



## ***Organización campesina y gobierno municipal en México: retos y posibilidades***

*La lucha de las organizaciones  
campesinas por democratizar las instancias  
locales de poder las ha llevado a participar  
activamente en el terreno político y electoral.*

*Este artículo realiza un análisis  
de estos esfuerzos.*

Juan José Rojas Herrera

**S**in duda, el sector más afectado por la puesta en marcha del modelo de desarrollo económico "hacia afuera", implementado por la administración gubernamental desde 1982, ha sido el agropecuario, lo que ha traído como consecuencia el descenso drástico en los índices de bienestar de la población rural del país. En este marco, los escasos fondos destinados a la producción agropecuaria y al desarrollo del sector han sido canalizados a través de programas centrales (Pronasol, por ejemplo) que han tenido como una de sus vías de distribución a los gobiernos municipales.

---

Juan José Rojas Herrera es profesor-investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y Coordinador General del Grupo de Investigación y Servicio en Organización Rural y Cooperativismo Agrario (GIOCA).

Este hecho, aunado al creciente descontento existente en el campo mexicano por la falta de democracia, el caciquismo y la corrupción, ha generado una tendencia creciente de las organizaciones campesinas a colocarse en la perspectiva del poder municipal para desde ahí llevar a cabo sus propuestas productivas y lograr el acceso a los recursos y a los espacios de decisión que les afectan.

Tanto en las experiencias de acceso al poder municipal como en el ejercicio de gobierno encontramos una gran diversidad de condiciones y propuestas desde las cuales las organizaciones campesinas, partiendo de su identidad, han generado innovaciones —aún no sistematizadas— en los diferentes ámbitos del quehacer municipal que aportan nuevos elementos para la definición de la tarea de gobernar, para el establecimiento de mecanismos idóneos de articulación entre la población y el gobierno municipal, así como para el diseño y puesta en marcha de diferentes planes y programas de desarrollo local sustentable.

El objetivo del presente artículo consiste en destacar la indiscutible presencia del movimiento campesino<sup>1</sup> en la conducción democrática del gobierno municipal que contribuye así al desarrollo de un auténtico pluralismo en la gestión de las administraciones locales. Al mismo tiempo, se intenta presentar algunos de los principales obstáculos y limitantes que impiden el libre ejercicio del poder municipal por parte de las organizaciones campesinas y, finalmente, indicar algunos elementos básicos de una estrategia de transformación democrática de los municipios del país.

---

1 A lo largo de este trabajo al utilizar el término Movimiento Campesino, nos estaremos refiriendo exclusivamente a la acción colectiva vinculada con la gestión municipal que han desarrollado las denominadas organizaciones campesinas independientes, por lo cual, quedan excluidas de este análisis tanto la experiencia particular de las organizaciones campesinas ligadas al partido oficial (PRI), como la experiencia de aquellas organizaciones que han accedido al gobierno municipal a través del Partido Acción Nacional (PAN). Sin descartar la posibilidad de que en ambas vertientes de la lucha campesina por el poder municipal se puedan encontrar experiencias de un auténtico ejercicio democrático y autogestionario, por razones de carácter metodológico que tienen que ver con la necesaria delimitación de estrategias de acción electoral, según sus efectos reales en la democratización del mundo rural mexicano, hemos decidido concentrarnos exclusivamente en la experiencia del movimiento campesino independiente.

***Presencia del movimiento campesino en el ejercicio del gobierno municipal***

Como es sabido, desde hace por lo menos dos décadas, buena parte de las organizaciones campesinas independientes de nuestro país han incluido, dentro de su estrategia de acción colectiva, la lucha necesaria por la democratización de la vida municipal, como una medida tendiente a garantizar la puesta en marcha de sus propuestas productivas y como medio de acceso a los recursos y a los espacios de decisión política que les atañen de manera inmediata. En el medio rural, los municipios de Juchitán, Oaxaca, y Alcozauca, en Guerrero, son probablemente los dos casos con mayor tradición histórica en los que la lucha por la democratización de los municipios se ha mantenido como una constante hasta hoy. Motivados por estas experiencias pioneras, en los últimos años, sobre todo a partir del estallido electoral de 1988, se han multiplicado los esfuerzos de diferentes organizaciones campesinas alrededor de la lucha electoral y de la conducción democrática del gobierno municipal en diferentes estados del país, al grado de convertirse en una importante fuerza política, si bien no articulada y dispersa. La relación actual de los ayuntamientos y concejos municipales gobernados por ciudadanos provenientes o ligados a organizaciones campesinas aparece resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

| Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas |         |            |                     |                      |                |
|---|---------|------------|---------------------|----------------------|----------------|
| O.C.  | Partido | Estado     | Municipio           | Número de habitantes | Fin de gestión |
| UCD   | PRD     | Guanajuato | Acámbaro            | 112 450              | 31-XII-97      |
| "   | "       | Michoacán  | Maravatio           | 59 803               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Aporo               | 2 492                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Senguio             | 15 446               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Contepec            | 24 915               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Zacapú              | 63 085               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Arteaga             | 22 917               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Nuevo Urecho        | 8 816                | 31-XII-98      |
| "   | "       | Oaxaca     | San Lorenzo         | 4 798                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | San Jacinto Amilpas | 2 449                | 31-XII-98      |

| Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas |         |            |                           |                      |                |
|---|---------|------------|---------------------------|----------------------|----------------|
| O.C.  | Partido | Estado     | Municipio                 | Número de habitantes | Fin de gestión |
| UCD   | PRD     | Oaxaca     | Sta. María Texcatitlán    | 1 096                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Santiago Jamiltepec       | 16 451               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | San Agustín Amatengo      | 2 256                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Magdalena Tequisistlán    | 6 715                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Sta. María Zacatepec      | 14 533               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Sta. Cruz Itundujia       | 9 668                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | San Felipe Jalapa de Díaz | 16 452               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Loma Bonita               | 41 925               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Asunción Nochistlán       | 10 948               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | San Juan Colorado         | 7 326                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | San Juan Cacahuatpec      | 7 358                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Coicoyan de las Flores    | 4 914                | 31-XII-97      |
| "   | "       | Tlaxcala   | Xaloztoc                  | 13 500               | 31-XII-97      |
| UCD-CRDH  | "       | Veracruz   | Texcatepec                | 4 105                | 31-XII-97      |
| UNORCA  | PRD     | Guanajuato | Coroneo                   | 9 435                | 31-XII-97      |
| "   | PRI     | "          | Jerécuaro                 | 51 954               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | Apaseo El Grande          | 61 594               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | Tarandácuao               | 12 402               | 31-XII-98      |
| "   | PRD     | Michoacán  | Ziracuarétiro             | 10 844               | 31-XII-98      |
| "   | PRI     | S.L.P.     | Tamazunchale              | 100 211              |                |
| "   | "       | "          | Axtla de Terrazas         | 29 331               |                |
| "   | "       | "          | Metlapa                   |                      |                |
| "   | PRD     | Sonora     | Etchojoa                  | 73 689               | 12-X-97        |
| UNORCA  | PRI     | Veracruz   | Platón Sánchez            | 17 669               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | Cazones de Herrera        | 24 667               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | Chalma                    | 13 749               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | Mariano Escobedo          | 18 758               | 31-XII-97      |
| "   | "       | "          | La Perla                  | 13 103               | 31-XII-97      |
| "   | PRD     | "          | Tempoal                   | 34 839               | 31-XII-97      |
| OCIJ  | PRD     | Jalisco    | Cuquío                    | 17 469               | 31-XII-98      |
| COCEI   | PRD     | Oaxaca     | Juchitán de Zaragoza      | 66 414               | 31-XII-98      |
| CNPA  | PT      | Zacatecas  | Vetagrande                | 6 559                |                |
| OIT   | PRD     | Puebla     | Huehuetla                 | 14 272               | 15-II-99       |
| CIOAC   | PRD     | Chiapas    | Bochil                    | 16 148               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "          | Ixtapa                    | 13 203               | 31-XII-98      |

| Relación de ayuntamientos y concejos municipales gobernados por organizaciones campesinas |         |          |                    |                      |                |
|---|---------|----------|--------------------|----------------------|----------------|
| O.C.  | Partido | Estado   | Municipio          | Número de habitantes | Fin de gestión |
| "   | "       | "        | Huitiupán          | 16 109               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Jitotol            | 9 702                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Pueblo Nuevo       |                      |                |
| "   | "       | "        | Solistahuacan      | 17 490               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Las Margaritas     | 86 586               | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Rayón              | 5 431                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Solosuchiapa       | 6 417                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Pantepec           | 7 087                | 31-XII-98      |
| "   | "       | "        | Tapalapa           | 3 343                | 31-XII-98      |
| UGOCP   | PRD     | Veracruz | Ixhuatlán del Café | 17 208               | 31-XII-97      |
| CDP   | PRD     | Veracruz | Zaragoza           | 6 725                | 31-XII-97      |

Nota del Cuadro: Datos provisionales al 31 de enero de 1996.

|                    |               |   |
|--------------------|---------------|---|
| Siglas utilizadas: | <b>UCD</b>    | Unión Campesina Democrática.                                      |
|                    | <b>CRDH</b>   | Comité Regional de Derechos Humanos.                              |
|                    | <b>UNORCA</b> | Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas. |
|                    | <b>OCLI</b>   | Organización Campesina Independiente de Jalisco.                  |
|                    | <b>OIT</b>    | Organización Independiente Totonaca.                              |
|                    | <b>UGOCP</b>  | Unión General Obrero Campesina Popular.                           |
|                    | <b>CDP</b>    | Comité de la Defensa Popular.                                     |

Fuente: Dirección Nacional de UNORCA, CNPA y UCD, Centro Nacional de Desarrollo Municipal e INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*.

A los datos contenidos en el cuadro anterior habría que agregar los casos de municipios como los de Alcozaucan y Copalillo, en Guerrero —por citar sólo dos ejemplos relevantes—, en los cuales a través de las estructuras partidarias del PRD y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), respectivamente, se ha promovido la formación de distintas figuras asociativas entre los productores de ambos municipios, tales como uniones de ejidos, Sociedades de Solidaridad Social y cooperativas. Una situación semejante se presenta en el municipio de Atoyac de Álvarez, también en el estado de Guerrero, siendo, en este caso, la administración municipal la principal promotora de la organización campesina.

Asimismo, es necesario apuntar que las organizaciones campesinas señaladas en el cuadro anterior, así como la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) y algunas otras cuentan con un número importante de regidores en buena parte de

los municipios rurales del país<sup>2</sup> por lo que tienen, en consecuencia, una considerable influencia en el ejercicio del poder municipal. En este mismo sentido habría que agregar la participación de un número determinado de dirigentes campesinos como diputados, locales o federales. En este terreno destacan los casos de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coalición Obrero Campesina-Estudiantil del Istmo (COCEI), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDCCH).

Centrándonos en el análisis de la participación de las organizaciones campesinas en la conducción democrática de los ayuntamientos, de los datos señalados anteriormente se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La participación directa de las organizaciones campesinas a través de las presidencias municipales en la conducción de los ayuntamientos se produce actualmente en 53 ayuntamientos y concejos municipales de 11 estados de la República;<sup>3</sup> sin embargo, considerando su influencia indirecta a través de sus regidores, delegados y autoridades auxiliares de gobierno, puede afirmarse que cuentan ya con una presencia e influencia de alcance nacional.
2. El acceso al gobierno municipal lo han hecho las organizaciones campesinas recurriendo a las más diversas opciones partidarias, lo cual expresa la pluralidad existente en las estrategias de acción electoral de las organizaciones campesinas mexicanas. No obstante, cabe destacar que las organizaciones campesinas han recurrido, en primer lugar, a alianzas electorales con el PRD. En segundo lugar, a través del registro del PRI, y en tercer lugar, al registro de candidatos bajo las siglas de diferentes partidos minoritarios como el Partido del Trabajo (PT) o el PRT. En el caso del PRD, a pesar de ser la opción más privilegiada de acceso al gobierno municipal por parte de las organizaciones campesinas independientes, las cifras resultan poco significativas si tomamos en cuenta que actualmente este partido gobierna 181 municipios en todo el

---

2 De acuerdo con datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal existen en el país un total de 2 412 municipios. De ese total, alrededor de 70% posee poblaciones inferiores a los 20 000 habitantes, siendo considerados como municipios rurales en los cuales se concentra apenas 14.5% de la población nacional.

3 Hasta el 31 de enero de 1996, el número total de concejos municipales era de 27, distribuyéndose de la siguiente manera: 16 en Tlaxcala, ocho en San Luis Potosí, uno en Puebla, uno en el Estado de México y uno en Baja California.

- país.<sup>4</sup> De tal modo, las presidencias municipales que las organizaciones campesinas han ganado, a través del registro del PRD, representan apenas 20% del total de ayuntamientos gobernados por este partido.<sup>5</sup>
3. Salvo en los casos de Acámbaro (Guanajuato), Tamazunchale (San Luis Potosí), Las Margaritas (Chiapas), Etchojoa (Sonora), Juchitán (Oaxaca), Zacapú, Maravatio y Jerécuaro (Michoacán), que cuentan con una población mayor a los 50 000 habitantes, las organizaciones campesinas dirigen, en su mayoría, municipios con una población inferior a los 15 000 habitantes. Elemento importante para evaluar la influencia social de las organizaciones campesinas y criterio utilizado por los gobiernos de los estados para la asignación de las partidas presupuestales de los municipios.

### *Obstáculos en el ejercicio del poder municipal*

Si se considera el contexto marcadamente antidemocrático que distingue al régimen político mexicano, y el carácter primigenio como organización social de las organizaciones campesinas mexicanas, el saldo acumulado de estas experiencias puede considerarse, en términos generales, como positivo. No obstante, si colocamos el análisis de la experiencia de las organizaciones campesinas en la gestión del gobierno municipal dentro de un marco de referencia más amplio, que considere una serie de criterios de carácter cualitativo y situándolo en una perspectiva histórica, podemos observar que, en la mayoría de los casos, cuando una organización campesina consigue acceder al gobierno municipal no logra aprovechar esta posición de poder para consolidar el trabajo de la organización. Con relativa frecuencia se presentan distintos procesos de debilitamiento de la organización social, productos de una fuerte confrontación interna que, en ciertas circunstancias, deriva en lamentables procesos de escisión, cuya consecuencia más grave es el aislamiento y desprestigio ante la sociedad civil. En estas condiciones, la organización campesina no sólo es incapaz de promover proyectos de desarrollo regional, sino que incluso resulta incapaz de

---

4 La distribución de municipios gobernados por los demás partidos políticos, sin considerar a los 407 municipios que en Oaxaca se eligen bajo la modalidad de usos y costumbres, y seis municipios más de ese mismo estado con problemas poselectorales, es la siguiente: 1521 por el PRI, 222 del PAN y 48 por diferentes partidos minoritarios.

5 Cabe destacar que la oposición, en sólo dos años, aumentó su presencia en el gobierno municipal al pasar de un total de 238 municipios en 1994, que representaba 10% de los gobiernos locales, a un total de 478 municipios en 1996 que representan 20% del total de los municipios del país.

sostener el gobierno municipal, perdiéndolo en el siguiente periodo electoral. Diversos factores confluyen hacia este resultado, siendo importante destacar lo siguiente:

1. En algunos casos se accede al poder de manera prematura, o sea, sin la suficiente preparación. El acceso al poder municipal ocurre más por descuido, exceso de confianza, o por una fuerte división interna en las filas priistas que por méritos propios de la organización campesina. En estas condiciones el gobierno municipal les cae de sorpresa y tienen que gobernar sin contar con un proyecto de desarrollo municipal ni mucho menos con una planta calificada de funcionarios públicos confiables, cometiendo en dicho proceso de aprendizaje empírico una serie de errores que finalmente paga la sociedad civil.
2. No se establece una adecuada división del trabajo entre las tareas propias de la organización campesina y aquellas derivadas del ejercicio del poder municipal. A menudo sucede que los dirigentes principales de la organización campesina, al obtenerse el triunfo electoral, se convierten en autoridades o funcionarios del ayuntamiento, debilitándose en forma considerable el trabajo propio de la organización campesina, al carecer ésta de una amplia planta de cuadros intermedios capaces de sustituir a los dirigentes principales en la conducción del trabajo de la organización social.

En estas condiciones pueden producirse dos fenómenos inversos, o bien una significativa dependencia de la organización campesina respecto de las iniciativas emanadas del ayuntamiento, perdiendo, en consecuencia, su autonomía y su papel crítico y vigilante de la actuación de los gobernantes; o bien una creciente separación entre los dirigentes principales y su base social de apoyo, en este caso, la organización campesina. Esta última situación puede ser aprovechada por el sistema político dominante, a través del gobierno del estado, para promover diferentes procesos de cooptación sobre las autoridades municipales induciéndolos hacia un comportamiento o estilo de gobierno contrario a los principios que sostiene la organización campesina. El corporativismo, en el primer caso, y la cooptación estatal en el segundo, son los dos posibles resultados que pueden derivarse de una inadecuada relación entre el gobierno municipal y la organización campesina.

3. El sistema político dominante desarrolla una fuerte ofensiva en contra de los ayuntamientos dirigidos por la oposición; dicha ofensiva cobra diferentes manifestaciones, destacando las siguientes:
  - a) Discriminación, retraso y burocratismo en la entrega del presupuesto municipal tratando de ahogar económicamente la acción social del ayuntamiento.
  - b) Excesiva fiscalización y supervisión o, en su defecto, boicot abierto o disfrazado hacia las actividades desarrolladas por el ayuntamiento en todos los terrenos: obras públicas, impulso de proyectos productivos; actividades culturales y deportivas, etcétera.
  - c) Creación de estructuras de poder paralelas para la gestión de problemas inmediatos de la población con recursos provenientes del gobierno del estado o de las instituciones del gobierno federal.
  - d) Campañas de desprestigio en contra del ayuntamiento, utilizando principalmente la prensa, la radio y la televisión locales.
  - e) Política intimidatoria y persecutoria hacia las autoridades y funcionarios, así como contra los sectores de la sociedad civil más activos en la colaboración con el gobierno municipal.
  - f) Los funcionarios del gobierno estatal y federal introducen a las autoridades municipales dentro de una dinámica burocrática que los obliga a ausentarse durante largos periodos del territorio del municipio para atender la gestión de diferentes asuntos relacionados con el desarrollo municipal, con la consecuente pérdida de contacto con la población del municipio que puede ser presa fácil de rumores y suspicacias respecto de la actuación de sus autoridades.
4. No existen mecanismos de coordinación y comunicación permanentes entre las diferentes organizaciones campesinas que hayan desempeñado funciones de gobierno a nivel municipal en los distintos estados del país.
5. No existen convenios de colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones (ONG, centros de investigación, universidades, etcétera),

que tienen entre sus funciones el asesoramiento y la capacitación tanto de los ayuntamientos como de las organizaciones campesinas.

***Potenciar la capacidad de las organizaciones campesinas para ejercer el gobierno municipal***

En términos generales, lo que se requiere es una profunda reforma política y democrática que reconozca la posición central del municipio en el desarrollo económico, político y social del país, que ponga fin a la subordinación que éste padece respecto de los gobiernos estatales. Sin embargo, como dicha reforma democrática no será resultado de una graciosa concesión estatal, sino producto de la presión de la sociedad civil, en el corto plazo es necesario empezar a tomar algunas medidas que puedan permitir la constitución de una correlación de fuerzas favorable a la transformación democrática del municipio.

En este proceso democratizador, las organizaciones campesinas involucradas en funciones del gobierno municipal podrían hacer una valiosa aportación a través de las siguientes medidas:

1. Poner en común la experiencia particular de cada uno de los representantes de los ayuntamientos gobernados por organizaciones campesinas a través de los diversos medios: encuentros y foros de discusión e intercambio de experiencias, edición conjunta de diferentes medios de información y difusión, etcétera.
2. Discutir colectivamente el contenido de un proyecto integral para el ejercicio del gobierno municipal, poniendo el acento en la definición del carácter democrático y popular del ayuntamiento.
3. Valorar la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación permanentes entre los diferentes municipios gobernados por organizaciones campesinas, en la perspectiva de la integración de una federación nacional de municipios rurales que les permita ampliar su capacidad de interlocución ante los gobiernos estatales y federal.
4. Valorar la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre las diferentes instituciones que se dedican al asesoramiento y

