escasez en los bienes y servicios para las siguientes generaciones, sin embargo, al basarse en los valores de la modernidad, se privilegian los derechos individuales sobre los colectivos por lo que dicha solidaridad, que requiere más un compromiso social que una libertad individual, aparece endeble a lo largo del desarrollo del discurso.

Estos valores de la modernidad son trasladados a una preocupación por las formas productivas que ocasionan degradación sobre el ambiente. Así, “cuando las industrias reconocen la contaminación como un costo, se sienten a veces motivadas para aumentar la eficiencia y reducir la contaminación y el despilfarro que generan, en particular cuando existen incentivos que las impulsan a ello. Esto depende considerablemente de si tal inversión aumentará su rendimiento económico la contaminación es una forma de despilfarro y un síntoma de ineficiencia en la producción industrial...” afirma el Informe Brundtland, y que disminuya depende de si la inversión aumentará el rendimiento (ONU, 1987: 95). Esto descubre la tercera visión de la que está impregnado el discurso, **la economicista**.

Sin cuestionar la lógica del capital, el DS emana de la teoría neoclásica concibiendo a los problemas ambientales en forma de externalidades resolubles a través de la medición de los costos que lleva consigo el deterioro ambiental para estas generaciones y para las siguientes, de modo que es resarcible el daño ambiental a partir de costos económicos. Esto se evidencia a lo largo de todo el informe. La preocupación, en este sentido, se declara desde el discurso: “Estamos tomando prestado capital del medio ambiente de las futuras generaciones sin intención ni perspectivas de reembolso. Es posible que nos condenen por nuestra manera de actuar dispendiosa, pero no podrán cobrar la deuda que estamos construyendo con ellos” (ONU, 1987: 23). Estas ideas encierran dos cuestiones fundamentales, la primera, que todo daño ambiental es medible, tangi-



ble o al menos, perceptible tanto en el hoy como el causado hacia el futuro y, la segunda, que este daño es reparable en todas sus formas a partir de un costo económico, lo que implica la intervención estatal para regular dicha reparación del daño.

Esto me lleva a la cuarta visión, **la administrativista**, que se concibe una solución a partir de instrumentos o estrategias claras de acción para lograr los objetivos del DS: “la formulación de políticas no es solo cuestión de encontrar soluciones aceptables para los problemas preconcebidos. También es la forma dominante en que las sociedades modernas regulan los conflictos sociales latentes” (Hajer, 1995: 2). Lo anterior se ratifica a lo largo del discurso oficial haciendo patente la necesidad de crear políticas “que introduzcan consideraciones de eficiencia en el uso de los recursos en las esferas de la economía, el comercio y conexas, en particular en los países industriales a la vez de la observación estricta de las normas y reglamentaciones” (ONU, 1987: 248).

Las políticas se convierten en estrategias de alcance para los objetivos planteados, en la forma de solucionar el problema previamente establecido y de contener el conflicto explícito en el caso del agotamiento de los *recursos naturales*. Parafraseando a Gramsci, Lipietz señala que todas las cuestiones ambientales significativas son políticas. Esto es así precisamente porque la particularidad de la ecología de la especie humana es que sus relaciones con la naturaleza están mediadas por formas de organización social que reposan en dispositivos políticos para asegurar su consenso y su reproducción (Alimonda, 2002). Así, se busca la forma de hacer viable el DS a través de la concreción de acciones en forma de políticas públicas que lleven a la conservación del medio ambiente para soportar el modo de vida acorde al modelo de desarrollo occidental aceptado. De esta forma, las cuatro grandes visiones que denoto anteriormente: la visión futurista, cuya solidaridad intergeneracional se erige como su legitimidad más clara; los valores de la modernidad como justificación y construcción del problema; la visión economicista, en la cual se basa teóricamente y que sirve de sustento científico y acreditación para las formas de solucionar el problema y, por último, la concreción de la resolución del conflicto explícito coadyuvada por estrategias administrativas, dan sentido a lo que defino como los límites intrínsecos del DS.

Estos límites que llamo intrínsecos al discurso provienen, más allá del propio Informe Brundtland que aparentemente les da vida y los constituye, de las contradicciones de un sistema que se basa en la modernidad, en la racionalidad y en la austeridad, que tiene fundamentos mercantiles de apropiación de la naturaleza y que considera su relación con el hombre como utilitaria subestimando el poder de resiliencia del medio que alberga al ser humano y atribuyéndole un poder extraordinario de control sobre este medio natural y sobre la propia naturaleza humana. Un sistema que admite problemas en el modelo de desarrollo pero que lo universaliza como óptimo para todos los entornos y que concibe a la ciudad como el espacio ideal para el desarrollo, olvidando

su dependencia con otros espacios urbanos y rurales. Es esta la visión y cosmovisión que domina la construcción y resolución de los problemas.

## La construcción del problema

A partir de la construcción del discurso ambiental se verifica la definición de los problemas a resolver y su solución. Para Hajer (1995) este proceso se divide en tres momentos: el *cierre del discurso*, como la definición del problema a resolver; *la contención de los conflictos* como la forma de negociar entre los actores que da lugar a una tercera parte del proceso; y *el cierre del problema* como la solución al problema construido. En este apartado planteo el primer momento, en donde se genera el problema a partir del paradigma dominante de la naturaleza basado en el DS.

El problema se enmarca en el endurecimiento de las condiciones que el capital requeriría para reproducirse y que se hacen evidentes en el libro de Rachel Carson “The silent spring” de 1962. En él se denuncia el efecto de los agroquímicos en las aves y se sella una alianza con el movimiento ambiental naciente. Durante esa década continuaron las manifestaciones de preocupación ambiental,<sup>4</sup> pero fue hasta 1972 cuando se publica un libro icónico dentro del tratamiento de los problemas medioambientales por tratarse de una alerta sobre el agotamiento de los llamados recursos naturales desarrollado en el primer Informe del Club de Roma que será firmado por científicos del MIT titulado “The limits to growth” en donde por primera vez de manera oficial se sustenta la idea del crecimiento cero (Pierri, 2005).

Este libro surgió en un ambiente provocado por la crisis petrolera de los años setenta, lo que determinó que en algunos países existieran límites al tránsito automovilístico que fue interpretado como una señal catastrófica. El informe<sup>5</sup> señalaba, con gran valor documental pero con escaso valor analítico, a la sobrepoblación como la causa principal del agotamiento de los recursos naturales y daba la solución en términos tecnológicos, delatándose así el pensamiento tecnocrático de los autores (Mires, 1990). Sin embargo, este libro marcó una ruptura con el pensamiento convencional del medio ambiente incluso al interior de los propios defensores a ultranza del sistema.

En general, el informe tenía una formulación ecocentrista generada por biólogos y ecólogos enfocada en los límites físicos entendidos como absolutos cuya solución radica en limitar el uso de los recursos, deteniendo el crecimiento poblacional y fomentando un crecimiento cero (Pierri, 2005). Se plantea la apertura hacia nuevos estilos de desarrollo basados en un potencial

<sup>4</sup> Véase en Pierri (2005) un recuento de las principales publicaciones que dieron lugar al concepto de Desarrollo Sustentable.

<sup>5</sup> Si bien el primer informe cayó en el simplismo de las soluciones tecnológicas y explicaciones exógenas al sistema, sí vaticinó el agotamiento y degradación de gran parte de la naturaleza (Mires, 1990).



ecológico de diferentes regiones y en las capacidades propias de los pueblos del tercer mundo (Left, 2010).

Ante una serie de eventos<sup>6</sup> que evidencian la crisis ambiental surge, en 1987, el informe Brundtland que acuña el término sostenibilidad como estrategia para lograr la disminución de los problemas ambientales causados por el modelo de desarrollo imperante. En él se proponen medidas que con más ahínco debían ser adoptadas por los países en desarrollo puesto que eran ellos, no los que degradaban más el ambiente, sino los que no podían enfrentar los costos de esta degradación ambiental. De modo que, a pesar de la alarma causada por los problemas medioambientales, todo se reducía a una solución económica acompañada de cambios conductuales en el consumo de la población, más a manera de sugerencia y conciliación como forma discursiva que como un modelo planteado de manera analítica y práctica.

Fue en esta década donde se inicia el desarrollo de la “capacidad social” de ver los problemas en general y particularmente los ambientales generando una maduración conceptual, de lo que dan cuenta publicaciones como *Blueprint for Survival*, de Edward Goldsmith; *The Population Bomb*, de Paul Ehrlich; *The Limits of Growth* de Meadows, Meadows, Randers y Behrens; *Only One Earth* de Barbara Ward y Rene Dobos y *The Small is Beautiful* de E. F. Schumacher que generan un reconocimiento social de la problemática ambiental dentro de las contradicciones y crisis centrales de la sociedad industrial moderna criticando los excesos de la misma, “su lógica desarrollista, su aliento al consumismo y la reducción de la naturaleza a simples materias primas, insumos para la producción o recursos naturales” (Lezama & Domínguez, 2006: 156). Estos elementos son parte esencial de los límites del discurso relacionados con nuestro estilo de vida basado en los valores de la modernidad y de la construcción del discurso que más tarde dará lugar a las políticas que se implementan en camino al DS.

La *conciliación de los conflictos*, se genera a través del establecimiento de estas políticas como respuesta al reclamo social hacia los problemas ambientales que pueden ser conflictos explícitos o latentes y responder o no a un problema real. Por último, se generan soluciones a partir de la implementación de las políticas que se han instituido a través del proceso de construcción del discurso hasta generar al *cierre del problema*.

En los siguientes apartados expondré cómo en la política de las CRS se genera, o no, la contención del conflicto y la solución en forma de implementación de la misma política como cierre del problema.

---

<sup>6</sup> En 1976 la catástrofe química ecológica en Seveso, Italia; en 1978 la segunda crisis del petróleo; en 1981 el anuncio del agujero en la capa de ozono estratosférico; en 1984 el escape en la fábrica de plaguicidas Unión Carbide; en 1985 la evidencia de un arsenal atómico acumulado capaz de terminar con la vida humana; en 1986 estalla el reactor nuclear de Chernobyl estimando que en los próximos 70 años morirá medio millón de personas por el accidente (Pierri, 2005).

## Metodología

Este trabajo se basa en tres niveles desde los cuales analizo a la política de las CRS en Chiapas a partir del Informe Brundtland como su fundamento teórico y práctico. Para el desarrollo de la primera parte referente al marco teórico que guía la investigación general y el trabajo de campo en especial, realicé una revisión bibliográfica a partir del Informe Brundtland como el documento primigenio de la noción de DS e identifiqué a través de esta exploración, las visiones predominantes generales que se encuentran detrás del informe y de las cuales las políticas públicas encaminadas al logro de los objetivos del DS, están impregnadas. Tal es el caso de las CRS. Estas contienen contradicciones, desde su creación como medida de política pública, por lo que realicé dicha revisión de la literatura resaltando, al mismo tiempo, lo que llamo los *límites intrínsecos del desarrollo sustentable* que constituyen al primer nivel analítico desde el cual generé la investigación. Esta revisión me pareció indispensable para entender el proceso de proyección, generación y aplicación que ha llevado la política de las CRS en el estado de Chiapas.

Para la segunda parte del trabajo, utilicé, en un primer momento, la política de las CRS a partir de su constitución como ley desde el origen de estos nuevos espacios donde analizo los elementos que las hacen sustentables desde su documento originario, las promesas de la sustentabilidad en su aplicación y la vivienda como uno de los elementos en donde se rescató más la noción abstracta de la sustentabilidad en las CRS para, posteriormente, contraponer estos elementos encontrados en el documento oficial con lo verificado en el trabajo de campo. Para este apartado usé herramientas metodológicas cualitativas a partir de entrevistas abiertas a los habitantes de las ciudades rurales y semiabiertas a investigadores y funcionarios, observación *in situ* en las cuatro ciudades rurales existentes en Chiapas y una breve descripción etnográfica de la visita a estos nuevos espacios construidos, con el fin de entender el entorno en el que se genera dicha medida de política pública que buscaba terminar con el problema de la pobreza ocasionada por la dispersión de las comunidades, según el discurso oficial, y lo encontrado dentro de cada uno de estos nuevos entornos construidos a partir de las entrevistas y la observación.

Este análisis me sirvió de guía para desarrollar el segundo nivel desde el cual explico este trabajo, *los límites en la interpretación del desarrollo sustentable* a partir de la forma como en el discurso se modelan los objetivos identificados en la noción a partir del Informe Brundtland, para después plasmarlos en la política pública orientados a su concreción e implementación. En este mismo sentido, el último apartado de este trabajo me servirá para establecer el último de los niveles analíticos definidos anteriormente, *los límites en la implementación del desarrollo sustentable*.

## El caso de las ciudades rurales sustentables en Chiapas

### Nacimiento

Numerosos artículos periodísticos y académicos hacen referencia a esta política como un fracaso o como un intento fallido de control social y territorial. El argumento de este artículo va en otro sentido. En él, trato de dilucidar de qué forma la política de las CRS está impregnada del pensamiento del DS y la forma en que se torna en acciones concretas a partir de su interpretación y la forma de implementarse. Para ello indago en principio, cómo se construyó el problema a resolver y cómo se estableció la solución al mismo haciendo alusión a lo que la noción de DS establece como problemas comunes y soluciones para permitir hacer el vínculo central de este trabajo para, más adelante, contrastar lo establecido en el discurso con lo descubierto en el estudio en campo desde la perspectiva del DS.

En el caso de las CRS, se construye el problema a partir de la llamada “modernización ecológica de la que el DS es el ejemplo más acabado” (Lezama & Domínguez, 2006: 157). Las CRS aparecen durante la gestión de Jaime Sabines Guerrero, gobernador constitucional del estado de Chiapas 2006-2012. Se señalan dos versiones de su origen: como parte del Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012 aprobado por el congreso estatal en junio de 2007 (Reyes & López, 2011) o que en realidad el gobierno de Sabines solo lo impulsa y la fuente original de su creación fueron ideas y documentos provenientes del Plan Puebla-Panamá<sup>7</sup> (Pickard, 2013).

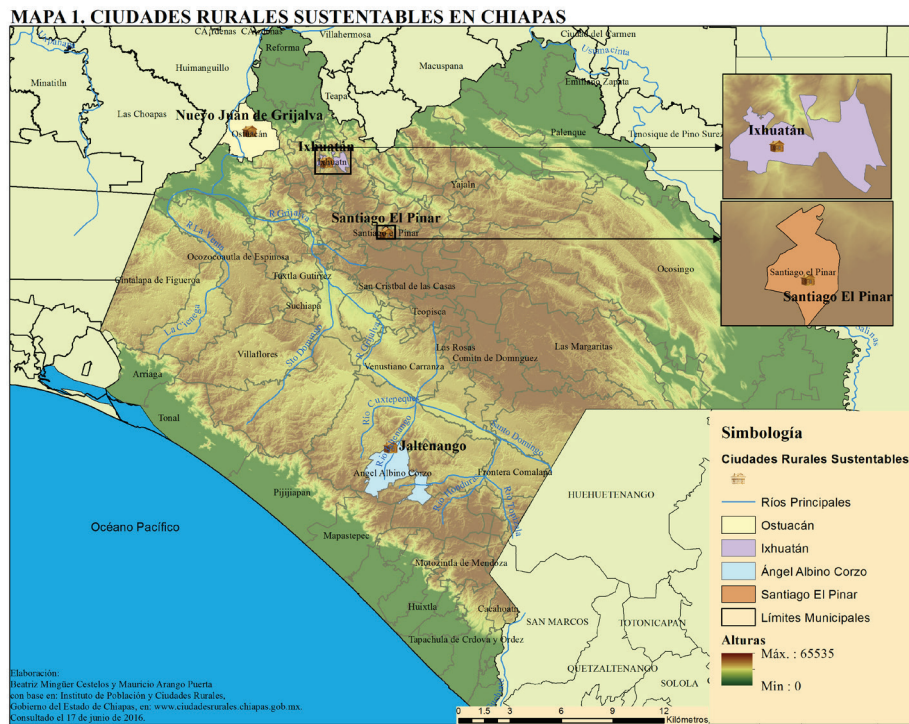
Se consulta a expertos de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) para el desarrollo del proyecto y da lugar a la ley que da vida a una política que procura la concentración de comunidades dispersas con el fin explícito de hacerles llegar los servicios necesarios para lograr algún estándar de calidad de vida. Para los generadores del diagnóstico, la pobreza es el principal problema a atacar, ocasionada, en primer lugar, por la dispersión. Se recalca que Chiapas es uno de los estados de nuestro país con mayor grado de dispersión de la población<sup>8</sup> lo que trae consigo marginación.<sup>9</sup> En este sentido, según la versión oficial, la pobreza es ocasionada por la dispersión de las poblaciones, lo que las aleja de los beneficios de los servicios públicos (Instituto de Población

<sup>7</sup> El Plan Puebla Panamá en palabras de Wilson (2013) es una estrategia que constituyó un plan exhaustivo no solo para la producción y la acumulación del capital de esa región subdesarrollada (refiriéndose al sur de México, por el ensayo titulado “El sur también existe” obra de Santiago Levy) sino para la construcción de un espacio diferencial que fue revelado por el movimiento zapatista. Se pretendía un cambio en el modelo productivo hasta llegar a uno plenamente capitalista de plantaciones agroindustriales, maquiladoras, centros turísticos y concentración de la población dispersa.

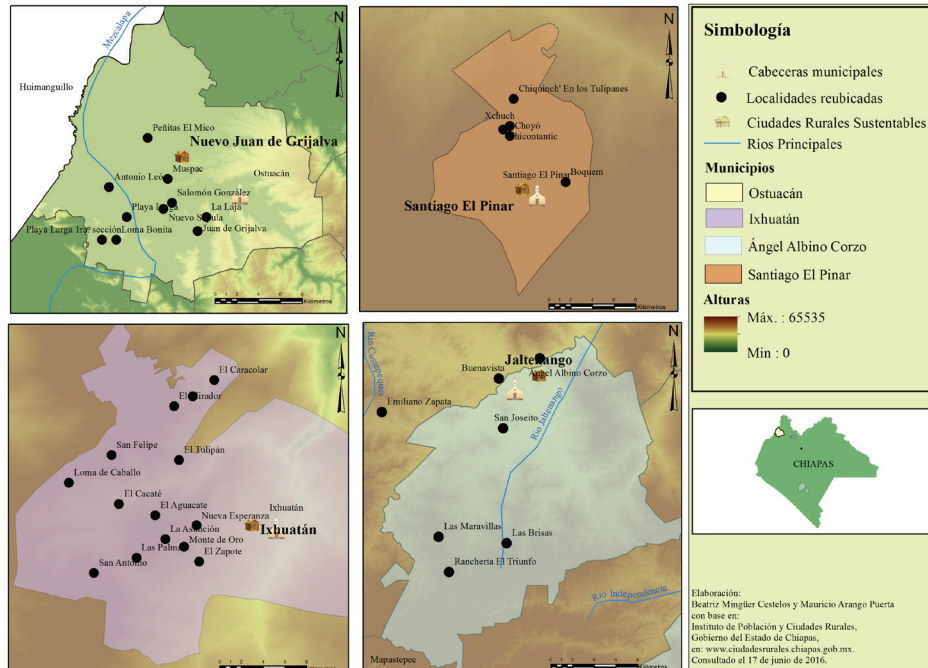
<sup>8</sup> 52 de cada cien chiapanecos viven en 19 mil 237 localidades menores de 2 mil 500 habitantes mientras que 32 de cada 100 viven en las únicas 22 localidades mayores de 15 mil habitantes. Las principales ciudades son Tuxtla Gutiérrez, Tapachula de Córdova y Ordóñez, San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Comitán de Domínguez y Palenque (Wilson en Reyes & López, 2011).

<sup>9</sup> Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), Chiapas es el estado con mayor grado de marginación con el 17.9 % del total de todas sus localidades con muy alto grado de marginación, seguido de Guerrero con un 11.4 %, Chihuahua con 10.6 %, Oaxaca con el 10.5 % y Veracruz con un 9.7 %.

y Ciudades Rurales, 2012). En los mapas 1 y 2 se ubican las cuatro CRS y las poblaciones dispersas que se asentaron en ellas.



**MAPA 2. LOCALIDADES REUBICADAS EN LAS CIUDADES RURALES SUSTENTABLES DE CHIAPAS.**





Sin embargo, en un repaso breve sobre el proceso histórico en Chiapas, se puede verificar que esta dispersión no representaba necesariamente aislamiento y marginación, sino que tuvo funciones importantes en las comunidades. La sobrevivencia social y cultural de los indígenas chiapanecos fue posible por el menor grado de desarrollo (en la idea de desarrollo que se nos ha dotado), a su mayor pobreza y a su dispersión dentro de una geografía accidentada, con lo que los métodos de control español y sus instituciones políticas, económicas y religiosas usadas en otras partes del continente, no fueron efectivas en Chiapas y permitieron que la población indígena subsistiera (Zebadúa, 2012).

Dado lo anterior, si bien no puedo aseverar que el aislamiento o la dispersión no originan en algún grado pobreza y marginación en el mundo globalizado, sí quisiera resaltar que existen distintas formas de organizar el territorio sin contemplar las concentraciones como el bien y la dispersión como el mal tal como en el discurso oficial del DS se menciona. El papel histórico de la dispersión en Chiapas se ha ignorado desde entonces y, aunado a la accidentada geografía, se convertían en el principal impedimento al **desarrollo** de las poblaciones. Las CRS surgen, entonces, procurando que este “problema” se solucione con estrategias de reordenamiento territorial, provisión de servicios y equipamiento a las comunidades que se proyectaban asentar en ellas para procurar no solo evitar la pobreza sino el promover algún tipo de desarrollo. Esto es evidente desde el decreto que le da origen a estas ciudades rurales (Decreto 125, 2009. Última reforma 2010).

El 17 de septiembre del año 2009 fue inaugurada la que se denominó “la primera Ciudad Rural Sustentable del mundo” (La Jornada, 2009) llamada “Nuevo Juan de Grijalva”. La idea original establecía el desarrollo de dos ciudades rurales: Tecpatán y Jaltenango, pero tras el deslave del río Grijalva en 2007, se incorporaron Nuevo Juan de Grijalva, en el municipio de Ostuacán, Ixhucatán en el barrio de La Libertad y Berriozábal (Expansión, 2009).<sup>10</sup> Los municipios en los que se planeó el establecimiento de las CRS no eran necesariamente los de mayor índice de marginación según CONAPO (CONAPO, 2010: anexo chiapas),<sup>11</sup> si bien en el caso de Ostuacán, municipio en el que se encuentra Nuevo Juan de Grijalva, si se cumple con este requisito de ubicación. Nuevo Juan de Grijalva aloja a 410 familias dando un aproximado de 1 640 personas entre las 11 comunidades que se establecieron originalmente.

Santiago el Pinar es la segunda CRS inaugurada a finales de marzo del año 2011. En mayo del 2010, el gobierno de Sabines anunció que se ubicarían a cuatro comunidades del municipio en la nueva “ciudad rural” ubicada en la cabecera municipal (Velázquez, 2012). Esta segunda CRS “fue

<sup>10</sup> Hasta la fecha, Berriozabal no se ha desarrollado y tampoco se ha anunciado su construcción.

<sup>11</sup> Existen en el estado de Chiapas 48 municipios tipificados entre las localidades con muy alto grado de marginación de los cuales solo Santiago el Pinar y Ostuacán se encuentra entre ellos. Por su lado Ángel Albino Corzo, municipio en el que se encuentra la CRS Jaltenango, tiene un grado medio de marginación al igual que Ixhucatán.

decisión de la OPEZ<sup>12</sup> (Organización Proletaria Emiliano Zapata) que negociaron con el gobierno la compra de un terreno de 111 hectáreas para construir la ciudad rural” por lo que no hubo una razón justificada para el establecimiento de esta CRS además de ser uno de los municipios con más pobres del estado (Pickard, 2013: 178) y con mayor grado de marginación (CONAPO, 2010). Sin embargo, otras fuentes afirman que el objetivo principal era reagrupar a la población de modo que pudieran ser mejor controladas (Pickard, 2013).<sup>13</sup> Esta es una zona que tiene un alto porcentaje de población indígena, de hecho, en la región Altos se asientan las comunidades indígenas más antiguas del estado, que corresponde a poco más de la tercera parte en todo el territorio (Maldonado, 2013).

La creación de la CRS de Ixhuatán, inaugurada en noviembre de 2012 con 379 viviendas que concentraban a 14 comunidades, no está justificada en este sentido. El municipio tiene un grado de marginación medio que es relativamente mejor al del resto de las poblaciones en el estado.<sup>14</sup>

Para la construcción de Jaltenango, la cuarta CRS en ser inaugurada en diciembre del 2012 cerca del área natural protegida de El Triunfo, un funcionario de la presidencia municipal afirmó que era conveniente reubicar a todas las comunidades y sacarlas de la reserva ya que de esa forma “protegemos a la flora y la fauna y evitamos la destrucción masiva con la tala de árboles” (Pickard, 2013: 179). Las cuatro CRS en Chiapas siguen funcionando aunque de manera distinta a la concebida originalmente.

### **Elementos de la ciudad rural que la hacen “sustentable”**

Contrario a lo que Pickard señala cuando afirma que “ningún documento del gobierno define el concepto” y que se les pone “el apellido” sustentable “por lo atractivo que suena” (Pickard, 2013: 177), me atrevo a sostener que el término sustentable en la política de las CRS no es un mero accidente denominativo o un uso por cliché. A lo largo del Decreto de ley 125 y del Programa y el reglamento interno de las CRS es evidente el uso de la palabra *sustentable* y del conocimiento del mismo, si bien interpretado y, aún más implementado, de forma ambigua como el propio término se presenta desde su origen. Dentro del cúmulo de los elementos que procuran su concreción, destaco los de orden económico, social y ambiental para hacer evidentes los componentes que hacen (o tratan de hacer) sustentables a las CRS desde el discurso.

<sup>12</sup> En 2010 el líder de la OPEZ, Caralampio Gómez Hernández, fue acusado por malversación de fondos y encarcelado, lo que detuvo la construcción de la Villa rural Emiliano Zapata (Pickard, 2013).

<sup>13</sup> Por encontrarse cercana a las zonas de influencia zapatista y de Oventic, uno de los cinco caracoles zapatistas y por su privilegiada panorámica sobre varios poblados y caminos de acceso, entre los cuales están los municipios autónomos de San Andrés y San Juan del Bosque (Pickard, 2013).

<sup>14</sup> Lo que se denuncia es que esta CRS se encuentra cerca de importantes concesiones mineras quedando apenas a 6 km de la mina Santa Fe operada por Grupo Frisco y Grupo Carso, cuyo dueño es Carlos Slim. Colindante a ella está un terreno de 4 761 hectáreas propiedad de la minera canadiense Cangold Limited de Vancouver (Pickard, 2013, p. 179).



En lo relativo al rubro económico, se alude a “propiciar condiciones que permitan el desarrollo económico sustentable, estimulando las actividades productivas propias de la región que brinden mayores oportunidades a los habitantes de la entidad para elevar su calidad de vida” (Decreto 125, 2009). Esto se menciona reiteradamente a lo largo de todo el documento señalando constantemente el beneficio de generar esta sustentabilidad económica para incrementar la calidad de vida de la población. Se hace evidente que las actividades productivas deben ser compatibles con el ordenamiento ecológico y usos de suelo para garantizar el desarrollo de la población pretendiendo la compatibilidad entre el crecimiento económico y el cuidado ambiental.

En el ámbito social, la CRS encuentra la sustentabilidad en la promoción constante de la calidad de vida asociada al crecimiento económico, proponiendo eliminar la pobreza a partir de evitar la dispersión y en incentivar actividades productivas que generen un sentido comunitario en el cual la población sea partícipe directa, con el debido reconocimiento a la diversidad cultural. Se establece la creación o, en su defecto, mejoramiento de las condiciones en zonas de trabajo, vivienda, salud, educación y recreación. Se propone la provisión de servicios básicos que son mínimamente: agua potable, electrificación, drenaje, plantas potabilizadoras y plantas de tratamiento de aguas residuales, los de educación básica y tecnológica, secundaria y tecnológica, centro de salud, áreas de recreación, agencias municipales y central de abastos (Decreto 125, 2009). Con esto, se asume que el componente social puede ser cubierto dentro de las necesidades básicas que propone el DS.

Por último, en lo referente al cuidado medioambiental, a lo largo de todo el decreto es evidente la preocupación por los recursos naturales como un beneficio colectivo, haciendo alusión a esa solidaridad intrageneracional que el DS señala reiteradamente. La preservación del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, en especial de los ecosistemas más frágiles con el fin de asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos, son elementos que se repiten a lo largo del decreto. La constante se presenta en la visión de la conservación ambiental con miras a continuar con las formas de producción y consumo que procurarán la satisfacción de las necesidades humanas con el fin de mejorar la calidad de vida reduciendo (*no eliminando*) la contaminación del agua, suelo y aire (Chiapas, 2009. Última reforma 2010) visión inspirada del DS.

## Promesas

Una vez establecidos los objetivos en cada rubro base del DS, se plantearon las metas a lograr en elementos tangibles para cada una de las CRS en Chiapas. En Nuevo Juan de Grijalva el discurso

se desarrolló con mayor detalle por ser la primera CRS inaugurada. Se planearon proyectos productivos que generarían empleo y satisfacción de la demanda por productos y servicios al interior de la CRS. Una ensambladora, chocolatera, procesadora de lácteos, herrería, carpintería y locales comerciales, estaban contemplados como parte de estos beneficios.

Mucho menos planeada, Santiago el Pinar estaba supeditada a un solo proyecto productivo, la ensambladora y, en menor medida, a otros proyectos productivos secundarios. Más parecidos al caso de Nuevo Juan de Grijalva estaban Ixhuatán y Jaltenango, en donde se planearon también diversos proyectos productivos desde ensambladoras hasta invernaderos y locales comerciales que se ofrecerían a la población de forma gratuita con el fin de generar una dinámica interna favorable y sostenible.

En lo relativo al ámbito social, las cuatro CRS contarían con escuela, templos religiosos (católicos y adventistas), hospital y clínica, espacios deportivos y de esparcimiento familiar y, por supuesto, con el beneficio de las viviendas gratuitas con espacios “adecuados” para el desarrollo de las familias asentadas. En el caso de Nuevo Juan de Grijalva las promesas fueron mayúsculas respecto al resto de las CRS, llegando hasta contar con una torre donde se proporcionaría internet gratuito y clases a nivel licenciatura *on line* para los habitantes de la ciudad-rural.

Por último, en lo concerniente al cuidado ambiental se planteó la necesidad de un trabajo de reforestación de las 50 hectáreas del polígono urbano, 30 hectáreas del polígono productivo, otras 267 reforestadas con especies maderables y plantas frutales y agroindustriales, además de otras medidas para el tratamiento de aguas residuales y desechos que se crearían en la procesadora de lácteos, así como la recolección de los desechos orgánicos e inorgánicos y un relleno sanitario (Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2012). Las otras tres CRS no contemplan ninguna acción encaminada al cuidado ambiental.

## Hallazgos asociados a los niveles analíticos

Este trabajo encuentra su hilo conductor recorriendo los tres niveles analíticos antes descritos como los límites intrínsecos al discurso, los límites en la interpretación y los límites en la implementación. Encuentro, en primer lugar, que estos tres niveles no únicamente se enlazan sino que se entrelazan y, difícilmente, puedo separar uno de otro al hacer el compendio de los resultados encontrados en campo y en la revisión documental. Sin embargo, a manera de ejercicio analítico y con el fin de tener un orden más claro en estos hallazgos, diferenciaré entre ellos.

## El límite de la implementación

El cierre del problema y la contención del conflicto, como parte del proceso de la generación de las políticas públicas que apunta Hajer (1995), se evidencian de manera clara tanto en la implementación como en la interpretación de la política de las CRS en Chiapas a través de los diversos actores implicados. Comienzo con los hallazgos desde el nivel práctico basado en la implementación de la política de las CRS, medida emanada del DS, como una forma de ir de lo particular a lo general hasta llegar al nivel discursivo, en términos de Hajer, al cierre del problema en donde se entrelaza la contención del conflicto; un conflicto construido para el caso de las CRS.

En este nivel identifico que la ley que dio lugar a las CRS se sirvió de un cuerpo académico de diversas áreas de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) —análogamente a lo que en un nivel estructural sucede con la noción del DS que se sirvió de una visión científica para su validación universal— por lo que la incertidumbre que enfrenta el tomador de decisiones al momento de decidir sobre una u otra medida (Padioleau, 1982) pudo resolverse de algún modo con la asesoría especializada. Sin embargo, por lo observado durante el estudio de campo en las CRS, puedo afirmar que los fallos en la implementación de dicha política no solo se debieron a las incertidumbres propias que un tomador de decisiones enfrenta constantemente al momento de aplicar una medida.

Para dar claridad respecto al desempeño de la política de las CRS retomaré las tres formas de anomalías que se pueden presentar durante el proceso de aplicación. Las diferencias entre los programas de acción pública y sus prácticas son percibidas como anomalías de pasividad de actores, o de resistencia de estos, que sirven para determinar las interpretaciones más habituales del fracaso de las políticas públicas como una necesidad de la racionalización de acción pública enmarcada dentro de la visión de la modernidad. De este modo, existen tres anomalías en las políticas públicas: la infectividad, la ineficacia y la ineficiencia (Lauscomes & Le Gales, 2014).

La infectividad se ve como un defecto de implementación porque implica “la toma de decisiones políticas, la adopción de medidas y en ocasiones la asignación de recursos pero las acciones de aplicación concreta no intervienen o son parciales”. Por otro lado, la ineficacia se refiere a la debilidad de los resultados obtenidos en donde se han adoptado medidas de los gobiernos centrales, se han movilizadocompetencias y asignado presupuestos pero no se tienen los efectos esperados. Y por último, la ineficiencia tiene que ver con una visión económica en donde el costo es mayor en relación a los beneficios generados, de modo que habrá una desproporción entre la inversión financiera del programa y su impacto social (Lauscomes & Le Gales, 2014). Este último punto, a pesar de que trata de ser el más objetivo en cuanto a su propia medición, deja de lado la dificultad de medir los efectos adversos o positivos de un programa sobre la sociedad.

Para el caso de estudio en las CRS la ineffectividad se verificó de varias formas. Existió financiamiento de diversos institutos nacionales e internacionales desde su puesta en marcha; también, se concretizaron elementos en la ley para ser implementados tales como vivienda digna, centros de salud, escuelas con internet y proyectos productivos, entre otros beneficios con los que estarían provistas las CRS, pero las acciones concretas que se aplicaron no fueron llevadas a cabo o fueron parcialmente ejecutadas, incluso en Nuevo Juan de Grijalva la cual, por ser la primera CRS construida, presentó mayor apego a sus propios objetivos como política encaminada al DS. Los proyectos en general, dependían en alto grado del financiamiento del gobierno por lo que tenían pocas probabilidades de continuar sin apoyo público, aún más, en lo referente a los proyectos productivos. Algo similar se vivió en Santiago el Pinar.

En materia social, en los casos de Nuevo Juan de Grijalva, Ixhuatán y Jaltenango, las clínicas existen pero no funcionan como hospitales y no cuentan con suficiente provisión de medicinas; las escuelas funcionan en los cuatro casos y, de hecho, operan como una forma de arraigo al lugar. Únicamente en el caso de Ixhuatán no existe un edificio formal para este fin. En la CRS ubicada en Santiago el Pinar, a partir del proyecto de las CRS se abrió un plantel de los Centros de Bachilleres de Chiapas (COBACH) que da servicio a todos los estudiantes de nivel medio superior en la zona.

Por otro lado, en las cuatro CRS se realizaron obras en infraestructura peatonal y de tránsito vehicular, lo que le da efectivo acceso a las poblaciones. En cuanto a la generación de actividades culturales, solo en Nuevo Juan de Grijalva verifiqué la presencia de un Centro Cultural. Sin embargo, los gobiernos de los diferentes niveles no pudieron coordinarse para hacer funcionar este espacio y hoy lleva dos años sin funcionar.

En materia de vivienda, en ninguna de las cuatro CRS se cumplió con lo dispuesto originalmente, ya que las viviendas se construyeron con materiales y características distintas a los propuestos en el proyecto, presumiblemente por previos compromisos del gobierno con proveedores (Gabriel Castañeda; comunicación personal, 27 de febrero de 2015).<sup>15</sup> Nuevo Juan de Grijalva, Ixhuatán y Jaltenango presentaron en materia de vivienda el diseño más cercano al original. Son atractivas casas de tabique rojo, con alrededor de 200 metros cuadrados de superficie, con espacio para el cultivo de hortalizas de autoconsumo y provisión de servicios básicos, con ciertas modificaciones en algunos espacios dispuestos por las comunidades adaptándolas a sus costumbres.

Santiago el Pinar presentó un diseño de vivienda diametralmente distinto. En esta ciudad rural se construyeron casas de madera delgada tipo cabaña ecoturística, de 35 metros cuadrados, con fosas sépticas y ni en el momento de su inauguración funcionó algún tipo de desagüe ni hubo provisión de agua y luz.

<sup>15</sup> Dr. Gabriel Castañeda, Facultad de Arquitectura de la UNACH, encargado del proyecto de vivienda en las CRS de Chiapas.

Por otro lado, personas ajenas a las comunidades o que no eran sujetos susceptibles del “beneficio” de la CRS, habitan hoy en las ciudades rurales y ha empezado un proceso de especulación inmobiliaria, tal como sucede con las viviendas urbanas. A la fecha ya se inició la venta de algunos inmuebles con figuras legales distintas para hacer la transacción posible. Los fallos en materia social, en general, contienen un rezago respecto a la participación ciudadana. Las comunidades tuvieron poco o nulo conocimiento de las medidas adoptadas y de la decisión sobre sus propias necesidades.<sup>16</sup> Esto denota que no existía un conflicto explícito al que la política respondiera, sino que se cumplía con un proyecto pactado desde distintos niveles de gobierno con el fin de reubicar a las poblaciones.

Por último, en lo relacionado a las estrategias ambientales que se pusieron en marcha, el alumbrado público a base de fotoceldas, no funciona en ninguno de los cuatro espacios urbanizados. El componente ambiental es, sin duda, el elemento más descuidado en el proyecto general, incluso desde la ley misma. Únicamente en Nuevo Juan de Grijalva se llevaron a cabo acciones en materia de provisión de agua por gravedad como parte del ahorro de energía y la planta de tratamiento de aguas residuales. Esto deja en evidencia los fallos en la política desde su implementación por la falta de acciones o parcialmente llevadas a cabo.

En lo correspondiente a la *ineficacia*, referente a la debilidad de los resultados, en la CRS se crearon una serie de medidas y presupuestos para iniciar el proceso hacia el DS; sin embargo, los resultados no fueron los que se esperaban, también como resultado de la falta de consentimiento de los pobladores hacia una medida que no tenía justificación para ellos. En Nuevo Juan de Grijalva, siendo la primera CRS en proyectarse y llevarse a cabo, se aportaron recursos por demás suficientes, públicos y privados, nacionales y extranjeros; existía un incentivo político pues tenía la aprobación de la ONU, lo que de suyo, resultaba ser un proyecto de trascendencia. Se planeó con estudios de suelo e impacto social y ambiental, pero los resultados fueron pobres, incluso en su mejor momento.

Respecto a la creación de los proyectos productivos, la debilidad en los resultados obtenidos se debió probablemente, más al desconocimiento de las necesidades de las comunidades, las presiones del mercado y la dinámica de la economía que imponía un sistema competitivo y las condiciones de los productos naturales que se generaban en ella, que a la falta de interés de los socios para llevarse a cabo. En Nuevo Juan de Grijalva se pusieron en marcha, al menos en los

---

<sup>16</sup> En entrevistas con los pobladores que desde el inicio del proyecto se asentaron en las CRS, pude constatar que en ningún caso, los habitantes estuvieron de acuerdo en reubicarse y fueron los deslaves que resultaron en pérdidas humanas y materiales en tres de los casos y en el acuerdo de no perder sus tierras en el caso de Santiago el Pinar que aceptaron las viviendas y el entorno construido de las CRS. Por ejemplo, Don Mundito, poblador de la CRS de Jaltenango y activista del lugar comenta en entrevista: “Pues nos costó, pero dos años de vivir en un albergue aprendimos a vivir en donde no es nuestra casa. Aprendimos a vivir juntos. Llegamos allí convencidos [...] Nos entrenaron todos estos años para llegar bien allá”.



primeros dos años, la ensambladora, los invernaderos y otros proyectos productivos comerciales que dieron empleo a los pobladores reubicados de la comunidad de Juan de Grijalva. En los casos de Ixhuatán y Jaltenango, los proyectos productivos se ejecutaron de forma parcial y temporal. Hoy las CRS de Jaltenango e Ixhuatán funcionan como unidades habitacionales cercanas a la cabecera municipal aceptadas parcialmente por sus habitantes olvidando la esencia original con la que fueron creadas.

Por último, con respecto a la *ineficiencia* referente a los costos relativos a los beneficios generados a la sociedad, puedo resaltar los siguientes aspectos. La CRS en Santiago el Pinar, fue un complejo que costó 394 millones de pesos (Crónica, 2011) utilizados para la construcción de 115 viviendas de pésima calidad en materiales y diseño distribuidas en 40 hectáreas, sin servicios de agua potable ni luz eléctrica, con reducidos espacios dentro y fuera de la vivienda. El único proyecto productivo que daba cierta dinámica a la ciudad rural era la ensambladora de triciclos en donde hasta 2012 trabajaban 150 personas para su único demandante, el gobierno estatal (Mandujano, 2012) y actualmente, tiene tres años sin funcionar.

En Nuevo Juan de Grijalva sucedió algo similar con la ensambladora que dejó de funcionar a partir del inicio de la nueva administración estatal en el año 2012. Con una inversión original de 500 millones de pesos (Redacción CNN Expansión, 2009), se generaron diversos proyectos productivos los cuales funcionaron relativamente, al menos durante los primeros dos años (a excepción de la chocolatera que se construyó y proveyó de maquinaria pero nunca funcionó). Sin embargo, actualmente es una ciudad rural que no depende de estos proyectos para la generación de empleo y productos de consumo al interior de la misma; a no ser por el invernadero y por el SúperChiapas, ninguno de los proyectos originales funciona y hoy solo están activos los desarrollados por los propios habitantes, regularmente locales comerciales.

Ixhuatán y Jaltenango, por su parte, tuvieron una inversión un poco menor a Nuevo Juan de Grijalva (478 millones de pesos (González, 2012) y 482 millones de pesos (Sexenio, 2012) respectivamente) y actualmente no funcionan más que un par de invernaderos y algunas granjas de pollos. Los proyectos sociales en Nuevo Juan de Grijalva, Ixhuatán y Jaltenango funcionan de manera parcial a excepción de las escuelas y las viviendas que siguen siendo habitadas al menos por las mujeres y niños por cuestión de seguridad.<sup>17</sup> De esta manera, respecto a lo esperado por la propia política y lo prometido a sus receptores, resultan emblemático lo expresado en entrevista

<sup>17</sup> Lo que ellos consideran que les genera mayor seguridad respecto a sus tierras originales, teniendo en cuenta que tres de las cuatro CRS fueron reubicadas por encontrarse en zonas de alto riesgo enfrentando previamente deslaves sin precedente. Para muchos de los habitantes de Nuevo Juan de Grijalva, los deslaves fueron provocados para obligar a la reubicación de las comunidades. En el caso de Ixhuatán y Jaltenango existe, igualmente, cierta desconfianza de los habitantes respecto a la forma en que fueron reubicados aunque con menos certeza.



por un expresidente municipal de Jaltenango “si metes a un proyecto 100 pesos y parece de 10, no es una política exitosa”.

## El límite de la interpretación

A través de lo que he podido verificar, identifico que los fallos no son ocasionados necesariamente por un “simple” problema en la implementación de la política, por complejo que esto parezca. Existe un problema más profundo que tiene relación con los límites que existen en la interpretación del DS que impide que se realicen formas concretas del mismo a través de una política. Tal es el caso de las CRS.

Es preciso reiterar la vaguedad del término de DS, lo que dificulta su interpretación. Como lo he planteado antes, el DS o duradero como se establece desde el Informe Brundtland, busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones, ello implica mucho más que solo el cuidado ambiental. Significa aquella preservación ambiental que sirve para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población presente y futura de acuerdo a un modo de vida, que se puede soportar con el cambio tecnológico, el ordenamiento social y el control del ambiente. Supeditar el DS a un solo elemento, el medioambiental, es limitar aún más el entendimiento del término.

Desde la ley de la que emanan las CRS, se establecen términos que hacen alusión continua al DS y a distintos elementos que lo constituyen. Dentro del programa institucional para las CRS se alude a un DS conforme a los lineamientos de la ONU. Se señalan como principios rectores de la ley: la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la participación social, el reconocimiento a la diversidad y el fortalecimiento institucional. Conceptos como áreas naturales protegidas, conservación, desarrollo regional, ordenamiento ecológico, participación ciudadana, sustentabilidad y zona dispersa, son manejados desde el decreto 125 y son importantes para entender la interpretación del DS en la ley. Su uso constante a lo largo de la misma y sus fallos en este nivel interpretativo contienen un rezago en materia social y ambiental, centrándose en lo relativo al elemento económico que, por ende, también resulta ser insuficiente y deficiente.

Ejemplo de este rezago, es el capítulo dedicado a la Sustentabilidad de las CRS que integra del artículo 51 al 54. En estos no se menciona la conservación ambiental, no obstante que en los apartados anteriores se hace reiterativo el uso de la idea del cuidado ambiental. Esto hace evidente la gran gama de elementos que hacen inconsistente al DS al momento de bajarlo a su forma concreta, lo cual es visible en muchos de los artículos del decreto de ley de las CRS.

## El límite del discurso

Dentro de los tres niveles analíticos en los que he dividido este artículo, el referente al nivel intrínseco o discursivo es indispensable para comprender los dos anteriores niveles. La CRS no puede más que heredar los límites que desde su implementación e interpretación tiene el discurso del DS. Hajer (1995) menciona, respecto al cierre del discurso o construcción del problema, seis esferas o categorías que se encuentran impresas en el discurso oficial y que encuentro en la política de las CRS en Chiapas.

La primera involucra un cambio hacia la modernización ecológica que viene desde la elaboración técnica de las políticas ambientales con una visión economicista dominante y con la idea del que contamina paga. En este sentido, las CRS contienen a lo largo de todo discurso la idea implícita y explícita de la conservación ambiental con fines precautorios que se contrastan con la implementación de la política que tiene más bien fines correctivos. Es decir, a lo largo de la ley se verifica la necesidad de reubicar a las comunidades con fines de mejorar su calidad de vida, ya sea por la propia dispersión que genera pobreza o, de manera adyacente, por las comunidades que se encuentran en zonas de alto riesgo. Sin embargo, la política se aplica en zonas que ya han sido colapsadas por algún desastre y que hace indispensable el traslado de la población a lugares presumiblemente más seguros.

La segunda categoría, involucra el papel de los científicos y su función a lo largo del problema construido y la solución al mismo. Los diagnósticos dan o quitan legitimidad y hoy día, ante la evidencia de los malos resultados, a los científicos no les queda más que contrarrestar con una crítica retórica poco profunda las causas y consecuencias de la “errónea” aplicación de un concepto y de las acciones que implicó, ante una población decepcionada, nuevamente, de los proyectos gubernamentales que van y vienen en cada periodo electoral.

La tercera esfera es el nivel microeconómico, que señala que la idea del abandono de la prevención del medio ambiente aumenta el costo de esta prevención. En este sentido, las CRS representan la idea amplia del DS que incluye al medio ambiente de manera subyacente al objetivo económico, de modo que el costo de no prevenir el agotamiento de los recursos se vuelve en contra del propio sistema. La sustentabilidad se convierte en una solución que da la posibilidad de prolongar el sistema, pero se contrapone con el propio sistema que requiere de la depredación del medio y la sobreexplotación de los recursos para su reproducción.

La cuarta categoría es la referente al nivel macroeconómico, un nivel ecomodernizador en donde se piensa a la naturaleza como un recurso público en lugar de la idea de un recurso libre que puede usarse indiscriminadamente. Tal es la idea que se resalta en el Informe Brundtland

sobre el despilfarro de la naturaleza y la visión modernizadora de la racionalización del uso de los recursos. Esta visión modernizadora de los límites del sistema a partir de los límites que impone la naturaleza se generaliza y se trata de aplicar a espacios de distintas dimensiones, cuando su trato debe ser distinto.

La quinta esfera supone que las políticas cambian también la idea que generan sobre la naturaleza como un pozo sin fondo por la idea de la prevención de la contaminación en la que los instrumentos estadísticos dan bases para la viabilidad ilimitada. Se trata de legitimar a partir de datos duros que consolidarán la idea respecto al riesgo y a la marginación como forma de justificar un proyecto de política. Sin duda esto formó la visión de un problema a resolver.

Por último, la modernización ecológica implica un cambio en las prácticas participativas, lo cual nuevamente encierra la aceptación general de un problema que, por conciencia colectiva es un problema resoluble a partir de la toma de decisiones de las poblaciones implicadas. Las CRS se anunciaron como un proyecto que solucionaría problemas con una visión integral, que ni el más escéptico podría dudar sobre su aceptabilidad y factibilidad. Sin embargo, no incluyó la decisión de los receptores de dicha política.

De ese modo, el discurso del DS impregna las políticas que se generan en su nombre. Los límites de la política de las CRS, tal como la noción del DS, no pueden ser superados desde la implementación, desde la interpretación ni incluso, desde el replanteamiento del propio discurso. Los límites que presenta tienen un origen más profundo que solo se puede intentar resolver a partir de la reconstitución del propio sistema que requiere de las contradicciones que esta noción genera en sí misma para su reproducción.

## Conclusiones

Haciendo una recapitulación sintética de lo identificado durante esta investigación resalto desde el trabajo teórico y práctico los siguientes hallazgos:

- Las CRS se generan por una política encaminada al DS llevando consigo las visiones generales del discurso original que legitima la forma de percibir y aceptar ciertos problemas como preocupaciones generales.
- Únicamente en la CRS Santiago el Pinar, el problema de la dispersión funcionó como justificación. En las otras tres fueron desastres como deslaves o aludes los que provocaron la reubicación de la población en estos nuevos espacios urbanos.

- En las CRS se reproduce la idea de una universalidad en el modelo de desarrollo urbano que se adopta y adapta para las zonas rurales ignorando los procesos históricos en la conservación de su cultura y ambiente. Este límite se encuentra también en los proyectos productivos pero no en los que implican desarrollo social de forma tangible. La salud, la religión y el entretenimiento se consideran parte de un desarrollo rural y urbano que genera cohesión social.
- En ambos discursos, el original y en la política de las CRS, existe una constante contradicción entre los objetivos económicos y los ambientales que se confrontan desde el discurso, la interpretación y en la implementación.
- La vivienda es uno de los elementos más interesantes dentro de las CRS, que resulta ser un ejemplo y síntesis del DS en estos espacios. Se crea con las visiones más claras del discurso original, se interpreta desde lo que se considera que significa sustentabilidad con los problemas conceptuales que encierra en sí mismo el término y, al momento de la implementación, las luchas y los intereses hacen que las acciones encaminadas a la sustentabilidad se disuelvan y se conviertan en cualquier cosa menos en una política enmarcada en el DS, convirtiendo estos espacios rurales a la dinámica urbana la hacerlos funcionar como unidades habitacionales periurbanas, llegando incluso a la especulación en el mercado del suelo.
- La vivienda es el elemento que hace que las CRS sigan funcionando y tengan cierta vida, a excepción de Santiago el Pinar, en la que las viviendas no están habitadas. A esto coadyuvó la forma cómo se infundió el temor de vivir en sus comunidades de origen por resultar zonas de alto riesgo, a pesar de que los hombres han permanecido trabajando en ellas y, en muchos casos, viviendo entre semana en dichos lugares. Las mujeres jóvenes y niños son los que habitan de forma permanente en las ciudades rurales.
- Existe de forma reiterada un rezago en materia ambiental desde el propio discurso original que se refleja evidentemente en la política de las CRS subordinada a la visión economicista con la que se desarrollan estos espacios.

De esta forma, la política de las CRS presenta problemas para el logro de sus objetivos desde el nivel discursivo al impregnarse de los propios límites del DS: confronta o subordina los objetivos ambientales a los económicos; concibe una única y universal forma de desarrollo; tiene la expectativa de control de problemas económicos, sociales y ambientales futuros; y piensa en formas administrativas de resolver los problemas ambientales sin cuestionar el modelo de desarrollo actual y los estilos de vida que genera.

Si bien la política supera parcialmente la interpretación del DS, concretando algunos elementos con un rezago ambiental y social, al momento de la implementación se modifican radicalmente los elementos rescatados y concretizados del DS. Esto hace que la política, en el proceso a su aplicación, no se ubique como una política encaminada al DS a diferencia de lo planteado en el proyecto y que se haya visto modificada a partir de la apropiación de la política por sus receptores que la transformaron en su propio beneficio, quedando lejos de su objetivo original.

## Referencias

- Alimonda, H. (2002). *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
- Atkinson, A. (1992). *The urban bioregion as sustainable development' paradigm*. Londres.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: CONAPO.
- Decreto 125 (2009). Ley de Ciudades Rurales Sustentables (última reforma 2010). *Periódico Oficial del estado No.137*. Chiapas, México, 7 de enero.
- Decreto 269 (2009). Decreto por el que se crea la Ciudad Rural Sustentable denominada Nuevo Juan de Grijalva. *Periódico Oficial del estado no. 177*. Chiapas, México. 24 de julio.
- De Castro, L. M. (2009). Crecimiento económico y medio ambiente. *Economía y medio ambiente*, 93-110.
- González, M. (2012). "Inaugura gobernador Juan Sabines tercera Ciudad Rural en Ixhuatán". *La voz del norte*. Texto completo, URL: <http://lavozdelnorte2012.blogspot.mx/2012/11/inaugura-gobernador-juan-sabines.html>. Última consulta 5 de enero de 2015.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of environmental Discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Instituto de Población y Ciudades Rurales. (2012). *Reglamento interior*. Periódico Oficial no. 372. Chiapas, México, 30 de mayo.
- Lauscomes, P., & Le Gales, P. (2014). *Sociología de la acción Pública*. de México: El Colegio de México.
- Leff, E. (2010). *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI.
- Lezama, J. L., & Domínguez, J. (2006). Medio Ambiente y Sustentabilidad Urbana. *Papeles de Población Vol.12 núm. 49*, 153-176.
- Maldonado, A. (2013). *Ciudad Rural Sustentable. Análisis de la pertinencia conceptual y viabilidad del programa*. Ciudad de México: Tesis de Maestría. El Colegio de México.
- Mandujano, Isaín (2012). "Ciudades rurales sustentables, el fracaso de Sabines". *Proceso*. Texto completo, URL: <http://www.proceso.com.mx/318070/ciudades-rurales-sustentables-fracaso-de-sabines>.

- Mires, F. (1990). *El discurso de la naturaleza. Ecología y política en América Latina*. San José, Costa Rica: DEI.
- O'Connor, J. (2002). ¿Es posible el capitalismo sostenible? En H. Alimonda, *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía* (págs. 27-52). Buenos Aires: Clacso.
- ONU. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Noruega: ONU.
- Padioleau, J. G. (1982). *El Estado en concreto*. Ciudad de México: FCE.
- Pickard, M. (2013). El ABC de las CRS en Chiapas: preguntas y respuestas sobre un programa gubernamental de destrucción y despojo. En M. Aguilar, C. Aguirre, & O. Avilés, *Depredación. Ciudades Rurales, comunidades intervenidas y espacios en conflicto* (págs. 159-184). México: Juan Pablos.
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de Desarrollo Sustentable. En G. Foladori, & N. Pierri, *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable* (págs. 27-81). de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Redacción CNN Expansión (2009). "México ya tiene su primera ciudad rural". CNN Expansión. Texto completo, URL: <http://www.cnnexpansion.com/obras/2009/09/18/mexico-ya-tiene-su-primera-ciudad-rural>. Última consulta 17 de marzo de 2015.
- Redacción Crónica (2011). "Chiapas inaugura su segunda Ciudad Sustentable Rural: Santiago el Pinar". *Crónica*. Texto completo, URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/569567.html>. Última consulta 17 de abril de 2015.
- Redacción La Jornada (2009). "Entregan Calderón y Sabinés la primera ciudad rural de Chiapas". La Jornada [cursivas]. México, 18 de septiembre.
- Reyes, M., & López, Á. (2011). Ciudades Rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes. *Argumentos vol. 24 no.66*.
- Satterthwaite, D. (1997). ¿Ciudades Sustentable o ciudades que contribuyen al Desarrollo Sustentable? *Urban Studies vol. 34*, 1-44.
- Staff sexenio (2012). "Inauguran Ciudad Rural Sustentable en Jaltenango La Paz". Staff Sexenio. Texto completo, URL: <http://www.sexenio.com.mx/chiapas/articulo.php?id=6771>. Última consulta: 17 de abril de 2015.
- Velázquez, R. (2012). "Santiago el Pinar: ciudad rural, el embuste". *Contralínea.com.mx*. Texto completo, URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/12/16/santiago-el-pinar-ciudad-rural-el-embuste/>. Última consulta 14 de febrero de 2015
- Weber, M. (2004). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo (versión digital)*. Ciudad de México: Premiá.
- Wilson, J. (2013). ¿Cómo pensar el espacio capitalista? En C. Aguirre, M. Aguilar, & O. Avilés, *Depredación: ciudades rurales, comunidades intervenidas y espacios en conflicto* (págs. 215-231). de México: Juan Pablos.
- Zebadúa, E. (2012). *Historia Breve. Chiapas*. Ciudad de México: FCE.



Recibido: 15 de marzo de 2016

Aceptado: 20 de julio de 2016

Editora asociada: Esperanza Tuñón Pablos