

2011



Mexican Rural
Development
Research Reports

Descentralización Participativa en ausencia de recursos:
Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Georgina Leticia Caire Martínez
Universidad Iberoamericana

Reporte 18

**Descentralización participativa en ausencia de recursos:
Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable**

Georgina Leticia Caire Martínez
Universidad Iberoamericana
georgina.caire@uia.mx

RESUMEN

Frente a la complejidad de las sociedades modernas, los gobiernos han buscado estrategias para mejorar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales. En aras de la legitimidad de las soluciones, su eficacia y oportunidad, se propone la creación de interfaces socio-estatales para asegurar la participación social a través de canales formales, en donde las diferentes demandas puedan ser expresadas.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable crea espacios formales a nivel federal, estatal y municipal para promover la participación de la sociedad rural en la planeación de su propio desarrollo. Específicamente, a los Consejos Municipales se les asigna la planeación del desarrollo rural y la tarea de definir la necesidad de convergencia de los diferentes programas sectoriales que intervienen en el desarrollo rural.

La pregunta central del estudio es si, bajo un *ambiente propicio* para la participación social, los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable realmente consiguen su propósito (detonar procesos de desarrollo rural bajo un enfoque territorial) y si producen las cualidades de los modelos de gobernanza democrática.

Se identificaron los incentivos institucionales y económicos de la política de desarrollo rural sustentable (vertiente municipalizada del Programa de Desarrollo Rural). Se observó el tipo de relaciones al interior de los cinco Consejos en municipios con características socioeconómicas y biofísicas diferentes. Como categorías de análisis se utilizaron capacidades institucionales y apertura a la participación social por el ámbito gubernamental y, por el ámbito social se destacaron motivaciones, capacidades y recursos.

Los resultados por tanto, se derivan de un análisis comparado entre estos Consejos. Se observa que el diseño institucional atiende una demanda de participación decreciente frente a un mayor nivel de capacidades y recursos de los actores sociales. También se observó que los Consejos donde los actores sociales cuentan con mayores capacidades y recursos son más propensos a exigir rendición de cuentas y transparencia a sus gobiernos. Y que los gobiernos locales, frente a una ciudadanía débil pueden ampliar su margen de discrecionalidad.

Los resultados muestran que el modelo de gobernanza democrática, bajo estas condiciones, no necesariamente se traduce en un escenario de poder compartido entre gobierno y sociedad. Aun tratándose de un ambiente propicio, Los Consejos no logran influir los espacios de decisión locales y la participación de los actores sociales queda acotada por las reglas de operación en el marco de un solo programa: el PDR. En este punto, el programa inyecta dinamismo a los Consejos, pero los gobiernos locales abren la discusión sólo en el espacio mandatado por las reglas de operación.

Asimismo, se observaron endebles indicios sobre la creación de redes de política pública (relaciones horizontales). De acuerdo con los hallazgos de este estudio, los factores que obstaculizan la formación de éstas redes son a) ningún actor ejerce liderazgo real como *promotor* para el desarrollo rural; b) ausencia de recursos económicos y financieros para llevar a cabo acciones de alto impacto; c) escaso poder de influencia en las instancias de decisión del gobierno municipal; y, d) ausencia de actores relevantes capaces de ejercer liderazgo, ofrecer certidumbre en los compromisos y bajar los costos para la cooperación y el intercambio de recursos.

Por tanto, existe una debilidad estructural de los Consejos que los excluye de la definición de acciones gubernamentales para el desarrollo local pero, de manera incipiente, logra establecer un diálogo entre actores sociales y funcionarios locales, se convierte en un mecanismo de control social que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas sobre los recursos asignados por el PDR y permite la expresión del descontento social dentro de cauces institucionales. Sin embargo, como resultado de los incentivos derivados del PDR, se observa que estas interfaces tienen menor demanda como espacios de participación en la medida que los actores cuentan con mayores recursos y capacidades organizacionales, lo cual es directamente proporcional al nivel socioeconómico del municipio.

Contenido

1. Metodología de la Investigación
2. La Política de Desarrollo Rural en México
 - a) *Antecedentes de la política de desarrollo rural*
 - b) *El surgimiento de la LDRS: entre la innovación gubernamental y la estrategia política*
 - c) *La Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Marco normativo para la política rural*
 - d) *El Programa de Desarrollo Rural: Presupuesto y Reglas de Operación*
3. Implementación de la política de desarrollo rural sustentable en el Estado de Guanajuato.
 - a) *Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable*
 - b) *Consejos Distritales para el Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato*
 - c) *Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable: Atribuciones, Integración y Representatividad.*
 - d) *Vertiente municipalizada del PDR en Guanajuato*
4. Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de Guanajuato: Estudio comparativo.
 - a) *Análisis comparativo contextual*
 - b) *Análisis comparativo de los CMDRS*
 - c) *Ámbito Gubernamental y la descentralización participativa*
 - d) *Ámbito social y su participación en los CMDRS*
 - e) *Impacto del PDR observado en los CMDRS*
 - f) *Algunas proposiciones sobre las relaciones entre variables*
5. Conclusiones Generales

Introducción

Los cambios institucionales realizados en México desde principios de los años noventa han redefinido la forma en que el Estado interviene en la economía agrícola y en el proceso de desarrollo del sector rural. Diversos estudios han señalado cómo, hacia finales de los ochenta, el Estado inició la adopción de reformas neoliberales que se caracterizan por la marginalidad de la agricultura en el contexto económico nacional, contrario a la función básica que la política desarrollista de los sesentas asignaba al sector agrícola: crear un excedente para transferirlo al sector industrial¹.

Pese a todo, estos cambios en las políticas dirigidas al sector rural no han sido suficientes para incorporar al sector rural en una dinámica de crecimiento económico. Contrario a las expectativas del discurso oficial, el actual marco institucional ha producido pocos impactos en el desarrollo de organizaciones productivas autónomas con capacidad para superar los estándares de pobreza en el campo. Hoy por hoy, México enfrenta una crisis de dependencia alimentaria que necesariamente obliga a fortalecer la capacidad productiva, agrícola y no agrícola, de las familias de menores ingresos y propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Al mismo tiempo, el incremento en la cobertura de servicios públicos básicos se mantiene como una obligación ineludible para los distintos niveles de gobierno. La atención integral de la problemática rural es un imperativo en el contexto actual.

En el contexto internacional, el surgimiento del concepto de “nueva ruralidad” propone dejar atrás la dicotomía entre lo rural y lo urbano, para denotar una forma concebir y comprender lo rural a partir de sus relaciones de interdependencia con las áreas urbanas, en un contexto territorial determinado². Esta concepción surge hacia finales de los noventa, al hacerse evidente que los procesos de globalización impactan negativamente en las zonas rurales provocando problemas de desigualdad y exclusión social.

Para lograr una gestión integral y multisectorial se propone el Enfoque Territorial de Desarrollo Rural, cuyo nexo con la perspectiva de “nueva ruralidad” es el uso del territorio como unidad de gestión estratégica para promover la planeación integral del desarrollo, acompañado de procesos de descentralización y modelos democráticos para la toma de decisiones con amplia participación social. En este enfoque, como veremos más adelante, el territorio es el marco decisivo para la acción, pero lo sustancial son las relaciones y las redes de actores (Gobierno y Sociedad) que puedan consolidarse en la construcción del bien colectivo.

Este trabajo se enmarca en el tema de la descentralización participativa como estrategia para impulsar el desarrollo regional desde lo local, en contextos democráticos. De acuerdo con la literatura revisada, el principal propósito de las experiencias de este tipo,

¹ Citando el trabajo de Sergio Reyes Osorio, Arturo Warman (1980:47) señala que a través de la política fiscal, el control de precios y el sistema bancario, entre 1942 y 1960, el sector agropecuario había transferido a la industria aproximadamente 3 mil millones de pesos. Para una descripción más detallada sobre los cambios en la economía política del campo, véase Blanca Rubio (1995)

² De acuerdo con IICA (2000) el concepto de “nueva ruralidad” surge del reconocimiento de los cambios producidos en el escenario rural. Los principales cambios son: acentuación del equilibrio reclaman políticas para incremento en los ingresos y el combate a la pobreza, necesidad de aprovechar el potencial del capital físico, cultural, humano y social de las áreas rurales atendiendo la especificidad de la unidades territoriales y avanzando del enfoque compensatorio y asistencial hacia la multisectorialidad de la acción con base en la integralidad de la planeación participativa a nivel local.

ha sido potencializar la capacidad de los gobiernos para impulsar procesos de desarrollo involucrando las capacidades y conocimientos de los actores de la sociedad civil³.

En la mayoría de los países latinoamericanos, en aras de la descentralización de las políticas públicas para la promoción del desarrollo local, se han creado espacios públicos formales para la participación social. En ellos, ciudadanos y representantes sociales discuten directamente con autoridades locales (municipales o estatales) y funcionarios delegados del gobierno federal sobre decisiones de inversión para mejorar la oferta de bienes y servicios públicos. Sin embargo, desde finales de los ochenta, las iniciativas de descentralización de recursos federales se han visto limitadas por la falta de capacidades institucionales en los municipios. Los argumentos oscilan entre aquéllos que opinan que la descentralización en tales condiciones abre la oportunidad a acciones de corrupción y favorece la posición de las élites políticas, y aquéllos que argumentan que los gobiernos locales producirán decisiones ineficientes ante la falta de información y experiencia (desconocimiento de mejores prácticas y de innovaciones tecnológicas). En todo caso se trata de esfuerzos de desconcentración de recursos para ser administrados por el municipio de acuerdo con objetivos y criterios definidos desde el gobierno central.

Ejemplos conocidos son las experiencias de Brasil y sus presupuestos participativos, la promoción de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural de Colombia promovidos por su Constitución desde 1993, y los consejos locales de planificación pública de Venezuela, entre otros. En México, son varios los programas públicos que promueven instancias para la participación social que constituyen mecanismos de control social en la implementación de programas públicos que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

En México, algunos ejemplos que han enriquecido la experiencia en el sector rural son el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM, después Ramo 33), el Programa de Fondos Municipales con participación del Banco Mundial y el Programa Microrregiones de SEDESOL. El resultado sigue siendo el mismo: implementación desarticulada de los programas federales sectoriales.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) decretada en diciembre de 2001 representa la adopción del enfoque territorial como respuesta del Estado mexicano a los problemas de desarrollo rural sustentable. Acorde con las teorías de desarrollo territorial, la LDRS incorpora una perspectiva territorial e integral del desarrollo rural e introduce una estructura de instancias de *participación social* a nivel federal, estatal y municipal, que constituyen la base de una nueva institucionalidad para promover la coordinación entre actores gubernamentales y sociales. En el centro de esta estrategia destaca la *descentralización* de la toma de decisiones en materia de desarrollo rural hacia los gobiernos subnacionales y municipales para que, en conjunto con los actores sociales y productivos, establezcan estrategias regionales que detonen procesos de crecimiento económico.

Los supuestos detrás del modelo son: 1) que los actores serán capaces de conformar una visión común sobre el desarrollo de su propio territorio y definir las acciones específicas necesarias para lograrlo (articulación lógica de demandas en términos espaciales y

³ Autores como Enrique Cabrero (2005), Luis F. Aguilar Villanueva (2006), y B. Guy Peters (2004), entre otros, han señalado la importancia que adquiere la participación social en el mejor desempeño de las funciones de los gobiernos pasando por el modelo de la Nueva Gestión Pública y la privatización de servicios públicos, hasta la gestión de redes de política pública y esquemas de gobernanza democrática.

temporales), y 2) que la oferta de programas públicos será capaz de responder atendiendo las necesidades específicas de cada región, mediante la colaboración institucional, la flexibilidad organizacional y cooperación entre actores.

En este trabajo argumentamos que esto no ha sido posible porque el proceso de descentralización participativo para impulsar el Desarrollo Rural Sustentable es insuficiente y el poder de decisión que traslada al ámbito local (municipios) no va acompañado de recursos suficientes para atender la problemática rural en sus dimensiones económica, social y ambiental. Con lo anterior, los actores rurales, lejos de convertirse en sujetos activos, siguen siendo considerados objetos de la política pública.

Aquí analizamos el marco legal y alcance real del proceso de descentralización, observando cómo se distribuyen los recursos (y el poder) a lo largo del proceso de implementación de la política pública de Desarrollo Rural Sustentable. Evidentemente, si la descentralización de tal poder de decisión estuviese acompañada de un traslado importante de recursos hacia los estados, sería probable observar un rol prominente de los gobiernos subnacionales en decisiones de desarrollo regional pero esto no es así.

¿Por qué no observamos esto? “*El diablo está en los detalles*” versa un refrán popular. A lo largo de este estudio encontramos tres razones: La primera es que el monto de los recursos descentralizados que se distribuyen a través de este enfoque es relativamente pequeño. La segunda es que la LDRS se instrumenta a partir de diversos programas y sólo uno de ellos *desconcentra* recursos desde el nivel federal para ser asignados al interior de los CMDRS. Finalmente, que tales asignaciones deben realizarse a partir de criterios alineados con objetivos y funciones preestablecidos por la autoridad federal. Frente a esta situación, las expectativas de factibilidad entre los actores son muy débiles para representar un incentivo en la formación de una visión común y el fortalecimiento de la sociedad civil y sus formas de organización en torno al desarrollo rural.

Hasta 2010, el principal instrumento de esta política pública (y que evidentemente sostiene el interés en la creación y mantenimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable⁴, es el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo (PDR-APC) a cargo de la SAGARPA. A través de sus reglas de operación y su presupuesto para proyectos productivos, este programa induce débilmente la transferencia del poder de decisión sobre el desarrollo rural que va, desde el gobierno federal, hacia el ámbito municipal. De acuerdo con el presupuesto 2007, los recursos municipalizados del PDR representaron tan sólo el 2.08% de los recursos del sector agropecuario y el 0.64% del total del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Ver Cuadro No. 18)

Por su dimensión económica, el PDR es un programa básicamente ‘indicativo’ para la descentralización de decisiones hasta el nivel local. El acceso está condicionado a la construcción de acuerdos entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil para definir una estrategia de desarrollo rural local como referencia para asignar los recursos del programa.

De aquí el problema al que el título alude: qué sentido tiene un proceso de descentralización participativa en ausencia de recursos si, como se observa en el

⁴ Esta situación ha sido señalada en diversas evaluaciones que realizadas por la FAO y la SAGARPA de manera conjunta. Véase los trabajos de Carlos Toledo Manzur “Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo” (2005) y “Todo el poder a los Consejos del Desarrollo Rural Sustentable. La municipalización del Programa de Desarrollo rural y los Consejos Municipales” (2006)

desarrollo, estos espacios cuentan con un presupuesto mínimo frente a la magnitud del problema, no solucionan los obstáculos para el acceso a capital, a nuevas tecnologías, al mercado, ni solucionan problemas de economía de escala. Además, su poder de convocatoria alcanza actores con poca capacidad de inversión (incluyendo al gobierno municipal), los cuáles carecen de facultades y capacidades institucionales para acceder a fuentes alternativas de recursos.

Este análisis se enmarca en los esfuerzos teóricos por estudiar, desde la dimensión política de la rendición de cuentas (Fox, 2007), los mecanismos para incluir la participación social para consolidar mecanismos de control social (Hevia 2006, Cunill 2002; Ackerman, 2004) necesarios para fortalecer procesos de toma de decisiones para el desarrollo regional, aportando evidencia empírica en la discusión del tema sobre gobernanza democrática (Fung y Wright, 2003).

Particularmente, en este trabajo nos interesa el espacio creado para la interacción de actores gubernamentales, económicos y sociales con la implementación del modelo de Desarrollo Rural Territorial propuesto por autores como Alain De Janvry y Elizabeth Sadoulet (2004).

En esta investigación nos propusimos analizar cómo son las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad rural derivadas del nuevo contexto institucional para combatir el problema de la pobreza en el campo, e indagar sobre las consecuencias políticas que se derivan de la implementación de la política de desarrollo rural sustentable como una política descentralizadora con alto contenido de participación social.

Diversos estudios sobre experiencias de descentralización participativa a través de espacios formales socio-estatales, señalan que el equilibrio en las relaciones depende de la *igualdad* de los actores en términos de derechos políticos y sociales (ejercicio libre de voto, libertad de asociación, libertad de expresión y acceso a la información pública), de sus recursos (información, organización, relaciones, etc.) y de la dependencia de recursos que se genere en la interacción. En la conformación de estos ambientes propicios, los gobiernos son un factor clave para la construcción del conjunto de oportunidades y medios para que los actores puedan participar activamente (Fox, 1995).

Consideramos pertinente poner a prueba estas proposiciones teóricas⁵ preguntando *si, bajo un ambiente propicio para la implementación de políticas públicas con alto contenido de participación social, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable pueden funcionar como mecanismos de gobernanza democrática y, en qué medida éstos espacios formales creados por el Estado, para la planeación participativa y la gestión de la acción colectiva, han logrado funcionar como espacios de decisión local adoptando el enfoque territorial de desarrollo rural propuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.*

⁵ Al respecto, Jonathan Fox (1995:12-13) señala la importancia de los “ambientes públicos propicios” para fomentar la participación social. Estos ambientes crean las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, con lo que reducen los costos para la acción colectiva y promueven formas de organización social más autónomas y estables en el tiempo: los mecanismos de participación más exitosos se encuentran donde los ciudadanos están bien organizados, por lo tanto “...el factor determinante es primero la organización societal más que nuevas estructuras institucionales”. Otros autores que destacan la importancia de estos aspectos fundamentales para el desarrollo de una sociedad civil autónoma son Nuria Cunill (2004) y Alberto Olvera y Ernesto Isunza (2004). Sobre las capacidades y recursos de los actores sociales véase también el trabajo de Fabio Velásquez (2008) y la tesis de Dionisio Zabaleta (2007)

Para contestar esta pregunta se utilizó una muestra heterogénea de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable dentro de un contexto estatal que se presenta relativamente más abierto a la participación social, se observaron las relaciones expresadas en su interior como *interfaz* en las que se materializa el encuentro entre actores gubernamentales interinstitucionales (federales, estatales y municipales) con las organizaciones sociales y productivas locales. Temporalmente, se abarcó el proceso de institucionalización que han seguido desde su creación en 2002 hasta el año 2007.

De acuerdo con la literatura, la gobernanza democrática se caracteriza por la expresión de una acción colectiva, incluyente y con capacidad para crear acuerdos consensuados en torno a un objetivo común y para tomar decisiones sobre las acciones necesarias para alcanzarlo. Asimismo, denota la existencia de una interfaz donde las relaciones entre los actores son de cooperación y coordinación.

La hipótesis que guía esta investigación es que en un ambiente propicio para la participación pública, las interfaces socio-estatales pueden producir distintos tipos de relaciones. Las relaciones entre actores gubernamentales y actores sociales pueden ser de cooperación y coordinación, directivas, autoritarias y/o clientelares. Esto dependerá de la apertura de las autoridades gubernamentales hacia la participación social y de los recursos y capacidades organizativas de los actores sociales para participar activa y propositivamente en estos espacios.

En la observación a través de los CMDRS, se analizaron las siguientes dimensiones:

- a) Cómo es la interacciones entre los actores involucrados, al enfrentar distintas visiones del mundo (intereses, experiencias, y expectativas)
- b) Cuáles son y cómo influyen los incentivos derivados del PDR y su implementación?
- c) Cuáles son los intereses que predominan en el ámbito gubernamental y en el ámbito social
- d) Cuáles son las capacidades reales que, como sociedad, tienen para transformar su realidad en el futuro deseado (conocimientos y recursos).

Este documento consta de cinco secciones. En la primera se presenta la metodología aplicada para recolectar los datos necesarios para llevar a cabo la investigación. En la segunda sección se analizan los antecedentes de la política de desarrollo rural en México y las atribuciones y obligaciones que determina el actual marco institucional. En la tercera sección, se presenta el análisis del proceso de implementación de la política de desarrollo rural sustentable y de la distribución de recursos en el estado de Guanajuato y sus municipios. En un cuarto apartado se presenta el análisis comparado que se desprende de la observación de las relaciones al interior de los CMDRS. Finalizamos con una sección en donde se muestran las conclusiones que se derivan del estudio destacando la principales tendencias y los obstáculos que desvían los objetivos de la política de desarrollo rural en el contexto de esta entidad federativa.

1. Metodología de la Investigación

Esta investigación inició con una reconstrucción del surgimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 y el análisis del marco legal que da sustento a las a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), los cuales representan espacios socio-estatales para la articulación territorial de los programas públicos del sector rural a través de la discusión y el diálogo entre actores locales. El conocimiento de los antecedentes inmediatos de la Ley son de utilidad para comprender cuál es el origen de este impulso descentralizador en la política de desarrollo rural y porqué a pesar del reconocimiento y aceptación de esta estrategia sólo contempla la municipalización del Programa de Desarrollo Rural (PDR).

En un segundo momento se analizó el PDR por ser el único subprograma de Alianza para Campo que pasa por los CMDRS destinado a promover la inversión productiva, fomentar la organización de empresas rurales e incrementar las capacidades en el medio rural. Aunque el monto de los recursos transferidos a los municipios representa en promedio, apenas el 1.5% respecto a los ingresos municipales totales, la posibilidad de decidir sobre éstos, este un factor determinante en la consolidación de los Consejos y en el aprendizaje de los actores. El análisis se centra en el diseño (reglas de operación) y los incentivos que de él se derivan a lo largo del proceso de implementación, con especial atención en la asignación de recursos económicos entre estados y municipios beneficiados.

Finalmente, con el propósito de conocer cómo interpretan los actores la participación social al interior de los CMDRS, se realizaron entrevistas a actores gubernamentales y sociales que se reconocen como miembros de estos Consejos. Se trata de indagar si, la utilidad de estos espacios para fomentar la participación social y promover la coordinación con los actores locales e impulsar procesos endógenos de desarrollo local.

Siendo nuestro propósito observar estos aspectos en un ambiente favorable a la participación social se seleccionaron cinco municipios representativos del Estado de Guanajuato⁶ y se aplica el método comparativo para el análisis de los CMDRS. Se elige Guanajuato, por tratarse de una de las entidades federativas que, al menos formalmente, durante los últimos 10 años ha impulsado la participación comunitaria en las decisiones de inversión pública a nivel estatal y municipal, continuando con el modelo participativo que, en su momento, aplicó el PRONASOL desde 1989.

Los municipios se seleccionaron, aplicando Análisis de Componentes Principales y el Análisis de Clusters utilizando indicadores relacionados con sus condiciones socioeconómicas, productivas y biofísicas (variable independiente). El propósito fue

⁶ El Estado de Guanajuato, en relación con el escenario nacional, cuenta con una sociedad rural organizada, incluyendo organizaciones agropecuarias autónomas y una amplia red de organizaciones sociales cuyas acciones se centran en el trabajo comunitario para el desarrollo. La localización de esta entidad ha favorecido el desarrollo significativo de sus vías de comunicación, tales como autopistas, carreteras, caminos rurales, lo cual resulta de gran importancia para la comercialización de sus productos manufacturados y agropecuarios. En el contexto político, esta entidad fue una de las primeras en experimentar innovaciones gubernamentales derivadas de la alternancia política desde 1991, manteniendo una estabilidad política y social relativamente aceptable. Finalmente, en esta entidad destaca el proceso de municipalización impulsado entre 1995 y 2000 que promovió abiertamente la descentralización y la creación de instituciones para mejorar la transparencia en el manejo de recursos públicos, así como la rendición de cuentas gubernamental⁶, aun cuando en la práctica su desempeño quede sujeto a discusión.

poder contrastar el desempeño de los Consejos Municipales que, si bien están sujetos a una misma forma de gestión pública a nivel estatal, podrían mostrar diferencias derivadas de las actividades productivas de los actores locales, del tipo de productor predominante (agricultor o campesino), de la capacidad de organización de sus miembros, o de los recursos naturales disponibles y/o del nivel de desarrollo económico del propio municipio⁷. Así, las dimensiones que se observan son:

Relaciones al Interior de los CMDRS

- a) Construcción de una visión común y acuerdo en los medios técnico factuales para transformar su realidad.
- b) Cooperación y coordinación para la articulación de demandas sociales.
- c) Diseño institucional y reglas para la operación (distribución de poder y recursos): integración, toma de decisiones y asignación de recursos.

Ámbito Gubernamental

- a) Actitud hacia la participación social: redes y comunidades de política pública
- b) Capacidades institucionales (desarrollo institucional, acceso a recursos, información)
- c) Condiciones estructurales (estabilidad política, presupuesto, programas propios para desarrollo local)

Ámbito Social

- a) Motivaciones: percepción sobre la importancia de la participación
- b) Capacidades organizacionales y de gestión.
- c) Recursos económicos, tiempo, educación, información.

Se trabajó con entrevistas semi-estructuradas cuyo guión tratará de indagar sobre cómo se expresa la colaboración intergubernamental e interinstitucional y cómo son las relaciones entre el gobierno local y los actores sociales, al trasladarse el poder de decisión sobre el desarrollo de las áreas rurales al ámbito local, incluyendo aspectos económicos, sociales y ambientales, en espacios formales para el encuentro y el diálogo entre gobierno y sociedad civil.

Asimismo, en cada CMDRS se revisó el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, las actas de Sesiones y se llevó a cabo una Observación presencial de las sesiones de los CMDRS. Las entrevistas se aplicaron a los siguiente grupos de actores.

- Miembros de Consejos Municipales de DRS (3 grupos: representantes institucionales, representantes productivos y representantes sociales rurales).
- Funcionarios de los Distritos de Desarrollo Rural y otras autoridades estatales.
- Representantes ejidales y de asociaciones que no participan.
- Entrevistas con actores de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural en el Estado de Guanajuato.

⁷ Considerando que las asignaciones redistributivas para el desarrollo son acciones de intervención externa que involucran múltiples intereses y recursos, los procesos decisorios por consenso no necesariamente son escenarios frecuentes. Con esta selección se trató de identificar si los diferentes contextos socioeconómicos y biofísicos determinan ciertos tipos de relaciones socio-estatales, y cómo afectan en los procesos de desarrollo.

2. La política de Desarrollo Rural en México

a) *Antecedentes de la Política de Desarrollo Rural en México*

Los antecedentes de la política de desarrollo rural en México los encontramos en los diferentes programas públicos implementados por los gobiernos en el pasado. Sin embargo, al contrastar el discurso y la implementación de estos programas se hace evidente la discordancia que, por un lado concibe la participación de productores y campesinos como un activo indispensable para el éxito de la política y, por el otro, la debilidad de las instituciones formales y las relaciones de poder informales entre actores locales dan cuenta de la existencia de relaciones clientelares y de un modelo de gestión altamente centralizado y autoritario.

Entre las experiencias que buscaron darle un tratamiento integral a los problemas del desarrollo rural se encuentran el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973-1982), el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en 1985 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (1980-1982).

Sin embargo, la fórmula de estos programas resultó difícil de instrumentar en un régimen de gobierno altamente autoritario y paternalista, una administración pública centralizada y una sociedad civil incipiente dominada por el paternalismo, el clientelismo y el cacicazgo político. En los hechos, de acuerdo con Cernea (1993), los habitantes de las comunidades sólo fueron invitados a trabajar en las obras públicas y, con suerte, a definir las, sin involucrarla en el control y monitoreo de recursos y acciones.

En el sexenio 1988-1994, la política rural escindió nuevamente las estrategias de intervención en el campo. Por un lado, el Programa Nacional para la Modernización del Campo (PRONAMOCA 1989-1994) para el fomento del sector agropecuario con una focalización en los productores con potencial productivo y la exclusión de los productores de subsistencia⁸; y, por el otro, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1989-1994) para atender los aspectos de bienestar social. Su objetivo fue atender a la población campesina en zonas de alta marginación y pobreza, promoviendo, a través de sus programas, la organización social como condición para el acceso a los programas de asistencia social.

En la siguiente administración, (1995-2000) se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con énfasis en la familia como unidad de acción, para convertirse en el Programa OPORTUNIDADES en el 2000-2006; mismo que subsiste en la actual administración 2006-2012. Por otro lado, las acciones tendientes a la producción y al desarrollo regional se incorporan a través de los programas de desarrollo rural de *Alianza para el Campo* a cargo de la SAGARPA desde 1996.

Para llevar a cabo su estrategia descentralizadora, Alianza para el Campo creó los Consejos Estatales de Fomento Agropecuario e incorporó medidas que promovieron la descentralización de los recursos para atender los problemas del campo hacia los estados, apoyándose en la organización económica de los productores. Se redujeron considerablemente los apoyos a “fondo perdido” y se introdujo un esquema de

⁸ El primero tuvo como objetivo la reorientación y modernización de las actividades agrícolas a través del uso de tecnología, el fomento de una visión empresarial de la producción y la liberalización del mercado de tierras. Este programa planteó esencialmente el apoyo a la industria rural y la agroindustria, en los principales corredores agroindustriales.

cofinanciamiento entre el gobierno federal, gobiernos de entidades federativas y productores.

Alianza para el Campo es un programa que ha sobrevivido las administraciones de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), aunque no sin reestructuraciones internas. La más importante fue la de 2003 realizada a propósito de la Ley de DRS, cuando se creó el Programa de Desarrollo Rural de operación municipalizada a través de tres programas básicos: Inversiones Productivas (PAPIR), Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y Fomento Empresarial para Organizaciones Rurales (PROFEMOR). Estos programas conservan una visión de producción agropecuaria que incluye el requisito de aportación de recursos complementarios por parte de los beneficiarios de los proyectos y su asignación quedó a cargo de los actuales Consejos Estatales y Municipales de DRS, creados por dicha ley.

Sin lugar a dudas, este cúmulo de experiencias, directa e indirectamente, estuvieron presentes en las discusiones sobre la necesidad de una nueva política de desarrollo rural para el campo mexicano. Todas ellas coincidieron en la necesidad de reconocer las capacidades y el conocimiento de los actores locales, considerando que, al ser los principales afectados por los actos y decisiones de la política pública, deben estar involucrados en las decisiones que les atañen directamente.

El empoderamiento de actores locales, la creación de espacios abiertos a la participación y una creciente autonomía de las organizaciones sociales y económicas son elementos que se convierten en denominador común de las diferentes experiencias participativas. Asimismo, destaca la necesidad de asociación y coordinación entre actores gubernamentales para emprender proyectos de desarrollo rural integrales; desafortunadamente, el camino para lograr esta convergencia sectorial presenta obstáculos diversos de índole organizacional. Finalmente, estas experiencias también coinciden en la necesidad de fortalecer la institucionalidad local además de la organización de la sociedad civil como contraparte.

Estos elementos son condición necesaria para hacer funcionar los esquemas de rendición de cuentas de las instancias de gobierno local, para sensibilizar a las autoridades gubernamentales hacia las demandas locales, de tal manera que respondan con mayor eficiencia y eficacia desde la administración pública.

Por otro lado, el Ing. Antonio García Subsecretario de Desarrollo Rural de la SAGARPA, actor que dirigió el proceso de negociaciones para la aprobación de la LDRS, señaló que fueron dos las experiencias que sirvieron como paradigmas para el diseño institucional de la LDRS: la experiencia de municipalización en el Estado de Guanajuato desarrollado durante el periodo del gobernador Carlos Medina Plascencia en 1991 y el Programa LEAD de la Comunidad Económica Europea.

El primero fue instrumentado por Luis Fernandez Godard, Presidente de la Fundación de Desarrollo Guanajuato, A.C. (filial de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural Sustentable). Para la atención de las áreas rurales, éste proceso construyó un red de consejos comunitarios, de polo de desarrollo y municipales a través de los cuales se deciden las obras de infraestructura para mejorar los servicios públicos en las comunidades. Éste programa continuó durante la administración de Vicente Fox como gobernador de Guanajuato, bajo el nombre de Programa de Inversión para el Financiamiento del Desarrollo Rural (PIFIDER). Actualmente, este programa lleva el nombre de FIDER (Fideicomiso para el Desarrollo Rural) y/o Programa de Atención a Comunidades Rurales (PACR) pero aún conserva las estructuras para la participación de la sociedad rural.

La segunda experiencia, el LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rural*), es conocida por varios actores que han tenido contacto con la experiencia europea. El caso español fue especialmente importante. Este programa surgió a finales de los setenta con resultados concretos hacia principios de los noventa. Basa su estrategia en grupos de actores locales que, en esencia, son estructuras de participación social en donde se validan y reconocen las prioridades del desarrollo rural a nivel regional y, posteriormente, se encargan de gestionar los recursos necesarios.

Ambas experiencias dirigieron las propuestas del equipo gubernamental a nivel federal, encabezado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA y, eventualmente, encontraron eco en las experiencias nacionales, aún cuando resultaba evidente que había que desarrollar una cultura de participación y fortalecer las instituciones locales para asegurar los derechos políticos y civiles de los productores, especialmente de aquéllos con menores recursos. En este proceso destaca el hecho de que los actores en diálogo reconocieron la importancia de hacer coincidir a los actores gubernamentales y privados para asegurar la rendición de cuentas y hacer más transparentes las decisiones de la acción gubernamental (Fox, 2007)

b) El surgimiento de la LDRS: entre la innovación gubernamental y la estrategia política

La discusión pública que llevó a la creación de la LDRS se derivó de un proceso coyuntural político que no respondía a una intención real y explícita de impulsar un modelo innovador para resolver los problemas del campo. El Ing. Antonio Ruiz García, Subsecretario de Desarrollo Rural de la SARAGPA, afirma que la ley representa, básicamente,

“...una salida política, táctica para resolver un evento que hubo en el último sexenio del priísmo. [...] La ley surge más, por una circunstancia política, (un) antídoto a una ley previa...que por una convicción de la sociedad política nacional de querer tener una ley de desarrollo rural innovadora y novedosa [...] Fue una ley que había quedado viva, que se tuvo que vetar, y luego ya sentados a la mesa, había que tener un producto nuevo y en ese producto nuevo se crea la LDRS”.

La situación coyuntura se derivó de un proceso legislativo impactado por el cambio de gobierno y de partido político, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo. Siendo un tema de alta sensibilidad social, se crearon las condiciones para abrir una discusión pública en la que se introdujo el concepto de desarrollo rural considerando los aspectos de bienestar social y de fomento productivo. La discusión giró en torno a temas como eficiencia, descentralización y poder, participación social, transparencia y rendición de cuentas, y apoyos al campo, a partir de los cuales se delinearon las nuevas reglas del juego.

Desde 1998, Diputados Federales de la LVII Legislatura y actores sociales (asociaciones profesionales, productivas y académicas) iniciaron la discusión para atender los rezagos en materia de desarrollo rural⁹, con el fin de crear una ley marco que reglamentara el contenido de la fracción XX del artículo 27 constitucional e

⁹ La Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura (1997-2000) recibió en su primer periodo de sesiones las siguientes iniciativas de ley para su estudio, análisis y dictamen: Iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada el 11 de diciembre por diputados federales del PAN, PRD, PVEM y PT; Iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada el 13 de diciembre por el PRI; y la Iniciativa de Ley General Agropecuaria y Forestal presentada al pleno el 28 de octubre de 1999, por diputados del PAN

impulsara el desarrollo de las áreas rurales. La idea surgió esencialmente de la iniciativa de los legisladores del PRI y el PRD. El PAN se sumó posteriormente.

El nuevo proyecto de la Ley de Desarrollo Rural (LDR), a pesar de sus deficiencias jurídicas y contradicciones en el diseño institucional, fue aprobado en distintos momentos por las fracciones de los principales partidos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. El proceso legislativo de esta ley se empató con un escenario político en el que por primera vez en 70 años se verificaba un cambio de partido en el Ejecutivo Federal. El resultado fue una ley que sobrepasaba los medios organizacionales e institucionales para hacer cumplir los mandatos:

“La paradoja es que la LDR fue votada en ambos casos por partidos de oposición, incluso por el propio PAN. En esencia significaba que no era una ley analizada de fondo, era una ley para meter una zancadilla a aquél que estaba en el Poder Ejecutivo...”¹⁰.

El único actor que no la había votado a favor era aquél al que le tocaba implementarla: el Ejecutivo Federal. Siendo una ley que regresaba a la lógica de intervención estatal de los setenta y que requería millones de pesos para su cumplimiento, comprometía singularmente las actuales capacidades del gobierno. En consecuencia, el Ejecutivo Federal devolvió la LDR a la Cámara de Diputados (cámara de origen) acompañándola de las observaciones para su modificación.

El PAN, gobierno y partido, tuvieron que actuar estratégicamente para aprobar una ley congruente, no sólo con su ideología, sino susceptible de ser instrumentada con los recursos legales, financieros y administrativos del gobierno; que además consiguiera la aprobación de los actores involucrados, los cuales no necesariamente incluían a la población rural, sino a aquéllos con influencia en el proceso legislativo y a aquéllos con capacidad de acceder a los medios masivos de comunicación.

Fue entonces que el Ejecutivo Federal se erigió como interlocutor principal en el diálogo con los diferentes actores del contexto político. En el proceso de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se escucharon diferentes voces desde el gobierno y la sociedad. Por un lado, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, se convocó a las diferentes dependencias involucradas en el desarrollo rural para aportar ideas y propuestas (SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL, SCT, entre otras) obligando a una concertación interna del Poder Ejecutivo para trabajar en una solución factible en lo político y lo administrativo.

Como resultado de las discusiones se agregó a la ley el término de ‘sustentable’ con lo que se imprimió un nuevo enfoque ideológico que redundó en el concepto de integralidad. El consenso obtenido por esta LDRS se logra, finalmente, manejando un concepto de desarrollo rural, más allá del fomento agropecuario. Primero, se introduce el concepto de territorialidad que obliga a reconocer la dispersión y la diversidad entre las distintas regiones que conforman el territorio, lo que implicó el reconocimiento de la necesidad de generar soluciones únicas adecuadas a las condiciones específicas de cada región o municipios. En este punto, se traslada la capacidad de decisión a los actores locales para planear acciones orientadas al desarrollo rural, y se debilita el enfoque centralista de un Estado interventor en los procesos de desarrollo.

Sin embargo, en el texto de la ley prevalecen dos aspectos que pueden impedir el cambio en el actual *statu quo*: por un lado, los Consejos Municipales, Distritales y Estatales carecen de un poder vinculatorio para acordar la política de desarrollo rural a

¹⁰ Entrevista realizada al Ing. Antonio Ruiz, Titular de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA. México D.F., 12 de febrero de 2009.

nivel local, amén de que el desarrollo rural no es una atribución propia de los gobiernos municipales asignada por la Constitución; por el otro, el modelo que se estructura en la LDRS contempla la posibilidad, más no la obligación, de que las distintas agencias federales integren en el diseño e implementación de sus programas públicos la participación social canalizada a través de los espacios socio-estatales que crea la Ley y modifiquen la dinámica de sus relaciones intergubernamentales. De hecho, este segundo punto, está directamente relacionado con la distribución de recursos, con el ‘poder hacer’, es decir, con la posibilidad de llevar a cabo las acciones derivadas de la planeación local.

En un segundo momento, la discusión se centró en cuáles eran las herramientas necesarias para impulsar el desarrollo rural. Aquí los diferentes enfoques fueron ordenados en cuatro ejes de acción, que eventualmente formarían parte de la estrategia de intervención en cualquier territorio rural:

1. *Desarrollo Económico*: Empresarialidad y organización productiva para fomento de actividades productivas agrícolas y no agrícolas.
2. *Desarrollo del capital físico*: Infraestructura para el acceso a servicios básicos y acciones para la conservación y restauración de recursos naturales.
3. *Desarrollo del Capital Humano*: Acciones de educación, capacitación técnica y adiestramiento.
4. *Desarrollo del Capital Social*: Impulso a la participación social, organizada y participativa, fomento a la asociatividad de los actores.

La construcción conceptual que se logra en la redacción de la ley integrando estas cuatro dimensiones, mantiene un nivel de generalidad que otorga una gran flexibilidad para la creación de instrumentos a la medida de las necesidades de cada región o municipio. En este sentido, la nueva Ley recogió el trabajo intenso de elaboración, consulta, análisis y discusión, para llegar a consensos entre diputados federales y locales, senadores, miembros del Ejecutivo Federal, productores del campo, actores del sector privado, instituciones académicas y diversas ONG’s. En su articulado, la Ley mantiene un carácter enunciativo sobre las obligaciones de Estado, que consigue el respaldo de todos los actores, lo que facilita su aprobación en el Congreso el 23 de octubre de 2001, prácticamente por unanimidad¹¹.

Como se observa los elementos que constituyeron la base del consenso entre los actores para aprobación de la ley en realidad se complican en el proceso de implementación. Existe una declaración sobre la necesidad de una actuación coordinada y concurrente en un marco de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, mediante el establecimiento de convenios entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios (capítulos II y III de la LDRS), pero esto no surge de manera espontánea ni se genera a partir de un mandato expreso.

Hace falta dirección, liderazgo y capacitación de los actores para intervenir en un diálogo constructivo en términos de igualdad. La introducción del modelo de gobierno participativo consumió largas discusiones entre los actores sobre la descentralización de recursos y decisiones y participación social. Se descentralizan atribuciones de planeación pero no se comprometen desde el Estado, recursos o programas. Esto queda en el ámbito de atribuciones del Ejecutivo Federal. Del mismo modo, las atribuciones

¹¹ En la Cámara de Diputados la LDRS reprobó con 412 votos a favor y ninguno en contra y, posteriormente, en la Cámara de Senadores se aprobó el 13 de noviembre de 2001 con 102 votos a favor y sólo un voto en contra. La ley se promulga el 7 de diciembre de 2001, justo un día antes de terminar el plazo legal.

de los consejos, como cauces de la participación social, se mantienen ambiguas y no comprometen a las autoridades locales. El reconocimiento que estas autoridades les otorguen dependerá de cada administración.

Por lo tanto, la pieza que hará funcionar el engrane de este mecanismo de planeación local queda en el ámbito de la sociedad civil organizada, a través de su participación en los Consejos. Su poder de negociación y su capacidad de influencia dependerá de sus recursos (información, redes, tiempo, asociatividad, etc.) pero también de la consolidación y fortaleza de las instituciones locales que mejoren las condiciones para el respeto a los derechos políticos, civiles y sociales de los productores. Todo lo cual se traduce en la necesidad de construir una nueva ciudadanía.

c) La Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Marco normativo para la política rural

La ley de DRS vigente a partir de 2001 define el desarrollo rural sustentable como “*El mejoramiento integral del bienestar social de la población y las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos [...] asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio*” (artículo 3, fracción XIV). Es prácticamente imposible que el gobierno federal, con sus recursos y capacidades, consiga alcanzarlo de manera aislada y unilateral. De ahí la importancia de que gobierno y sociedad definan conjuntamente las estrategias de desarrollo y determinen sus mecanismos de coordinación.

Siguiendo el modelo de nueva gobernanza, la LDRS propone tres principios esenciales: primero, impulsar la colaboración interinstitucional frente a la fragmentación burocrática del sector público (Porrás, 2005) y la necesidad de atención integral para el sector rural; segundo, fortalecer la democracia y asegurar la participación plural de los actores sociales y productivos; y, tercero, reconocer la diferenciación regional mediante proyectos de desarrollo que tomen en cuenta las características específicas (socioeconómicas y biofísicas) de cada territorio.

Para ello, incorpora los temas concurrentes, tales como fomento económico, regulación e inspección sanitaria, sustentabilidad en la producción, bienestar social, información económica agropecuaria, financiamiento rural, apoyo a la comercialización, así como capacitación, asistencia técnica y organización social y económica de los actores rurales. Por su naturaleza, éstos son temas que incluyen a todos los tipos de productor (campesinos, agricultores y productores agroindustriales, privados o sociales, etc.) aunque en diferentes grados y alcances.

El propósito es conformar una agenda social que contemple la definición del futuro deseado de acuerdo con las normas, valores y preferencias, aceptados y reconocidos por la sociedad, así como la definición de los problemas y las soluciones más adecuadas para enfrentar las necesidades de los ciudadanos en el ámbito rural.

<p align="center">CUADRO No. 12</p> <p align="center">TEMATICA DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE</p>		
Actividades económicas y promoción del empleo	Infraestructura y equipamiento comunitario	Protección y seguridad social a trabajadores del campo
Educación	Conservación del medio ambiente	Protección Civil
Salud y alimentación	Atención a grupos vulnerables: mujeres, jóvenes adultos mayores y discapacitados	Combate a la pobreza y marginación en el medio rural
Vivienda	cultura y pueblos indígenas	Seguridad y tenencia de la tierra

Para lograr el segundo principio propone instancias de participación en los tres niveles de gobierno. Su creación obedece a la aplicación de los principios de federalismo y descentralización que promueve la ley e impone criterios mínimos para su integración con base en la promoción de los valores democráticos. Señala que estos consejos serán instancias para propiciar el diálogo entre actores gubernamentales y sociales *“...productores y demás agentes de la sociedad rural [representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural], de tal manera que puedan involucrarse en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable”* (LDRS, Artículo 24)

Para definir las necesidades de colaboración interinstitucional de las dependencias federales, la Ley propone la creación de la *Comisión Intersecretarial* para el DRS y el Consejo Mexicano para el DRS, como una instancia consultiva del gobierno federal, incluyente y representativa de los intereses de las autoridades de gobierno, los productores y demás agentes de la sociedad rural. Es presidido por el titular de la SAGARPA y el Subsecretario de Desarrollo Rural como Secretario Técnico. Asimismo, prevé la organización de los Comités Sistema-Producto¹² como instancias que agrupa a los actores que intervienen en una misma cadena productiva. Sus representantes participan como miembros del Consejo Mexicano. Cabe señalar que el diseño institucional que define las reglas para la integración de este espacio da prioridad a las organizaciones rurales con carácter productivo, por lo que las discusiones y los debates prácticamente se centran en temas relacionados con la economía política del campo y su capacidad productiva.

La coordinación intersectorial es una condición para la implementación exitosa de este modelo para poder atender la problemática regional con flexibilidad y oportunidad. Con el propósito de promover tal coordinación la LDRS contempla que la CIDRS y el

¹² Existe un comité por cada producto básico o estratégico según la LDRS. Su objetivo es planear y mejorar la productividad y la rentabilidad de las cadenas productivas mediante producción por contrato, asociaciones estratégicas e instrumentos de regulación. Sistema-producto es el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

CMDRS puedan coordinarse a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Eventualmente, se esperaría que el PEC constituyera un documento que tradujera la demanda articulada regional en proyectos y presupuestos institucionales, pero esto no es así.

Hasta ahora, el PEC es un conjunto de programas sectoriales orientados a la generación y diversificación del empleo, garantizar condiciones de bienestar y participación con prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación. Lo innovador del PEC está en la identificación de la oferta de instrumentos en un solo documento. Esto puede resultar interesante para conocer la oferta y las dependencias involucradas, pero aun se observa una organización vertical de la burocracia especializada por sector que fragmenta la acción gubernamental. Cada programa se ofrece de acuerdo con la demanda expresa de cada municipio y/o, en su caso, de cada individuo. No existe una definición de áreas prioritarias para coordinar acciones integradas y estrategias de colaboración institucional, considerando espacios, tiempos y cantidades que lleven a resultados concretos.

La integración y atribuciones de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable creados por la LDRS a nivel Federal, Estatal y Municipal se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 14

**Integración y Atribuciones de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable
Según la LDRS y su Reglamento en Materia de Representación Social***

	Miembros definidos por la LDRS (Representantes)	Atribuciones de los Consejos
<p>Consejo Mexicano de DRS.</p> <p>Instancia Consultiva</p>	<p>Presidente: Titular de SAGARPA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la CIDRS • Consejos Estatales de DRS • Organizaciones nacionales del sector social y privado rural. • Organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; • Comités de los sistemas producto constituidos de acuerdo con la LDRS, • Instituciones de educación e investigación y • Organismos no gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Canal para la participación social en la elaboración del plan sectorial • Emitir opiniones y propuestas para la formulación del presupuesto del PEC, el mejor diseño e implementación de los programas, acciones y normas relacionadas. • Participar en la revisión y evaluación del PEC. • Promover participación social en todos los niveles • Difundir y promocionar los programas hacia los sectores representados • Solicitar intervención del Gobierno federal en conflictos de carácter internacional que afecten a productores nacionales • Participar en las decisiones de la Comisión Intersecretarial (CI).**
<p>Comités Sistema Producto</p> <p>Instancia de participación</p> <p>Definición de prioridades</p> <p>Planeación</p>	<p>Presidente: Elegido por el comité entre sus miembros</p> <ul style="list-style-type: none"> • SAGARPA convoca y reúne a actores concurrentes de los procesos productivos y brinda asesoría, orientación y apoyo para su organización. • Participan en el Consejo Mexicano a través de su Presidente y un miembro no gubernamental electo por el comité. • Existe un comité por cada uno de los productos básicos o estratégicos señalados en la LDRS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concertar programas de producción agropecuaria nacional. • Establecer los planes de expansión y repliegue estratégicos de los volúmenes y calidad de cada producto según tendencias de los mercados y las condiciones del país. • Establecer las alianzas estratégicas y acuerdos para la integración de las cadenas productivas de cada sistema. • Participar en la definición de aranceles, cupos y modalidades de importación. • Generar mecanismos de concertación entre productores primarios, industriales y los diferentes órdenes de gobierno para definir las características y cantidades de los productos, precios, formas de pago y apoyos del Estado. • Determinar modificaciones y modalidades a los productos básicos y estratégicos. • Adoptar las medidas necesarias para el desarrollo de las cadenas productivas y de post-cosecha, atendiendo para ello a las características de cada producto. • Proponer a la CIDRS la protección de la producción nacional para equilibrar las políticas agropecuarias y comerciales del país con la de los países con los que se tienen tratados comerciales, tales como el establecimiento de pagos compensatorios, gravámenes, aranceles, cupos y salvaguardas.

		<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir con propuestas para la formación eficiente de precios nacionales y reducir las distorsiones generadas por las políticas aplicadas en otros países.
<p>Consejos Estatales de DRS.</p> <p>Instancia de participación</p> <p>Definición de prioridades</p> <p>Planeación</p>	<p>Presidencia: Gobernador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencias que forman parte de la CIDRS • Dependencias estatales que los gobiernos de cada entidad determine • DDR • Organizaciones sociales y privadas de carácter económico • Organizaciones de carácter social del sector rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir estatutos internos en acuerdo con el Gobierno Federal. • Acordar con el Gobierno Federal lineamientos para los estatutos de los Consejos Municipales. • Participar en los sistemas y servicios nacionales • Articular proyectos, planteamientos y solicitudes canalizados a través de los DDR • Celebrar convenios entre Gobierno Federal y Gobierno Estatal. • Participar en la demarcación territorial de los DDR • Opinar sobre reglamento general de DDR
<p>Consejos Distritales de DRS.</p> <p>Instancia de participación</p> <p>Definición de prioridades</p> <p>Planeación</p>	<p>Presidencia: Representante de la SAGARPA en el estado (Delegado), funcionario designado por el gobierno estatal o titular del DDR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencias que forman parte de la CIDRS presentes en el territorio • Funcionarios estatales que los gobiernos determinen y • Consejos municipales • Organizaciones sociales y privadas de carácter económico, por rama de producción • Organizaciones de carácter social del sector rural que 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar resultados de programas sectoriales e informar a consejos estatales • Integrar propuestas de programas para fomento de actividades productivas en el medio rural y presentarlas ante el Consejo Estatal respectivo • Servir como canal de participación de los municipios en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de acciones.
<p>Consejos Municipales de DRS</p> <p>Instancia de participación</p> <p>Definición de prioridades</p> <p>Planeación</p>	<p>Presidente: Presidente Municipal, Delegado de la SAGARPA en la entidad, funcionario nombrado por el gobierno del estado o titular del DDR al que pertenezca el municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidentes Municipales • Dependencias que forman parte de la CIDRS presentes en el municipio • Funcionarios que los gobiernos estatales determinen 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar necesidad de convergencia entre programas públicos • Comunicarla al Consejo Distrital para que éste lo haga al Consejo Estatal • Representar al municipio en el Consejo Distrital correspondiente • Detección de necesidades en materia de salud, educativas • Elaborar catálogo de necesidades locales de educación • Informarse sobre la oferta de programas públicos susceptible de apoyar las actividades rurales en el municipio con base en sus líneas estratégicas de desarrollo • Informar a sus representados sobre la oferta de programas públicos

	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales y privadas de carácter económico • Organizaciones de carácter social del sector rural 	
<p>*Ley de Desarrollo rural Sustentable y Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados</p> <p>** CIDRS CON LA PARTICIPACIÓN DEL CMDRS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir tipología de productores y regiones fitozoosanitarias • Establecer programas especiales por contingencias • Formular presupuesto para el PEC • Conocer inconformidades en aplicación de programas públicos y emitir opiniones correspondientes • Opinar sobre programa de apoyo a empresas rurales • Opinar en materia de tratados internacionales en materia de sanidad agropecuaria y productos genéticamente modificados • Definir productos que deban ser apoyados para su comercialización • Opinar en materia de financiamiento rural • Formular reglas para entrega de apoyos para la organización económica del sector • Promover creación de comités sistema-producto • Definir zonas de atención prioritaria • Definir criterios ambientales para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales • Regular cargas de ganado en tierras de pastoreo • Definir zonas de reconversión productiva • Establecer medidas para la conservación de la biodiversidad • Definir productos básicos estratégicos • Proponer estímulos fiscales a la producción, reconversión, industrialización e inversión en el sector • Elaborar los lineamientos para la operación de los sistemas y servicios previstos en la LDRS, entre otras 		

Los espacios para participación de la sociedad rural, se replican a nivel estatal, distrital (regiones a cargo de unidades administrativas para la operación de programas públicos) y municipal. Son instancias consultivas de los gobiernos para la concertación entre los diferentes actores, para definir políticas públicas que promuevan el desarrollo rural. Se espera que sea capaz de articular los proyectos solicitados y propuestos en sus diferentes regiones.

Los Consejos Distritales para el DRS, son órganos colegiados de los distritos de desarrollo Rural para la operación de los programas del PEC. Sus principales funciones son proporcionar información y asesoría técnica para implementar los programas públicos atendiendo las necesidades específicas de su población y las condiciones de su demarcación territorial (biofísicas y socioeconómicas).

A nivel municipal se contempla la creación de Consejos Municipales para el DRS, al ser unidades políticas de gobierno, deben lograr empatar sus objetivos y las decisiones sobre la asignación de recursos propios a la oferta de programas e instrumentos de política pública de los gobiernos federal y estatal, de tal manera que las acciones concurrentes sean complementarias y se realicen bajo esquemas de coordinación y colaboración entre actores gubernamentales, económicos y sociales, atendiendo a las condiciones biofísicas y socioeconómicas dentro de la demarcación municipal.

Con este arreglo institucional, el gobierno federal opta por un nuevo modelo directivo de la sociedad, y se plantea la necesidad de modificar el proceso de implementación que tradicionalmente se venía utilizando, para incluir la participación social y las capacidades de la sociedad en construcción de las soluciones a sus propios problemas de desarrollo. Hay por tanto, un reconocimiento de que el gobierno carece de los elementos para orientar las decisiones colectivas hacia el desarrollo rural como en su momento lo supuso la colectivización del campo. El estado no puede subordinar a los actores por la vía de la fuerza pública (como consecuencia del contexto democrático), la aplicación de marcos regulatorios es insuficiente y los apoyos o subsidios económicos implican altos costos de implementación y monitoreo. El modelo de mando y control en este sentido resulta exiguo y el Estado está obligado a recurrir a los actores sociales y productivos como aliados, creando redes, compromisos, incentivos para la cooperación y, en general, condiciones para la coordinación de acciones, recursos y capacidades en función de objetivos definidos en forma colectiva.

El cambio fundamental que propone la LDRS como política pública es el considerar la necesidad de definir una estrategia integral de acción desde los territorios rurales, formulada de abajo hacia arriba, donde los productores sean sujetos de su propio desarrollo y capaces de articular la demanda de recursos de acuerdo con sus necesidades de bienes públicos y servicios básicos, así como con las condiciones biofísicas de sus recursos naturales (capital económico, físico, humano y social).

En este modelo es indispensable la promoción del diálogo entre gobiernos locales y sociedad rural, así como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren transparencia en el uso de los recursos y promuevan corresponsabilidad entre los actores. El principal componente es el empoderamiento de ciudadanos, organizaciones locales y sector privado para participar activamente en los espacios formales que para tal efecto han sido creados y para lograr, eventualmente, la consolidación de la sociedad civil en el campo.

En este sentido, el funcionamiento del modelo propuesto depende decisivamente, de un ambiente que impulse la participación activa de la sociedad informada y capaz de

aprender colectivamente para aprovechar oportunidades, promover la innovación y la adaptabilidad de las nuevas prácticas y tecnologías. A su vez, la integralidad dependerá de la coordinación interinstitucional (vertical) en cuanto a la asignación de recursos necesarios para el desarrollo atendiendo la dimensión temporal y espacial de los planes locales.

Con este diseño institucional, lograr programas de acción integrales para el desarrollo rural, requiere necesariamente de un singular esfuerzo de coordinación entre las diferentes agencias que cuentan con recursos y atribuciones destinadas al ámbito rural. En este esfuerzo inicia un proceso de fricciones y tensiones que se acentúa con la descentralización de la toma de decisiones. Es aquí donde intervienen los intereses y recursos de los actores involucrados y se generan altos grados de incertidumbre, pues existen potestades y estructuras que la Ley no modifica. De tal manera que, gobiernos, actores sociales y actores privados pueden actuar como fuerzas de resistencia al impulso descentralizador o como eslabones en un proceso de colaboración interorganizacional. En consecuencia, las relaciones de colaboración y coordinación entre actores independientes sólo encontrarán incentivos en el valor que concedan al objetivo común, en el nivel de interdependencia de recursos y, esencialmente, en la magnitud de los beneficios esperados.

Los principales problemas de diseño institucional que se observan en el texto de la LDRS son:

1. No existe un mecanismo de comunicación concreto entre los consejos municipales y el consejo estatal correspondiente, de tal manera que se anula la posibilidad de que las voces locales expresen las necesidades de convergencia entre las diferentes políticas públicas que intervienen en el desarrollo rural (Figura No. 1).
2. Mantiene la escisión entre la planeación territorial y presupuestación realizada por las agencias federales, lo cual se traduce nuevamente en políticas dispersas y desarticulación de acciones. Es decir, el esfuerzo de planeación de abajo hacia arriba, en realidad no alcanza 'el arriba', permaneciendo la brecha entre la oferta de programas públicos y la demanda local de acciones para el desarrollo rural.
3. Ausencia de mecanismos que aseguren la colaboración intergubernamental para lograr una acción gubernamental coordinada¹³.
4. La LDRS no resuelve los problemas estructurales que existen en el régimen político a nivel municipal y que obstaculizan la acumulación de aprendizaje social, la visión de largo plazo y la estabilidad de acuerdos y compromisos.

¹³ Los estudios sobre implementación han señalado que la falta de colaboración es un elemento que puede hacer fracasar la política pública, aún ante la existencia de consenso político sobre los fines y disponibilidad de recursos financieros. Los estudios de Martha Derthick, Eugene Bardach (1977) y J.Pressman y A.Wildavsky (1973) son ilustrativos al demostrar que en el proceso de implementación de la política pública se localizaban problemas de decisión que podían desviar los objetivos de la misma haciéndola fracasar. Estos estudios mostraron la complejidad de la acción conjunta y coordinada en términos político-administrativos, y la dificultad para generar esquemas de cooperación. Desde estas perspectivas los problemas principales se referían a cómo mantener la cooperación y cómo asegurar la eficacia de la cooperación entre los actores de una organización gubernamental. Para algunos la solución se tradujo en reglas y los procedimientos, en tanto que otros autores la solución residía en mapear el proceso de abajo hacia arriba para definir los lineamientos de la implementación (backward mapping). Finalmente, en una tercera generación de estudios, representada por Henry Mintzberg propone que cada política pública, según sus objetivos y herramientas, requiere de una organización configurada (estructurada) específicamente para los fines que se propone, de manera eficaz y eficiente.

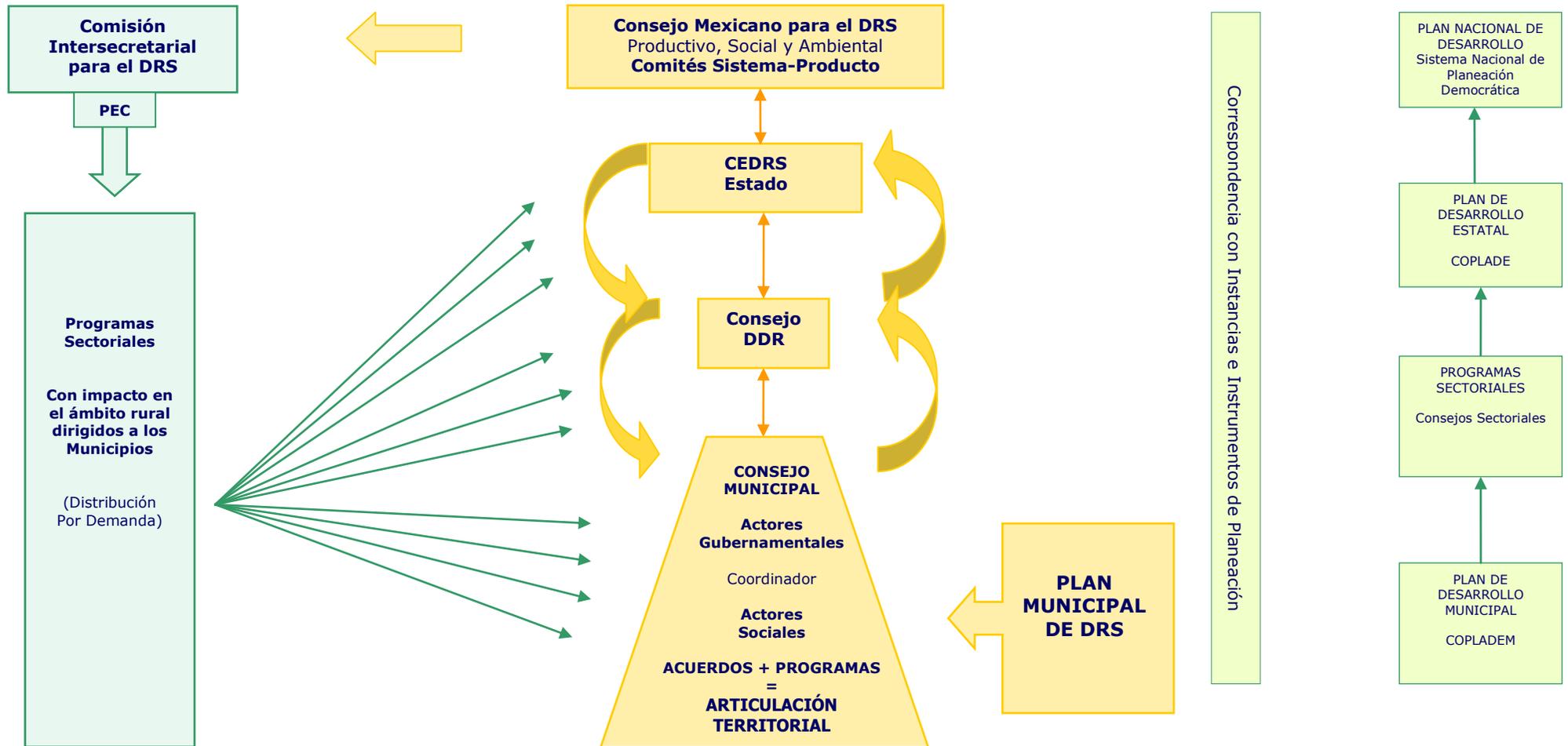
5. No menciona la correspondencia con los instrumentos e instancias de de planeación formalmente reconocidos a nivel estatal y municipal (Figura No.1). Queda como una decisión del gobierno municipal sumar al Consejo o excluirlo del proceso decisonal local.

Como actor promotor de este modelo, Antonio Ruiz (2009), Subsecretario de Desarrollo Rural de SAGARPA reconoció que, sin duda, los consejos pueden adoptar esquemas viciados por prácticas no deseables, pero enfatiza la *participación social* como un mecanismo de control, cuya efectividad depende del empoderamiento alcanzado por los actores locales. Se trata de darle voz a la sociedad civil rural para que funja como amortiguador de los bandazos que reinventan las soluciones y desperdician el aprendizaje obtenido, los avances y desaprovechan el trabajo previo. Cuando los actores tienen capacidad e interés en evaluar y controlar las decisiones públicas pueden autorregular las desviaciones que suelen ocurrir en este tipo de interfaces, siempre y cuando exista la posibilidad de sancionar las desviaciones entre hechos, resultados y responsables

Lo anterior significa que el gran reto que tiene este marco institucional es encontrar una ciudadanía rural entre la población capaz de *accionar* el mecanismo para ejercer una función de control social o, en su defecto, construir al “actor social rural” capaz de organizarse, informarse, analizar los problemas de su región, definir estrategias de acción y contar con los recursos necesarios para lograrlo.

En la medida que el capital social entre la sociedad rural es un insumo estratégico para dar cumplimiento a los objetivos de la Ley, adquiere gran relevancia conocer cómo es la interacción entre actores gubernamentales y sociales, cuáles son sus principales intereses y recursos, y cuáles son los incentivos que mejoran el desempeño de los consejos como expresiones de acción colectiva. Desafortunadamente, es muy probable que un gran número de productores carezcan de las capacidades organizativas y técnicas necesarias para poder participar de manera activa y propositiva en los Consejos de Desarrollo Rural, por lo que difícilmente los productores más pobres podrán acceder a estos espacios públicos de deliberación para influir en las políticas regionales y locales agropecuarias e insertarse en esta nueva dinámica relacional de trabajo.

FIGURA No. 1
MODELO NORMATIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL
 Colaboración Interinstitucional y Coordinación Social



d) *El Programa de Desarrollo Rural: Presupuesto y Reglas de Operación*

En la primera parte de esta sección se examina el programa de *Alianza para el Campo* con el propósito de ubicarlo en el contexto federal y poder determinar cuál es su peso relativo como elemento del PEC y cuál es la dimensión proporcional de la aportación que hace a los municipios a través de la operación municipalizada del PDR. **Posteriormente**, se analizan las atribuciones y responsabilidades de los Consejos de Desarrollo Rural y sus funciones específicas en el marco del PDR. Finalmente, el análisis se centra en el caso concreto del Estado de Guanajuato y sus municipios, cuestionando cuál es el significado real de este programa en términos de recursos y ámbitos de decisión, para los municipios y sus productores. Se concluye con una sección en la que se enuncian los principales impactos del PDR, en los municipios estudiados.

La gestión para el desarrollo rural con enfoque territorial es de suma importancia en un México en donde el 80% del territorio es considerado como área rural, habitada por el 36% de la población nacional, esto es, 37.2 millones de personas dispersas en 196,328 localidades menores a 2,500 habitantes. Y, en donde, el 56% de la población vive en condiciones de pobreza y el 28% en pobreza extrema, dado que carecen de servicios públicos básicos y de los medios necesarios para acceder a fuentes de empleo¹⁴.

Con la promulgación de la LDRS, en México se adopta este enfoque territorial para impulsar el desarrollo rural sustentable que mediante dos estrategias centrales, busca alcanzar integración de las acciones: la colaboración intersectorial y la coordinación intergubernamental por un lado, y la participación social a través de estructuras socio-estatales en los diferentes ámbitos de gobierno. Bajo este modelo, la intención es lograr que los actores de cada municipio, región o entidad sean capaces de organizarse para articular lógicamente la demanda de recursos para impulsar el desarrollo rural, para después gestionarlos ante las instancias correspondientes, bajo el supuesto de que éstas serán lo suficientemente flexibles para responder a tales demandas.

Para ello, se deriva del programa de *Alianza para el Campo*, una vertiente de ejecución federalizada del Programa de Desarrollo Rural (PDR) condicionando a los estados a distribuir el 50% de su asignación entre sus municipios. Es decir, una vertiente de ejecución municipalizada bajo los siguientes principios:

- Co-inversión federal, estatal y de productores en las acciones,
- Descentralización de la gestión utilizando estructuras operativas de gobiernos estatales y municipales
- Atención a la demanda expresada en proyectos presentados por los productores.

Este programa tiene un propósito indicativo hacia la descentralización de las decisiones, promover la asociatividad del campo, movilizar capacidades y recursos; aprovechando el conjunto de conocimientos y recursos para construir colectivamente proyectos productivos factibles desde el punto de vista técnico, y viables en términos de su inserción al mercado local o regional y, abriendo a los actores la posibilidad de intervenir e influir en el proceso decisional que define las acciones y la distribución de los recursos requeridos para llevar a cabo los proyectos. “Y, ya estando reunidos, discutir las mejores estrategias para el desarrollo rural...” (Ruiz, 2009).

¹⁴El Censo Agropecuario 2007 reveló que los ingresos del 70% de las personas que viven en áreas rurales los obtienen de actividades no agropecuarias, tales como empleos en la industria de la construcción, remesas internacionales y apoyos económicos gubernamentales, entre otras.

Como se verá en esta sección, las reglas de operación de este programa tratan de responder a los problemas de la población rural de medianos y bajos ingresos que presentan bajos niveles de productividad o sistemas productivos de autoconsumo y enfrentan escaso de financiamiento para la inversión, escasas o nulas oportunidades de crédito y disminución de subsidios económicos.

En México, las políticas orientadas al desarrollo de las áreas rurales siguen dos vías alternativas para atender su problemática. La primera alternativa es la vía productiva, orientada a incrementar la inversión agrícola en innovaciones tecnológicas y organización económica de los productores a través de la SAGARPA y sus programas de fomento agropecuario como *Alianza para el Campo*. El PDR es uno de estos programas. La segunda, es la vía de apoyo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyos programas tratan de focalizar sus recursos entre la población de las localidades de mayor marginación (e.g. Programa Oportunidades y Microrregiones), con el objetivo expreso de apuntalar su calidad de vida e incrementar sus oportunidades para acceder al mercado (laboral o de consumo).

El programa de *Alianza para el Campo*, atendiendo los objetivos que le dan origen, está organizado como en siete áreas de acción, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16 Áreas de Acción del Programa Alianza para el Campo 2004-2007	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento Agrícola <ol style="list-style-type: none"> a. Fomento a la Inversión y Capitalización. b. Fortalecimiento de Sistema Producto. c. Investigación y Transferencia de Tecnología. 2. Fomento Ganadero <ol style="list-style-type: none"> a. Desarrollo Ganadero b. Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales c. Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuario 3. <u>Desarrollo Rural</u> <ol style="list-style-type: none"> a. Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) b. Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) c. Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) 4. Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria <ol style="list-style-type: none"> a. Salud Animal b. Sanidad Vegetal c. Inocuidad Agroalimentaria 5. Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable(SNIDRUS) 6. Acuicultura y Pesca 7. Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura 	

Fuente: Reglas de operación de Alianza para el Campo, SAGARPA (2003)

Desde su inicio APC se instrumentó en dos modalidades: federalizada y nacional. La primera se refiere al establecimiento de acuerdos de gobierno federal con los gobiernos estatales en los que se determina la aceptación de financiamiento conjunto, operación estatal con supervisión federal. En la modalidad nacional SAGARPA es responsable de la operación mediante convenios directos con las organizaciones de productores para proyectos considerados estratégicos en la política sectorial nacional. A partir de 2004 el Presupuesto de Egresos de la Federación estableció que los programas de *Fomento*

Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural debían operarse bajo la modalidad federalizada exclusivamente.

La modalidad federalizada responde a la necesidad de descentralización de recursos previo acuerdo en los compromisos, metas y presupuestos entre las partes. En 2003 se propuso la operación *municipalizada* de los recursos de APC correspondientes al *Programa de Desarrollo Rural* (PDR). Esto consistió en acordar que al menos el 35% de los recursos del PDR (compuesto por sus subprogramas) sean ejercidos a través de los municipios, y acordando con ellos que, al menos el 20% de estos sean aplicados a grupos prioritarios y en áreas de mayor marginalidad. A partir del 2004, las reglas de operación señalan que para que los estados puedan acceder al PDR deben comprometerse a destinar, al menos un 50% de los recursos asignados, directamente a los municipios. Estos, a su vez, con la participación de los CMDRS, lo deberán distribuir entre los proyectos productivos agrícolas y no agrícolas presentados por los productores locales.

Como ejemplo, tenemos que, para el ejercicio 2007, el presupuesto de APC representó aproximadamente el 13.55% del presupuesto de SAGARPA. Este programa se maneja a través de diferentes unidades administrativas responsables dentro de la SAGARPA, en correspondencia con sus áreas de acción. La distribución de recursos se presenta como en el Cuadro No. 17.

<p align="center">Cuadro No. 17 Presupuesto Alianza para el Campo: Monto por unidad administrativa responsable, SAGARPA 2007</p>			
Programas de Alianza para el Campo por Unidad Administrativa Responsable	Distribución presupuestal de APC (Millones de pesos)	APC como % del presupuesto total de la unidad administrativa responsable	% respecto al total del programa APC
Fomento Agropecuario Subsecretaría de Agricultura	2,216.1	22%	30%
Desarrollo Rural Subsecretaría de Desarrollo rural	2,824.1	73%	38.3%
Fomento Ganadero Coordinación Ganadera	844.5	15%	11.5%
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria SENASICA	784.6	35%	10.6%
Sistema de Información para el DRS SIAP	92.6	100%	1.3%
Acuicultura y Pesca CONAPESCA	608.9	61%	8.3%

Total	7,370.8		100%
--------------	----------------	--	-------------

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA (2007b).

El 38.3% de los recursos de APC se ejercen a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y representan el 73% del total de los recursos ejercidos por esta subsecretaría. De éstos, el 20% se destina al programa PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria) para las entidades de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. El 80% restante (2,262.3 millones) se distribuye entre las entidades federativas a través de los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

En consecuencia, como se observa en el Cuadro No. 18, la proporción del PDR que realmente se distribuye entre las entidades federativas se reduce, del 38.3% (Cuadro No. 17) al 30.69% (Cuadro No. 18).

Cuadro No.18 Programa de Desarrollo Rural de Alianza por el Campo Peso porcentual respecto a los recursos públicos Federales del Sector Agropecuario** Comparación porcentual y neta 2007					
Programa Especial Concurrente de DRS	SAGARPA	Alianza Para el Campo	SUBPROGRAMAS	PDR Federalizados (Asignación distribuida entre Estados)	PDR Municipalizado (Asignación distribuida a Municipios)
			PAPIR 70% * PROFEMOR 20% * PRODESCA 10% * Programa de Desarrollo Rural (PDR)		
		100%	30.69%	50%	50%
	100%	13.55%	4.16%	2.08%	2.08%
100%	33.02%	4.17%	1.27%	0.64%	0.64%
176,794	54,376	7,370	2,262.3	1,131	1,131

* Distribución porcentual del presupuesto del PDR entre los tres subprogramas que lo componen.
 ** Este cálculo se realiza únicamente a partir de los recursos federales asignados al PDR, el monto total que se distribuye entre los beneficiarios es mayor si se incluyen los recursos estatales, municipales y las aportaciones que realizan los propios beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA, 2007b.

En este nivel, lo primero que encontramos es que, en realidad, el presupuesto asignado al PDR, en relación con el monto de los recursos asignados en la política de Desarrollo Rural Sustentable instrumentada a través del PEC, es realmente pequeña. De acuerdo

con el Cuadro No.18, el PDR absorbe el 30.69% de APC. Éste representa el 4.16% del presupuesto total de SAGARPA y sólo el 1.27% del PEC.

De lo anterior se deduce que, en realidad, los recursos que se trasladan a los CMDRS y que le dan una dimensión sobre su capacidad de decisión, ascienden a aproximadamente, el 15.34% de los recursos del PDR de APC, o el 2.08% de los recursos programables de la SAGARPA y, en consecuencia, apenas el 0.64% del total de recursos del PEC¹⁵. Para 2007, esto representó 1,131 millones de pesos, podríamos decir que, ésta cantidad, dividida entre 2,400 municipios, alcanzaría para asignar, en promedio, sólo 471,250 pesos por municipio.

Tomando en cuenta esta primera aproximación, además de que, ninguna otra dependencia federal o estatal realiza una descentralización de recursos para ser asignados por los CMDRS, se puede verificar el reducido alcance de las decisiones de estos espacios socio-estatales.

De acuerdo con las Reglas de Operación de APC, la implementación del PDR se realiza bajo los siguientes principios:

- a) Promover el enfoque de desarrollo territorial que fortalezca la dimensión horizontal (relaciones entre productores y entre estos y su territorio);
- b) Concurrencia de recursos mediante la coordinación interinstitucional y la articulación de los programas y acciones a partir de los Planes Municipales de DRS.
- c) Participación social donde los actores sean sujetos y no objetos del programa; y,
- d) Descentralización de recursos transfiriendo capacidades y poder de decisión.

Para acceder a estos recursos, los estados suscriben anualmente un convenio de colaboración con el Gobierno Federal. Cada año se firma un Anexo Técnico por grupo de programas (Ganadero, Agrícola y Rural) en el que se especifica los compromisos presupuestales, tanto del estado como de la federación, y las metas de cada uno atendiendo las Reglas de Operación de *Alianza para el Campo*. Como hemos visto, el PDR queda integrado por los Programas de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Para el 2007, la fórmula de distribución de los recursos incluyó en la ponderación el factor de desarrollo rural con un 33.75% (menor a años anteriores), se incrementa la ponderación según el potencial agropecuario de cada estado (40.42%) y se establecen recursos para compensar a los estados según su grado de deterioro (12.5%); así como para compensar a los estados con menor índice de participación en su PIB del sector alimentos, bebidas y tabaco (13.3%). De esta forma, la formula queda como sigue 16:

$$ALC_j = Base2006J + [K_{dr} AJ1 + K_{pagrop} BJ2 + K_{dambiental} CJ3 + K_{davalor} DJ4] + K_{eficiencia} EJ5$$

¹⁵ Para 2007, el presupuesto del Programa Especial Concurrente de DRS sumó \$176,794 millones de pesos, de los cuales, el 33.02% corresponden al presupuesto de la SAGARPA como ramo administrativo, el cual se compone del 7% para gasto operativo y del 93% restante (54,376 millones) como gasto programable para subsidios y transferencias.

¹⁶ SAGARPA, Formula de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza para el campo, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2007.

Donde:

ALCj	Asignación Federal de Alianza para el Campo 2007 en la entidad federativa (j).
Base 2006j	Asignación directa de recursos federales del año 2007, equivalentes al 20% de los recursos federales asignados por fórmula en 2006, aplicados en cada entidad federativa.
Keficiencia	Recurso a federalizar para estimular la corresponsabilidad en la aportación Estatal y la eficiencia en la aplicación de los recursos = 0.20 del total de recursos a federalizar.
Constantes (k)¹⁷	
Kdr	Recurso a distribuir por fórmula por Indicadores de Desarrollo Rural = 0.3375
Kpagrop	Recurso a distribuir por fórmula por Indicadores de Potencial Agropecuario = 0.4042
Kdambiental	Recurso a distribuir por fórmula que compensa a los estados por su grado de deterioro ambiental (erosión y sobreexplotación de acuíferos) = 0.125
Kdavalor	Recurso a distribuir por fórmula que compensa a los estados con menor índice de participación en su PIB del sector alimentos, bebidas y tabaco = 0.1333 (Q)

El monto de recursos distribuidos entre las entidades federativas, por concepto del PDR, representa, en promedio, una asignación anual de 3 mil millones de pesos con una tendencia incremental. Este monto está compuesto de una aportación federal que representa en promedio el 81% de los recursos y una aportación estatal de aproximadamente 19%. La tendencia durante los años 2004-2007 muestra que mientras la aportación federal se ha incrementado, la aportación estatal se mantiene prácticamente constante, es decir, el esfuerzo estatal es menor que el federal.

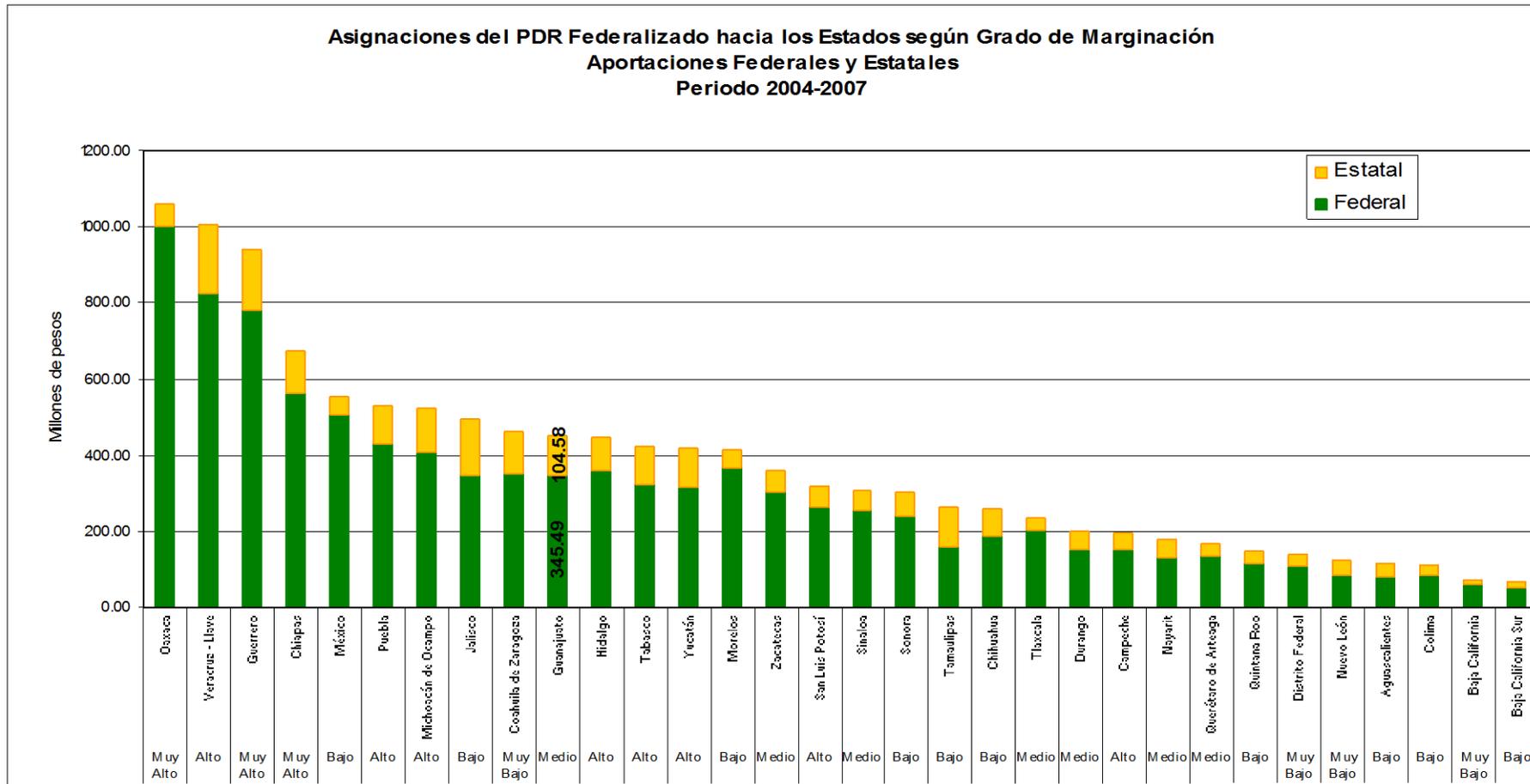
Comparando la distribución de los recursos correspondientes al PDR a nivel nacional, Estado de Guanajuato se encuentra entre los 10 estados que reciben más recursos por este programa (Gráfica No. 6). Entre éstos destacan Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Chiapas, los cuales han recibido asignaciones por encima de los 800 millones de pesos.

En la Gráfica No. 6 destaca que los estados con mayor esfuerzo financiero son Tamaulipas (39%), Nuevo León (32%) Jalisco y Aguascalientes (30%). Las aportaciones de Guanajuato entre el 2004-2007 representan en promedio un 23% respecto al total de los recursos ejercidos por este programa. Las diferencias en la distribución por estado se explican por los indicadores utilizados en la fórmula de asignación¹⁸.

¹⁷ Cada uno de estos montos se distribuye mediante fórmulas que toman en cuenta indicadores como población en comunidades de alta y muy alta marginación, unidades de producción rural, índice de desarrollo humano, ingreso de los hogares rurales, superficie de riego, superficie de temporal, unidad animal, valor de la producción agropecuaria, índice de erosión de suelos, índice de sobreexplotación de acuíferos, PIB agropecuario, PIB alimentos, bebidas y tabaco, cumplimiento presupuestal en el ejercicio anterior y compromiso presupuestal de la entidad.

¹⁸ SAGARPA, Formula de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza para el campo 2004-2007. Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2004, 2005, 2006 y 31 de enero de 2007.

Gráfica No. 6

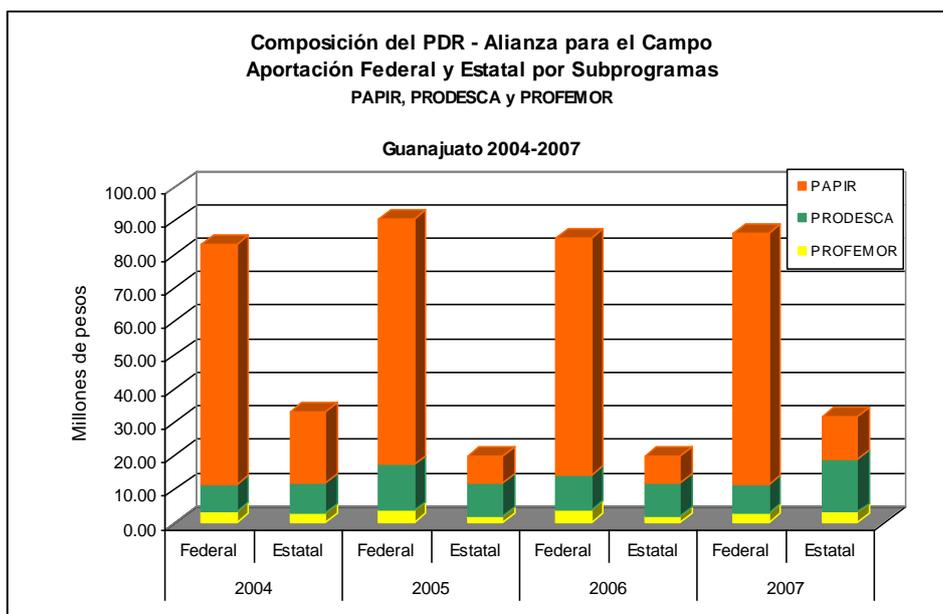


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SAGARPA a través de INFOMEX, 26 de junio de 2008.

En particular, el Estado de Guanajuato ha recibido durante estos años un promedio de 4% de los recursos que se han distribuido a nivel nacional por concepto del PDR. En este periodo el estado ha recibido 345 millones de pesos y ha aportado 104 millones, lo que suma 450 millones destinados al desarrollo rural del estado.

Finalmente, la Grafica No. 7 muestra la proporción de la aportación estatal respecto a la aportación federal, al mismo tiempo que ilustra la proporción destinada a cada uno de los subprogramas. Durante este periodo, si bien no se define una tendencia en la variación de los recursos estatales respecto a la aportación federal, si es evidente que existe un esfuerzo presupuestal para el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), equivalente a la asignación federal para el mismo. Incluso, se observa que el gobierno estatal prácticamente duplica los recursos para este programa en el ejercicio 2007. El financiamiento del PROFEMOR prácticamente se realiza a partes iguales entre SAGARPA y el Gobierno Estatal. Finalmente, en relación con el presupuesto para el PAPIR, el gobierno federal, a través de SAGARPA aporta en promedio, un monto 6 veces mayor que la aportación realizada por parte del gobierno estatal.

Gráfica No.7



Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA a través del Servicio INFOMEX, 26 de junio de 2008.

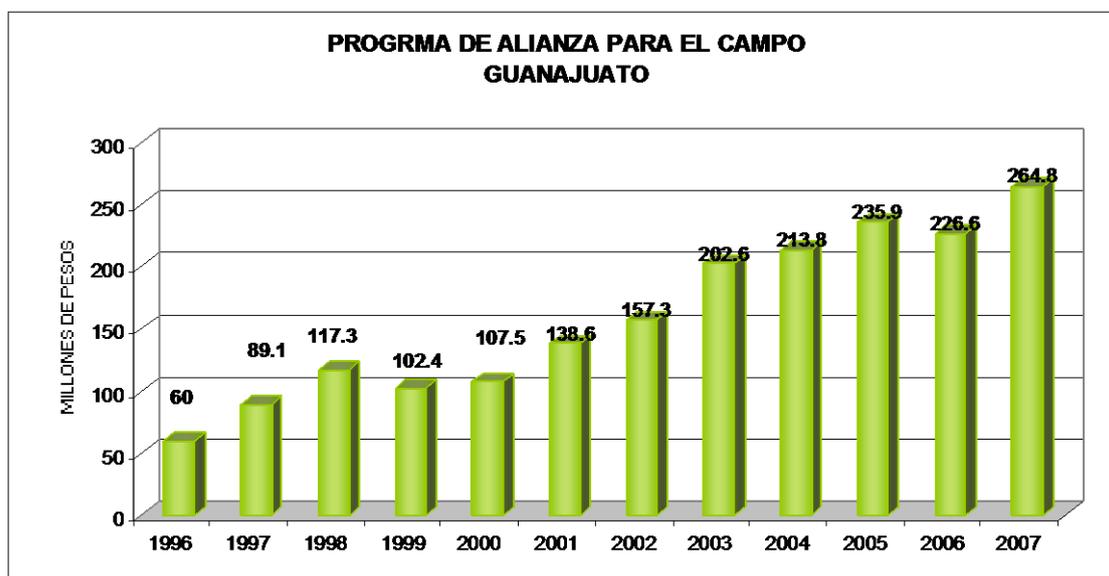
3. Implementación de la política de desarrollo rural sustentable en el Estado de Guanajuato

Proponemos hacer un ejercicio que nos permita conocer el proceso de implementación del PDR en el caso específico de Guanajuato, cuál es la proporción de recursos que se destinan en realidad al estado y cómo el estado distribuye el 50%, correspondiente a la operación municipalizada del programa, entre sus 46 municipios.

Tomando sólo el caso de Guanajuato, la Gráfica No. 4 muestra el monto de los recursos que ha recibido esta entidad desde 1996, por concepto del *Alianza Para el Campo* en su operación federalizada. Observamos entonces que, durante los cinco últimos años, el

estado de Guanajuato ha recibido anualmente más de \$200 millones de pesos por concepto de recursos para los programas de APC.

Gráfica No. 4



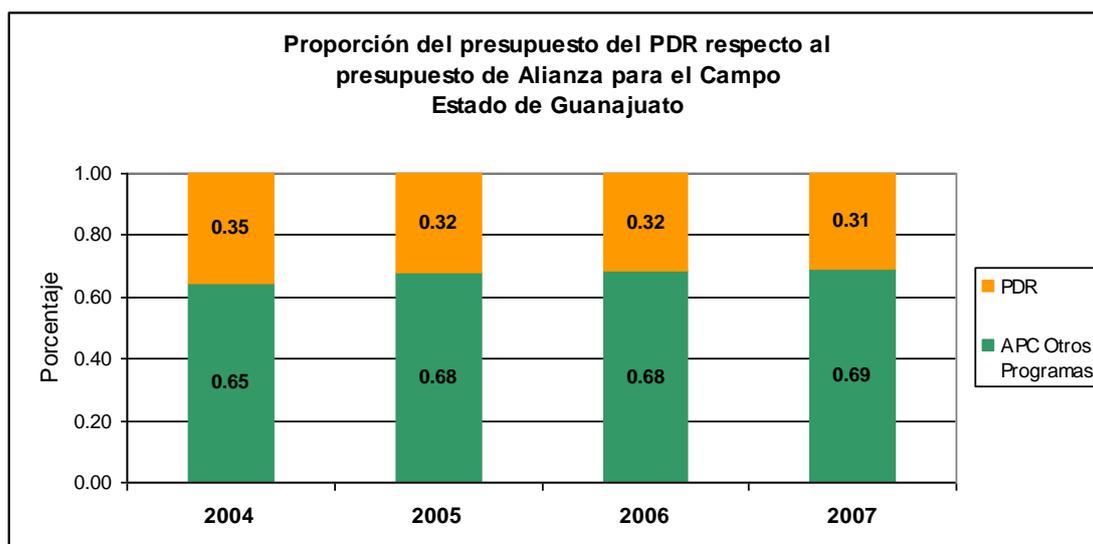
Fuente: Elaboración propia con datos de la UIAP Guanajuato, Solicitud de Información, Folio 6621, 3 de julio de 2009.

A nivel estatal, el presupuesto que recibe del APC es determinante, pues constituye la mayor parte de los recursos del estado destinados al sector productivo agropecuario. Por ejemplo, para el 2007, el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable representó aproximadamente el 70% del total del presupuesto ejercido por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Guanajuato.¹⁹:

Del total de los recursos de APC federalizados, entregados al Estado de Guanajuato, se definen los porcentajes para cada uno de los programas suscritos. Esta decisión es tomada en conjunto con los miembros del Consejo Estatal de Desarrollo Rural. La Gráfica No. 5 muestra que, a pesar del incremento presupuestal, el porcentaje correspondiente al PDR presenta una leve tendencia decreciente en su asignación. De tal manera que mientras en el 2005 se destinaron al PDR el 35% de los recursos federalizados de Alianza, para el 2007 este porcentaje se redujo al 31%.

¹⁹ Respuesta a través del FESI-Guanajuato firmada por Gilberto Martínez León, Director de Planeación e Informática de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Gráfica No. 5



Fuente: Elaboración propia con datos de la UIAP-Guanajuato. Solicitud de Información folio 6621, 3 de junio de 2009.

a) Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable

En el caso de Guanajuato, el Consejo Estatal de Desarrollo Agropecuario se creó desde el 29 de octubre de 2002 en atención a las reglas de operación de *Alianza para el Campo* para la operación federalizada del programa. El decreto de creación incluye la regulación sobre su integración, facultades y formas de operación. Señala también que el consejo se reunirá cada dos meses, cuando los solicite el presidente del mismo (sesiones ordinarias) o a propuesta de alguno de sus integrantes (sesiones extraordinarias)²⁰. Hasta ahora, se ha reunido, en promedio, tres veces al año desde 2003²¹. El costo de estas sesiones, que en promedio oscila entre los 15 mil y 20 mil pesos, se cubre con los recursos del PROFEMOR.

Actualmente este espacio es reconocido con el nombre de Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), y está integrado con una mayoría de representantes del sector social y privado. Cuenta con 41 miembros permanentes distribuidos como sigue: por el ámbito gubernamental participan los titulares de 16 dependencias federales y estatales, un representante del Poder Legislativo Estatal (41%); por el ámbito económico existen 12 representantes de organizaciones productivas (30%) y, desde el ámbito social participan 12 miembros (30%), 6 representantes de instituciones académicas o profesionales y 6 representantes de organizaciones sociales.

Asimismo, cuenta con 12 consejeros invitados permanentes, quienes tienen derecho a voz pero sin voto. Se trata de representantes del poder legislativo estatal que forman parte de la Comisión de Fomento Agropecuario, los Directores Locales de la Comisión Nacional del Agua, de FIRA, de AGROASEMEX y de ASERCA y los representantes de los dos Distritos de Riego del Estado.

²⁰ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 29 de octubre de 2002

²¹ Anexo Petición de Información 5534, Unidad de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato 11 de noviembre de 2008.

Como se observa en el cuadro No. 2, la representación del sector gubernamental, del sector privado y del sector social conserva un equilibrio razonable. En esta integración destaca la presencia de organizaciones sociales campesinas que, como se verá más adelante, no participan en los CMDRS²². Estas organizaciones (CNC, CIOAC) participan más activamente en el Consejo Mexicano para el DRS y en el Consejo Estatal pues los consideran más aptos para influir en la distribución de los recursos y los incentivos de los programas públicos estatales, pues desde aquí perciben una oportunidad real para participar en su diseño, formulación y decisiones de implementación.

En la conformación de este Consejo destaca la ausencia de dos actores importantes. Primero, la ausencia de organizaciones no gubernamentales con trabajo en el territorio pro-social y pro-ambiental. Esto pone en evidencia el carácter productivo y sectorial del CEDRS y el hecho de que, en él, los temas sociales y ambientales no cuentan con la importancia requerida que debería darse bajo una visión integral del desarrollo rural. La segunda ausencia, y tal vez más relevante, es el hecho de que contrario al mandato de la LDRS y su reglamento, en este Consejo Estatal no se encuentra ningún representante de los cinco Consejos Distritales para el DRS que existen en Guanajuato, ni existe otra forma de representación territorial regional en su interior. En consecuencia, el canal de comunicación que en su momento debiera existir para articular las demandas de las diferentes regiones del estado, quedan canceladas.

Cuadro No. 19 Miembros del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guanajuato Abril, 2008		
Nombre	Dependencia / Institución	Cargo
Funcionarios miembros del CEDRS		
Ing. José María Anaya Ochoa	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Secretario
Ing. Miguel Angel Solís Montemayor	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Subsecretario del Riego
Ing. Arturo Nieto Sánchez	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	Subsecretario de Operación
MVZ José Gerardo Morales Moncada	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Delegado Estatal
Lic. Héctor López Santillana	Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	Secretario
Ing. Juan Carlos López Rodríguez	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Secretario

²² De entre los CMDRS analizados, sólo el de San Luis de la Paz contaba entre sus integrantes con un representante de la Unión Campesina Democrática (UCD). El Director de Desarrollo Rural de Apaseo el Alto, Jorge Cervantes mencionó que esto se explica por su interés político más que productivo. Explicó que son actores que buscan recursos a fondo perdido para sus agremiados y que, dado que ese tipo de recursos no se encuentran en los CMDRS, ellos 'automáticamente' deciden su salida.

Mtro. Alberto de la Luz Socorro Diosdado	Secretaría de Educación de Guanajuato	Secretario
C.P. Gustavo Adolfo González Estrada	Secretaría de Finanzas y Administración	Secretario
Dr. Jorge Armando Aguirre Torres	Secretaría de Salud de Guanajuato	Secretario
Ing. Feliciano López Ibáñez	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Director General
Sr. Justino Arriaga Silva	Secretaría de Desarrollo Social	Delegado Estatal
Ing. José Manuel Mendoza Márquez	Secretaría de Economía	Delegado Estatal
Lic. Francisco Javier Camarena Juárez	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Delegado Federal
Sr. Apolinar Vázquez Rosales	Secretaría de la Reforma Agraria	Encargado de la Representación Estatal
Dr. Jesús Manuel Arreola Tostado	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	Director de Coordinación y Vinculación Estatal
Ing. Martín Gpe. Ceja Moreno	Fideicomiso de Riesgo Compartido	Gerente Estatal
Dip. Pablo García Frías	Comisión de Fomento Agropecuario del H. Congreso del Estado	Presidente
Productores y organizaciones económicas		
Sr. Odón León Patiño	Productor Designado	Vocal Fundación Guanajuato Produce
Lic. Ernesto Usabiaga Reynoso	Productor Designado	Productor
Sr. José Fox Quesada	Productor Designado	Productor
Sr. Gonzalo Torres Arellano	Productor Designado	Productor
Ing. Ricardo Romero González	Productor Designado	Productor
Ing. Abelardo Quiróz Razo	UEPICA 16 de Abril, S.P.R. de R.I.	Organizaciones Económicas de Productores
Ing. Joaquín Ramírez González	Agroproductores de Yuriria, S.P.R. de R.L.	Organizaciones Económicas de Productores
Ing. Rubén Martínez Hernández	Unión Agrícola Regional del Estado de Guanajuato	Presidente
Lic. José Oliveros Oliveros	Unión Ganadera Regional de Guanajuato	Presidente

MVZ José Javier Aguirre Gallardo	Unión Ganadera Regional de Porcicultores de Guanajuato	Presidente
Ing. Alejandro Aboytes Macías	Fundación Guanajuato Produce, A.C.	Vicepresidente
Ing. Arturo León Torres	Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Guanajuato, A.C.	Presidente
Organizaciones de profesionales, Institutos de investigación y Centros de Educación Superior		
Ing. Manuel Collado Marie	Instituto de Ciencias Agrícolas, Universidad de Guanajuato	Director
Dr. Juan Pablo Martínez Soriano	Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN	Profesor – Investigador / Biotecnología – Bioquímica
M.C. David Rafael Trigueros Cázares	Instituto Tecnológico de Roque	Director
M.V.Z. Martín Armando Lozano Loza	Colegio de Médicos Veterinarios del Estado	Presidente
MVZ José Javier Aguirre Gallardo	Comité de Fomento y Protección Pecuaria de Guanajuato	Presidente del Subcomité de Fiebre Porcina Clásica
Arq. Gustavo García Balderas	Patronato para el Desarrollo Agropecuario de Guanajuato, A.C.	Director Ejecutivo
Organizaciones sociales		
C.P. Jorge Ramos Martínez	Confederación Nacional Campesina (CNC)	Secretario General
Lic. José Amadeo Hernández Barajas	Central Campesina Independiente (CCI)	Secretario General
Sr. Pedro Magaña Guerrero	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)	Representante
Sr. Miguel Luna Hernández	Comisión Organizadora de la Unión Campesina (CODUC)	Representante
Sr. Erasto Patiño Soto	Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos(CONSUC)	Representante
Lic. Francisco Escobar Osornio	Unión Campesina Democrática (UCD)	Representante
Consejeros invitados permanentes		

Dip. Dulce Ma. Badillo Moreno	Comisión de Fomento Agropecuario del H. Congreso del Estado	Secretario
Dip. Rubén Arellano Rodríguez	Comisión de Fomento Agropecuario del H. Congreso del Estado	Vocal
Dip. Eduardo Luna Elizarrarás	Comisión de Fomento Agropecuario del H. Congreso del Estado	Vocal
Dip. Antonio Chávez Mena	Comisión de Fomento Agropecuario del H. Congreso del Estado	Vocal
C.P. Felipe Polo Hernández	Comisión Nacional del Agua (CNA)	Director Local Guanajuato
Ing. Carlos Rodríguez Arana Ávila	Financiera Rural	Director de la Coordinación Regional Centro
Ing. César Leonel Peña Rentería	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA)	Residente Estatal
MVZ Jaime Cabestany Noriega	Agroasemex	Director General Adjunto de Operación
Ing. Jorge Félix Aizcorbe	ASERCA Dirección Regional Guanajuato – Michoacán – Querétaro	Director Regional
Sr. Samuel Aguilera Vélez	S. de R.L. de I.P. de C.V. del Distrito de Riego 011, Alto Río Lerma	Presidente
Sr. Carlos Acosta Laguna	Módulo Irapuato del Distrito De Riego 011, Alto Río Lerma	Presidente
Sr. Alfonso Granados Gámez	Productores Agrícolas del Módulo Margen Derecha del Distrito de Riego 085 La Begoña, Guanajuato., A.C.	Presidente
Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública, Guanajuato. Anexo a la Respuesta de Solicitud de Información Folio 5534.		

El Consejo Estatal es responsable de definir la agenda de lo rural en el contexto de la planeación de desarrollo estatal a través del COPLADE y de vigilar que los proyectos económicos, financiados con recursos públicos, se relacionen con el impulso a la producción del sector agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial. En el marco legal, el Consejo Estatal para el DRS debería articular los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones del estado y de sus municipios canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Asimismo, está facultado para dictaminar la viabilidad técnica de los proyectos económicos que presenten los productores locales,

con la aprobación ambiental de la autoridad estatal correspondiente, cuando sea necesario.²³

Entre sus principales funciones, el Consejo Estatal debe acordar la distribución presupuestal para los programas de *Alianza para el Campo* atendiendo los Anexos Técnicos suscritos entre el Gobierno del Estado de Guanajuato y Ejecutivo Federal; y aprobar la fórmula de distribución de recursos del PDR a los municipios para que posteriormente los montos resultantes sean formalizados por el gobierno y la delegación estatal de SAGARPA.²⁴ Sin embargo, el funcionamiento de este consejo ha sido intermitente. Sus acuerdos principales giran en torno a la distribución presupuestal de los programas de APC, sin que esta distribución considere criterios territoriales:

“Los acuerdos tomados en el seno del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable sobre inversiones en los programa de Desarrollo Rural solamente contemplan la asignación presupuestal total para el tema. No se registran acuerdos sobre inversiones por municipio, región o Distrito de Desarrollo Rural”²⁵.

En relación con el PDR, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario señaló que los recursos del PDR “...fueron distribuidos (a los municipios) mediante una fórmula de asignación determinada a nivel estatal entre la Delegación y el Gobierno del Estado.” No obstante, el artículo 74 de las reglas de operación, señalan que dicha fórmula debe ser aprobada por el Consejo Estatal y después formalizada por aquellas instancias.²⁶

b) Consejos Distritales para el Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato

Según la SAGARPA, todos los Consejos Distritales en Guanajuato han sido constituidos y se encuentran en funciones, no obstante, en las entrevistas se observó que estos espacios no son reconocidos por los actores gubernamentales, estatales y municipales, ni por los actores sociales. Desde 2003 a la fecha, estos consejos se han reunido en sólo dos ocasiones, la primera para efectos de su instalación y, la segunda para iniciar preparativos hacia una planeación regional, con resultados poco significativos²⁷.

En primer lugar, a estas sesiones no asisten funcionarios públicos, y cuando lo hacen, generalmente se trata de funcionarios sin facultades para tomar decisiones y se encuentran limitados por las propias reglas de operación de los programas²⁸. En

²³ En teoría el CEDRS cuenta con esta atribución pero no la ejecuta directamente, sino a través de Área de Coordinación Técnica (ACOTEC) de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Guanajuato, cuyo objetivo es coordinar el proceso administrativo para la radicación y comprobación de los recursos. En todo caso, únicamente interviene en proyectos que solicitan recursos del PDR Federalizado, siendo el Comité Técnico del Fideicomiso de Fomento Agropecuario (FOFAE) el encargado de validar y autorizar las solicitudes de proyectos que se presentan a través de los CMDRS, siempre y cuando el municipio se encuentre en la modalidad 1 de operación municipalizada del PDR. En caso contrario, únicamente funciona como instancia revisora del proceso.

²⁴ Artículo 74 de las Reglas de Operación de Alianza para el campo, 2005 (SAGARPA, 2005)

²⁵ Respuesta 6594, Unidad de Acceso a la Información Pública, Estado de Guanajuato, 25 de junio de 2009.

²⁶ Respuesta de Solicitud 6727 de la Unidad de Acceso a la Información Pública, Estado de Guanajuato, 17 de julio de 2009

²⁷ Juan Ventura Ramírez, Coordinador Regional de CDDRS, DDR1 San Luis de la Paz, Entrevista en oficinas del DDR, 12 de marzo de 2008.

²⁸ Juan Ventura Ramírez, Coordinador regional de CDDRS, DDR San Luis de la Paz, Entrevista en oficinas del DDR, 12 de marzo de 2008. Araceli Donghu Ángeles, Coordinadora del Sinacatri-INCARural, Entrevista en sesión del CMDRS de San Luis de la Paz, 13 de marzo de 2008.

segundo lugar, al ser instancias de planeación en las que confluyen diversos ámbitos de gobierno, legalmente no pueden contar con partidas presupuestales para ejecutar sus acciones. Todos los acuerdos sobre inversiones que se deriven deben ser decididos en el marco de las atribuciones y presupuestos de las dependencias federales y estatales participantes. Y, tercero, los funcionarios tienen un margen de acción limitado que les impide establecer compromisos para el ejercicio siguiente.

Esta debilidad es interpretada por los actores potencialmente interesados: La carencia de un presupuesto sobre el que pueda tomar decisiones explica su escaso poder de convocatoria. Sin presupuesto las sesiones son inútiles y se convierten en diálogo de sordos, pues los municipios requieren recursos para realizar acciones.

“...Sí en una reunión de consejo distrital, ahí se hicieron varios planteamientos, sobre los cambios de política pública, de lineamientos de programas que bueno, no es fácil porque se operan con reglas federales, entonces pues es complicado cambiarlas...”²⁹

“Yo creo que tiene más sentido que (los funcionarios públicos de agencias federales) estén en el (Consejo) distrital que en el municipal y quién sabe si a ese nivel ellos puedan ajustar sus recursos a las necesidades regionales por distrito, pues también ellos ya reciben presupuestos etiquetados”

“Sí tenemos comunicación con el Distrito (DDR) sí, además ellos están presentes en el consejo y sí hay comunicación. Con el estado, pues sólo de manera no formal ni estructurada, pero sí, informalmente se hacen recomendaciones o se presentan opiniones sobre las reglas de operación. El Consejo Distrital ha tenido pocas reuniones, tres, y nosotros formamos parte de la comisión de Desarrollo pero apenas estamos en el diagnóstico, no se han articulado los diferentes planes de los municipios, aunque sí tenemos comunicación...la importancia del Consejo Distrital es hacer posible la articulación a nivel regional y también incrementar la comunicación, pero esto se hace difícil por la inercia administrativa en cada municipio. Y nuevamente los recursos...el distrito no tiene dinero para proyectos regionales, entonces es poco atractivo reunirse para planear sin recursos con los cuales hacer acciones. Sin recursos pues no hay interés... además, los frecuentes cambios en los programas y las personas desincentivan la creación de acuerdos y compromisos...”³⁰

Por otro lado, tampoco ven en la cooperación intermunicipal oportunidades para solucionar sus problemas de recursos para infraestructura:

“...la mayoría de los Ayuntamientos deciden obras en las que puedan beneficiar a un mayor número de gente, ya sabe, intereses electorales; pero además (de la parte electoral), realizar obras en cooperación con otros municipios tiene muchos problemas jurídicos y políticos”.

“la participación en el consejo (distrital) y el consejo en sí mismo es una buena idea, sin embargo, tampoco creo que los municipios generen una bolsa propia de recurso para acciones regionales, podría ser posible a través del ramo 33, pero los municipios siempre argumentan que el recurso es escaso para sus propias necesidades. Entonces, si no hay una asignación de recursos (adicional) por parte del estado o la federación muy difícilmente serán viables estos consejos de desarrollo rural”.³¹

Finalmente, se observa que los Consejos Distritales no funcionan como intermediarios entre el municipio y el estado, pues en la práctica, en el Consejo Estatal sólo participa el Delegado Estatal de SAGARPA y no hay representantes de Consejos Distritales ni de

²⁹ Ing. Jesús Arteaga Moncada, Asociación ganadera local y Gerente regional del COTAS, Miembro del CMDRS y CDDRS, Entrevista realizada en Parque Viveros Dolores Hidalgo, 10 de junio 2008.

³⁰ Ma. Del Rosario Ordaz Lara, Dirección de Desarrollo Rural del Municipio de Dolores Hidalgo, Entrevista en su oficina, abril de 2008.

³¹ Raymundo Arias, Jefe del Cader del Distrito de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, miembro del CMDRS, Entrevista en su oficina, abril 2008.

Consejos Municipales que pudieran exponer sus ideas, proyectos o demandas ante el Consejo Estatal.

“Si, es un poquito mas complicado porque de alguna manera los que representamos ahí, que en mi caso yo también participo ahí, yo estoy en el Consejo Distrital Norte y Noreste, se complica más por los tiempos, los secretarios de las dependencias, los jefes de CADERS, y los consejos municipales, faltan muchas fechas. Y yo siento desde mi óptica, que eso ha complicado. Además un consejo sin recursos, la verdad yo no le veo gran sentido y lo que hace el consejo distrital es validar lo que se hace en el municipio, yo creo que si nos aplicamos bien en los municipios, desde mi óptica, mejor irnos hasta el Consejo Estatal... aunque en ese tampoco participan representantes distritales”. “...pero en realidad esto sólo se burocratizan las decisiones y retardan respuestas a los productores...”³²

De este modo, encontramos que los Consejos Distritales como instancias de planeación y articulación de los proyectos a nivel regional carecen, tanto de un apoyo institucional como de un reconocimiento social. El titular de la Subdirección de Desarrollo Rural de la SAGARPA, Ing. Antonio Ruiz (2009), explica sobre esta situación que los DDR fueron incluidos en la Ley como una especie de “concesión” a los actores que ostentaban una visión más inclinada por el fomento agropecuario, pero que en la práctica, no conviene fortalecerlos pues, como funcionarios, nombrados por la autoridad central, carecen de legitimidad política y social para tomar decisiones públicas. En todo caso, apunta, es preferible fortalecer y respaldar las decisiones de los municipios y, de alguna manera *confiar* en los mecanismos de rendición de cuentas propios de este nivel de gobierno³³.

Así, el principal problema que encontramos en el desempeño de los Consejos Distritales es su incapacidad para convocar a los municipios y llevar su voz a la instancia de participación estatal. Con lo anterior se rompe la posibilidad de articulación regional de las políticas de desarrollo y la comunicación entre los ámbitos municipal y estatal.

En la Figura No. 1 se puede observar que el modelo normativo propuesto por la LDRS incluye canales de comunicación de arriba hacia abajo que se concretan en los programas con sus reglas de operación, las cuales son indicativas de la orientación esperada de la conducta de los productores. Sin embargo, los canales de comunicación de abajo hacia arriba pierden validez ante la debilidad institucional que registran los Consejos Distritales como intermediarios entre el nivel municipal y el estatal (Figura No. 6).

c) Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable: Atribuciones, Integración y Representatividad.

Los Consejos Municipales, de acuerdo con la LDRS, se integran con la participación de actores gubernamentales federales, estatales y locales y actores sociales. Por el lado de la sociedad civil, la LDRS prevé la participación de representantes de las organizaciones sociales y privadas, de carácter económico y social del sector rural (Figura No. 5).

Según la LDRS, este consejo ‘*puede*’ ser presidido por el Presidente Municipal. Con esta redacción abre la puerta para que, en el Reglamento correspondiente, se faculte a la SAGARPA para que, a través de los convenios que celebre con cada entidad federativa, se prevenga al funcionario público en el que recaerá la presidencia de los consejos. El objetivo es designar a quien se encuentre en mejores condiciones para atender la

³² Ing. Jesús Arteaga Moncada, Asociación Ganadera Local y Gerente Regional del COTAS, Miembro del CMDRS y CDDRS, Entrevista realizada en Parque Viveros, Dolores Hidalgo, 10 de junio 2008

³³ Antonio Ruiz García, Subsecretario de Desarrollo Rural, Oficina de SAGARPA, México, D.F. a 12 de Febrero de 2009,

problemática del lugar o, de definir a los actores que pueden asumir este cargo frente a alguna circunstancia contingente (e.g. representante de la SAGARPA, funcionario designado por el Gobierno del Estado, titular de los DDR que se encuentren en el municipio³⁴).

En el contexto actual, las reglas de operación del programa APC (SAGARPA, 2005) señalan que el gobierno municipal tiene como atribuciones (Art. 5 fracción V-BIS):

- 1) Suscribir el Anexo Técnico del PDR.
- 2) Coadyuvar en el cumplimiento de las reglas de operación y del Anexo Técnico.
- 3) Presidir el CMDRS.
- 4) Integrar el programa anual para el desarrollo rural y fortalecer su área técnica de apoyo.
- 5) Promover la participación plural, incluyente y democrática de la sociedad rural.

Figura No. 5



Fuente: Elaboración propia con base en la LDRS y las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, 2003.

Según las Reglas de Operación de APC, los CMDRS cuentan con las siguientes atribuciones (SAGARPA, 2005), además de las señaladas por la LDRS y su Reglamento:

1. En materia de operación.
 - a. Aprobar reglamento interno y definir calendario de sesiones (Artículo 5, V-BIS-A, inciso a.).

³⁴ Artículo 11, Inciso 2 del Reglamento de la LDRS en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios (SAGARPA, 2004).

- b. Opinar sobre los candidatos propuestos a los cargos de Coordinador Municipal y de responsable del Departamento de Desarrollo Rural o equivalente (Artículo 5, V-BIS-A, inciso e.)
2. En materia de planeación.
- a. Participar en el diagnóstico de la problemática rural y en la elaboración y validación del plan municipal de desarrollo rural sustentable: definición de líneas estratégicas de acción, cadenas prioritarias y alternativas de desarrollo con base en las prioridades del territorio municipal (Artículo 29, segundo y sexto párrafos, LDRS) (Artículo 74, inciso e.).
 - b. Revisar el Plan Municipal de DRS y el programa presupuestal municipal y, en su caso, proponer modificaciones (Artículo 5, V-BIS-A, inciso b.)
 - c. Informar oportunamente a sus representados sobre los acuerdos tomados.
 - d. Realizar el seguimiento técnico y administrativo de las acciones propuestas por el CMDRS
3. En materia de operación del PDR
- a. Participar en las sesiones de trabajo y de capacitación para desempeñar su función como instancia dictaminadora de proyectos productivos.
 - b. Recibir, conocer, analizar y dictaminar las solicitudes presentadas por los productores locales para apoyos de proyectos rurales (Artículo 5, V-BIS-A).
 - c. Participar en la toma de decisiones sobre los recursos municipalizados del PDR y su asignación entre los proyectos solicitantes, analizando y priorizando las solicitudes de apoyo de proyectos productivos y de capacitación presentados por los productores del municipio, conforme a los criterios establecidos en las reglas de operación (Artículo 5, V-BIS-A)³⁵.
 - d. Vigilar y opinar sobre el uso de los recursos para cubrir las tareas del área que atiende el PDR en el municipio, los cuales representan hasta el 2% de los recursos provenientes de la operación municipalizada.
 - e. Monitorear y vigilar la entrega de los apoyos de acuerdo con la distribución definida al interior del CMDRS y opinar sobre avance físico financiero de los recursos (Artículo 5, V-BIS-A, inciso d.)
 - f. Participar en el seguimiento de los proyectos que han sido apoyados con recursos del PDR.

De acuerdo con las observaciones en campo, los Consejos Municipales son presididos por el Presidente Municipal y su suplente es el funcionario responsable de la Dirección de Desarrollo Rural. En la práctica, el Presidente Municipal sólo asiste a las sesiones una o dos veces al año y delega en su suplente la operación y dirección del Consejo, con una capacidad limitada sobre las decisiones que se toman en su interior.

En un principio, los CMDRS del Estado de Guanajuato se erigieron siguiendo la configuración propuesta en la LDRS, se invitó a todas las instancias federales con

³⁵ Hasta el 2007, se mantuvieron los criterios para la aprobación de recursos establecidos en las reglas de operación de 2003. Por orden de importancia, estos criterios son: 1) Congruencia con las prioridades de los planes de los CMDRS; 2) Congruencia con las prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo Rural; 3) Factibilidad e impacto del proyecto en lo relacionado con cambio tecnológico, modalidad organizativa, integración de cadenas productivas y comercialización; y 4) Concurrencia de recursos y complementariedad entre los subprogramas del programa de Desarrollo Rural: PRDESCA, PROFEMOR y PAPIR.

presencia en la entidad y se les otorgó la categoría de miembros del consejo con voz y voto, como lo declara un miembro del CMDRS de Irapuato:

“Antes si estaban considerados, pero casi no venían, y como faltaban pues no se podía realizar la reunión, además no les interesaba pues casi ninguno de ellos pertenece al municipio, ni lo conoce, y luego cuando venían solo nos explicaban por qué no se podía hacer esto o aquello, ellos no tienen mucho pa’ donde hacerse tampoco. Y así, hace como tres años decidimos que el consejo lo formábamos los del municipio y ya, y todos los demás son bien recibidos como invitados...” Representante del Distrito 11 Alto Río Lerma, miembro del CMDRS Irapuato.

Pronto se dieron cuenta de que era prácticamente imposible lograr y mantener una participación activa y constante de todos estos actores. Su constante ausencia ocasionaba problemas pues afectaban el *quórum* necesario para llevar a cabo las sesiones del Consejo. En consecuencia, se optó por considerarlos invitados con derecho a voz pero sin voto, de tal manera que las sesiones de trabajo no se vieran afectadas. Las razones que se reportaron para explicar su inasistencia son:

- a) *Discrepancia de agendas de trabajo en cuanto a temas y tiempos.* Los funcionarios federales perciben que mantener su presencia en las sesiones de cada consejo, representa un alto costo institucional que no corresponde con productos tangibles, ni para la dependencia a la que representan, ni para los productores.
- b) *Falta de interés en los temas abordados por el Consejo Municipal como consecuencia de la división y especialización del trabajo.* Además de las barreras de actitud y percepción, existen barreras institucionales y estructurales que les impiden comprometerse en procesos de colaboración (incentivos, objetivos encontrados, procedimientos y políticas poco flexibles, recursos limitados o escasos, etc.)
- c) *Ausencia de compromiso con el desarrollo municipal.* Con frecuencia, no coincide la residencia o lugar de origen de los funcionarios con el lugar de trabajo, además de las diversas causas de las que depende su movilidad.
- d) La aportación más útil que han encontrado los funcionarios se limita a *informar sobre los programas ofrecidos por la dependencia que representan*, pues difícilmente pueden disponer recursos para aportar en soluciones que escapen a las atribuciones definidas por su institución para su cargo o que difieren de los objetivos definidos en los programas. En consecuencia, argumentan que es preferible que los actores locales se pongan de acuerdo sobre lo que necesita su municipio y accedan a los programas según las políticas y reglas de operación definidas para cada uno.

En los CMDRS analizados, se observó que únicamente asisten funcionarios de SAGARPA (Jefe de DDR, Jefe de Centro de Capacitación de Desarrollo Rural (CECADER) o encargado de ventanilla) o de algunas entidades del sector como el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)³⁶. Sólo en el CMDRS de San Luis de la

³⁶ En la visita a los Consejos Municipales se observó que un mismo funcionario de FIRCO asistía a tres Consejos Municipales diferentes. En entrevista, manifestó que con su participación aportaba asesoría a los productores y seguimiento de los programas que podrían ser utilizados por las organizaciones de microcuencas bajo el Programa Nacional de Microcuencas a cargo de FIRCO. Sin embargo, dado que este programa desaparece a partir de 2008, su participación ya no estaría autorizada por sus jefes inmediatos (Entrevista con el Ing. Juan Zavala Hernández, CMDRS San Luis de la Paz, Residente de Operación de FIRCO, 12 de marzo de 2008).

Paz se observó la presencia de un representante de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como miembro regular del Consejo Municipal.

En relación con los funcionarios municipales, únicamente los responsables de Desarrollo Rural asisten como miembros con voz y voto, en tanto que fungen como representantes del Presidente Municipal. Los funcionarios locales de Desarrollo Social o Fomento Productivo, Participación Ciudadana o algunos Regidores, generalmente asisten como invitados; en muy pocos casos se consideran como miembros con voz y voto.

Los representantes del ámbito social, en general, se caracterizan por pertenecer a organizaciones productivas que pueden o no sostener una representación territorial. Se trata de organizaciones de productores en torno a algún producto específico (maíz, nopal, frijol, agave, ganaderos bovino, porcino, caprino, aves). Asimismo, se observó la presencia de representantes de organizaciones de pequeños propietarios (propiedad privada) y de propiedad social (ejido y comunidades), siendo evidente que los segundos generalmente son nombrados “al vapor” ante la ausencia de una organización consolidada de este tipo de productores a nivel municipal.

La forma de representación resulta inquietante ante el hecho de que, de las 211,160 unidades de producción identificadas en el Estado de Guanajuato, sólo 3,640 declararon pertenecer a algún grupo con el propósito de mejorar las condiciones de operación a través de compra de insumos, asesoría técnica, producción por contrato, comercialización, financiamiento o transformación de la producción. Los tipos de organización o asociación a los que pertenecen estas unidades de producción se presentan en el Cuadro No. 20.

A los productores responsables de estas unidades de producción se les preguntó si sabían si sus representantes participaban en los CMDRS. Sólo 117 contestaron afirmativamente. Esto podría estar señalando dos situaciones, la primera es que no conocen esta instancia de participación o que no saben si sus representantes participan en ella y, la segunda, que la conocen pero que sólo este pequeño grupo se sabe representado en alguno de los 46 CMDRS que existen en el estado, lo cual resulta aún más alarmante.

Cuadro No. 20			
Unidades de producción (UP) que declararon pertenecer a algún tipo de organización o asociación para acceder a servicios o apoyos diversos: 3,460			
Estado de Guanajuato			
Tipo de Organización	UP	Tipo de Organización	UP
Grupo para obtener crédito o para comercialización de productos	430	Asociación Ganadera Local	127
Sociedad de Producción Rural	231	Asociación Agrícola Local	121
Sociedad Cooperativa	111	Unión Agrícola Regional	26
Sociedad Civil	55	Unión Ganadera Regional	25
Sociedad de Solidaridad Social	116	Unión de Sociedades de Producción Rural	35
Unión de Crédito	22	Asociación de Silvicultores	0

Cooperativa de Ahorro y Crédito	10	Otra forma	2,267
Sociedad Anónima	19	Total:	3,595
*El total no coincide con el número de UP. Estas pueden estar registradas en una o más organizaciones, aunque como se observa esto no ocurre con demasiada frecuencia.			

Fuente: INEGI, 2009. Censo Agropecuario 2007. VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2007.

Finalmente, se observó la ausencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil tales como organizaciones de mujeres, jóvenes o adultos mayores, padres de familia de escuelas rurales, representantes comunitarios (delegados municipales o representantes de polo de desarrollo). Del mismo modo, fue evidente la ausencia de ONG dedicadas a asistencia social (educación, salud, violencia familiar), desarrollo rural y conservación ambiental³⁷. Estas organizaciones, aunque existe un buen número de ellas a lo largo del estado de Guanajuato, no están interesadas en participar en estos espacios, toda vez que en estos espacios no tienen oportunidad de acceso a recursos. En todo caso, cuando resulta necesario, prefieren actuar como asesoras de los productores de bajos ingresos para proyectos productivos específicos.

Inicialmente, los Consejos Municipales, parecían tener el mismo destino que los distritales. En algunos casos, los actores sociales impulsaron la creación de estos consejos atendiendo el mandato de la LDRS, en tanto que otros fueron impulsados por los coordinadores municipales³⁸ que fungieron como promotores de la participación social y facilitadores en los procesos participativos de planeación. Ya constituidos los CMDRS, los actores *percibieron que su presencia y esfuerzo resultaba inútil* al constatar que los funcionarios de agencias federales a nivel municipal estaban limitados por las reglas de operación de sus programas y las autoridades municipales carecían de recursos suficientes para atender sus proyectos o ideas:

“...las prioridades del municipio son tantas, que los recursos siempre se destinan a otros problemas, sólo nos quedaba la posibilidad de informarnos sobre los programas federales con miles de trámites, pero planeación, no había.”

El impulso a los Consejos Municipales se originó cuando en 2004 se estableció en las de Operación de *Alianza para el Campo*, que el 50% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural entregado a los estados debía ser destinado a proyectos validados y aprobados por los miembros de los CMDRS. Inició el proceso de municipalización del PDR que contribuyó a fortalecer la participación social en los municipios y promover una asignación eficiente y transparente (Toledo, 2005).

A partir de entonces la decisión se realiza a nivel municipal tomando en cuenta el tipo de población y las actividades productivas. Para acceder a estos recursos, lo municipios deben contar con su *Consejo* constituido, con el *plan de desarrollo rural* municipal correspondiente, un *Departamento de Desarrollo Rural* o equivalente y un *coordinador* municipal que sirviera como facilitador de las sesiones y como enlace con las autoridades estatales y federales. Con estos requisitos, se promovió al municipio como la base de la planeación para la toma de decisiones en materia de desarrollo rural, bajo

³⁷ Sólo en el caso del CMDRS de Dolores Hidalgo participa una ONG ambiental (Salvemos al Río Laja).

³⁸ Los coordinadores municipales son promotores y facilitadores de los CMDRS. Estos actores en un inicio fueron contratados directamente por SAGARPA. Posteriormente se propuso que operaran bajo la responsabilidad de los municipios, autorizando el uso de los recursos del PDR-PROFEMOR. Sus funciones consistieron en impulsar la creación de los CMDRS en cada Municipio, elaborar el Plan de Desarrollo Rural Municipal bajo una metodología participativa y facilitar las sesiones del CMDRS.

un enfoque territorial, participativo, descentralizado y concurrente de recursos públicos y privados.

En el Estado de Guanajuato, la creación de los CMDRS no constituyó un problema significativo. Hacia 2005, el Informe de Evaluación Estatal del PDR (2006) señala que todos los municipios contaban con el CMDRS y su Plan de DRS correspondiente. El PDR municipalizado empezó a implementarse en el 2004 con un 50% de los recursos del PDR distribuido entre los municipios. Este porcentaje aumentó a un 73% en el 2005, pero regresó al límite inferior de 50% para 2006 y 2007.³⁹

El principal reto ha sido su transformación en una instancia de planeación del desarrollo rural con poder de decisión y la promoción de la participación organizada de los productores para formar parte de los consejos. Al inicio, el proceso de dictamen de proyectos productivos en los CMDRS enfrentaron problemas para seleccionar los componentes y otorgar los apoyos, sin que necesariamente existiera un proyecto realmente viable y, en su momento, ante un conjunto de proyectos-demandas que no reunían los criterios establecidos, se vieron obligados a no ejercer los recursos (AgroDer, 2006:35).

De acuerdo con este informe, a través de múltiples cursos de capacitación y talleres ofrecidos por el INCARural y funcionarios estatales, los CMDRS han incrementado sus capacidades como instancias dictaminadoras de las solicitudes presentadas por los productores. Estos cursos y talleres se han enfocado en capacitar a los miembros del CMDRS como evaluadores de los proyectos productivos teniendo como marco de referencia las reglas de operación del PDR, aunque sin un instrumento claro y preciso para determinar la viabilidad de los proyectos y su impacto en el contexto municipal.

Asimismo, señala que la diversidad de los actores municipales, en términos de sus capacidades institucionales, organizacionales y técnicas, ha generado a diferentes resultados. En algunos casos, la adopción del PDR ha sido fácil y rápida, en tanto que en otros, se han presentado obstáculos y simulaciones (p.36). De hecho, como se revisará en la siguiente sección, aún se observa que entre los actores existe confusión sobre sus atribuciones y obligaciones, especialmente aquéllas que se extienden más allá de la operación del PDR. En Guanajuato, los CMDRS no han alcanzado la legitimidad política y social suficiente para constituirse en la voz de los actores del ámbito rural. Este rol es desempeñado por los CMR pues han sido regulados formalmente y cuentan con un sistema de representación territorial.

A manera de resumen de esta sección, se observa que el diseño institucional de las instancias de participación, propuesto por el modelo normativo, presenta inconsistencias en la implementación. Se observa que los programas sobre desarrollo rural comprenden programas sectoriales susceptibles de ser insertados en la planeación de las estructuras institucionales previstas por el Sistema de Planeación Estatal. En el caso del Consejo Estatal, sí está considerado como un consejo sectorial del que se deriva el Plan Sectorial Agropecuario que, a su vez, alimenta el Plan Estatal de Desarrollo. Sin embargo, en la revisión de este instrumento se detectó que carece de una apreciación de las necesidades territoriales y la conveniencia de actividades productivas del sector primario de acuerdo con la aptitud de los recursos naturales del estado

³⁹ AGRODER, S.C. (2006:2). Programa de Desarrollo Rural: Informe de Evaluación Estatal. Guanajuato, 2005.

Aun cuando el Estado de Guanajuato cuenta con un Ordenamiento Territorial aprobado desde 1999, este no es considerado en la planeación sectorial del Estado.⁴⁰ De hecho, el Plan Sectorial no hace referencia a la adecuación de acciones estratégicas con las condiciones biofísicas de cada región, ni a las actividades productivas más propicias en cada una de ellas. En suma, en este documento no existe ninguna estrategia territorial que impulse la competitividad regional o contribuya en la restauración o conservación ambiental de alguno o varios de sus recursos naturales. Lo anterior es evidencia de que, al menos en esta instancia, la planeación no ha logrado adoptar el enfoque territorial y que su concepción del desarrollo rural mantiene como eje central las acciones de fomento agropecuario.

Por lo tanto, dado que la planeación y la formulación de políticas públicas se realizan a espaldas de las particularidades de cada territorio, podría decirse que tanto el Consejo Mexicano de DRS como el Consejo Estatal, mantienen una relación jerárquica con los Consejos Distritales (cuando éstos existen y funcionan) y con los Consejos Municipales para el DRS. Aunque se verificó que algunos de los actores sociales que participan en los Consejos Municipales para el DRS, participan en los Consejos Distritales, el desempeño de éstos es tan incipiente que podríamos asegurar que no existe la posibilidad de un diálogo que favorezca la retroalimentación entre el nivel local y el estatal (Ver Figura No. 6). Como lo plantea José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz:

“Muchas veces yo digo, tenemos Consejo Mexicano, ya está, un consejo distrital. ¿cuándo mugres el consejo mexicano le ha mandado una instrucción al consejo municipal, o sugerencia, o del municipal al mexicano, o el estatal al municipal o viceversa; entonces, ahí ya estamos corrompidos (mal) todos y nunca vamos a retroalimentarnos, porque nunca tenemos esa información. Ni siquiera por un correíto que diga, ahí les va piojos. Es la cuestión y nunca, o sea somos un bicho ni imaginado. Dice la ley y ya, ¿no? No, no es tan fácil...”⁴¹

Por otro lado, se observó también que los planes municipales de DRS únicamente han servido como requisito para acceder a la ejecución municipalizada de los recursos y como instrumento de consulta para conocer la situación rural en el municipio. En realidad, no funcionan como referencia para dictaminar los proyectos presentados por los productores (pues prevalecen los criterios definidos en las reglas de operación) y tampoco son referencia en la elaboración los Planes Municipales de Desarrollo. Los esfuerzos de planeación, en consecuencia, resultan esfuerzos aislados con escasas probabilidades para influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

Tenemos entonces que existe una relación jerárquica entre las autoridades federales, estatales y municipales que se caracteriza por un mecanismo de comunicación en donde la información sobre programas y sus reglas de operación “bajan” verticalmente a través de los funcionarios federales en el estado (delegaciones estatales de SAGARPA y Distritos de Desarrollo Rural) (Figura No. 6, Columna Izquierda). En sentido contrario, la debilidad institucional resulta insuficiente para constituir canales de comunicación confiables hacia otras dependencias, incrementar sus oportunidades de influir en el

⁴⁰ En 1999 se decretó el Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato. De acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico para la Protección al Ambiente (LGEEPA), los ordenamientos son instrumentos de política que regulan o inducen el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, analizando las tendencias de deterioro y la potencialidad de los mismos.

⁴¹ Ing. Jose Vargas, Coodinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, Entrevista realizada en su oficina, 12 de marzo de 2008

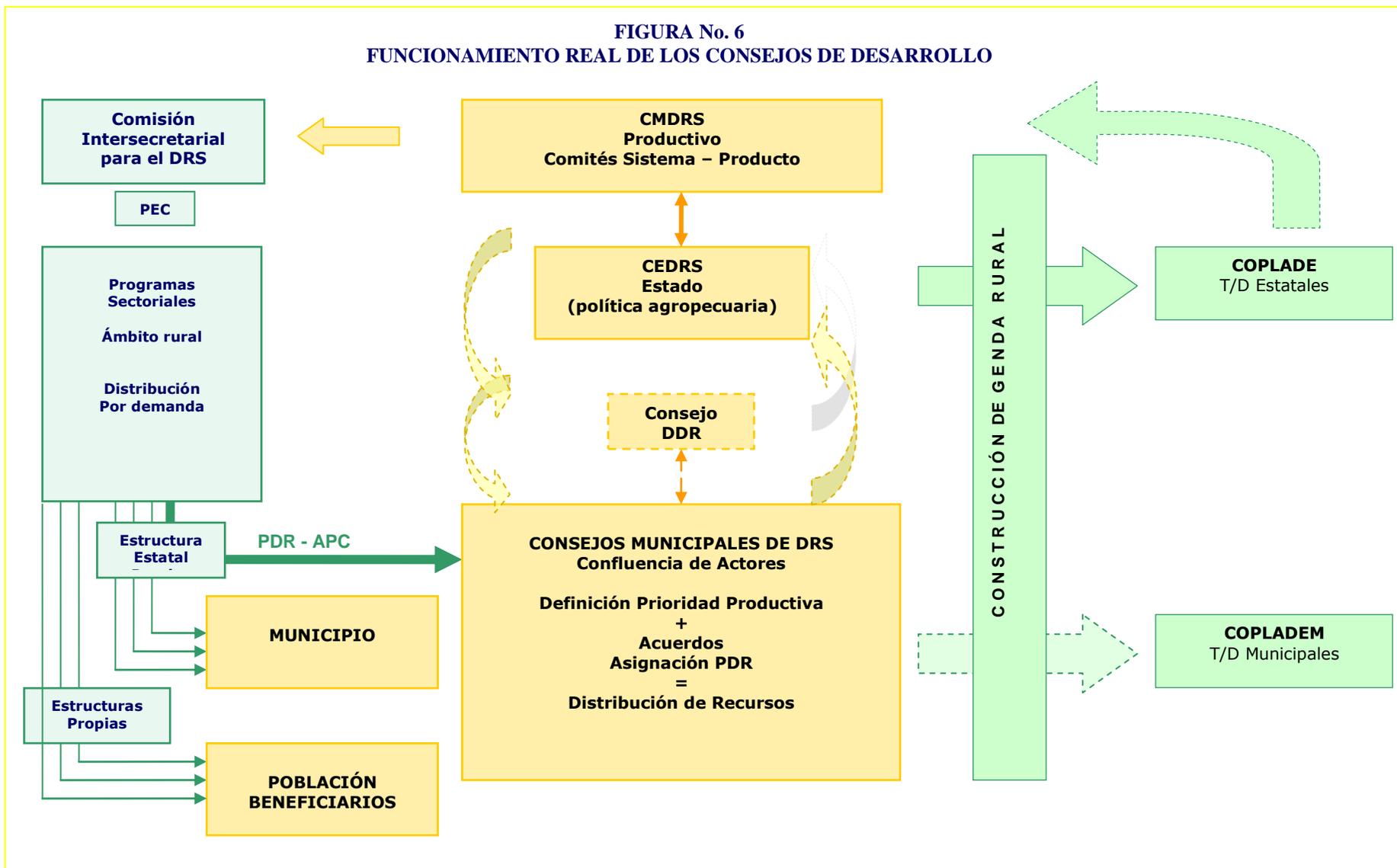
diseño de política pública y promover la convergencia y articulación de programas atendiendo las necesidades de cada municipio (Figura No. 6 Centro).

Por lo tanto, la colaboración intergubernamental se traduce en la distribución de recursos con criterios que no ponderan las necesidades particulares de cada región, al mismo tiempo que se cancelan las posibilidades de retroalimentación de abajo hacia arriba a través de las instancias de participación regional y estatal.

En la práctica, la mayoría de los programas se implementan a través de las estructuras propias de cada dependencia o, en su defecto, a través de la estructura administrativa de la entidad federativa que corresponda. Por lo tanto, los CMDRS se concentran en la operación del PDR a efecto de distribuir los recursos disponibles, pero sin la posibilidad de articular la diversidad de programas con impacto en las áreas rurales del municipio.

En la siguiente sección se presenta el análisis de la implementación del PDR con el propósito de identificar los principales incentivos que se desprenden de éste y la interpretación que de ellos hacen los actores involucrados.

FIGURA No. 6
FUNCIONAMIENTO REAL DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO



d) Vertiente municipalizada del PDR en Guanajuato

En esta sección nos proponemos analizar cómo se da el proceso de implementación del PDR y el funcionamiento de los Consejos Estatal y Municipales en el Estado de Guanajuato. Especialmente en términos de cómo estos espacios se ven influenciados por la operación municipalizada del PDR de Alianza para el Campo y las asignaciones presupuestales.

El caso de Guanajuato fue elegido principalmente por tratarse de una de las entidades federativas que aparentemente reúne condiciones más propicias para el desarrollo de políticas públicas con alto contenido de participación social. Se presentan indicios de que en el Estado de Guanajuato, existe un diseño institucional que da cuenta sobre diversos canales formales para la participación social, lo cual influye en la creación de ambientes propicios, aunque la eficacia de su desempeño no está resuelta del todo.

Guanajuato es un estado que presenta un importante dinamismo económico y social como consecuencia de su ubicación en la zona centro del país. Su localización lo ha favorecido en cuanto al desarrollo significativo de sus vías de comunicación, tales como autopistas, carreteras, caminos rurales, lo cual resulta de gran importancia para la comercialización de productos manufacturados y agropecuarios. Su posición es estratégica para el desarrollo económico de la región como centro articulador de vías de comunicación (carretero, ferroviario) y de todo tipo de actividades económicas.

En el ámbito político, esta entidad fue una de las primeras que experimento la alternancia política, cuando asciende el PAN en 1991 a la gubernatura. A partir de entonces, en el discurso se ha promovido la implantación de un modelo de gobernanza cada vez más abierto a la participación de la sociedad y menos jerárquico y autoritario. Aun cuando la intensidad de la apertura gubernamental ha variado en las administraciones posteriores, es evidente la creación e impulso de diversos espacios de invitados que buscan interferir, al menos en teoría, con la lógica de decisiones impuestas verticalmente. Sin embargo, no cabe duda que el sector empresarial es el que más se ha beneficiado de esta tendencia.

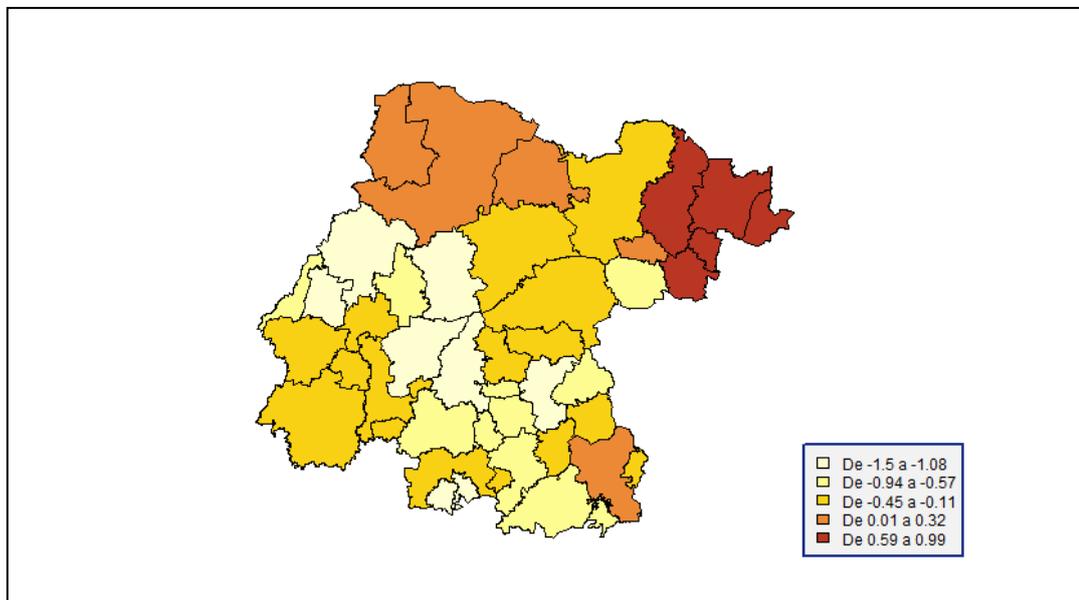
Guanajuato ha impulsado la creación de espacios para canalizar la participación de la sociedad, asegurando su institucionalización insertándolos en el marco legal, tal como puede observarse en la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato, la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley Orgánica Municipal, Ley de Participación Ciudadana, entre otras. Los desafíos más importantes que presenta la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, se refieren a la posibilidad de evaluación y control de las acciones y el ejercicio del presupuesto gubernamental (Barroso, 2008)

Contexto económico y productivo del estado de Guanajuato

El contexto socioeconómico del Estado de Guanajuato tiene un nivel promedio en el país, pero con fuertes contrastes en su interior. De acuerdo con el Índice de Marginación, el estado se coloca en el lugar 14 con un grado de marginación Medio y, en relación con el Índice de Desarrollo Humano, la entidad ocupa el lugar 24 (medio alto), causado esencialmente por su bajo nivel de matriculación (CONAPO, 2000 y 2005). En el siguiente mapa se puede apreciar que los municipios de la zona norte y noreste son los que presentan mayor grado de marginación (Alto y Muy Alto). Los municipios ubicados al centro del estado presentan los índices de marginación más bajos precisamente por estar ubicados en el corredor industrial México-Querétaro-León-Aguascalientes, en donde las actividades industriales y de servicios (sectores secundario

y terciario) han tenido un mayor desarrollo. Finalmente, conforme se alejan de esta zona hacia el sur y suroeste, el grado de marginación nuevamente se eleva.

Figura No. 2
Índice de Marginación por Municipio, 2005
Estado de Guanajuato

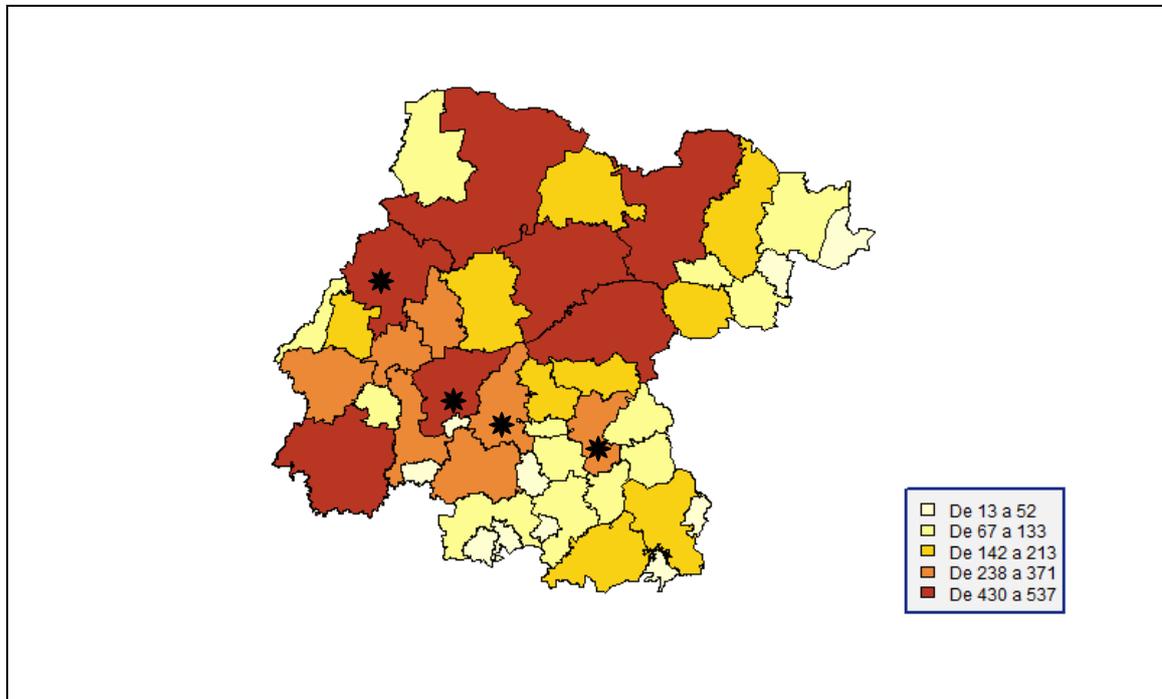


Fuente: IPLANEG con base en CONAPO. Índice de Marginación, 2005. De -1.5 a -1.8 Muy Bajo; de -0.94 a -0.57 Bajo; de -0.45 a -0.11 Medio; de 0.01 a 0.32 Alto; y de 0.59 a 0.99 Muy Alto

La población se concentra en las zonas urbanas de los municipios pero es evidente una gran dispersión en comunidades menores a 2,500 habitantes. Para el 2005, la población urbana concentrada en localidades mayores a 5,000 habitantes alcanzó el 63%, en tanto que la población rural dispersa en localidades menores a 5,000 habitantes representó el 37% de la población total. El siguiente mapa (Figura No. 3) muestra que esto no es característico de municipios rurales o urbanos, sino que es generado por una distribución de la población en pequeñas localidades a lo largo de su territorio. Por ejemplo, los municipios de León, Celaya, Irapuato y Salamanca (señalados con el asterisco negro) presentan los índices de marginación más bajos pero se encuentran entre los municipios con mayor número de localidades menores a 2,500 habitantes.

Esta situación genera grandes dificultades para dotar a las localidades de servicios públicos, pues aumenta los costos de inversión en infraestructura y desincentiva la presencia de prestadores de servicios privados, además de encarecer la operación de los programas públicos. Asimismo, genera aislamiento de las comunidades respecto a la innovación tecnológica y nuevos sistemas de producción, aspectos que podrían representar oportunidades de desarrollo.

Figura No. 3
Localidades con menos de 2,500 habitantes por municipio
Estado de Guanajuato



Fuente: IPLANEG con base en CONAPO. Índice de Marginación,

A nivel estatal, el sector terciario concentra la mayor proporción de la población ocupada (45.9%), seguido por el sector secundario (30.5%). Sin embargo, como se observa en el Cuadro No. 15, el sector primario también representa un importante fuente de empleo con el 21.1% de la población ocupada en esta actividad. Debido a la importancia de la agricultura y a la notable producción del campo, en el Corredor Industrial se ubican plantas Transformadoras, Empacadoras y Congeladoras de productos agrícolas. Su producción se destina tanto a la exportación como a satisfacer necesidades del mercado nacional (Cardona, 2003). La industrialización de alimentos se ha incrementado debido a las exportaciones. La agroindustria hace uso intensivo de mano de obra, utilizada en forma cíclica en tiempo de cosecha de hortalizas, frutas y vegetales. Los grandes volúmenes de producción se originan en empresas transnacionales cuya producción es principalmente para exportación. En algunos casos las empresas proporcionan asistencia técnica a los agricultores regionales y, mediante la promesa de compra, los inducen a sembrar bajo los criterios que aseguren sus estándares de calidad (Steffen y Echanove, 2003:121-148).

Cuadro N. 15 Población ocupada por actividad económica, 2003 Estado de Guanajuato Porcentajes		
ACTIVIDAD	TOTAL (%)	TOTAL SECTOR (%)
Actividades agropecuarias	21.1	21.1
Industria extractiva, de transformación y electricidad	23.6	30.5
Construcción	6.9	
Comercio	18.8	45.9
Servicios	24.1	
Comunicaciones y transportes	3.0	
Administración pública y defensa	2.5	2.5
Total	100	100

Fuente: Cardona, 2003

En cuanto a sus recursos naturales para la actividad agropecuaria, Guanajuato cuenta con más 1.1 millones de hectáreas aptas para la agricultura, (36% de su extensión total): 650 mil hectáreas son de temporal y 417 mil de riego⁴². Estas condiciones también resultan favorables para la actividad ganadera, por lo que esta se realiza a lo largo de todo el estado, con varias especies, siendo las más importantes la producción de ganado bovino, porcino, caprino, ovino y la avícola. En el estado, el uso de suelo de agostadero para pastoreo extensivo y controlado asciende a 788,648.31 hectáreas

No obstante, cabe mencionar que a pesar de su aptitud productiva, el 90% de los suelos del Estado de Guanajuato presentan importantes procesos de degradación. Un 32% presenta erosión hídrica superficial en tanto que el 5% presenta erosión eólica y con cárcavas (INE, 2004). El 56% del territorio presenta pérdida o declinación de la fertilidad, un proceso de degradación que consiste en la compactación del suelo a más de 20 cm de profundidad ocasionada por el uso excesivo de maquinaria, poca incorporación de abono orgánico y decremento neto de nutrientes.

En el estado existe un importante número de instituciones para la investigación agrícola: Centro de Investigaciones Agrícolas del Bajío, Unidad Regional de Investigación Agrícola del Bajío, Centro Nacional de Cunicultura, Escuela Nacional de Maestros para la Capacitación del Trabajo Agropecuario, la Facultad de Agricultura de la Universidad de Guanajuato, entre otras. Estas instituciones son un activo importante para la entidad aunque los servicios de asesoría y capacitación por parte de técnicos y despachos consultores son más demandados por los productores.⁴³

⁴² Los datos sobre el medio biofísico en el estado se obtuvieron de la Enciclopedia de los Municipios de México, Guanajuato, INAFED. Consultado el 20 de agosto de 2008. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_guanajuato.

⁴³ De acuerdo con el VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007 (INEGI, 2008) sólo el 4.5% de las unidades de producción que han recibido capacitación y asesoría técnica (2,668 en el Estado de Guanajuato), lo han obtenido directamente de instituciones académicas o de investigación. El 84% de estos servicios se han obtenido de entre los mismos productores y profesionales técnicos, así como despachos especializados en actividades agropecuarias.

El conjunto de estas condiciones ofrece diversas oportunidades para el desarrollo económico de la región que podrían convertirse en impactos positivos para el nivel de ingresos de la población. Con todo, existen áreas donde se registran altos índices de marginación y rezago económico, especialmente en la zona norte y noreste del estado.

Organización política y participación social en el Estado de Guanajuato

En cuanto a su organización política, Guanajuato está dividido en 46 municipios con gobiernos que se renuevan cada tres años. Estos están encabezados por Ayuntamientos constituidos por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, elegidos por votación libre, secreta y directa mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Cuenta con una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato que establece las figuras de *iniciativa popular* para promover iniciativas de leyes, el *plebiscito* para someter decisiones de gobierno a los ciudadanos, trascendentes para el orden público y social; y el *referendum* para someter leyes y reglamentos emitidos por el Congreso del Estado o por los Ayuntamientos. Sin embargo, hasta la fecha, estos mecanismos no han sido utilizados en la práctica, ni a nivel estatal ni a nivel municipal.

La Ley de Planeación del Estado de Guanajuato establece que las principales estructuras de planeación son el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) y los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM). Esta ley señala las bases para permitir la participación activa de la sociedad, a través de organizaciones representativas del sector social y de la actividad económica, en los Consejos Regionales y Sectoriales, de tal manera que puedan participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas del gobierno, bajo un esquema organizado de corresponsabilidad y solidaridad.

Sin embargo, de acuerdo Barroso (2009), los principales problemas que han limitado el desempeño de estas estructuras de participación se observan en el perfil y dinamismo de los representantes del sector social pues carecen de elementos para participar activamente en la planeación del desarrollo. En primer lugar, la falta de información de los representantes sociales favorece la imposición de los puntos de vista de los funcionarios públicos presentes y de los especialistas técnicos, opacando el rol del sector productivo y desmotivando a los representantes sociales. En segundo lugar, se detectó que la comunicación y retroalimentación de los representantes sociales a sus representados es prácticamente nula, por lo que su asistencia se convierte en un acto de interés personal.

A nivel municipal, los COPLADEM son organismos técnicos y consultivos, auxiliares de los Ayuntamientos en materia de planeación para elaborar la propuesta del Plan Municipal de Desarrollo (3 años) y el Plan de Gobierno Municipal (1 año), así como para proporcionar asesoría técnica para la instrumentación, evaluación y actualización de dichos planes. En general, estos espacios funcionan como una instancia con canales para la participación social en la que se expresan demandas sociales. Muy pocos municipios han logrado una institucionalización suficiente para incorporar las aportaciones sociales en la toma de decisiones sobre política pública y planeación estratégica del desarrollo. Tienen escasa presencia social tratándose de evaluar la implementación de los Planes Municipales de Desarrollo y vigilar ejercicio de presupuesto⁴⁴. En ocasiones, estos Consejos se renuevan bajo criterios e intereses

⁴⁴ En algunos municipios, el COPLADEM cuenta con un Comité de Vigilancia en activo, aunque prácticamente se limita a la validación de la inversión en obra pública social.

políticos de las autoridades municipales en turno, quienes eligen a sus interlocutores en función de su afinidad política, o sobre la base de sus relaciones fraternales.

“..la formación de los consejos es igual en todos lados, como aquí el COPLADEM. Antes de participar nosotros en el COPLADEM, el presidente municipal nombraba diez personas de su entera confianza 10 o 12, no sé y aquí están los integrantes. Pero ahora aquí en San Luis de la Paz, como estamos en oposición y entra un regidor de nuestra confianza que es el Ing. Juan Pons del PRD, se forma en el Ayuntamiento un bloque opositor, de los que no están de acuerdo cómo maneja el PAN el Ayuntamiento. Llega la Presidenta (Municipal) con su COPLADEM, ya formado con sus integrantes, y... momento, momento, esto se debe convocar a la ciudadanía y se debe hacer así y así. Y lo hacen ya como está la ley...Y por eso entramos, es la primera administración que se forma el COPLADEM en esos términos: Se abre a la ciudadanía, los interesados se inscribe en las comisiones, se hace una reunión y se nombra a un representante. Se levanta el acta y tiene obligación de reunirse con los que lo nombraron 8 o 10 para ir planeando, haciendo lo que se debe de hacer... y es lo que se esta haciendo. En compañía con un representante del Gobierno, por ejemplo aquí está la comisión de desarrollo económico, de agricultura y la de turismo y trabajamos unidos con el director de fomento económico, y nos reunimos y ahí estamos tratando de planear las cosas. Cuando quieren enfocar algo a lo que no nos parece y se ve que es por favorecer a alguien, nos oponemos y lo cambiamos, le buscamos la forma, hay veces que lo logramos y hay veces que no, pero somos muy tercos, y dale, hay que luchar...”⁴⁵

En muchos casos, la participación social se utiliza sólo para validar los planes y programas planteados por la autoridad municipal, sin considerar efectivamente las aportaciones de la sociedad, en tanto que otros ni siquiera han logrado consolidar el COPLADEM u otro mecanismo participativo de planeación. Ya sea por cambio de partido político en el gobierno que detiene su evolución, ya sea porque no se reconoce la participación social como un elemento importante en el desarrollo. En todo caso, los mecanismos funcionan simulando frágiles procesos participativos. La evidencia principal de que la participación social no ha alcanzado el grado de institucionalización deseado es que, cada trienio se reinventan objetivos y metas, sin que exista una mínima continuidad respecto a los proyectos del periodo anterior y sin que la participación de la sociedad civil pueda servir como un contrapeso que mantenga la dirección esencialmente si los objetivos gozan de consenso y los logros son positivos o, en caso contrario, se modifique el rumbo.

Por otro lado, en los municipios de Guanajuato existe la figura de delegados y subdelegados municipales, los cuales fungen como autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial asignada a la delegación. Estos son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, para lo cual éste puede optar por una consulta pública entre los habitantes de cada delegación (Art.118, LOM, reforma del 1º de agosto de 2006).

Los delegados y subdelegados duran tres años en el cargo y pueden ser ratificados en el cargo. Sus principales funciones son ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, vigilar y mantener orden público, informar al presidente municipal sobre situaciones que afecten el orden público, y promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos, mediante su gestión con los funcionarios municipales correspondientes. En algunos municipios los delegados municipales reciben un sueldo o gratificación por sus servicios⁴⁶. Dado que no se trata de una elección derivada del voto democrático de la población, en Guanajuato, estos actores son considerados representantes del gobierno

⁴⁵ Antonio Pons Duran, Miembro del CMDRS de San Luis de la Paz, entrevista realizada el 13 de marzo de 2008 en oficinas de la Asociación Ganadera Local.

⁴⁶ Por ejemplo, en Celaya los delegados municipales perciben \$3,000.00 pesos mensuales, en el municipio de Guanajuato reciben mensualmente un pago y una despensa, en tanto que en Silao únicamente se les entrega una despensa como retribución simbólica por sus servicios.

municipal más que representantes sociales. No cuentan con un presupuesto asignado ni con un espacio formal para la discusión de los problemas rurales.

Finalmente, existen dos interfaces para el diálogo de actores políticos y sociales en materia de desarrollo rural. Por un lado, los Consejos Municipales Rurales (CMR) creados desde 1991 y sus estructuras de participación a nivel comunitaria. Para el 2000 existían 4,268 consejos comunitarios en el estado, cuyos representantes forman parte de los Consejos de Polo de Desarrollo. De éstos, se elige a un representante para integrar el Consejo Municipal Rural en cada municipio.

El CMR es presidido por el Presidente Municipal y, de acuerdo con los reglamentos municipales se define como un organismo representativo de los ciudadanos del medio rural, organizados en consejos comunitarios y polos de desarrollo, sin filiación política partidista, para la libre y soberana participación del sector rural en el proceso de planeación y organización del desarrollo rural. La idea fue fortalecer la presencia de las comunidades rurales para participar en los COPLADEM presentando alternativas de gestión para el desarrollo de cada región. Su integración y funcionamiento queda establecido en el reglamento municipal correspondiente y su existencia es requisito para la ejecución de los recursos provenientes del Programa de Atención a Comunidades Rurales, actualmente denominado Programa Fondo de Apoyo para la Inversión en Infraestructura Municipal establecido a nivel estatal. Básicamente, en los CMR se deciden asignaciones para proyectos de abastecimiento de agua, energía eléctrica y caminos rurales. El financiamiento de estos proyectos corren por cuenta del Estado, del municipio y el 15% restante lo aporta la población beneficiada.

Por el otro, los espacios que nos ocupan en este estudio, los CMDRS, mandatados por la LDERS desde el nivel federal para la construcción de la agenda rural a nivel municipal. Cabe señalar que en la estructura del Sistema Estatal de Planeación y de Participación estos espacios no están expresamente reconocidos. A diferencia de los CMR, aquellos cuentan con un reglamento interno sancionado sólo por el Ayuntamiento, pero carecen de respaldo en el marco legal municipal y estatal⁴⁷. Siguiendo la jerarquía de este sistema, los Planes de Desarrollo Rural a nivel municipal, elaborados a través de estos consejos, alcanzarían la categoría de programas y, necesariamente, tendrían que ser aprobados por el Ayuntamiento e integrados al Plan de Desarrollo Municipal correspondiente.

En términos de rendición de cuentas, transparencia y control social, en Guanajuato existen diversas instancias formales para auditar la gestión de la administración pública. Actualmente existe la Secretaría de la Gestión Pública, cuyo propósito fue desarrollar una cultura de prevención en acciones de auditoría, evaluación y fiscalización, con apego a la legalidad, e implantar estrategias de desarrollo integral en esta materia. Asimismo, existe el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado siguiendo el modelo federal. Su función es auditar las cuentas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. La creación de estas instituciones representa indicios de la preocupación de estos gobiernos por mejorar la contraloría del Poder Ejecutivo, aún cuando su eficacia tendría que ser medida en términos de su desempeño y su impacto.

⁴⁷ Por ejemplo, en el caso de Pénjamo, la integración del Consejo Municipal de Desarrollo Rural y Urbano (COPLADEM) sólo toma en cuenta al CMR y al Consejo Popular Urbano, no así al CMDRS. Esto se explica por la consideración de que el CMR tiene una integración más democrática y representativa del territorio y las localidades rurales. En tanto que en el CMDRS participan principalmente representantes de organizaciones productivas.

En materia de transparencia y acceso a la información, el Congreso Estatal aprobó en 2003 la Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato. En el caso de Guanajuato, esta ley incluye al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, a los organismos autónomos del estado y a sus municipios. Como resultado de esta ley, a nivel estatal y municipal se han creado las Unidades de Acceso a la Información. Una debilidad importante de estas estructuras es aquella derivada de los cambios trianuales de gobierno a nivel municipal y de la escasa cultura de la información por parte de los nuevos funcionarios y autoridades políticas, quienes ven con recelo el cumplimiento de esta obligación⁴⁸.

A nivel local, en 1999 se crea una instancia de Contraloría Municipal. Por ley, esta debe quedar a cargo de la primera minoría en cada periodo⁴⁹. Con este diseño se promueve la libertad de los actores políticos para observar y aplicar sanciones a los funcionarios públicos que incurran en irregularidades o actos de corrupción. Aunque se esperaría que en esta estructura se registrara una participación social importante para impulsar tareas de fiscalización y control (auditorías, vigilancia del Plan Municipal de Desarrollo y programas correspondientes, auditoría de la cuenta pública, vigilancia de obras públicas, etc), en realidad, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la UAM-Xochimilco, ésta se encuentra muy limitada Arévalo, et. al. 2000:184).

Los principales obstáculos son: falta de recursos humanos con un perfil profesional adecuado, resistencia de los funcionarios municipales para entregar la información requerida por la Contraloría, escasos recursos económicos suficientes y mecanismos institucionales efectivos para sancionar los actos irregulares de los servidores públicos. Todo lo cual, impide que los Contralores Municipales puedan cumplir con las atribuciones otorgadas por la ley. En consecuencia, básicamente se dedican a la difusión de materiales y, en la práctica, carecen de mecanismos formales y recursos suficientes para promover una profunda participación como mecanismo de control social.

En general, la revisión del marco legal presenta espacios formales y mecanismos para la participación social en la formulación de planes y programas de desarrollo pero estos aún conforman instituciones débiles. El mayor impulso a la participación ciudadana se concede en tareas como la exposición de demandas e identificación de prioridades en obras de infraestructura para el desarrollo. La evidencia se reduce significativamente tratándose de atribuciones en materia de vigilancia y control presupuestal con carácter vinculatorio.

Esta tendencia hacia la construcción de instituciones políticas participativas parecería querer romper con la inercia del modelo tradicional, donde las decisiones de inversión se realizan de manera central y jerárquica. Sin embargo, aunque existe una conciencia cada vez mayor sobre la importancia de la participación social, existen problemas de desinformación y falta de confianza en las instituciones locales para asegurar que su voz pueda tener impacto en la toma de decisiones públicas y para sancionar las conductas ilegales. Al parecer, la fuerza de las instituciones informales determinan la reglas de un juego en donde se premia el incumplimiento o, en su defecto, éste prevalece impune.

Por otra parte, existen otro tipo de interfaces que son creadas para la implementación de algunos programas públicos federales tales como el programa Nacional de

⁴⁸ Durante el 2007 sólo se registraron aproximadamente 13,700 solicitudes de información.

⁴⁹ Artículo 115 de la LOM del Estado de Guanajuato. El primer párrafo de este artículo fue reformado el 28 de diciembre de 1999 para introducir esta figura. Posteriormente, el 24 de octubre de 2008 se incluyeron párrafos adicionales para establecer como áreas de la contraloría municipal las siguientes: Auditoría, Quejas, Denuncias y Sugerencias; Evaluación y Control de Obra Pública y Asuntos Jurídicos

Microcuencas, los comités de participación del Programa Oportunidades, los comités del programa Hábitat y los consejos del programa Microrregiones. Si bien, cada uno de estos espacios constituye experiencias que incrementan la cultura de participación y las capacidades de la población, también propician la fragmentación de los asuntos relacionados con el desarrollo rural, sin que hasta ahora hayan podido encontrar un espacio de convergencia para el tratamiento integral de los problemas en el ámbito rural.

En estos casos las dependencias federales cuentan con sus propios diagnósticos, programas, instrumentos y estructuras para impulsar la participación social eligiendo a sus interlocutores según objetivos, estrategias y posibilidades, independientemente de las instancias formales de participación social a nivel local y de las autoridades municipales y sub-municipales, en su caso. Esto ha generado una dispersión de esfuerzos institucionales que generalmente parte de una visión sectorial de los problemas e impide la integración de objetivos afines o complementarios en una visión conjunta del territorio; además de asumir que la población rural no incurre en costos para participar e ignorar la división social que surge o se profundizan con estos procesos de intervención externa. Como comentaba un funcionario público respecto a un problema comunitario en el que los habitantes debían discernir entre aportar para un camino rural en la comunidad de San Lorenzo o realizar la aportación necesaria para techar sus viviendas:

“... ese es el problema, es que ustedes en las comunidades están muy divididos y no se ponen de acuerdo... si no hacen sus aportaciones se pierde el apoyo (para el camino rural)...”⁵⁰

Consideramos que el territorio, por lo tanto, enmarca el conjunto de actividades económicas de una sociedad, en el que cada sector genera productos y servicios, pero también externalidades positivas y negativas que impactan en la sociedad misma, en sus sistemas de producción y en los recursos naturales de los cuales depende. En el ámbito rural los problemas de pobreza, productividad y deterioro ambiental se encuentran singularmente interrelacionados, por lo que su tratamiento sectorial con programas estandarizados a nivel nacional, sólo contribuye a la dispersión de recursos y de esfuerzos institucionales que difícilmente lograrán consolidar una estrategia integrada de desarrollo territorial. Como veremos más adelante, el diseño institucional de los CMR organizados en Guanajuato, cuya experiencia precede y alimenta el diseño de la Ley de DRS, se convierte en un factor que fracciona a la población y debilita la presencia de las nuevos CMDRS, acusándolos de su falta de representatividad territorial y limitándolos a la discusión de asuntos meramente productivos.

En relación con los CMDRS, según las evaluaciones del PDR para el estado de Guanajuato realizadas por FAO-SAGARPA, se han desarrollado experiencias *sumamente* positivas en el control sobre los recursos provenientes del Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR-PDR). Estos estudios señalan que a lo largo del proceso de implementación se genera un seguimiento por parte de los miembros de los CMDRS para asegurar que los recursos se destinen a los grupos prioritarios señalados en las reglas de operación. Sin embargo, aunque sus atribuciones sobre la asignación de los recursos de PDR permiten mantener un mecanismo de control social de los funcionarios municipales, estas no son suficientes para influir en decisiones de inversión en otras materias como ejecución de obras públicas, políticas sociales, medio ambiente, etc.

⁵⁰ Sesión del CMR de San Luis de la Paz 18 de marzo de 2008, Auditorio anexo al Palacio Municipal

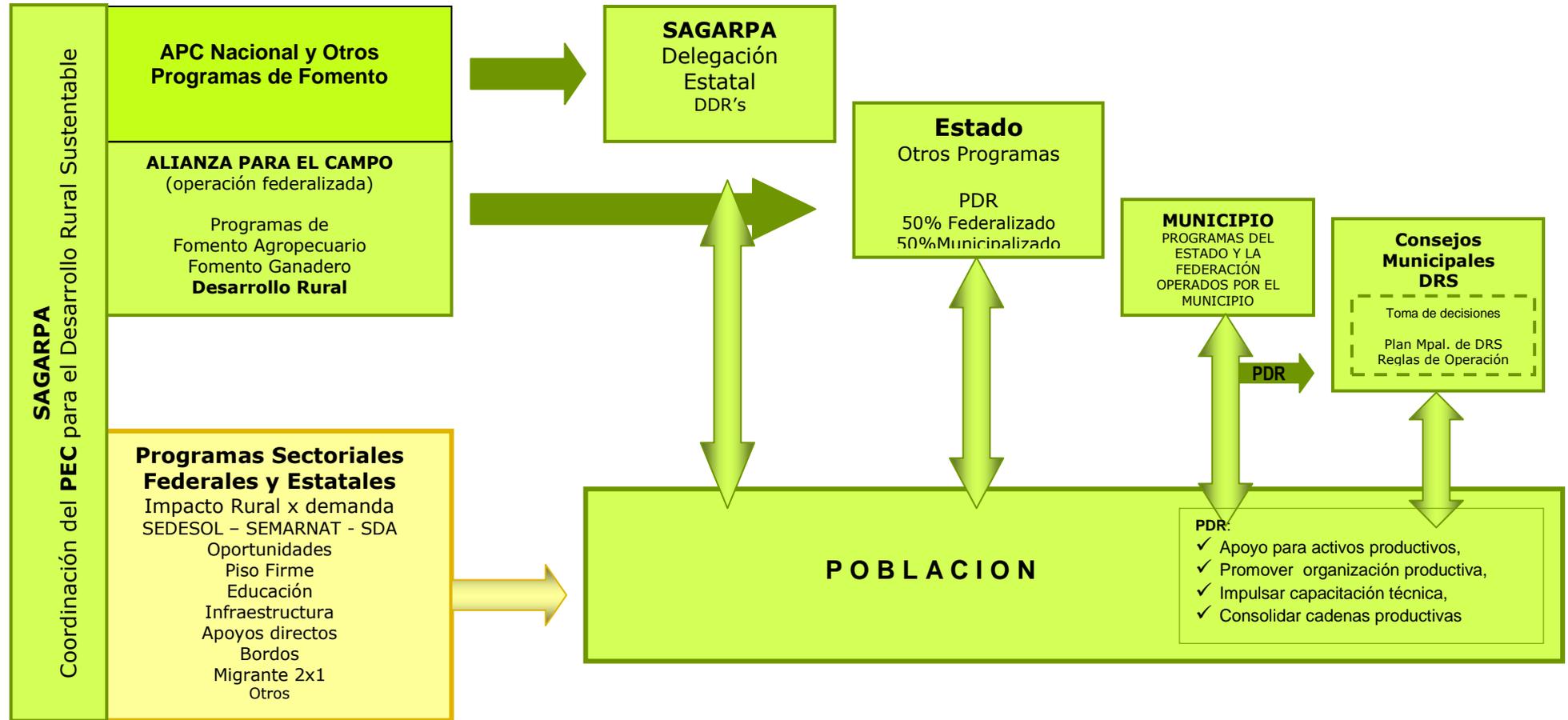
Operación Municipalizada del PDR en Guanajuato.

La implementación de la operación municipalizada únicamente afecta los recursos del PDR. En la figura No. 7 observamos a la SAGARPA como instancia coordinadora del Programa Especial Concurrente (PEC) compuesto por más de 114 programas sectoriales de 19 dependencias federales los cuales bajan a través de los municipios o directamente a los beneficiarios de acuerdo con sus propios objetivos y reglas de operación. Por otro lado, la SAGARPA ejerce sus propios programas para el fomento de actividades agropecuarias a través de sus delegaciones estatales y los DDR. El PDR con sus tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) se distribuyen entre los estados. El 50% de estos se distribuyen entre los municipios, los cuales están encargados de aplicar los recursos de acuerdo con las decisiones tomadas en los CMDRS, dentro de los criterios establecidos por las reglas de operación.

Como se ha mencionado, para acceder a los recursos de Alianza para el Campo, SAGARPA firma un convenio de colaboración con cada entidad federativa para que, al menos el 50% de los recursos del PDR, operen a través de los municipios y sus Consejos. Una vez que los recursos son transferidos a las entidades federativas, los gobiernos estatales formalizan la distribución de recursos con la delegación de SAGARPA de cada entidad, atendiendo la fórmula aprobada en el Consejo Estatal.

Para la operación del PDR, tanto en su ejecución estatal, como en la ejecución municipalizada, existe una sola estructura dentro de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SDA), homóloga de la SAGARPA a nivel estatal. La primera opera a través de las Direcciones Agrícola y Ganadera, en tanto que la segunda queda a cargo de la Subsecretaría de Operación y los CMDRS. Ambas son coordinadas por la ACOTEC (Agencia Técnica de Control, también denominada Unidad Técnico Operativa Estatal – UTOE–), la cual concentra la información y define los procesos administrativos para la ejecución y comprobación de recursos. Asimismo, el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) concentra los recursos y emite los pagos a los proveedores de los beneficiarios de proyecto aprobados, en ambas vertientes.

FIGURA No. 7
Actores y Redes Interorganizacionales
Implementación del PDR-SAGARPA



Fuente: Elaboración propia con en el articulado de la LDRS, 7 de diciembre de 2001 incluyendo las reformas publicadas en el DOF 2 de febrero de 2007.

Para la operación de estos recursos, las modificaciones de 2005 a las reglas de operación del 2003 definieron dos modalidades (SAGARPA, 2005):

Modalidad 1. Se realiza una transferencia directa de recursos para su asignación y pago desde los municipios. Esta modalidad se aplica cuando éstos cuenten con CMDRS formalmente constituido, Plan de Desarrollo Rural validado por el CMDRS, Departamento de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo responsable haya sido validado por el CMDRS, programa anual de desarrollo rural validado por el CMDRS y firma del anexo de ejecución municipalizada con el gobierno estatal y la delegación de SAGARPA de la entidad. En estos casos los recursos son transferidos a una cuenta bancaria municipal y se distribuyen entre proyectos productivos y de capacitación aprobados por el CMDRS.

Modalidad 2. Esta modalidad aplica cuando el municipio no cumpla con uno de los requisitos anteriores. En estos casos, los recursos permanecen en poder del estado y se depositan en el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE). Estos recursos se distribuyen mediante fórmula entre los proyectos previamente aprobados validados por el CMDRS.

En ambos casos, los municipios deben comprometerse a asignar al menos un 20% entre proyectos de grupos prioritarios, fomentar la diversificación y reconversión económica, organización de los productores, la consolidación de actividades productivas y atender localidades de alta y muy alta marginación. En la operación municipalizada se podrá destinar hasta un 2% de los recursos para apoyar las tareas del área que atiende el programa en el municipio y las necesidades logísticas del Consejo.

En el caso de Guanajuato, al iniciar la operación municipalizada del PDR, todos los municipios contaban con sus CMDRS, aunque débilmente conformados, una oficina de Desarrollo Rural y un coordinador municipal pagado con recursos del PROFEMOR, que atendía entre dos y tres CMDRS. Asimismo, la mayoría de ellos contaba con un Diagnóstico y un Plan Municipal de Desarrollo rural. Estos fueron los requisitos para que los municipios adoptaran *modalidad 1* y los recursos pudieran ser ejercidos directamente por este nivel de gobierno.

La *modalidad 2* aplicó en caso de rezago en la entrega de recursos a los proyectos aprobados o en la recuperación de las aportaciones de los productores beneficiados⁵¹. Esto sucede con alguna frecuencia y es comprensible en la medida que, de acuerdo con las reglas de operación, los productores deben aportar hasta un 30% del valor del proyecto solicitado. Así, en algunos casos, ya sea por situaciones imprevistas o por no contar con el dinero de antemano, los recursos no ejercidos deben ser asignados a proyectos en espera o devueltos al estado.

En la operación municipalizada, la mayor parte de los procesos los realiza el CMDRS y el Departamento Municipal de Desarrollo Rural: recibir la solicitudes a través de la ventanilla correspondiente, verificar la existencia del grupo y el proyecto, dictaminar la solicitud, turnarla a la ACOTEC, notificar a los beneficiarios y fungir como testigos en la entrega de pagos a proveedores, y realizar las actas de entrega recepción.

Otra acción importante de los Consejos es emitir opinión en relación con la contratación del coordinador municipal. Su aprobación debe quedar asentada en el marco del Anexo Técnico, así como su retribución económica, pues esta se realiza con recursos del PDR-

⁵¹ Este fue el caso de Apaseo el Alto para 2008. Entrevista a Jorge Director de Desarrollo Rural del Municipio, 2008

PROFEMOR. Su tarea principal es fungir como facilitadores de las sesiones de los CMDRS y elaborar los diagnósticos necesarios para la integración del Plan de DRS bajo un enfoque participativo.

De acuerdo con las reglas de operación del PDR (SAGARPA, 2005), la retribución económica del coordinador municipal debe seguir los siguientes criterios. En los municipios de alta y muy alta marginalidad se concede apoyo al CMDRS hasta por 130,000 pesos distribuidos de la siguiente manera: 80% para el coordinador municipal (11 meses), 10% para equipo informático y gastos de oficina y 10% para gastos de movilización y contraloría social como parte del objetivo de fortalecimiento institucional. En los municipios de media y baja marginalidad el apoyo no será mayor a 66% y 33% respectivamente, del monto señalado⁵².

Las acciones que deben realizarse para la operación municipalizada del PDR se enumeran en el Cuadro No. 21:

Cuadro No. 21 Proceso de Implementación del PDR Municipalizado Estado de Guanajuato 2007	
Responsable	Función
Gobierno del Estado y SAGARPA	Anualmente se firma un Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable en el que establecen acuerdo sobre procedimientos para el ejercicio del programa y el compromiso de atender las reglas de operación de los programas incluidos. Entre ellos, el PDR en su operación estatal y municipalizada.
SAGARPA, Gobierno del Estado y Gobierno Municipal	Se establece anexo de ejecución, determinando el monto para cada subprograma: PROFEMOR (pago del coordinador municipal), PRODESCA (actividades de capacitación para productores y consejeros); PAPIR (recursos distribuibles entre proyectos productivos propuestos por productores). Se dispone un monto para gastos de operación del consejo (hasta el 2%), así como el monto de la aportación municipal ⁵³ .
SAGARPA, Gobierno del Estado y Gobierno Municipal	Se define la modalidad que aplicará a cada municipio, lo cual dependerá de que los municipios cumplan con los requisitos definidos para la modalidad 1, de lo contrario aplica la modalidad 2 ⁵⁴ .

⁵² Artículo 74 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo (SAGARPA, 2005).

⁵³ Si bien, la asignación de los recursos del PDR puede estar en función de la aportación municipal, existe un techo financiero para cada municipio. De acuerdo con el artículo 74, inciso b de las Reglas de operación de APC, los recursos destinados a la operación municipalizada se distribuyen entre los municipios rurales (municipios con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes) mediante una fórmula de asignación determinada a nivel estatal, que garantice equidad y transparencia, considerando los siguientes criterios: **1.** Con una ponderación de al menos 25%, por la participación del número de localidades de alta y muy alta marginación del municipio en relación al total estatal. **2.** Con una ponderación de al menos 25%, por la participación de la población rural del municipio en relación al total estatal. **3.** Con una ponderación de hasta el 50%, otros criterios como: participación de la población indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para todos los municipios rurales, entre otros. Los montos asignados mediante la fórmula y formalizados por el Gobierno Estatal y por la Delegación de SAGARPA en el Anexo Técnico del Programa Desarrollo Rural.

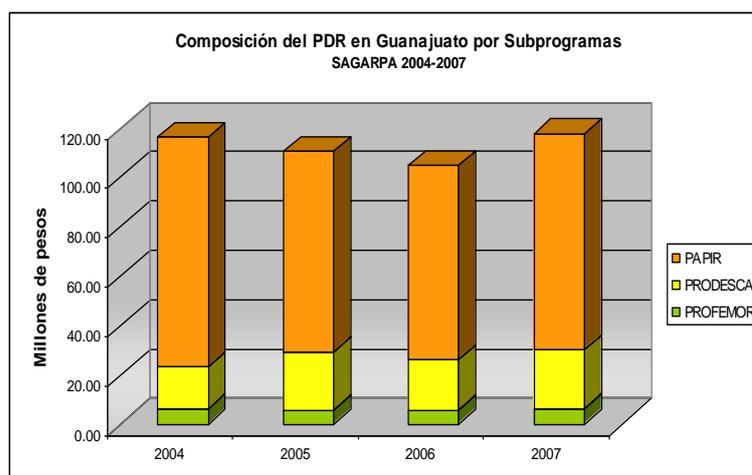
⁵⁴ Modalidad 1: transferencia directa de recursos para su asignación y pago desde el municipio. Modalidad 2: Los recursos asignados le son reservados en el FOFAE para la atención de solicitudes validadas por el CMDRS. (Art. 74, inciso c, Reglas de operación de APC, 2005)

Presidente Municipal y Jefe de DDR	Se abren las cuentas correspondientes para la administración de los recursos. Se prevé que en estas cuentas firmen, tanto el presidente municipal como el Jefe de DDR correspondiente, o en su caso, según lo indique el acuerdo entre las partes. La expedición de pagos debe realizarse a los proveedores de los proyectos aprobados por el CMDRS
Consejo Estatal y la Unidad Técnica del FOFAE	Se autoriza distribución de recursos hacia las cuentas de cada municipio, según lo establecido en los Anexos de Ejecución correspondientes.
Departamento municipal de DDR y DDR-SAGARPA	Difusión de las reglas de operación del PDR a nivel municipal, a través del Consejo y por localidad cuando sea necesario.
Gobierno Municipal y CMDRS	Se elabora el Plan Municipal de DRS bajo metodología participativa.
Departamento Municipal de DR	Se elabora Programa Operativo Anual.
CMDRS, Gobierno Municipal y DDR-SARAGPA	Se realiza convocatoria para la presentación de proyectos mismos que se reciben en Ventanillas de SAGARPA o del Municipio, según acuerdo, específicamente creadas para el caso (entre marzo y abril de cada año).
Comité Técnico de DRS (Departamento municipal, DDR-SAGARPA y representantes del CMDRS)	Se analizan expedientes bajo el criterio administrativo para asegurar que todos los proyectos que pasarán a discusión en el Consejo son sujetos de apoyo y contienen los documentos necesarios. Se desechan los que no cuentan con requisitos básicos.
Miembros del CMDRS	Se revisan solicitudes considerando que los proyectos sean congruentes con las prioridades de desarrollo municipal, que tengan viabilidad económica, y se jerarquizan.
Miembros del CMDRS	Se validan en campo los proyectos elegidos y se desechan los que no resulten viables en relación con las capacidades y experiencia de los productores, así como con las condiciones biofísicas y de infraestructura. Este trabajo lo realizan entre los miembros del consejo municipal presencialmente y/o de acuerdo al conocimiento previo que éstos tengan sobre los solicitantes y la región en que se ubica el proyecto.
Miembros del CMDRS y Departamento Municipal	Se discuten los proyectos elegidos y se aprueban las solicitudes beneficiadas, elaborando un registro tanto de las solicitudes aprobadas como de las rechazadas. Las solicitudes aprobadas se turnan al Municipio (modalidad 1) o e la ACOTEC (modalidad 2)
Gobierno Municipal y DDR-SAGARPA	Modalidad 1. Se elaboran los cheques y se realizan los pagos en beneficio de los proyectos aprobados por el Consejo. Cabe señalar que estos pagos se realizan a los proveedores del bien o servicio requerido por el proyecto, de tal manera que en la entrega de recursos los productores no “tocan un solo peso”. El cheque se

	extiende a nombre del proveedor y se entrega a éste en presencia de testigos, al tiempo que el productor le entrega su aportación correspondiente ⁵⁵ .
ACOTEC y FOFAE	Modalidad 2. Las solicitudes aprobadas son recibidas por la ACOTEC. Esta revisa procedimiento y cumplimiento de requisitos para después solicitar al responsable del FOFAE la emisión del pago correspondiente.
Gobierno Municipal y DDR-SAGARPA	Se integran expedientes y se sistematiza la información para elaboración de reportes de beneficiarios, tipo de proyectos apoyados y montos asignados. Publican lista de proyectos aprobados y rechazados.

El monto asignado al estado de Guanajuato durante los años 2004-2007 está compuesto en un 75% por los recursos del PAPIR, los recursos del PRODESCA alcanzan en promedio el 20% en tanto que los del PROFEMOR representan sólo el 5%. Estos dos últimos se han mantenido constantes durante el periodo, siendo el PAPIR el programa que presenta mayor variación. En el 2006, la contracción del PDR prácticamente se debió a la reducción en la asignación del PAPIR, en tanto se mantuvieron constantes los recursos para PRODESCA y PROFEMOR.

Gráfica No. 8



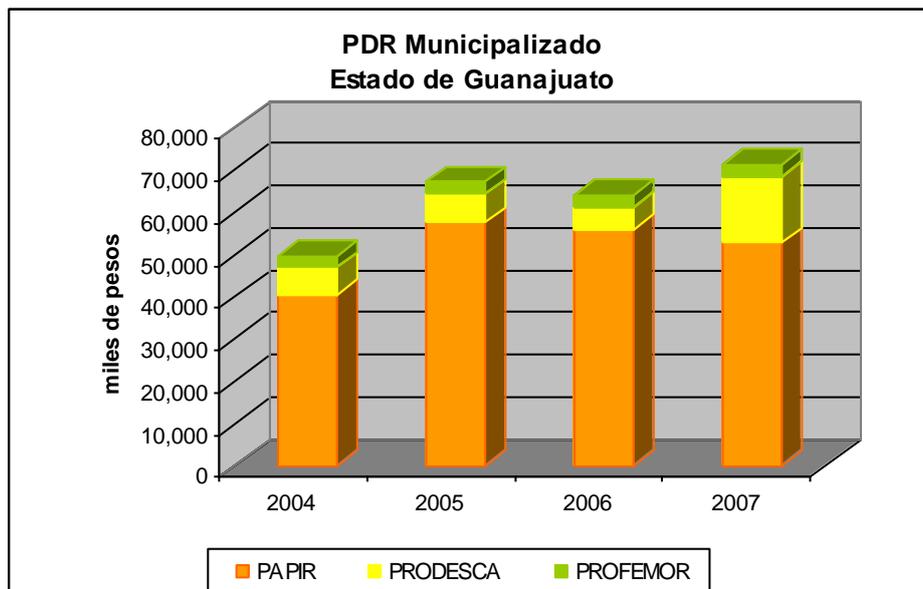
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA a través del Servicio INFOMEX, 26 de junio de 2008.

De acuerdo con las reglas de operación de *Alianza para el Campo*, el estado de Guanajuato debe destinar el 50% de los recursos recibidos por concepto del PDR a los municipios. Sin embargo, la distribución no se realiza exactamente proporcional a la estatal. En la gráfica No. 9 destaca el incremento relativo en el presupuesto asignado a PRODESCA, lo cual se explica por los acuerdos entre el Estado de Guanajuato y el INCA-Rural para llevar a cabo un programa intensivo de capacitación durante 2007,

⁵⁵ La aportación de los productores puede variar desde un 10% al 30% respecto al monto del proyecto, dependiendo del tipo de proyecto, número de beneficiarios y grado de marginación de la localidad en que se aplicará el recurso. Las aportaciones de los productores se realizan en efectivo, con cheque o tarjeta de crédito, según se acuerde con el proveedor.

hacia los miembros de los CMDRS en materia de Planeación Estratégica y Evaluación de Proyectos. Se observa que el presupuesto para PROFEMOR se mantiene constante, comprensible en la medida que se utiliza para la contratación de los coordinadores municipales de DRS. Finalmente, una reducción en el de PAPIR que contrasta con el incremento reflejado en la distribución estatal.

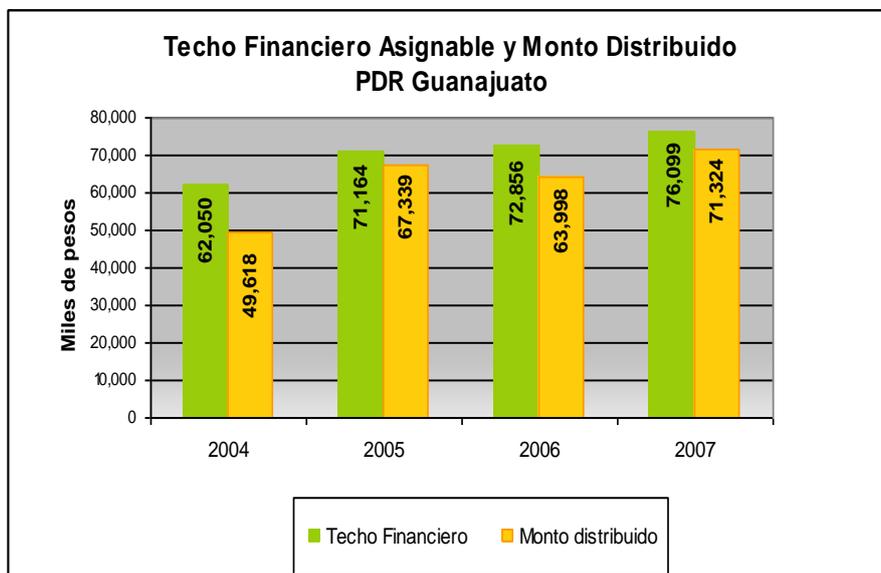
Gráfica No. 9



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UAIP Guanajuato, Respuesta Folio 4791, 19 de junio de 2008

Así tenemos que, en Guanajuato, el promedio alcanzado por los municipios durante el periodo 2004-2007 es de 70 millones de pesos anuales, en la siguiente gráfica podemos observar la composición de los montos asignados a los municipios por subprograma. En ella, destaca cómo durante 2004, cuando no existían reglas claras sobre su distribución a pesar de ser uno de los años en que más presupuesto recibió el Estado del PDR, los municipios recibieron menos del monto total. En este año, el techo presupuestal para la operación municipalizada fue de 62 millones de pesos y sólo se entregaron 49.6 millones. Esto se repite en los siguientes años, aunque en menor proporción, reflejando la tendencia del PDR entregado al Gobierno de Guanajuato (Gráfica No. 10).

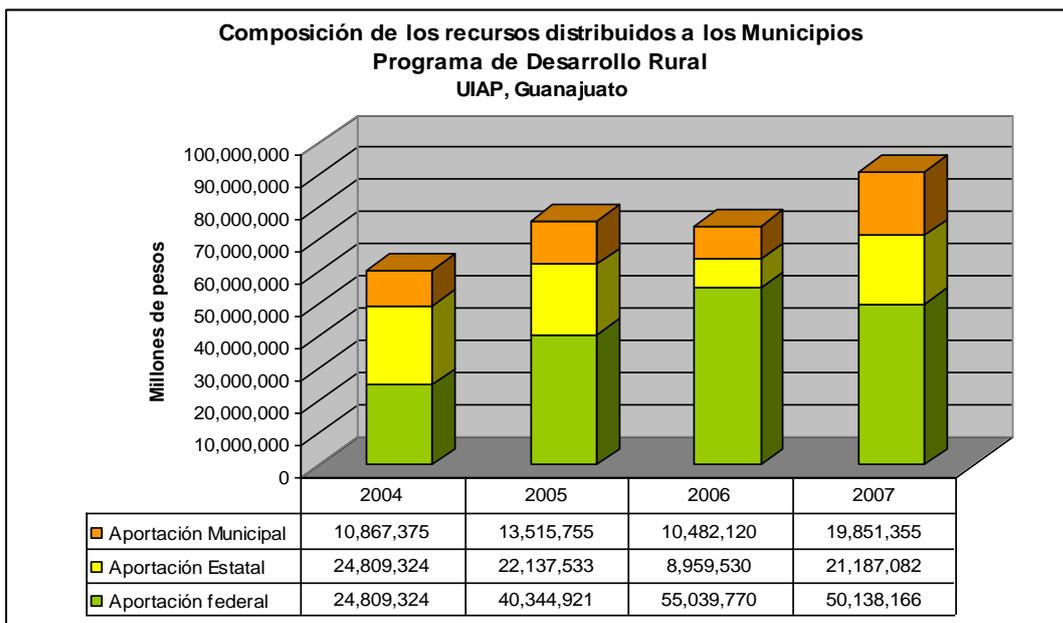
Gráfica No. 10



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UAIP Guanajuato, Respuesta 4791, 19 de junio de 2008

Como se observa en la Gráfica No. 11, la aportación federal, a pesar de la reducción en 2007, representa el doble de los recursos asignados durante 2004. La aportación estatal se reduce en 2006 y se recupera en 2007, en tanto que la aportación municipal prácticamente se duplica. En promedio, entre 2004 y 2007, la aportación federal constituyó el 56%, la aportación estatal el 25% y la aportación municipal el 19%.

Gráfica No. 11



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la UAIP Guanajuato, Respuesta Folio 4791, 19 de junio de 2008

De acuerdo con la información proporcionada por la UAIP del Estado de Guanajuato, las fórmulas utilizadas entre 2004 y 2007, para la distribución de los recursos hacia los municipios observan los parámetros de ponderación establecidos en las reglas de operación de APC, de tal forma que

$$\text{Monto asignado al municipio} = \text{Marginalidad} + \text{Población rural} + \text{Potencial productivo} + \text{Aportación municipal}$$

Los porcentajes otorgados por cada parámetro fueron:

CUADRO No. 22			
Ponderadores para la fórmula de distribución del PDR			
2004-2007			
Marginalidad			40%
	Número de comunidades en alta y muy alta marginalidad	10%	
	Marginalidad del municipio	30%	
Población rural			25%
	Comunidades con menos de 2, 500 habitantes	15%	
	Comunidades con menos de 500 habitantes	10%	
Potencial productivo			10%
Aportación municipal			25%
Total			100%

Fuente: UAIP Estado de Guanajuato Respuesta Folio

Sin embargo, de acuerdo con el anexo técnico proporcionado a través de INFOMEX (SISI), la SAGARPA reportó que para el ejercicio 2004 no existió una fórmula específica y, que en 2005, se aplicaron los parámetros indicados por las reglas de operación de APC 2003, incluyendo las adecuaciones para 2005. De esta manera, es a partir de 2006 cuando supuestamente, la fórmula de distribución pondera la aportación municipal en un 25%.

Cuadro No. 23		
Ponderación de porcentual utilizada en la fórmula de distribución del PDR municipalizado		
Estado de Guanajuato 2004-2007		
AÑO	INDICADOR	PONDERACIÓN
2004	Sin formula	
2005	Marginalidad	40%
	Población rural	30%
	Potencial productivo	30%
2006	Marginalidad	40%
	Población rural	25%
	Potencial productivo	10%
	Aportación municipal	25%

2007	Marginalidad	40%
	Población rural	25%
	Potencial productivo	10%
	Aportación municipal	25%
Otras Variables utilizados en diferentes entidades federativas	1. Dispersión de localidades 2. Eficiencia operativa 3. Líneas estratégicas 4. Superficie sembrada 5. Población indígena 6. Potencial productivo	7. pecuario o agrícola Presupuesto o asignación base 8. Inventario ganadero 9. Vocación agrícola 10. Histórico 11. Fortalecimiento institucional

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA. Anexos Técnicos Anuales. Servicio INFOMEX, 26 de junio de 2008

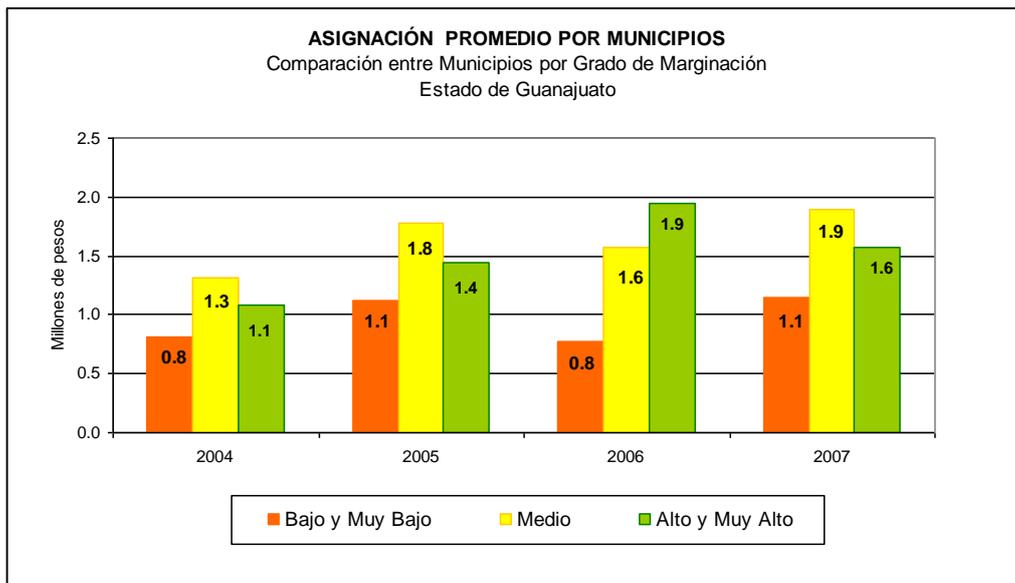
Sin embargo, al analizar los montos asignados por municipio durante los años 2005, 2006 y 2007 únicamente, durante 2006 se observa una clara tendencia a favorecer a los municipios con mayor índice de marginalidad, en detrimento de los montos asignados a los municipios con menor grado de marginación respecto al año anterior (Gráfica No. 12). Posteriormente, para 2007 se observa una disminución drástica de los recursos distribuidos a los de mayor marginación con un evidente crecimiento en la asignación para los de menor grado de marginación, esta distribución continúa la tendencia de distribución para 2005.

Esta diferencia en la distribución hace evidente es que, en realidad, en el 2006 no se utilizó la misma fórmula que determinó la asignación en 2005 y 2007 (SAGARPA, 2008 y UAIP-Guanajuato, 2009). En la medida que los ponderadores son similares para los tres años, aún cuando las variables consideradas se modificaran, se esperaría observar una tendencia similar a lo largo de la serie.

En realidad, nos inclinamos a pensar que esta distribución obedece claramente a un criterio político que coincide con las elecciones de diputados estatales y presidentes municipales de julio de 2006. La Gráfica No. 12 ilustra que en 2006 los municipios con mayor marginación y con partido de oposición en la presidencia municipal para el periodo 2003-2006 (PRI, PRD y Otros), recibieron un monto muy superior en relación con lo recibido en 2005. En tanto el PAN, no fue la primera preferencia política de la mayoría municipios más pobres, podría suponerse que la distribución realizada desde el nivel estatal utilizó el recurso con fines claramente electorales. Los datos sobre los resultados electorales para el periodo 2006-2009 muestran que el PAN recupera 6 de los 7 municipios que en el periodo anterior habían estado encabezados por gobiernos de oposición. Mientras tanto, para los municipios con marginación media y baja, en este año se registra una reducción del monto asignado.

Aunque este cambio no puede ser directamente imputable a los recursos del PDR, es evidente que existe un intento de favorecer a los municipios con mayor marginación sólo durante el año electoral. Esto se comprueba al observar que para el 2007, la tendencia de los montos por municipio continúa con la tendencia de la distribución de 2005. De tal manera que en 2005 y 2007, los municipios con mayor asignación son aquéllos de mayor extensión territorial, donde existe un grado de marginación medio y mayor cantidad de población rural. Si comparamos el promedio del monto asignado durante 2004-2007 a los municipios por su nivel de marginación (Gráfica No. 13), constatamos que, en promedio, los municipios con grado de marginación medio reciben más recursos, y que sólo en el año 2006, el promedio asignado para los municipios de alta y muy alta marginación se eleva a 1.9 millones de pesos, por encima de los 1.6 recibidos por los municipios con grado de marginación medio.

Gráfico No. 12



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la UAIP Guanajuato,
Respuesta Folio 4791, 19 de junio de 2008

Los recursos distribuidos entre los municipios por concepto del PDR representan aproximadamente un 2% de sus ingresos, aunque para municipios como Victoria, esto constituye prácticamente el total de los recursos orientados a proyectos productivos para desarrollo rural.

Para concluir esta sección, destacamos a continuación los principales incentivos que se derivan, tanto de la LDRS como de la implementación del PDR, y en su caso, la ausencia de estos para conseguir los resultados esperados de la política para el desarrollo rural.

En primera instancia, se analizó el contexto político y social para la participación social. En Guanajuato existen diversas instituciones formales que promueven la participación ciudadana, la rendición de cuentas gubernamental y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, destaca la ausencia de mecanismos vinculatorios confiables para sancionar la conducta ilegal de y aún existen relaciones de poder informales que impiden su desempeño eficaz. En relación con las oportunidades para la participación social se identificó que ésta es incluida básicamente en las etapas de consulta para la elaboración de planes y programas, pero su involucramiento en términos de monitoreo y evaluación es prácticamente inexistente. En consecuencia, aun cuando presenta avances respecto a otros estados del país, difícilmente podría ser considerado como un ambiente altamente propicio para la implementación de políticas públicas con alto contenido de participación social.

En segundo lugar, se analizaron los diferentes espacios socio-estatales creados por mandato de la LDRS. Se observó que el CEDRS no logra integrar representantes territoriales de las diversas regiones del estado, toda vez que no participan representantes de los CDDR ni de los CMDRS. Asimismo, se observó una fuerte inclinación por atender la política sectorial agropecuaria, lo que redundó sólo en la atención del ámbito productivo, quedando al margen los asuntos en materia ambiental y social. De lo anterior se desprenden dificultades para conformar una visión común del desarrollo rural sustentable bajo un enfoque territorial y, como secuela, la falta de incentivos para colaborar en acciones coordinadas desde el ámbito estatal hacia el ámbito municipal. Se concluye que, a nivel estatal no se ha adaptado una gestión con enfoque territorial para el desarrollo rural.

Del análisis del PDR en el contexto nacional y estatal, se observó que la mayor parte de los recursos se ejercen a través de diferentes programas que no observan los mismos principios que el PDR en su implementación. Éste, en realidad, constituye una bolsa relativamente pequeña de recursos cuya presencia obtiene más resultados en términos de inducción a la participación social que en términos de desarrollo y crecimiento económico del sector.

En cuarto lugar, se señaló que, el hecho de que los recursos derivados de PDR estén destinados a proyectos productivos individuales o colectivos de corto alcance (rurales) y de que estos sean el centro de las discusiones cotidianas de los miembros en el seno de los CMDRS, tiene una afectación directa sobre el tipo de representantes que confluyen en ellos.

Los municipios delegan la responsabilidad a los funcionarios encargados del desarrollo rural quienes, en coordinación con los representantes del DDR-SAGARPA correspondiente, llevan a cabo la totalidad del proceso deliberativo y administrativo que implica la ejecución del PDR en cada municipio. Al ser éste el único programa que se discute en los Consejos, y cuya distribución depende de la aprobación de sus miembros,

el principal impacto del PDR es incentivar la confluencia de actores sociales directamente interesados en el ámbito productivo.

En la medida que, los recursos asignables están condicionados para ser utilizados sólo en acciones productivas en zonas rurales y, siendo los funcionarios gubernamentales encargadas de estos asuntos las autoridades responsables de desarrollo rural, los representantes sociales que asisten son representantes de organizaciones productivas, más o menos consolidadas, con un interés directo en el acceso y uso de los mismos. En consecuencia, estos actores prácticamente, cierran el círculo de las discusiones en torno a asuntos del ámbito productivo, y sus principales acuerdos, definitivamente quedan relacionados con el proceso de asignación de los recursos provenientes del PDR.

Las organizaciones que se repiten con más frecuencia entre municipios son las organizaciones ganaderas, las organizaciones por tipo de producto (nopal, jitomate, cereales), por usuarios de riego o temporal, por tipo de propiedad (en el caso de pequeños propietarios privados) y los representantes de comisiones de reconversión productiva y consejos de microcuencas.

Otro factor que desincentiva la participación de los productores en este espacio es que, de acuerdo con la reglas de operación del programa, el financiamiento de los proyectos contempla la aportación de hasta 30% por parte de los beneficiarios y exige la conformación de grupos de al menos seis integrantes. Estas condiciones son importantes restricciones que excluyen a una gran cantidad de productores de la posibilidad de ser beneficiados, por lo que declinan su decisión para formar parte del Consejo. Adicionalmente, no es necesario participar en el consejo para solicitar apoyos de este programa.

Finalmente, existe una razón estructural que desincentiva la participación de los representantes comunitarios y delegados municipales. Se trata de la existencia de los CMR, estructuras creadas para la ejecución de un programa estatal que resultan paralelas a los CMDRS. Como ya se mencionó al inicio de este capítulo, los recursos sujetos a discusión en este espacio se destinan a inversiones de obra pública. Los funcionarios que atienden a estos actores son los encargados de Obra Pública (e.g. Victoria) o los de Desarrollo Social (e.g. San Luis de la Paz). En ningún caso se encontró que estas instituciones se hayan fusionado con los CMDRS, por el contrario, se advierte una especialización de los temas a discusión en cada uno de ellos. Los CMR parecen ser una razón por la cual los representantes comunitarios y delegados municipales no participan directamente en los CMDRS:

“...no, pues nosotros ya venimos acá con trabajo y no podemos destinar otro día en el otro consejo, además de que ese es por las tardes (en San Luis de la Paz el CMDRS sesiona los jueves primeros de cada mes a las 5:00 pm) y nosotros, la mayoría, vivimos muy lejos, y sin coche, pos está difícil...además allá se ven proyectos productivos y parece que tienen la condición de poner dinero de nuestra bolsa y asociarse, y luego que tal si los socios se rajan, ya quedamos mal...aquí también los beneficiarios ponemos dinero pero es entre todos y cada uno responde al municipio por su deuda de manera individual...” Entrevista, CMR, San Luis de la Paz.

Esta situación produce una fragmentación de la política de desarrollo rural atendiendo la propia división del trabajo en la estructura municipal pero, al mismo tiempo, parece estar sustentada en el tipo de intereses que confluyen en cada uno de los Consejos: el CMR se distingue por un interés sobre acciones sociales de impacto comunitario, en tanto que el CMDRS reúne a actores cuyo interés gira en torno al fomento productivo agropecuario.

Del mismo modo, en todos los casos, contrario a lo establecido por la LDRS, se observó que los funcionarios federales de las dependencias que forman parte de la Comisión Intersecretarial de DRS y los funcionarios homólogos a nivel estatal, no forman parte de los CMDRS y sólo son considerados como invitados.

Estos actores carecen de un interés real sobre el desarrollo local de un municipio. Además, entre sus obligaciones no figura la asistencia a estos espacios y entre sus atribuciones no cuentan con la discrecionalidad necesaria para disponer de recursos a la medida de los municipios y sus actores. En consecuencia, su rol resulta el de un promotor de programas y, en la medida de lo posible, podrían desempeñarse como asesores en los tiempos y trámites de cada programa. En realidad estos actores carecen de incentivos para estar presentes en las sesiones mensuales de los consejos, además de que su presencia en ellos la califican como improductiva en relación con las responsabilidades y productos esperados de su institución.

Por otro lado, y por razones similares, es comprensible la ausencia de representantes de organizaciones no gubernamentales interesadas en temas como medio ambiente, desarrollo rural o asistencia social. Al no haber oportunidades de acceder a recursos para sus proyectos y al no estar sus interlocutores gubernamentales, carecen de incentivos a participar y discutir distribución de recursos a proyectos productivos.

De este modo, no existen condiciones para que emerjan acuerdos de coordinación y colaboración entre los actores involucrados en el desarrollo rural para impulsar procesos de desarrollo endógeno. En primer lugar, no existen condiciones para el diálogo intergubernamental entre niveles de gobierno y tampoco canales de comunicación, formales y efectivos, que ofrezcan la seguridad de ser escuchados. En segundo lugar, existe una fragmentación de la política de desarrollo rural entre acciones para infraestructura social y acciones de fomento agropecuario. Tal fragmentación se ve fortalecida desde los ámbitos gubernamental y social: por un lado, la estructura administrativa para la división del trabajo en los municipios escinde los temas de desarrollo social y los de desarrollo rural, y por el otro, la estructura para la participación social acota estos temas promoviendo su discusión de manera aislada.

Finalmente, una última situación que se observa en todos los CMDRS es el hecho de que, los recursos a ejercer no son suficientes para atraer la participación de actores económicos relevantes, con recursos suficientes para impulsar una acción pública coordinada y promover la articulación de los programas a nivel territorial. Estos actores estarían representados por inversionistas, agroindustriales y empresarios capaces de destinar recursos, capacidades técnicas y organizativas para la asociación de productores en torno a acciones colectivas y que, al mismo tiempo ofrezcan certidumbre sobre el mantenimiento de los compromisos.

4. Consejos Municipales para el Desarrollo Rural sustentable en el Estado de Guanajuato: Estudio comparativo

Hemos revisado el contexto estatal destacando los elementos políticos, económicos y sociales como condición necesaria para asegurar un ambiente propicio para las políticas públicas con alto contenido de participación social; e incluimos un análisis presupuestal del financiamiento de estos consejos, a través de la implementación del PDR municipalizado, así como de los incentivos que se derivan del mismo, por tratarse del programa federal que da vida a CMDRS y mantiene el interés de los actores.

Ahora nos proponemos exponer los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo mediante la observación de los actores que integran estos consejos cinco municipios del estado de Guanajuato. Estos municipios fueron: San Luis de la Paz, Victoria, Apaseo el Alto, Irapuato y Dolores Hidalgo.

La elección propuesta obedeció a la necesidad de observar las relaciones de los municipios con diferencias en sus capacidades institucionales y su grado de influencia frente a las autoridades gubernamentales federales y estatales, así como la forma en que se desempeñaban al interior de los Consejos Distritales de DRS.

Al verificarse que los Consejos Distritales de DRS no constituyen, en la práctica, un centro de decisión determinante en la política regional para el desarrollo rural regional, que no influyen en la definición de presupuestos y que su función básicamente se reduce al registro administrativo de los movimientos financieros y de los indicadores de evaluación propios del programa, creemos que, los Consejos Distritales no ejercen un rol determinante en las decisiones que impactan en los CMDRS.

No obstante, dado su carácter de autoridad (administrativa, profesional y experiencia) en materia agropecuaria, los funcionarios de los DDR-SAGARPA, en el rol de consejeros, pueden alcanzar altos grados de influencia en las discusiones al interior de los CMDRS, empezando por su conocimiento sobre las reglas de operación del PDR, así como por su conocimiento sobre el resto de los programas de fomento agrícola y ganadero que administran directamente.

En esta sección se presenta el análisis comparado de las relaciones socio-estatales al interior de los CMDRS. Estas interfaces son consideradas estructuras organizativas al expresar una voluntad de acción colectiva para definir acciones que impulsen del desarrollo rural.

En un primer momento analizaremos las *variables contextuales* con el propósito de destacar las diferencias socioeconómicas y biofísicas entre los casos estudiados y su situación política e institucional. Posteriormente se presenta el análisis comparativo de los CMDRS destacando el tipo de relaciones identificadas en su interior, el *diseño institucional* (integración y representatividad), el *ámbito de sus decisiones* y su autonomía, así como los *procesos decisionales* utilizados para crear los acuerdos al interior de los CMDRS (e.g. negociación, mayoría, consenso).

Se identifican los *elementos de identidad* entre sus miembros, sus objetivos y los recursos reales con los que cuentan los actores para poder generar procesos endógenos de desarrollo rural, atendiendo a los actores del ámbito gubernamental y del ámbito social en su interacción al interior de los CMDRS. Consideramos que el grado de conflicto podría estar determinado en función de la brecha entre el *querer hacer* y el *poder hacer*, lo cual, a su vez, depende de las diferentes percepciones de desarrollo que confluyen al interior de estas estructuras.

Finalmente, a través de las entrevistas con los actores se indaga sobre los impactos que se derivan de la operación del PDR en los CMDRS y cuál es el alcance de los incentivos que se desprenden de su diseño. Aquí se constata que, a pesar del pequeño presupuesto manejado por el programa, éstos le imprimen dinamismo a los consejos como fuente de motivación tanto para actores sociales como gubernamentales.

Con esto último, se esperaría tratar de comprobar nuestra hipótesis inicial y determinar si la creación de espacios para la participación social es suficiente para asegurar una participación activa y propositiva por parte de los actores sociales y una apertura de las estructuras políticas y organizacionales a nivel local.

a) Análisis comparativo contextual

Medio Físico y Población

Los casos aquí estudiados muestran diferentes características en su territorio. San Luis de la Paz, Dolores Hidalgo y Victoria presentan superficies más extensas, aunque gran parte de ésta se encuentra cubierta por matorrales y áreas boscosas. Irapuato y Apaseo el Alto tienen superficies menores pero gran parte de éstas son planicies y lomeríos de bajo relieve.

Las características orográficas y climáticas condicionan el tipo de actividad. Los primeros presentan una preferencia por la actividad ganadera, en tanto que los segundos se caracterizan por su dinámica producción agrícola. Además, el municipio de Irapuato cuenta con importante infraestructura hidro-agrícola que le permite dedicarse a la producción de cultivos que requieren alto consumo de agua (alfalfa, hortalizas, trigo y sorgo), por lo cual su producción destaca incluso a nivel nacional.

CUADRO No. 24				
SUPERFICIE Y USO DE SUELO				
Cuadro Comparativo				
Municipio	Superficie Municipal	USO DE SUELO		
		Agrícola	Pastizales	Bosques y matorrales
Apaseo el Ato	377.42	84.2%	8.34	7.5
Dolores Hidalgo	1,590.00	50%	23%	27%
Irapuato	845.16	83%	10%	7%
San Luis de la Paz	2,030.14	32%	42%	26%
Victoria	1,042.55	9.72%	15.64%	74.64%

Fuente: Elaboración propia con datos de E-Local, INAFED

En relación con las condiciones demográficas, el municipio de Irapuato es el de mayor población con 440 mil habitantes. Del mismo modo, la Población Económicamente Activa (PEA) es mayor tanto en términos proporcionales, como en absolutos. En el resto de los municipios, la PEA se encuentra entre 24% y 27%. Esta reducida proporción es el resultado de la fuerte tendencia migratoria. En promedio por cada habitante en condiciones de trabajar existen aproximadamente tres o cuatro personas que dependen de sus ingresos. Esta situación es más preocupante si observamos que en promedio el 60% de la población ocupada percibe menos de 2 salarios mínimos.

Dolores Hidalgo muestra mayor dispersión poblacional, seguido de San Luis de la Paz y de Irapuato, a pesar de la reducida superficie de este último, aunque sólo el 26.29% de la población habita fuera de los centros urbanos. En contraste, el 100% de la población

de Victoria habita en localidades pequeñas por lo que puede ser considerado como el municipio de mayor ruralidad en esta muestra.

CUADRO No. 25 Características de la Población							
Municipio	Población	Población Económicamente Activa		Pobl. Ocupada con menos de 2 sm*	Localidades Menores a 5000		Grado de marginación
		PEA Ocupada	PEA Ocupada en Sector Primario		Número	% de población	
Apaseo el Ato	56,810	27.2	20.19	55.99	126	57.23	Medio
Dolores Hidalgo	128,994	26.3	19.21	59.19	538	60.94	Medio
Irapuato	440,134	33.9	9.19	48.03	470	26.29	Bajo
San Luis de la Paz	96,729	24.4	21.53	61.20	474	55.97	Medio
Victoria	17,764	26.4	32-32	64.73	176	100	Alto

*sm: Salarios mínimos.

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Tomando en cuenta las condiciones territoriales y sociodemográficas de estos municipios, se podrían definir tres grandes grupos. El primero se integra con los municipios de Irapuato y Apaseo el Alto. Ambos cuentan con un territorio pequeño pero con alto potencial productivo, especialmente en lo que a la actividad económica se refiere y se encuentran en la misma región del Estado de Guanajuato. El segundo grupo estaría formado por los municipios de Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz, los cuales presentan condiciones biofísicas y socioeconómicas muy similares entre sí.

Finalmente, el último grupo estaría compuesto por el municipio de Victoria, el cual muestra los indicadores de marginación más altos, una población pequeña y dispersa a lo largo de un territorio con muy escaso potencial, tanto para la agricultura como para la ganadería. Y, dado que gran parte de su territorio se encuentra declarado como Área Natural Protegida de la “Reserva de la Biosfera Sierra Gorda”, las actividades forestales también se encuentran restringidas.

Situación política e institucional

Guanajuato es un estado cuyos municipios han experimentado procesos electorales que registran mayor alternancia política en relación con el contexto nacional. En los casos bajo estudio, las elecciones y los cambios de gobierno han transcurrido de manera pacífica y, aunque existen camarillas políticas enfrentadas, éstas se conducen dentro de los espacios públicos bajo las reglas del juego político. No obstante, en todos ellos existe una preocupación por los problemas derivados de los cambios trienales de gobierno, como son la movilidad de los funcionarios y su falta de profesionalización, la

dificultad para planear acciones y ejecutarlas en el largo plazo, así como el desmantelamiento del patrimonio municipal.

De entre los municipios estudiados, en el periodo de gobierno 2006-2009, Irapuato, Apaseo el Alto y San Luis de la Paz estuvieron encabezados por gobiernos panistas, en tanto que Victoria y Dolores Hidalgo tuvieron gobiernos priístas. Sin embargo, la alternancia en estos municipios, salvo en el caso de Irapuato, ha sido una constante, como lo muestra el cuadro No. 26.

Cuadro No. 26					
Resultados de Elecciones en Ayuntamientos					
Estado de Guanajuato					
	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
Apaseo el Alto	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PVEM
Dolores Hidalgo	PRI	PRD-PT-PAS	PAN	PRI	PAN
Irapuato	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
San Luis de la Paz	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PRD
Victoria	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN

Para los casos de Dolores Hidalgo y Victoria, esto implica una considerable inestabilidad institucional, que sin llegar a producir rasgos de ingobernabilidad, ha generado atrasos y cambios frecuentes en los programas públicos municipales, alto grado en la movilidad de funcionarios y con ello, pérdida de aprendizaje organizacional. Sin embargo, si se observa la trayectoria de sus autoridades electas es posible identificar grupos o camarillas que se mantienen de manera muy cercana a los centros de decisión política. En el primer caso, un ejemplo es el presidente municipal 2006-2009, quien ya había ocupado este cargo en 1995-1997 y, en el segundo caso, Victoria, entre los últimos periodos figuran presidentes municipales provenientes de las familias Chavero y Chaire, además de que, el presidente municipal para el periodo 2000-2003, el Prof. J. Albino Sánchez Cárdenas, es actualmente el Director de Desarrollo Social del municipio.

Dado que los municipios se rigen por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, todos ellos incluyen en sus reglamentos los espacios de participación social como son el COPLADEM, los consejos urbanos y/o consejos de participación ciudadana y los consejos rurales. Estos consejos rurales no son cuerpos colegiados permanentes, por ejemplo en el caso de Irapuato el reglamento señala que se abre convocatoria y se registran las organizaciones sociales y productivas. Sólo a falta de éstas, se convoca a los delegados municipales⁵⁶. Cabe destacar que en ningún caso, el consejo rural tiene como referencia a los CMDRS.

b) Análisis comparativo de los CMDRS

⁵⁶ En el caso de Irapuato, los delegados son 83 representantes territoriales de comunidades rurales. En Victoria los delegados son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal previa consulta pública en la delegación municipal correspondiente “o bien, mediante el mediante el procedimiento que el ayuntamiento acuerde”. En San Luis de la Paz los delegados son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, quien previamente debe realizar una consulta pública en la delegación correspondiente. En ningún caso estos actores tienen una instancia de representación formal, salvo aquéllas representadas por las asambleas a las que cite el gobierno municipal, cuando así lo disponga.

En esta sección no proponemos describir el funcionamiento de los Consejos Municipales de DRS como espacios formales para la participación social destacando las diferencias entre el ideal normativo contenido en la LDRS y su desempeño en la realidad, señalando los factores que lo determinan, ya sea que lo debiliten, o en su caso, lo fortalezcan.

Existen dos formas de entender y promover esquemas de gobernanza. La primera, como el manejo de redes de política entre actores con capacidad de influir en el proceso de decisión (autoridad, conocimiento experto y recursos -tiempo, dinero y relaciones-), en la que se pueden intercambiar recursos para modificar las estructuras sociales actuales y llevar a cabo acciones de carácter público. La segunda, como la creación de espacios plurales y abiertos, regulados por principios democráticos que intentan asegurar la participación social (directa o representativa) de todos los actores involucrados, y dar cabida a los sectores generalmente excluidos, para resolver problemas puntuales. En la primera se trazan redes que priorizan el poder de la información y el dinero (recursos), en tanto que, la segunda construye redes que priorizan la representatividad y los valores democráticos. Los CMDRS permanecen en la segunda categoría ante la ausencia de actores relevantes y recursos políticos y económicos capaces de modificar las estructuras sociales y generar acciones de alto impacto regional.

Los CMDRS aparecen como interfaces que tratan de establecer bases para la cooperación y coordinación de diversos actores y producir una acción colectiva más o menos formalizada, pueden aprovechar las estructuras existentes para producir un bien colectivo, o pueden, en su momento, pretender modificar esas estructuras a partir de la movilización de fuerzas políticas y sociales, considerando tal modificación como el bien colectivo esperado (Crozier y Friedberg 1990). Ambas situaciones entrelazan intereses distintos, intenciones, voluntades, recursos y relaciones de poder que producen diversos tipos de relaciones.

Teniendo en cuenta que los CMDRS no son una expresión *voluntaria* de la acción colectiva, pues su creación obedece el mandato de una ley federal y que de su existencia depende que los municipios puedan tener acceso a los recursos del PDR municipalizado, podríamos decir que estas expresiones ‘voluntarias’ de acción colectiva están acotadas predeterminadamente, tanto en sus fines como en sus medios. Aunque la LDRS no lo predetermina, de acuerdo con lo observado hasta ahora, los CMDRS se han limitado a aprovechar las estructuras existentes para acceder a un bien colectivo determinado externamente.

Nuestros hallazgos apuntaron hacia la segunda alternativa. Al interior de los consejos no se observaron rasgos de un rol promotor del desarrollo rural. Si existe, como en el caso de Irapuato, ésta queda a cargo del Presidente Municipal y no necesariamente pasa por el CMDRS, sino por otras instancias socio-estatales de decisión como el pleno del Ayuntamiento o el Consejo de Desarrollo Económico, en donde sí participan empresarios e industriales, agentes con recursos.

En general, la función que se ha asignado a los CMDRS se circunscribe al cumplimiento de las reglas de operación preestablecidas para la distribución de los recursos. Es una comunidad de política pública que expresamente no trabaja con la intención de influir en el diseño de políticas públicas locales para el ámbito rural ni cuenta con recursos suficientes para hacerlo. Es decir, no confronta a su autoridad local, por lo que el conflicto, aunque latente, no alcanza a manifestarse abiertamente.

En este contexto optamos por analizar, en el marco de esta función operativa, cómo son las relaciones entre gobierno y sociedad al interior de los CMDRS, cuál era el interés

real que convocaba a los actores, si hay coincidencia entre los diferentes actores y si existían relaciones de confianza entre las partes, especialmente entre los actores del ámbito gubernamental y el ámbito social. Si esto sucedía, identificar si, a partir de este incipiente nivel de asociación en torno a un sólo recurso, surgían inquietudes entre los miembros o diferencias de opinión sobre la necesidad de rebasar esta mera función operativa hacia un estado superior y cómo esta inquietud era interpretada por la autoridad.

Por lo anterior, se tomaron en cuenta dos aspectos que podrían estar influyendo en el tipo de relación entre los actores involucrados. El primero es la *apertura gubernamental* y el segundo es la *existencia de capacidades organizacionales entre los actores*. En la medida que existe un espacio en el que se reconoce la presencia del 'otro' y su importancia para lograr más y mejores acciones y, en la medida que entre los actores cuentan con mayores capacidades y recursos para intercambiar, las relaciones de *cooperación y colaboración* podrían verse favorecidas. Consideramos que esto puede distinguirse a partir de la concepción de un *objetivo común* y la definición de *reglas claras y estables* que den certidumbre a los acuerdos del colectivo.

De esta manera, y partiendo del hecho de que el Ayuntamiento de cada gobierno municipal mantiene en todo momento la atribución de decidir sobre sus recursos propios, para definir acciones de desarrollo económico y social, consideramos que cualquier gobierno, puede decidir, o no, abrir sus estructuras y procesos de decisión a la participación de los actores sociales.

En la base existe, por lo tanto, una relación de poder asimétrica que podrá ser suavizada en la medida que coincidan, una apertura gubernamental hacia la participación social y un conjunto de capacidades organizacionales y técnicas en los actores sociales presentes en cada CMDR, dispuestos para trabajar en un objetivo colectivo. Las diferentes alternativas se presentan gráficamente en el Cuadro No. 27.

Si ambas posturas son positivas existe mayor probabilidad de crear una visión conjunta en torno al desarrollo rural y generar relaciones de colaboración basadas en la confianza, misma que sólo puede derivarse del respeto entre los consejeros, del conocimiento preciso de las reglas del consejo, y de la aceptación de las prácticas y procesos del consejo para la toma de decisiones (cuadrante I). De esta forma, en la medida que se mantiene la apertura gubernamental y disminuyen las capacidades sociales podríamos observar un escenario en donde el gobierno mantiene un rol directivo pero ofreciendo oportunidades formales para la participación, capacitación y organización de la sociedad (cuadrante II).

Por otro lado, ante la resistencia gubernamental la relación puede presentar mayor tensión cuando existe una sociedad con capacidades organizacionales y demandante de espacios de participación que le están siendo negados o limitados (cuadrante III). Finalmente, en el último cuadrante, el escaso desarrollo de capacidades organizacionales de la sociedad hace prevalecer una relación vertical, en donde el gobierno restringe la participación a otros actores y toma decisiones atendiendo sus propios intereses, sin que exista un poder desde el ámbito social que exija definición de objetivos y reglas claras en la decisión. Este tipo de relaciones puede ser calificadas como relaciones utilitaristas con ausencia o presencia de relaciones clientelares (Natera, 2004) (cuadrante IV).

CUADRO No. 27

ESCENARIOS OBSERVADOS EN LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE		
	Apertura gubernamental	Resistencia gubernamental
	Se define a partir de cómo se conduce a través de las prácticas y los procesos de decisión al interior de los Consejos	
Existencia de capacidades organizativas y de gestión	Cooperación y Coordinación	Oposición
	Objetivo común	Conflicto en la definición objetivo común
	Relaciones horizontales fuertes Participación Activa Confianza	Acción social colectiva hacia búsqueda de nuevos espacios e interlocutores <i>Colapso</i>
	I SAN LUIS DE LA PAZ	III
	DOLORES HIDALGO IRAPUATO	
Ausencia o escasas capacidades organizativas	Dirección con comunicación	Clientelismo
	Objetivo predefinido	Indefinición de objetivo
	Relaciones horizontales débiles Participación dirigida Transferencia de capacidades	Relaciones verticales Participación restringida Estructura tradicional de poder
	IV APASEO EL ALTO	V VICTORIA

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la investigación de campo.

A partir de estos elementos se ubicó a los municipios en el cuadrante que mejor lo describía de acuerdo con las observaciones de campo, además de indagar sobre la percepción que se tenía en cada CMDRS sobre su propio desempeño del consejo (éxito o fracaso). Todos estos elementos son condiciones imprescindibles para iniciar procesos de acción colectiva, en el reconocimiento de que la participación social puede eventualmente, crear una red solidaria para emprender acciones públicas (gobierno+sociedad) que impulsen el desarrollo rural en cada municipio.

En el Cuadro No. 28 aparecen las características generales de los CMDRS estudiados y, en el Cuadro No. 29 se explicitan los roles y funciones y los intereses y motivaciones que se identifican en los actores, tanto del ámbito gubernamental como del ámbito social.

De esta manera, en Victoria encontramos la ausencia de un plan elaborado en colaboración con los miembros del consejo y sus representados, miembros que no

tenían clara su participación en el consejo, un reglamento por nadie conocido, que determinaba una representación territorial y negaba membresía a representantes productivos y sociales (e.g. asociación ganadera local o representante municipal de la UCD). Así, Victoria es un consejo integrado por ejidatarios de muy bajos recursos que aún se cuestionan cuál su rol dentro del consejo y un gobierno jerárquico cuyo principal interés es bajar los recursos y ‘colocarlos’ entre sus habitantes, lo que hace de manera discrecional, pero con la validación del Consejo.

El municipio de Apaseo el Alto presenta relaciones de tipo directivas con alto nivel de comunicación entre las partes. El desarrollo rural es su objetivo común pero concebido como apoyo a pequeños proyectos productivos y capacitación para microempresas familiares no agropecuarias. En vez de integrar los aspectos sociales, económicos y ambientales, sólo existe un acuerdo con base en la definición de líneas estratégicas sobre actividades productivas. Su plan pone énfasis en la organización económica de los productores y en su capacitación para consolidar su estructura interna y mejorar sus capacidades de autogestión. En relación con los proyectos productivos, promueve el mejoramiento de la actividad ganadera y la producción de granos y forrajes con el fin de consolidar cadenas productivas. La mayoría de sus miembros provienen de organizaciones débilmente consolidadas que encuentran en el CMDRS, un mecanismo que, eventualmente, puede reducir los costos de acceso a la información sobre programas productivos. A cambio, ellos colaboran en el proceso de asignación de los recursos del PDR y difunden en sus comunidades los programas disponibles. Entre los miembros de este consejo existe un convencimiento de que la inversión en proyectos productivos puede convertirse en motor de crecimiento económico del municipio.

En el CMDRS de San Luis de la Paz existe apertura gubernamental y un conjunto de actores que representan organizaciones productivas más consolidadas (UCD, Sociedades de Solidaridad Social, ganaderos, pequeños propietarios) y con lazos evidentes en otras instancias de decisión del gobierno municipal (e.g. COPLADEM y Ayuntamiento). Los actores de ambos ámbitos han definido el desarrollo rural como el fortalecimiento de las actividades productivas de productores de medios y bajos ingresos. Lo sustentable se entiende en términos económicos: actividades con rendimientos económicos, viables en el largo plazo. Existe un reglamento conocido por los actores y parece existir un nivel de confianza que permite la libre expresión de sus opiniones a partir de lo cual, se incrementa la interacción en el proceso de asignación. Los consejeros han participado activamente en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Rural. Asimismo, su participación se percibe con gran entusiasmo en actividades como la detección de necesidades de capacitación en las comunidades, la evaluación de proyectos productivos y el seguimiento de los mismos mediante visitas presenciales a los productores beneficiados. Existe amplia colaboración entre autoridades de gobierno y actores productivos pero ésta únicamente se da en torno al proceso de asignación de recursos del PDR para proyectos colectivos o individuales. En este consejo se observó la inquietud de los consejeros para opinar y conocer sobre el estado que guardan otros programas y su impacto en el ámbito rural y, considerando que su experiencia en este espacio ha sido positiva, prevén que paulatinamente pueden contribuir mejorando su implementación y consolidar una visión integral del proceso de desarrollo rural.

Finalmente, en el caso de Dolores Hidalgo e Irapuato, los actores coinciden en describir el desarrollo rural como un proceso de fortalecimiento productivo centrado en la asignación, ejecución y evaluación de los recursos derivados del PDR, dejando fuera temas sociales y ambientales. El interés central para ambas partes es bajar los recursos

disponibles en beneficio de los actores que lo soliciten y muestren un potencial productivo mínimo. Las capacidades organizacionales y técnicas de sus miembros, así como el conocimiento del municipio y su relación con actores dentro de espacios formales para las decisiones del municipio han permitido traspasar, efímeramente, la función operativa del CMDRS, no sin las fricciones necesarias pero sin llegar al enfrentamiento abierto. En Dolores Hidalgo, aunque parece ser un espacio para la libre expresión de las ideas, se observa que no todos sus miembros se sienten cómodos en él, especialmente los representantes de la propiedad ejidal y del CMR.

En Irapuato, los miembros del consejo entrevistados señalaron que las decisiones que toma el Consejo se limitan a la administración de los recursos del PDR provenientes de SDA-SAGARPA y del mismo Municipio de Irapuato, para el apoyo de proyectos de inversión agropecuarios, microempresas familiares y compra de insumos agrícolas. El CMDRS prioriza los proyectos solicitados, atendiendo los objetivos del plan de desarrollo rural y vigila la correcta aplicación de los recursos. El representante de SAGARPA señaló que los productores de más bajos recursos denominados ‘temporaleros’ no participan actualmente pues “...no encontraron un beneficio claro en su participación y esto fue porque no se encuentran organizados”⁵⁷.

Si bien se puede considerar que, en estos casos, los actores mantienen relaciones de colaboración, se observó que los gobiernos municipales limitan este espacio a la implementación del PDR, en tanto que las decisiones de inversión regional con impacto en el sector rural en realidad se discuten en otros espacios y con otros actores (ayuntamientos, gobierno estatal, gobierno federal y empresarios e industriales nacionales e internacionales).

De esta manera, observamos que, en Dolores Hidalgo, los principales líderes de las organizaciones productivas más consolidadas del municipio se apegan estrictamente a las funciones derivadas del PDR, aunque algunos de ellos opinan que el CMDRS debería tener un mayor alcance en la planeación de acciones para el desarrollo rural⁵⁸. Por otro lado, en Irapuato, las funciones del CMDRS se acotan al espacio de asignaciones del PDR. Del total de sus miembros al inicio (14) ha desertado la mitad y sólo asisten regularmente siete. Esto es un indicio de que las funciones del Consejo no se ajustan a sus expectativas, por lo que han optado por alejarse del mismo, aunque no de manera definitiva.

Por otro lado, es importante destacar que sólo en los municipios de San Luis de la Paz y en Dolores Hidalgo existen redes evidentes entre actores sociales y actores políticos ligados a los problemas de desarrollo rural. En el primero, Jorge Pons, Regidor del Ayuntamiento (por el PRD) y encargado de la Comisión de Desarrollo Rural es primo del actual presidente Ganaderos Unidos de San Luis de la Paz, Guanajuato, S.P.R. de R.L. José Francisco Pons Duran. Él y su hermano, Marco Antonio Pons Duran, presidente de Agaveros de San Luis de la Paz, S.P.R. de R.L., son miembros del COPLADEM. Asimismo, dos miembros más de la familia Pons participan en este espacio: Ing. Roberto Pons Sánchez, representante de la Sociedad Cooperativa Agropecuaria del Noroeste, S.C.L. y Juan Antonio Pons, representante de la Asociación Ganadera General Tierra y Libertad San Luis de la Paz, Guanajuato.

⁵⁷ J. Jesús Butanda Cuevas, Jefe del CADER 01, miembro del CMDRS Irapuato, Oficinas del DDR-SAGARPA en Irapuato 25 de Septiembre de 2008

⁵⁸ Jorge Ernesto Carrillo Pérez, Responsable de Proyectos de Vinculación de la Universidad del Norte de Guanajuato, Miembro del CDRS de Dolores Hidalgo, Universidad del Norte de Guanajuato, 24 de mayo de 2008.

Por otro lado, Ángel Padrón Rivera, presidente de la “Triple S”, una organización comunitaria que comprende los ejidos de Mesa de Escalante y Mesa del Pueblo, ha mantenido una fuerte relación con el Ing. Juan Zavala de FIRCO desde hace más de diez años, con motivo de la implementación del programa de microcuencas (PNM). Esta cercanía les permite trabajar juntos al interior del CMDRS y como actores de influencia hacia instituciones como INCARural y SAGARPA.

Del mismo modo, en Dolores Hidalgo, se observó que el actual presidente de la Unión Ganadera Regional, es también Regidor del Ayuntamiento (por el PAN). Este, a su vez, es hermano del representante de la Universidad del Norte de Guanajuato en el CMDRS. Por otro lado, Jesús Arteaga es Director del Comité de Aguas Subterráneas del Municipio, es presidente de la Asociación Ganadera Local y, a su vez es familiar del Ing. Luis Arteaga Quevedo, representante de los productores de nopal y tuna del municipio y representante de las organizaciones comunitarias de microcuencas. En este caso, se observó que entre los miembros del CMDRS existen antiguos lazos que les permiten discutir con confianza los asuntos del Consejo, salvo en dos casos: la representante del Ayuntamiento y la representante del CMR, Ofelia Salazar, quienes se mantuvieron en silencio durante la sesión, e igualmente lo abandonaron.

En estos dos CMDRS encontramos que los miembros mantienen una cercana relación con regidores electos por la vía plurinominal (primeras minorías). Según afirman, ellos se han propuesto trabajar desde el cabildo y a través del CMDR, a favor de los productores rurales. Estos actores políticos son, al mismo tiempo, productores de ingresos medios altos con fuertes incentivos y capacidades organizacionales para influir en la toma de decisiones, no sólo al interior del consejo, sino desde el Ayuntamiento.

Por el contrario, en los municipios de Apaseo el Alto y Victoria, existen pocos lazos entre las autoridades políticas del Ayuntamiento (Presidente y Regidores), y los miembros del CMDRS. Estos básicamente se conforman de productores de medios y bajos ingresos, sin lazos estrechos evidentes con la autoridad municipal. En los casos de Irapuato y Victoria, señalaron que los regidores no forman parte del consejo. En Irapuato, el Presidente Municipal asiste sólo una vez al año. En Victoria, éste nunca se ha presentado en una sesión, siendo el Director de Desarrollo Social su representante en cada sesión.

De este modo, tenemos que en general, los CMDRS pueden definirse más como una interfaz resultado de la implementación del PDR, que como espacios socio-estatales para la discusión de problemas y búsqueda de soluciones que impulsen el desarrollo rural en sus jurisdicciones.

Los actores gubernamentales expresan como una condición para mejorar su desempeño, el incremento presupuestal del PDR en dos vertientes. Por un lado, para incrementar sus capacidades institucionales (recursos humanos, infraestructura y equipo) y mejorar su atención a la demanda de productores interesados en acceder a los recursos del programa. Por el otro, para dar respuesta a la demanda creciente de los productores en materia de proyectos productivos y de capacitación técnica que acompañe a los productores en la introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo en el caso de los invernaderos, adopción de labranza de conservación o manejo de ganado estabulado.

En ningún caso existe una concepción del desarrollo rural sustentable de manera integral. Aunque algunos planes mencionan la necesidad de rehabilitación de suelos, la reforestación y la disminución del uso de agroquímicos como agentes contaminantes, estos temas no forman parte de la discusión cotidiana de los miembros de los CMDRS. Dado que las acciones en materia de servicios públicos básicos se discuten en los CMR

y que la conservación y restauración de los recursos naturales, dependen de la decisión individual de cada propietario; entonces, en los consejos no se realizan propuestas de compensación en la asignación de recursos para prevenir impactos o controlar procesos de degradación (e.g. contaminación de suelos y pérdida de la vegetación por la intensificación de la actividad ganadera, explotación de acuíferos subterráneos o contaminación de cuerpos de agua por uso intensivo de agroquímicos). Estos temas no forman parte de la discusión que realizan los miembros de los consejos.

La única constante que podría representar una *diferencia de opinión* entre consejeros reside en elegir entre la posibilidad de apoyar más proyectos que soliciten menores apoyos entre los productores de más bajos recursos y la aplicación de los criterios de factibilidad y eficiencia económica que apuntan hacia el apoyo de menos proyectos que, proporcionalmente consumen mayores recursos, pero que tienen mejores oportunidades de producir ganancias y generar empleos. La primera alternativa es preferida por los representantes gubernamentales pues benefician a más productores de bajos recursos (Dolores Hidalgo, San Luis de la Paz, y en menor medida Apaseo el Alto); en tanto que la segunda es una preferencia que destaca entre los actores productivos.

La ausencia de conflicto de intereses, entre aprovechamiento y conservación de recursos naturales, seguramente se debe a que en los consejos predominan actores del ámbito productivo (ganaderos y agricultores), y no existen actores (instituciones u organizaciones públicas, privadas o sociales) que representen intereses en los ámbitos social y ambiental. Lo anterior, aunado al hecho de que los programas para acciones en materia de medio ambiente no se discuten en el consejo y su asignación se realiza por demanda individual. De hecho, como se mencionó en el capítulo cuarto, no existe ningún otro programa federal, estatal o municipal, con impacto en las áreas rurales, que se implemente bajo la misma metodología de descentralización participativa. En general, los consejeros desconocen los criterios de aplicación y tampoco son informados formalmente sobre el avance de tales programas (salvo en el caso del CMDRS de Apaseo el Alto).

Finalmente, cabe señalar que en estos espacios no participan organizaciones campesinas nacionales y regionales con representación territorial, salvo la CNC y la UCD en San Luis de la Paz. Estos actores prácticamente han optado por la “salida” de estos espacios y por buscar alternativas de financiamiento a través de sus representantes, con el gobierno federal y el gobierno estatal. Incluso con el gobierno municipal, pero fuera del espacio del CMDRS.

“...las organizaciones campesinas no participan pues ellos buscan recursos para usar como bandera política, aquí es otra cosa, las reglas son muy claras y hay que trabajar... a veces bajan recursos de la Reforma Agraria y los utilizan para lucro político...”⁵⁹

En general, creemos que la confianza que se expresa entre los actores sociales y estatales de los consejo, no va más allá de la estrecha relación que se deriva del PDR, para el cual sí existen *reglas precisas* sobre la participación de los miembros del consejo y estas son celosamente vigiladas entre los actores (salvo en el caso de Victoria). Al introducir el tema sobre el “resto” de los programas federales, estatales y municipales, las opiniones son *más críticas y reflejan desconfianza social* sobre las autoridades municipales y estatales; así como una especie de resignación ante la imposibilidad de conocer y entender el complejo panorama de la acción pública en su municipio.

⁵⁹ Entrevista con Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, Oficina Municipales, 1 de Abril de 2008.

Entre las principales diferencias que se identificaron en la observación de los consejos podemos mencionar las siguientes:

- El municipio de Apaseo el Alto es el único que introduce sus propios programas municipales productivos en la agenda del consejo. En el resto de los municipios el diseño, implementación y evaluación de los programas municipales se realiza al margen de las opiniones del consejo.
- En el municipio de Apaseo el Alto, la mayoría de los consejeros representan sectores productivos como productores de granos, productores de nopal. También existe un representante de microempresas que participa en los comités de microrregiones de SEDESOL y otro por parte de los pequeños propietarios, pero no cuentan con una organización formal y consolidada de sus representados. Sólo el representante de la Asociación Ganadera y el de sistemas de riego, son formalmente elegidos por los miembros de las organizaciones a las que representan por periodos determinados.
- En Victoria la capacidad e influencia de los consejeros es mínima. Reciben los informes de parte de la autoridad municipal y la validan con su firma. En el resto de los consejos, los representantes productivos se involucran completamente en las decisiones relacionadas con la asignación del PDR-APC. En Dolores Hidalgo los consejeros promueven procedimientos más ejecutivos para la toma de decisiones. Prefieren discutir las justificaciones de las propuestas de proyectos a beneficiar, para su aprobación y, si es necesario, modificarlas.
- Sólo en el municipio de Victoria existe una representación básicamente territorial: los consejeros son representantes de la sociedad rural organizada en polos de desarrollo coincidentes con los asentamientos ejidales (aunque no necesariamente son miembros de los Comisariados Ejidales).
- En el Municipio de San Luis de la Paz los consejeros son representantes de organizaciones productivas consolidadas. Además de ser el único municipio que cuenta entre sus miembros con un funcionario de CONAFOR.
- El municipio de Irapuato presenta una conformación similar e incluye un representante de comercializadores de insumos agropecuarios y maquinaria y un representante de productores de temporal (menos organizados), tratando de equilibrar el peso representativo de los productores de riego.
- El CMDRS de Dolores Hidalgo es el único que cuenta con un representante académico (UNG) como miembro regular y con un representante de la organización no gubernamental Salvemos al Laja, A.C.

Cuadro No. 28
Características Generales de los CMDRS
Estado de Guanajuato
(marzo-julio 2008)

	Victoria	Apaseo el Alto	San Luis de la Paz	Dolores Hidalgo	Irapuato
Tipo de relación*	Dirección aceptada	Coordinación dirigida	Cooperación	Cooperación	Coordinación dirigida
Fecha de creación	2003	25-Feb-03	22-Oct-02	2003	2003
Sede	Casa de cultura	Casa de cultura	Casa de cultura	Aula de Dir. de DR	Varias
Presidente	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal
Suplente	Director de Desarrollo social y Rural	Director de Desarrollo Rural	Dir. de Fomento y Desarrollo Económico	Director de Desarrollo Rural	Director de Desarrollo Social
Antigüedad del Coordinador Municipal (profemor)	Abril, 2008	1 año	1 año	No hay acuerdo	2 años
Actitud frente al CMDRS	Nuevo	Pasivo	Activo	- o -	Operativo
Dirección de las reuniones	Director de Desarrollo Social y Rural.	Director de Desarrollo Rural	Coordinador Municipal	Directora de Desarrollo Rural	Director de Desarrollo Social
Número de consejeros	14	17	22	12	19

Continuación Cuadro No. 28
Características Generales de los CMDRS
Estado de Guanajuato
(marzo-julio 2008)

	Victoria	Apaseo el Alto	San Luis de la Paz	Dolores Hidalgo	Irapuato
Ámbito gubernamental	Reptes de gobierno: 2	Reptes de gobierno:2	Reptes de gobierno: 7	Reptes de gobierno:5	Reptes de gobierno: 3
Funcionarios Federales y Estatales	SAGARPA	SAGARPA	SAGARPA CONAFOR FIRCO	SAGARPA FIRCO	SAGARPA
Ámbito social	Reptes sociales: 14	Reptes sociales: 15	Reptes sociales: 15	Reptes sociales: 7	Reptes sociales: 16
Responsable de Actas de Sesión	Director de Desarrollo Social y Rural.	Jefe de CADER SAGARPA	Coordinador Municipal	Jefe de CADER-SAGARPA	Jefe de Depto de Desarrollo Rural
Periodicidad de reuniones	Sin reglamento Cuando es necesario	Mensual 1er miércoles 17:00	Mensual 1er martes de mes 11:00	Mensual 2º jueves de mes 10:00	Irregular 3er jueves de mes

*El tipo de relación se define a partir del acuerdo existente entre los actores sobre los objetivos del CMDRS y del método de decisión que prevalece en su interior (Ver cuadro No. 31).

Cuadro No. 29			
ACTORES, ROLES E INTERESES AL INTERIOR DE LOS CMDRS			
ACTOR	ROL y FUNCIONES	ÁMBITO DE DECISIÓN	INTERESES Y MOTIVACIONES
GOBIERNO FEDERAL (SAGARPA)			
Funcionarios Representantes de DDR-SAGARPA	Secretario técnico Miembro con voz y voto Enlace con Sagarpa y sus programas Elaborar y guardar actas y acuerdos sobre proceso de asignación a proyectos	Observar que se cumplan reglas de operación en cada programa Asistir y trabajar con el consejo	Percibe que incrementa la cantidad de trabajo y el tiempo dedicado al mismo: asistencia, elaboración y registro de actas, revisión de trámites, etc.
Funcionarios de otras agencias federales (Participan sólo como invitados o promotores de difusión de programas)	No son miembros regulares y acreditados No cuentan con voz y voto Asesores técnicos y promotores Contacto con institución que representan	Sólo asisten para difusión de sus programas Las reglas de operación no los obligan a ser parte de los CMDRS Sin atribuciones para atender demandas específicas	A veces interés profesional Entender cómo pueden colaborar en los planes del consejo Los temas que trata el consejo no son de interés para funcionarios: pérdida de tiempo
GOBIERNO MUNICIPAL			
Presidente Municipal	No asiste regularmente Voto de calidad Representación del Consejo	No participa activamente, delega la atención al encargado del área de desarrollo rural. Concede sólo función operativa con el propósito de acceder a recursos de PDR	Ejercer recursos del PDR
Director o responsable de Desarrollo Rural	Representante del Presidente Municipal Dirección y coordinación de las sesiones. Cumplimiento de funciones.	Operar administrativamente el programa Ejecutar programas federales y estatales atendiendo reglas de operación	Acceder a los recursos municipalizados del PDR La planeación a futuro es difícil de lograr sin certidumbre en los recursos o la seguridad de su propia permanencia:
Coordinador de CMDRS Actor elegido por el Consejo a propuesta del Presidente Municipal o representante	Coordinar la elaboración del Plan de DRS con participación de los actores rurales. Convocar y coordinar las sesiones del Consejo Enlace con Deleg. Estatal de SAGARPA Asesor técnico que varía según su perfil personal y profesional No tienen derecho a voto	Ninguno	La incertidumbre en el cargo y sobre su retribución económica los lleva a optar por actitud pasiva, sin confrontar ni a las autoridades ni a los productores. No existe un compromiso fuerte, en la mayoría de las ocasiones no vive en el mismo municipio. Alta movilidad

Directores o responsables de Desarrollo Social	No asisten	Ejecución del FIDER y Obras de Aportación Comunitaria (CMR's) y otros programas sociales. Factibilidad técnica y financiera de proyectos sociales	Cumplimiento de funciones Proyectos de desarrollo social (infraestructura agua, luz, vivienda, educación, salud, etc)
AMBITO SOCIAL			
Organizaciones productivas por sectores: Pequeña propiedad, Propiedad social, Asoc.ganaderos, Asoc. riego, Por producto: nopal, agave, forrajeros, hortalizas, chiles, etc.	Integrantes de CMDRS Voz y voto Controlador en la asignación del PDR según criterios establecidos Informativo en propuestas de solución a problemas de DR	Asignación de recursos a proyectos productivos. Basan sus críticas y opiniones en su propia experiencia. Refuerzan criterios de decisión técnicos, antes que sociales o ambientales	Colaborar en el proceso de planeación de desarrollo rural Obtener información sobre programas federales Participar en asignación de los recursos Destinar recursos a sus agremiados cuando es posible
Organizaciones sociales: Académicas Comunitarias Ambientales	Participación incipiente Voz y voto Análisis de la información para toma de decisiones Asesores técnicos y organizacionales	Asignación de recursos a proyectos productivos Asesoría sobre alternativas productivas Criterios de decisión disímiles a los utilizados por las reglas de operación	No existe interés en participación: a) El CMDRS sólo maneja recursos para proyectos productivos condicionados a aportación del productor. b) Los productores de bajos recursos no están organizados y carecen de recursos
Representantes comunitarios y de Polos de Desarrollo	No participan en CMDRS, sólo algunos en los CMR	Promover la instalación y mantenimiento de servicios públicos Coadyuvar en la priorización de demandas (planeación)	Conseguir obras para las comunidades Solucionar carencias de infraestructura para servicios públicos. Asistir a CMDRS eleva costos de oportunidad y traslado

De esta manera, con el fin de conocer más detenidamente cuáles son los factores que influyen en la configuración de los CMDRS y en el tipo de relaciones que se expresan en estos, utilizaremos las variables propuestas en el estudio tales como: Diseño institucional; Ámbito de acción y Proceso decisional.

Posteriormente se analizará el ámbito gubernamental respecto a la participación social en este proceso descentralizador y el ámbito social, identificando la importancia que adquiere el tema de desarrollo rural entre los actores, la importancia de la definición de un objetivo común y las capacidades que dispone la sociedad en general para transformar su realidad en el futuro deseado.

Diseño Institucional

En la práctica, en los CMDRS predomina una conformación en la que únicamente participan funcionarios del gobierno municipal responsables del desarrollo rural y representantes de los DDR-SAGARPA. No asisten representantes de otras dependencias federales, ni funcionarios estatales. Por el lado de la sociedad civil, impera la participación de representantes de organizaciones económicas por producto, tales como ganaderos, productores de maíz y otros granos, de maguey, de nopal, etc. y, en algunos casos, existen representantes de organizaciones comunitarias. Solo en Victoria prevalece una representación básicamente territorial (Cuadro No. 31).

Según la LDRS, la función principal de los CMDRS es señalar en las instancias federales y estatales correspondiente las necesidades de convergencia de los recursos y las políticas públicas. Por reglamento, estos son instancias de participación de actores de la sociedad rural para que en conjunto con las autoridades municipales definan prioridades, realicen planeación del sector rural y participen en la coordinación de los recursos federales, estatales y municipales que se destinan al desarrollo rural. Sin embargo, se concentran básicamente en la operación del PDR.

Como instancia de participación, los CMDRS están abiertos a todos los actores de la sociedad que se acrediten como representantes de organizaciones de productores agropecuarios y “demás agentes de la sociedad rural”. Esto es: unidades territoriales como ejidos o comunidades, regiones municipales (delegaciones y/o polos de desarrollo), organizaciones de grupos sociales prioritarios (mujeres, jóvenes, etc.), y ONG’s asistencialistas o ambientalistas. Salvo en el caso de Victoria donde la representación se organiza territorialmente, los CMDRS estudiados permiten la adición de nuevos socios previa demostración de que representan a una organización social o productiva. En general, no existe rotación de los miembros del consejo. En todo caso, la rotación depende de los cambios en la dirigencia de las organizaciones que representan.

Los CMDRS deben contar con un plan municipal de DRS elaborado bajo los principios de planeación participativa e integralidad y podrán promover elaboración de diagnósticos regionales participativos y proyectos de desarrollo rural integral comunitarios. En Victoria e Irapuato se reportó que el plan aún estaba en proceso de elaboración.

En estos CMDRS, la planeación se centra en la identificación de las líneas estratégicas de producción para los municipios. Por ejemplo, la ganadería en los municipios del norte con grandes áreas de agostadero y la agricultura en las planicies de los municipios centrales. Acciones en materia de actividades no agrícolas, infraestructura productiva e innovación tecnológica (e.g. agricultura hidropónica), capacitación y producción de traspatio, generalmente aparecen como alternativas complementarias para el desarrollo rural. Otras acciones como infraestructura para servicios públicos básicos, impulso a la

organización comunitaria, estrategias para la comercialización de productos locales y conservación de recursos naturales (vegetación, suelo y agua) son temas que, aunque aparecen en los diagnósticos participativos o técnicos, suelen quedar fuera de los objetivos y metas de estos planes.

Este tipo de planeación es el resultado de que en el seno de los CMDRS sólo participan representantes con una visión productiva del desarrollo rural, bajo el supuesto de que, el mejoramiento en la actividad productiva y una mejor capacitación técnica, favorecerán la oportunidades de las familias para aumentar su ingreso, y con ello su bienestar social.

En estos CMDRS se pone de manifiesto la fragmentación de los temas frente a la existencia del CMR. Sin embargo, estos últimos absorben el interés de las comunidades rurales porque los representantes territoriales (polos de desarrollo) han sido elegidos por sus comunidades. Además, éstos tratan temas de interés colectivo y la asignación de recursos no exige la creación de organizaciones productivas, ni una responsabilidad personal sobre las aportaciones de los miembros de la comunidad⁶⁰.

Para solucionar este problema, algunos CMR han optado por nombrar un representante en el CMDRS, el cual tiene como función informar sobre apertura de ventanillas y programas vigentes al pleno del CMR (tal es el caso de Dolores Hidalgo e Irapuato). No obstante, a pesar de la representatividad de éste, su peso específico en el consejo es similar al del resto de los miembros, y en ocasiones, menor pues prácticamente se limita a observar e informar. En el caso de San Luis de la Paz, la Directora de Fomento Económico mencionó que están abiertos a aceptar a los representantes del CMR como representantes sociales y que, en muchos casos, se les ha hecho esta invitación, sin embargo ellos se han negado a asistir, ya sea por falta de tiempo o por falta de interés.⁶¹

Por otro lado, los gobiernos municipales, atendiendo su propia organización y división del trabajo, han optado por delegar la atención del consejo a los responsables de Desarrollo Rural y, sólo en algunos casos, asisten los responsables de las áreas de desarrollo social y ecología (e.g. San Luis de la Paz).

Finalmente, la participación de los productores encuentra restricciones en su capacidad de organización para nombrar representantes en el CMDRS. Las organizaciones más frecuentes son las asociaciones ganaderas locales, las organizaciones de pequeños propietarios, las organizaciones de módulos de riego y las organizaciones productivas por tipo de producto. En Dolores Hidalgo y Apaseo el Alto existe un representante de la Propiedad Social (ejidos y comunidades) pero, en el segundo, se trata de una organización poco consolidada en su interior. Prácticamente, no existe una representación territorial pues se asume que ésta se encuentra ligada al tipo de producción de los actores económicos.

Destaca la ausencia de representantes ejidales y “demás agentes de la sociedad rural”, como son las organizaciones sociales y ambientales que trabajan a través de proyectos comunitarios, ya sea que se trate de proyectos de asistencia o de carácter productivo agropecuario o no agropecuario.

Ámbito de decisión

⁶⁰En estos casos, la aportación que se exige se acuerda entre la comunidad (aproximadamente 20% del costo del proyecto), cada familia firma una constancia de acuerdo y cada una es responsable de cubrir el monto de su cuota frente al municipio.

⁶¹ Laura Ester Ochoa, Directora Fomento Económico, Municipio San Luis de la Paz, 18 Abril 2008.

Las decisiones de los CMDRS se han concentrado en la asignación y ejecución de los recursos derivados del PDR-APC. Esta asignación se realiza entre los proyectos productivos propuestos por productores en general, favoreciendo a aquellos que se encuentren dentro de las líneas estratégicas definidas por el CMDRS. Otro tipo de decisiones que realizan son aquellas relacionadas con los asuntos generales que comprenden inquietudes de los consejeros respecto a los programas, sugerencias sobre talleres de capacitación, comentarios sobre situaciones prácticas derivadas de las decisiones del Consejo, notificación de proyectos recibidos, liberación de recursos, etc. En el caso de Apaseo el Alto, el CMDRS destina sesiones para comentar, revisar y avalar los nuevos programas municipales antes de ser aprobados por el Ayuntamiento.

En el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos del PDR, las relaciones entre actores gubernamentales y sociales, salvo en el caso de Victoria, son prácticamente horizontales, existe una discusión abierta y se permite la exposición de argumentos y razones por los cuales, un proyecto determinado debe o no ser elegido. Según los actores, los proyectos son aprobados de manera consensual o al menos, por mayoría absoluta de los consejeros.

Desafortunadamente, el nivel de la discusión y deliberación en torno a los proyectos a financiar con recursos de PDR, no es similar en otros ámbitos de decisión. No se discuten estrategias de comercialización colectiva ni acciones para el fortalecimiento de cadenas productivas locales. Estos problemas deben ser resueltos por cada productor de manera individual o a través de su organización (si la tiene). Tampoco se discute la conveniencia de coordinar la aplicación de recursos de otros programas federales, estatales y/o municipales. Finalmente, los temas de planeación y ordenamiento territorial, quedan totalmente relegados de la agenda de los consejos

“...los campesinos no están muy acostumbrado a planear el uso de suelo, ni hacen mucho caso, la mayoría manejan su agostadero por acceso libre. Poco a poco se ha ido metiendo la práctica de ganado estabulado y rotación de potreros, pero aún no le meten con tantas ganas a la rehabilitación de agostaderos, es importante, pero no es fácil que participen todos en esto y salen problemas. Van aceptando más por imitación o por ver como le funciona al vecino. Entonces lo van considerando pero este proceso, tan sencillo toma de años...”⁶²

“...sobre planeación de uso de suelo no se ha discutido nada...Se presentó un taller y vimos su relevancia pero es muy difícil que los campesinos hagan caso...No hemos llegado a ninguna decisión definitiva, además no podemos restringirlos más de lo ya están con sus propios recursos (naturales)...”⁶³

Dado que las atribuciones que determina la Constitución en su artículo 115, en materia de ordenamiento territorial para los municipios sólo se aplican al ámbito urbano e ignora temas como uso de suelo, aptitud de recursos naturales e impactos ambientales negativos de las actividades productivas (contaminación, erosión, recarga de mantos acuíferos, etc.). Por lo tanto, podemos decir que estos espacios no están logrando establecer las conexiones entre el ámbito rural y el ámbito urbano, que tanto promueven los enfoques Territoriales del Desarrollo Rural.

La ausencia de actores gubernamentales federales, estatales y municipales relacionados con temas sociales y ambientales, contribuye a limitar aún más los temas de discusión y

⁶² Albino Sánchez Cárdenas, Director de Desarrollo Social, Municipio de Victoria, 12 de Junio de 2008.

⁶³ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 12 de abril de 2008.

decisión de los CMDRS a cuestiones productivas como únicas soluciones al problema de desarrollo rural. Lo anterior, aunado a las restricciones para acceder a los recursos del PDR⁶⁴, *reducen* en gran medida, el interés del resto de los actores involucrados para participar y ampliar la agenda de los CMDRS hacia una planeación integral del territorio que permita la articulación de las políticas federales, estatales y municipales en el ámbito municipal.

De acuerdo con los actores entrevistados, las reglas de operación del PDR, sí han logrado evitar el manejo clientelar del programa y se ha logrado llevar a cabo una evaluación de los resultados derivados de los recursos asignados, aunque de manera informal y sin un registro sistematizado. En San Luis de la Paz los miembros del consejo se han organizado para visitar a los beneficiarios y dar seguimiento a los proyectos financiados; en Dolores Hidalgo e Irapuato procuran mantener un seguimiento sobre proyectos específicos, en tanto que en Victoria, aunque los miembros del CMDR muestran interés, carecen de recursos y tiempo para llevar a cabo esta forma de monitoreo.

Sin embargo, salvo en el caso de Apaseo el Alto⁶⁵, la presencia del CMDRS no ha sido suficiente para que los actores sociales vigilen, o al menos conozcan, el conjunto de las acciones públicas en el ámbito de la producción rural, su dirección y sus propósitos. Asimismo, en el capítulo cuarto se observó que a nivel estatal resulta evidente que durante el año electoral 2006 hubo un manejo clientelar en la asignación de los recursos, en el que se trató de beneficiar a los municipios con mayor índice de marginación, cuya preferencia electoral podría afectar los intereses del PAN a nivel estatal. No obstante, ninguno de los actores locales entrevistados percibió irregularidades en la distribución de recursos. Esto no debe sorprender mucho al lector, en la medida que, como hemos visto, los actores difícilmente se encuentran informados sobre el monto que *debe* ser distribuido desde el nivel estatal, sobre los criterios de distribución, y sobre el monto recibido por otros municipios, etc.

Los responsables de Desarrollo Rural realizan la coordinación del Consejo a partir de las funciones derivadas del PDR, además de atender la operación de otros programas federales y estatales al margen del CMDRS. En general carecen de poder para decidir acciones de colaboración con los actores sociales más allá del PDR, pues carecen de presupuesto disponible. Estos actores se apoyan en los Coordinadores Municipales, quienes fungen como facilitadores para la elaboración del plan, atienden los asuntos logísticos del CMDRS, son enlace entre la Delegación Estatal de SAGARPA, las SDA, los DDR y los municipios, y, dependiendo de su perfil pueden fungir como asesores técnicos.

Por el ámbito social, los actores sociales miembros de los CMDRS básicamente tienen dos objetivos: a) obtener información sobre programas públicos que puedan interesar a sus representados y b) participar en el proceso de asignación de los recursos del PDR. Ya sea que su intención sea ‘ayudar’ al municipio, o que traten de evitar que las decisiones se realicen unilateralmente. De cualquier modo, existe un compromiso de

⁶⁴ Recordar que las reglas de operación condicionan el financiamiento de recursos a una aportación de los productores que va del 10% al 30% del valor total del proyecto (SAGARPA, Reglas de Operación de Alianza para el Campo, 2003-2007).

⁶⁵ La Dirección de Desarrollo rural de Apaseo el Alto, si discute con el consejo todos los programas con los que trabaja, aunque a diferencia de los consejeros de San Luis de la Paz, la mayoría de los consejeros no cuentan con una representatividad formal amplia entre los productores del municipio. Esta situación los lleva a estar menos comprometidos con sus representados y, en consecuencia, sus intervenciones son más pasivas.

asistir mensualmente y cooperar en las actividades necesarias para el funcionamiento del consejo.

Las organizaciones sociales, académicas, comunitarias y ambientales prácticamente no tienen presencia en los CMDRS. Cuando lo hacen, procuran fungir como asesores en el análisis de la información y promover una visión conjunta de la problemática municipal. Así mismo, propician relaciones entre sus estudiantes y académicos para el desarrollo de proyectos en comunidades rurales. Finalmente los representantes de polos de desarrollo limitan su participación en los CMDRS al nombramiento de un representante que les informe sobre los programas existentes, los requisitos y las fechas de apertura de ventanilla para presentar solicitudes.

Procesos Decisionales

En la visita a las sesiones del Consejo se observó que en materia de asignación de recursos existen conflictos entre los actores que, al inicio, se expresan como diferencias de opinión o puntos de vista divergentes, sin embargo, a través del debate y el diálogo entre los miembros, se ofrecen argumentos y se trata de comprender mejor los puntos de vista del otro, hasta llegar a una solución que pueda ser aceptada por todos los miembros.

En general, los consejeros mencionan que, los debates y discusiones les han ayudado a aprender más sobre cuáles son los problemas de los productores en diferentes zonas y cómo éstos son percibidos por la gente de cada lugar. El 89% de los consejeros entrevistados coincidieron en señalar que las decisiones que se toman al interior del consejo son mejores que las que se hubieran realizado desde un escritorio unilateralmente.

La comprensión sobre el entorno físico, socioeconómico y relacional de los productores en una comunidad específica les ha permitido plantear mejores alternativas de solución a sus problemas, aunque no siempre les es posible implementarlas, ya sea por falta de recursos o de atribuciones para tomar decisiones sobre ciertas acciones. En algunos casos, cuando identifican en las comunidades necesidades que escapan a su ámbito de acción se acuerda emitir recomendaciones a las instancias responsables (e.g. Dirección de Desarrollo Social) a través del responsable de Desarrollo Rural, aunque según señalan, nunca han tenido una respuesta directa a las mismas.

Así, tenemos que en los municipios de Irapuato, Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz prevalece un proceso racional argumentativo para la toma de decisiones en el que cada uno de los miembros expone su punto de vista y, a partir de estos, tratan de construir la solución más adecuada (Cuadro No. 31). Sólo en algunos casos, en los que después de la discusión, no se consigue un acuerdo general, entonces se procede a tomar la decisión mediante votación. En este punto, vale la pena señalar que entre estos tres consejos se observaron diferencias en cuanto a la paciencia de sus miembros. En San Luis de la Paz la mayoría convino en reconocer la necesidad de conocer todos los puntos de vista y escuchar a todos los miembros:

“...es necesario considerar qué quiere la gente hacer y cómo, e ir aflojando, dependiendo de acuerdos sobre cómo esto les ayudará. Sostenible es eso, viable. Por eso, el 95% de las veces nos la pasamos discutiendo ideas, pero en la decisión generalmente llegamos convencidos de que estamos ahí para ayudar a la gente y trabajar por la gente. Se analizan los proyectos incluyendo a sus beneficiarios [...] para que trabajen en equipo realmente y no que haya un jefe y empleados, o peor, que uno reciba el dinero y lo disponga sólo con el nombre prestado del resto del grupo. No discriminamos a nadie, ayudamos a los que luego no saben expresarse, y a que entiendan lo que se les está ofreciendo. Si no supieran español se les trataría de entender, si

es necesario con traducción en el caso de los chichimecas. Esto se trata del beneficio colectivo y no del beneficio personal, y hay que tener paciencia pues existen diferentes conocimientos y visiones y percepciones”⁶⁶

Por otro lado, la mayoría de los consejeros de Dolores Hidalgo señalaron su preferencia por reuniones ejecutivas en las que los miembros deben hacer el compromiso de asistir y participar con una idea clara de lo que ahí se discute.

“... hay algunos consejeros que no terminan por integrarse y les cuesta trabajo manejar términos técnicos de las reglas de operación y esto retrasa las actividades del consejo. En el consejo hay personas que tienen profesión, estudios, como ingenieros agrónomos, veterinarios... y es gente ejecutiva que dirige organizaciones productivas. En el caso del representante del CMR y del de la propiedad social parecen tener problemas para integrarse y adoptar el lenguaje, el manejo y la lógica del Consejo. ... por eso se les indica que elijan bien a su representante porque si el representante no tiene la cultura y los criterios para participar en el consejo de manera eficiente, los representantes podrían estar fuera de las expectativas de los representados, y esto sería un problema que los afecta directamente. [...] Ha habido problema con delegados municipales y representantes de polo porque es difícil establecer una comunicación con ellos, pues su lenguaje es diferente, su capacidad para transmitir y comunicarse es menor. Y si uno quiere hacer reuniones ejecutivas rápidas en donde se baje la información, con ellos es difícil. Cuando asistían estos actores... terminaron mal informando, malentendiendo y además obstaculizando el desarrollo de las sesiones del consejo. Aquí no funcionamos como en el CMR donde hay pleitos y rebatingas para la distribución de los recursos, sólo se trata de generar la lista de obras prioritarias que pasaría a cabildo, y se convierte en una “lucha encarnizada”. Aquí hay que aplicar criterios y ellos (representantes de polo) no lo hacen...”⁶⁷

Por otro lado, en el municipio de Apaseo el Alto prevalece un proceso decisional dirigido, en el que el gobierno municipal propone y los consejeros expresan libremente su opinión. Si los argumentos son válidos las propuestas se modifican y se votan. En ocasiones, se ha llegado a decisiones utilizando la negociación pero las decisiones siempre se derivan del voto entre los miembros del consejo.

“Siempre les digo ‘Yo como director estoy de paso, pero ustedes (consejeros) no, así que es mejor que tomen decisiones con responsabilidad, ya que los demás productores dependen de su trabajo.’”⁶⁸

“Más que nada hacemos el trabajo correspondiente, a cada quien exponer sus ideas, el por qué, de por qué esta uno a favor o en contra de votar cierta decisión. Entonces cada quien expone sus ideas: ‘no por esto y por esto no, y por esto sí.’ Entonces insisto, ya lo demás se amplía toda la información, se da más o menos como están las circunstancias, las cosas para cierto proyecto. Entonces los demás aprenden o no: ‘no, vas por acá, por acá y por acá.’ Se vota, inclusive ha habido ocasiones en los que o es todo a favor o todo en contra, aun cuando ya estaba a punto de pasar, una vez más, analizado bien a fondo, ahí hay proyectos que se han votado casi cuando ya están para pasar con una votación de 7.5 o 6.8 y se bajan hasta 2.3 o 0. Sí, se hace un buen análisis”⁶⁹

“El proceso para la toma de decisiones reconoce la pluralidad, busca la mayoría absoluta y predomina la discusión y argumentación para lograr decisiones consensuadas exponiendo puntos de vista y saberes individuales de los consejeros, principalmente en lo referente a

⁶⁶ Faustino Cárdenas, Unión Campesina Democrática, Coordinador Regional, miembro del CMDRS de San Luis de la Paz, Casa de la cultura y oficina de UCD, 13 de marzo de 2008.

⁶⁷ Raymundo Arias, Jefe del CADER del Distrito de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, Miembro del CMDRS de Dolores Hidalgo y San Diego de la Unión, 10 de junio de 2008

⁶⁸ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 1 de abril de 2008.

⁶⁹ Benjamín León, Representante de Sistemas de Riego, Miembro del CMDRS de Apaseo el Alto, Auditorio de la Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

asignaciones del PDR. [La relación es] bastante buena en el sentido de respeto de esas diferencias y pluralidad de ideas. Al final las decisiones casi siempre se aprueban con el 98 o 99%, siempre es por mayoría absoluta las decisiones... por ahí muy rara vez... y es que primero se platica, es decir, no es sólo decir ‘yo voto o no por tal motivo’, sino que discernimos, platicamos, por qué sí, por qué no, y a fin de cuentas casi todos concordamos en una sola idea.”⁷⁰

En relación con la evaluación de su propio desempeño esta se propone en dos dimensiones. Por un lado, en términos del respeto de su propio reglamento interno y del acuerdo alcanzado en las decisiones emitidas y, por el otro, en la pertinencia de las decisiones medida por la viabilidad y mantenimiento de los proyectos beneficiados.

En la primera dimensión se observa que, salvo en el caso del Municipio de Victoria (que carece de reglamento), todos los CMDRS muestran una preocupación por mantener el seguimiento de su reglamento interno. Asimismo, tanto los representantes gubernamentales como los representantes sociales vigilan celosamente el cumplimiento de las reglas de operación, en términos de sus atribuciones como consejo y de los criterios que deben aplicarse para sustentar las decisiones que se realicen.

En la medida que dichas atribuciones son *claras y precisas* y que existe un sistema de vigilancia eficiente para asegurar que éstas sean aplicadas adecuadamente, se observa una *reducción en la probabilidad de conflictos* derivados de la diferencia de intereses entre actores. De aquí, la importancia de que exista una regulación precisa para asegurar el buen desempeño de los espacios socio-estatales a los que se les asigna cierta capacidad de decisión.

Sin embargo, al extender nuestra indagación de las relaciones socio-estatales más allá del ámbito del PDR, ubicándola en el significado amplio del concepto de Desarrollo Rural Sustentable establecido en la LDRS, observamos que concurren conflictos latentes que no se expresan abiertamente ante la comprensión reflexiva de que no existen capacidades institucionales, políticas y económicas idóneas que permitan armar las soluciones deseables. Las ideas que representan enfoques contrapuestos del desarrollo son:

- Desarrollo productivo regional vs. Desarrollo productivo de subsistencia
- Organización colectiva vs. Autosuficiencia individual
- Actividad productiva vs. Conservación ambiental
- Apoyo productivo vs. Apoyo asistencial
- Visión de largo plazo vs. Visión de corto plazo
- Innovación y nuevas tecnologías vs. Sistemas productivos tradicionales.

En el fondo, incluso a nivel local, reposa el binomio que contrapone la intervención para el desarrollo frente a los enfoques participativos, en donde los productores de recursos medios tratan de mejorar su *status quo*, en detrimento de los productores de menores recursos, quienes por su bajo potencial productivo sólo “deben” ser considerados como beneficiarios de los programas de asistencia social.

A pesar de lo anterior, la mayoría de los actores entrevistados (92%) calificó el desempeño de los consejos como “*muy bueno*” en el ámbito del PDR, en la medida que cumplían con las reglas estipuladas para el programa. Sin embargo, al ampliar su evaluación a la meta establecida en la LDRS, sus opiniones se dispersaban entre los que

⁷⁰ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 1 de abril de 2008

ignoraban su existencia, los que calificaban su objetivo como ambiguo y confuso, y quienes reconocían que su participación debía alcanzar la posibilidad de planear integralmente las acciones para promover el desarrollo rural sustentable pero que, en el contexto actual, desde el consejo, no encontraban sustento legal, financiero y administrativo para impulsar las acciones consecuentes.

La segunda dimensión para evaluar el desempeño de los CMDRS, fue la necesidad de evaluar los proyectos beneficiados con los recursos del PDR. La explicación que subyace en el fondo es el poder conocer si los criterios aplicados para la aprobación de proyectos, realmente consiguen ser los indicadores más adecuados en la evaluación para que éstos sean viables en la práctica.

En San Luis de la Paz han propuesto formar comisiones y realizar visitas a los beneficiarios periódicamente con el fin de observar la evolución del proyecto e identificar las necesidades que se desprenden del mismo. Con esta práctica, los consejeros encuentran que obtienen un aprendizaje colectivo que favorece su conocimiento para calificar la factibilidad de los proyectos, además de ser un incentivo para los beneficiarios al sentirse acompañados de las 'autoridades'.

En Apaseo el Alto señalaron que estas visitas las han realizado esporádicamente y que se han dado cuenta de que tienen un impacto entre los productores beneficiarios, ya sea que se sienten vigilados y comprometidos o que se sientan estimulados para seguir trabajando. En Irapuato, los mejores proyectos son visitados por el presidente municipal y se destacan como casos de proyectos exitosos que muestran la posibilidad de sacar adelante proyectos productivos viables a partir de la organización y la capacitación de los productores.

En este sentido, los casos contrastantes se integran con los CMDRS de Dolores Hidalgo y Victoria. En el primero, no existe disposición de los consejeros para llevar a cabo visitas regulares a los proyectos pues argumentan falta de tiempo. Como alternativa proponen que los promotores municipales, empleados del mismo municipio, hagan las visitas y se les informe sobre los resultados. Finalmente en el municipio de Victoria, los consejeros mostraron inquietud por saber cómo se están aprovechando los recursos del PDR. En este caso, su restricción es tanto de tiempo como de recursos, pues existe una distancia considerable entre una comunidad y otra.

Los actores señalaron que aunque no existe un registro formal, en la memoria colectiva se conserva la información sobre casos en los que el recurso otorgado se pierde por negligencia del productor o por algún evento contingente en el entorno. Asimismo comentaron sobre la importancia de conocer cuándo el recurso es debidamente ejercido por el beneficiario y qué otro tipo de apoyos requiere para el éxito de su proyecto. De esta manera, el conocimiento generado, a partir de su propia experiencia, también empieza a formar parte de los criterios para la asignación de los proyectos.

Sin embargo, siendo ésta práctica sólo una recomendación y no una obligación establecida en las reglas de operación del PDR, es comprensible que en ningún caso, se haya levantado un registro ordenado sobre los productores beneficiados, el avance de sus proyectos y los detalles de su evolución asociada con la responsabilidad de los productores. Esto queda sólo en la memoria colectiva de los consejeros.

En la práctica, las decisiones sobre asignación de recursos del PDR entre los proyectos productivos propuestos son su principal función y eventualmente, van proponiendo cambios organizacionales para mejorar su organización y las etapas de sus procesos para llegar a la decisión final (e.g. San Luis de la Paz y Apaseo el Alto). Esto depende,

en todo caso, del interés de los consejeros, su disponibilidad de tiempo y su disponibilidad de recursos para realizar las visitas previas y de evaluación.

Cuadro No. 30
RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y SOCIEDAD
Consejos de Desarrollo Rural para el Desarrollo Rural Sustentable
Resumen de Indicadores

	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD	Jerárquicas	Dirigidas pero abiertas	Colaboración y coordinación Lazos horizontales Respeto del otro	Colaboración	Colaboración/Coordinación
Representatividad	Por región o territorial	Por organización productiva	Por organización productiva	Por organización productiva	Por organización productiva
Asuntos de decisión	Validación de la Asignación del PDR	Asignación del PDR Programas Federales, Estatales y Municipales Agropecuaria	Asignación del PDR Recomendaciones de los consejeros sin carácter vinculatorio	Asignación del PDR	Asignación del PDR
Respeto de sus decisiones	SI	SI	SI	SI	SI
Influencia en programas estatales y Municipales	Ninguna	Recomendaciones sobre programas mpales.	Recomendaciones por vías informales	Escasa (+)	No
Plan Municipal de DRS	Sin Plan (en proceso)	Parcial productivo	Parcial productivo	Parcial productivo	Sin Plan (en proceso)
Acuerdo en los objetivos	- o -	SI	SI	SI	SI
Evaluación del Plan	NO	SI (-)	SI (-)	SI (-)	NO
Interés común	No. Bajar recursos.	SI. Beneficiar a los productores rurales	SI. Actores gubernamentales y sociales comprometen esfuerzos y recursos	SI Bajar recursos para proyectos productivos rentables.	SI Bajar recursos para proyectos productivos rentables
Concepto DRS	Dimensión productiva	Dimensión productiva y social	Dimensión productiva	Dimensión productiva	Dimensión productiva
Proceso decisional	Mayoritario / Negociación	Mayoritario y Argumentativo	Argumentativo / Maryoritario	Argumentativo / Maryoritario	Argumentativo / Maryoritario

Decisiones	Dirigidas y acotadas	Dirigidas pero incrementalmente autónomas	Autónomas pero acotadas	Autónomas pero acotadas	Autónomas pero acotadas
Discusión y debate sobre PDR-APC	Mínimo	Intervenciones abiertas con poco debate	Participación amplia y activa. Actores informados	Discusión abierta Actores informados	Discusión abierta Actores informados
Otros temas de discusión	No	SI Sobre programas agropecuarios	No	SI Sobre proyectos municipales	No

c) Análisis del ámbito gubernamental y la descentralización participativa.

En esta sección presentamos la respuesta del ámbito gubernamental local frente a la creación de espacios socio-estatales para la discusión y el dialogo de los actores involucrados en el desarrollo rural. Se propusieron como variables la *apertura* de los gobiernos frente a la participación social en los CMDRS y la *descentralización y autonomía* de los mismos frente a las políticas públicas de los gobiernos federal y estatal. Los resultados fueron se presentan a continuación.

Apertura gubernamental hacia la participación social

En general, los consejos observan una apertura positiva a la asistencia con voz, hacia cualquier persona que desee asistir. Sin embargo, restringe la calidad de consejero sólo a aquellos representantes de organizaciones, independientemente que sean sociales o económicas. La calidad de organizaciones incluye a representantes de núcleos agrarios, aunque éstos prácticamente no participan de manera directa. Sólo en los casos de San Luis de la Paz y Victoria se observó la presencia de estos actores.

Otra restricción importante para ser considerado miembro con voz y voto es el compromiso de asistencia regular de los actores y, en prácticamente todos los consejos, se incluye la posibilidad de sancionar las ausencias cancelando su membresía, después de tres faltas consecutivas, sin causa justificada (reglamentos internos de San Luis de la Paz, Apaseo el Alto y Dolores Hidalgo).

Las entrevistas a funcionarios de gobierno y actores sociales señalan que es importante incrementar el número de representantes sociales; sin embargo reconocen que existen costos inherentes a la participación (traslado, tiempo, recursos, etc.), sobre los cuales no es posible actuar sin evitar el surgimiento de conflictos de interés entre los miembros o afectar la neutralidad de su participación. El único municipio que otorga apoyos económicos a sus miembros por sesión es Apaseo el Alto (\$150.00 pesos). En general, los consejeros del ámbito social opinaron que no es necesario, ni conveniente ofrecer ayudas económicas (80% de los entrevistados).

Aunque se contempla la participación de ONG's de desarrollo comunitario o ambiental, así como de instituciones académicas o asociaciones profesionales de interés, sólo en el caso de Dolores Hidalgo se incluye como miembros del consejo al representante de la Universidad del Norte de Guanajuato y a la organización ambiental Salvemos al Río Laja, A.C.⁷¹.

La tercera restricción que imponen los CMDRS es el acotamiento de temas de discusión en su interior, lo cual reduce el número de actores que podrían estar involucrados en el desarrollo rural de los municipios. En la medida que los CMDRS se concentran en el proceso de asignación de recursos provenientes del PDR-APC, los temas de desarrollo social, alianzas productivas y comerciales, transferencia tecnológica y conservación ambiental quedan al margen de las discusiones, a pesar de su importancia como temas inherentes al desarrollo rural de una región.

En el reglamento interno correspondiente, sólo Apaseo el Alto abre formalmente los programas de DRS del municipio a la participación social. Es decir, combina los recursos del municipio para aplicarlos bajo la 'supervisión' del consejo y promueve la convergencia de los diferentes programas que lleva la Dirección de Desarrollo Rural. En

⁷¹ El CMDRS de Irapuato también cuenta entre sus miembros a un representante de la Universidad de Guanajuato (División de Ciencias de la Vida) pero no asiste con regularidad a las sesiones mensuales.

los otros casos, especialmente en Victoria los consejeros conceden en limitar su participación sólo a las atribuciones específicamente señaladas para la implementación del PDR.

Asimismo, esta tendencia se refleja también en los Planes Municipales de DRS. De acuerdo con el reglamento interno, estos instrumentos deben abarcar aspectos sociales, económicos y ambientales. No obstante, en la práctica, los planes son documentos parciales que únicamente definen líneas estratégicas para impulsar las actividades primarias preponderantes en cada municipio. En este sentido, y dada la acotación de sus decisiones al PDR-APC, podría afirmarse que sí existe una correlación entre objetivos del plan parcial elaborado por los CMDRS y las decisiones y acciones realizadas por el consejo. El problema real que se observa es que estos CMDRS conciben el desarrollo rural sustentable sólo en su dimensión económica productiva, sin reparar en la importancia de articular proyectos de desarrollo rural integrales a partir de los recursos de su territorio, las capacidades de su gente y las oportunidades de la región. Los programas de tipo social no están apuntalando los proyectos productivos, ofreciendo los servicios públicos necesarios para la población, en tanto que los proyectos productivos, además de no considerar los impactos ambientales, eluden involucrarse en la creación de estrategias colectivas para insertar a sus productores en las cadenas de productivas del mercado local.

En general, podríamos decir que los proyectos productivos y las acciones derivadas de los programas sociales, en realidad se elaboran de manera independiente, ajustándose a las reglas de operación propias de cada programa y a la capacidad de económica de los beneficiarios, sin considerar del todo, la atención integral de las necesidades reales de los habitantes de cada comunidad o polo de desarrollo, y el potencial productivo de sus recursos naturales. De esta manera, los recursos y esfuerzos de las diferentes instituciones se dispersan espacial y temporalmente y sólo eventualmente, logran complementarse entre sí. Las elecciones individuales afectan la articulación de los programas, sin que existan mecanismos para vincular acciones que puedan favorecer los resultados esperados.

En suma, estos tres factores: representación corporativa en los consejos, costos de oportunidad y traslado de los actores rurales, y acotamiento de los temas de desarrollo rural; determinan incentivos para los actores que restringen y limitan su capacidad e interés por participar al interior de los CMDRS.

Descentralización y autonomía en las decisiones de los CMDRS

Como consecuencia, el nivel de descentralización de los recursos para el Desarrollo Rural es relativamente reducido, ocasionando que la autonomía y el margen de acción de los consejos se vea limitada por insuficiencia de recursos. En general, se percibe que la cantidad de recursos asignados depende del monto de la aportación municipal, aunque en realidad el proceso está fuertemente influido por la aplicación de la *fórmula* por parte del gobierno estatal (ver gráfica No. 12). Con esta lectura, para efectos de programación presupuestal, los municipios definen el monto de su aportación en este programa, para el siguiente ejercicio fiscal, entre los meses de noviembre y diciembre.

En consecuencia, sus decisiones presupuestales las realizan en desconocimiento de los techos presupuestales que existirán por parte de los gobiernos federales y estatales para el siguiente ejercicio. Dado que, en ese momento el municipio no cuenta con la información necesaria para maximizar su elección y conocer el techo presupuestal en el que puede maximizar su beneficio, depende en todo momento de la decisión de la

autoridad estatal, por lo que sólo se limita a definir su aportación incrementándola en un porcentaje aleatorio con respecto al presupuesto del año anterior.

Asimismo, en todos los casos se mencionó que el presupuesto asignado anualmente disminuye en términos relativos, al aumentar el número de proyectos propuestos (PDR). Esta situación decepciona tanto a consejeros como a productores, pues no encuentran alternativas para incrementar sus recursos. Por un lado, no existe suficiente transparencia en las reglas de asignación por parte del estado y, por el otro, no hay voluntad del gobierno local para asignar recursos de otros programas municipales que refuercen sus actividades.

En general, se observó que en todos los CMDRS, las decisiones realizadas por los miembros del consejo son respetadas por el gobierno estatal. De acuerdo con las respuestas de los actores entrevistados, éste se limita a revisar que las asignaciones se encuentren dentro del presupuesto y que contengan las firmas de los miembros del consejo, las cuales validan el hecho de que las decisiones han sido aprobadas colectivamente.

Otro aspecto que denota la falta de autonomía de los CMDRS como espacio socio-estatal es el hecho de que las sesiones se consumen en la asignación de los recursos del PDR entre los proyectos propuestos existentes, reportes de avance y asuntos generales; cuando en realidad algunos de sus integrantes consideraron (30% de los entrevistados) que su participación debería alcanzar temas integrales de desarrollo regional. En estas sesiones los temas relacionados con la evaluación de la planeación, regulación de suelo y fortalecimiento de cadenas productivas sólo se han discutido como parte de los problemas pero no se han tomado decisiones para actuar en consecuencia.

Un claro ejemplo de lo anterior puede observarse en el caso de San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo. En esta región, los actores gubernamentales y sociales saben perfectamente el problema de sobre explotación de los acuíferos subterráneos, la contaminación de sus cuerpos de agua y los problemas derivados de la degradación de suelos. Sin embargo, en la medida que los recursos del PDR sólo pueden aplicarse a proyectos productivos agropecuarios, y que en el consejo no se encuentran las autoridades con atribuciones y recursos para realizar acciones de restauración de suelos, reforestación o con la posibilidad de cambiar los incentivos para modificar las prácticas productivas tradicionales; el problema del agua, siendo un problema que afecta poblaciones urbanas y rurales, así como a productores agropecuarios, no forma parte de la discusión al interior de los CMDRS.

Esta situación podría explicarse por la ausencia de incentivos y mecanismos para coordinar las acciones locales con otras dependencias federales y estatales. La ausencia en el consejo de estos actores institucionales (que debieran participar, y no lo hacen), así como la ausencia del presidente municipal en la mayoría de las sesiones desalienta la atención sobre estos temas. Esto produce un círculo vicioso que fragmenta la red de política pública en formación: sin contraparte, no acuden actores interesados y relevantes (stakeholders) y, en ausencia de éstos, los temas complementarios al desarrollo productivo quedan relegados.

En general, podría decirse que las decisiones de los CMDRS en torno al PDR son respetadas por el municipio y la autoridad estatal y, que las asignaciones entre los proyectos son congruentes con los objetivos y estrategias planteados en el plan acordado por los consejeros gubernamentales y sociales. Sin embargo, el *poder hacer* queda acotado por su presupuesto y las reglas de operación del PDR. Las acciones y decisiones en materia de ambiental e infraestructura social no forman parte de su agenda

cotidiana y, cuando surgen ‘inquietudes’ en este sentido, se resuelven mediante recomendaciones informales, sin carácter obligatorio para las áreas administrativas del municipio o instancias responsables.

Los actores gubernamentales entrevistados señalaron como beneficios derivados del trabajo con el CMDRS los siguientes: a) mejor información sobre las distintas regiones del municipio; b) mayor conocimiento sobre sistemas de producción y técnicas alternativas agropecuarias; c) posibilidad de evaluar los proyectos y observar la ejecución por parte de los beneficiarios (aunque ningún municipio lleva un registro formal); y, d) incremento de la confianza de los campesinos sobre manejo transparente de los recursos.

Sin embargo, a pesar de los beneficios que los propios actores gubernamentales han identificado en trabajar con los consejeros en la asignación de recursos, no se observa un intento por extender este mismo método de trabajo hacia los otros programas municipales y/o estatales.

Finalmente, una respuesta preocupante, que también denota la debilidad de los CMDRS en Guanajuato, es que, ante la pregunta expresa sobre el futuro de los CMDRS, si los recursos del PDR se extinguieran, se encontró lo siguiente: El caso de San Luis de la Paz reflejó una mayor solidez, ya que los comentarios coincidieron en la probabilidad de seguir trabajando en este espacio, aunque inevitablemente se reduciría el interés de los actores al disminuir o desaparecer los recursos. En el CMDRS de Apaseo el Alto, aunque su agenda va más allá de este programa federal, la participación social parece responder, en buena medida, a la existencia del “apoyo” económico, más que a intereses definidos por las ‘organizaciones sociales y económicas representadas’. En el municipio de Victoria la respuesta fue negativa, pues el procedimiento planteado por este programa implica incurrir en costos que ninguna de las partes está dispuesta a mantener. En Dolores Hidalgo la respuesta fue negativa tomando en cuenta que los miembros del actual consejo no estarían dispuestos a reunirse sin objetivo alguno; y, finalmente en Irapuato, aunque algunos actores sociales afirmaron débilmente su disposición a seguirse reuniendo buscando alternativas para el campo, la respuesta del representante de SAGARPA J. Jesús Butanda Cuevas, Jefe del CADER 01 Irapuato, fue determinante: “...no, si sólo pueden participar en distribución de recursos del PDR, si éstos no existieran, entonces definitivamente el CMDRS desaparecería...”

En esta afirmación se lee entre líneas que, si como hemos observado, la presencia de los funcionarios obedece a la necesidad de vigilar y hacer cumplir las reglas de operación entre municipio y sociedad; una probable extinción del PDR implicaría para estos actores, la desaparición de la obligación de reunirse y trabajar en el consejo. En consecuencia, el espacio quedaría sujeto sólo a la voluntad de la autoridad municipal primero y de los actores sociales, después.

Al parecer, en todos los casos, la existencia del consejo está determinada finalmente, por el interés de los gobiernos municipales de acceder a los recursos municipalizados y, aunque se manifestó la voluntad de los funcionarios municipales entrevistados, para seguir trabajando con los representantes productivos y sociales del sector rural, lo más probable es que esto no llegue a suceder.

Cuadro No. 31
AMBITO ESTATAL
Consejos Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable
Resumen de Indicadores

	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
Apertura a temas de Desarrollo Rural	Acotada al PDR	Amplia. Programas municipales sobre producción agropecuaria	Acotada al PDR	Acotada al PDR	Acotada al PDR
Apertura a la Participación	Básica	Amplia	Amplia	Amplia	Amplia
Colaboración interinstitucional a nivel municipal	No	No	SI (-)	No	No
Colaboración interinstitucional con dependencias estatales y federales	No	SAGARPA SDA	SAGARPA SDA FIRCO CONAFOR	SAGARPA FIRCO	SAGARPA SDA
Autonomía Respecto al Gobierno Estatal	Media (Mod.I)	Media (Mod.I)	Alta (Mod. I)	Alta (Mod.II)	Alta (Mod.I)
Presupuesto (Rango de decisión)	\$ 1,729 mil pesos 4.9% TIM	\$ 1,444 mil pesos 1.08% TIM	\$2,487 mil pesos 2.5% TIM	\$ 3,326 mil pesos 1.4% TIM	\$ 2,436 mil pesps 0.3% TIM

*TIM: Total de Ingreso Municipal. Cálculo realizado con datos de INFOMEX e INEGI. Finanzas Públicas Municipales, 2005.

d) Análisis del ámbito social y su participación en los CMDRS

En esta sección proponemos analizar la perspectiva de los actores sociales como invitados en los espacios socio-estatales con poder de decisión en materia de desarrollo rural. En este sentido, se trató de identificar intención o voluntad para participar en los CMDRS, mediante la interpretación que hacen de la LDRS, sus incentivos, experiencia previa, aprendizaje colectivo y expectativas. Asimismo, se analizan las capacidades organizacionales y técnicas de quienes deciden formar parte de los consejos. Esto nos permitirá conocer cuáles son las posibilidades de los actores para establecer un diálogo frente a los agentes gubernamentales locales, estatales y federales y aportar recursos propios para llevar a cabo acciones que puedan abrir oportunidades para impulsar el desarrollo productivo y social, e insertarse en el proceso de desarrollo local.

En un primer momento, y de acuerdo con nuestra hipótesis, la participación social no depende únicamente de la apertura de espacios para tal efecto. Creemos que la participación social, activa y propositiva requerida para emprender procesos de desarrollo rural está en función de las capacidades y los recursos de los actores para organizarse y encontrar soluciones adecuadas a los problemas de cada región.

Las capacidades organizacionales y técnicas de los actores rurales se definen aquí como el conjunto de sus relaciones con otros actores, sus condiciones socioeconómicas y las condiciones ambientales de los agentes rurales que influyen en los costos de transacción para organizarse, informarse y aprovechar economías de escala, en las posibilidades de establecer un diálogo frente a agentes gubernamentales u otros actores, así como en la posibilidad de acceder a servicios de asesoría técnica, capacitación y financiamiento.

En estos términos, las capacidades de los actores sociales en Victoria y Apaseo el Alto son menores que los de San Luis de la Paz, Dolores Hidalgo e Irapuato (Cuadro No. 33). Su mayor fortaleza deviene de la consolidación de las organizaciones productivas a las que representan, así como de sus relaciones con actores políticos con posibilidad de influir en espacios de decisiones públicas (e.g. Ayuntamientos, COPLEDM). Por lo tanto, los recursos organizacionales primero, y los recursos para participar, son las variables que determinan la 'fuerza de su voz' frente a las autoridades gubernamentales y su autonomía en la decisión. Su capacidad de acceso a la información, los conocimientos sobre el mercado y los recursos naturales son elementos que le dan sentido a su participación haciéndola más activa, responsable e informada.

En los casos observados, podríamos decir que, en el CMDRS de San Luis de la Paz, las sesiones las opiniones de cada consejero se expresan libre y abiertamente y defienden sus puntos de vista sobre la factibilidad y eficiencia de los proyectos productivos. En consecuencia, la participación de los consejeros es más activa en comparación con los otros casos, sus miembros conocen sus atribuciones y el alcance de su participación en las tareas del consejo, aunque por ahora se han centrado en la asignación de recursos del PDR.

En el caso de Apaseo el Alto, los actores expresan sus opiniones pero parecen aceptar las resoluciones superiores, aun cuando éstas afecten su ámbito de atribución. Un ejemplo ilustrativo es que, siendo el único consejo en el que se presentan avances sobre la implementación de diferentes programas, el día de nuestra visita se les informó que, a partir de esa fecha, el Programa Oportunidades estaría a cargo de la Dirección de Desarrollo Social y, en consecuencia, su avance sería evaluado por el CMR. Esta información, independientemente de su relevancia por el impacto en el ingreso de la

población rural en situación pobreza alimentaria, no mereció ningún comentario por parte de los consejeros a lo largo de la sesión.

En Dolores Hidalgo existen dos tipos de consejeros, los que gustan de reuniones ejecutivas en donde la información se analice rápidamente y se tomen las decisiones necesarias, incluso con la posibilidad de que la información sea enviada con antelación para su revisión. El segundo tipo (representantes de propietarios ejidales y del CMR) mantienen una actitud pasiva y requieren de sesiones más didácticas sobre las reglas de los programas. En general, aunque no tienen una menor disponibilidad de tiempo para evaluar los proyectos en las comunidades y los avances de los mismos, su participación es activa, esencialmente tratándose de asegurar que las decisiones no se tomen bajo criterios asistencialistas y mantengan un sentido de eficiencia y eficacia productiva, lo cual suele entrar en contradicción con la visión del gobierno municipal.

En el caso de Irapuato, los consejeros mantienen una actitud de colaboración pero con un fuerte interés en vigilar que los recursos se asignen a proyectos realmente productivos y que sean ejercidos debidamente.

Finalmente, en el municipio de Victoria, los consejeros no tienen claras sus atribuciones como consejo y su participación la consideran como una ayuda o favor para el gobierno municipal que eventualmente debería ser retribuido. Ellos perciben que sus opiniones no son relevantes en las decisiones y, al no sentir un apoyo concreto de parte del gobierno municipal, consideran que su presencia podría estar “de sobra”. En este caso, la asignación para proyectos se realiza principalmente por parte del municipio y estas se comentan entre los actores sociales quienes, en la práctica, no presentan mayor objeción. Dado que las sesiones no están programadas mensualmente, la autoridad municipal los cita por convocatoria cuando es necesario recabar las firmas que validen las asignaciones o cuando deben atender una información o taller por parte de autoridades estatales o federales.

Se observó en la sesión que el coordinador municipal presentó los resultados derivados del proceso de ‘detección de necesidades de capacitación’ para atender esta demanda. Las propuestas fueron aprobadas sin mayor discusión. Finalmente, aunque los consejeros mostraron interés e inquietud sobre la necesidad de evaluar los proyectos beneficiados y el estado en el que se encuentran, expresaron que ésta no es una tarea fácil, teniendo en cuenta que implica incurrir en una serie de costos (tiempo y traslados) que no pueden enfrentar.

Consideramos que, precisamente estas diferencias en la forma en que se percibe la participación social a través de los CMDRS (como un derecho de los actores sociales para vigilar las decisiones de la autoridad o como un favor hacia la autoridad) pueden derivarse, tanto del nivel educativo de los miembros de los consejos, su experiencia en espacios de decisión colectivos, de la existencia o no de organizaciones consolidadas detrás de ellos con objetivos y metas claras, así como de un fuerte interés sobre los asuntos públicos del municipio y el acceso a información política y social a través de medios de comunicación locales (periódico, radio, televisión).

Se observó que si bien se han fortalecido las relaciones horizontales entre actores rurales (organizaciones) y se ha incrementado el intercambio de información sobre programas, entre los actores existe una competencia por los recursos disponibles. Hasta ahora, no se han consolidado alianzas para proyectos de comercialización, asociación para producción, asociación para transferencia tecnológica o capacitación, ni asociación para conservación de recursos naturales.

En general, la debilidad de la representatividad en los CMDRS es resultado del incipiente grado de agrupación de los productores rurales, especialmente de los de más bajo nivel socioeconómico. Las organizaciones que presentan mayor consolidación son las asociaciones ganaderas locales y las organizaciones de propiedad privada. Tal debilidad en la representación reduce su legitimidad para exigir a las autoridades municipales rendición de cuentas sobre la gestión del desarrollo rural, más allá del ámbito de atribuciones que determinan las reglas de operación del PDR. Cuando esto sucede, las autoridades municipales suelen justificar su desempeño a partir de los límites especificados en las reglas de operación de los programas públicos.

En relación con la información, generalmente los consejeros no hacen uso de medios electrónicos, ni utilizan la Unidad de Acceso a la Información Pública para obtener información sobre los programas que opera el municipio y su desempeño. En consecuencia, no existe un manejo sistematizado de información, salvo el que realizan los funcionarios del DDR-SAGARPA, el coordinador municipal o los funcionarios municipales, en su caso.

Ante una hipotética desaparición del PDR, algunos consejeros del ámbito social consideraron que sería conveniente seguir trabajando colectivamente para “pelear” por los recursos para invertir en proyectos productivos, aunque reconocen que muy probablemente no lograrían mucho frente a la autoridad municipal. Los actores sociales están conscientes de que la aportación del municipio es mínima y que éste, al menos en materia de desarrollo rural, es más un operador que un actor con capacidad de decisión.

Intención y voluntad para participar: Expectativas, incentivos y costos de la participación. ¿Porque participan los que participan?

En general, los actores sociales (46 entrevistados) señalaron como los principales motivos para participar las siguiente razones: a) por el bien del municipio (70%); b) por ayudar a la gente o a la organización que representan y cumplir con el compromiso de representarlos (32%); y c) porque con la participación en el consejo aprenden y se enteran de cómo están los ‘manejos’ del dinero por parte de las autoridades (42%), de tal manera que los recursos no se queden en unos cuantos o se desperdicien⁷².

Otros beneficios de la participación identificados por los consejeros son: a) pueden contar con mejor información sobre los programas y con mayor oportunidad; b) acceso a capacitaciones especiales que ofrece el INCA-Rural a los miembros del consejo⁷³ y, c) el ser miembros del consejo les otorga un status que beneficia a sus organizaciones y a ellos mismos.

Estos incentivos no son suficientes para los productores de menores ingresos, cuyos costos de participación se incrementan relativamente y los beneficios directos e indirectos son reducidos o nulos. Dado que los beneficiarios de los proyectos aprobados deben realizar aportaciones hasta por el 30% del costo del proyecto solicitado, este tipo de productor prácticamente queda excluido como potencial beneficiario.

⁷² Francisco Pons, Asociación Ganadera de San Luis de la Paz, Faustino Hernández, de la UCD de San Luis de la Paz, Dolores Hidalgo, Benjamín de Organización de Riego de Apaseo el Alto, Antonio Alfaro Coordinador del CMDRS de Irapuato.

⁷³ Por ejemplo, a través del SINACATRI-INCA Rural se les ha capacitado sobre cómo tomar decisiones sobre capacitación para los productores y han recibido cursos de planeación estratégica. Asimismo, en materia de tecnología se han impartido cursos de agricultura hidropónica, inseminación artificial, elaboración de productos lácteos con leche de cabra, conservas de nopal, etc.

“...y no sólo eso, salimos poniendo más, pues la mano de obra de poner una cerca o de levantar un tejabán, o lo que sea, no va incluida...entonces, el 30% más la mano de obra, pos ya es mucho...”⁷⁴

Lo anterior, aunado a la necesidad de conformar grupos de beneficiarios de al menos seis productores, desincentiva la participación de los productores pues deben comprometerse colectivamente e incurrir en el riesgo de que, algún miembro del grupo no pueda cumplir con su aportación o se niegue a hacerlo. Si bien, señalan, los proyectos apoyados por el CMR y FIDER también exigen una aportación económica de los beneficiarios:

“...ahí cada uno se entiende su deuda con el municipio, pero no se friegan a uno por la irresponsabilidad de otros...lo que sí es que si todos los beneficiarios no firman de acuerdo pos entonces todos pierden la oportunidad del apoyo. Donde no hay organización, pues es una lástima perder el recurso”⁷⁵

Por otro lado, los costos de participación son un elemento importante a considerar por los productores, sobre todo en términos de tiempo, abandono de sus tareas cotidianas (costos de oportunidad) y recursos económicos invertidos. Esto, ponderado frente a la necesidad de trabajar en las comisiones del CMDRS y los beneficios directos en el corto plazo, reducen en gran medida los incentivos de los productores para participar y trabajar en el consejo, especialmente para los que no habitan en la cabecera municipal.

En general, el punto de reunión de los CMDRS es la cabecera municipal, en la casa de cultura o auditorio municipal, con instalaciones aceptables en todos los casos. Únicamente en el caso de Irapuato rotan la sede del consejo entre el Salón Juárez de la Presidencia Municipal, la Sala Valencia en la Escuela de Alimentos de la Universidad de Guanajuato en la localidad de El Copal y en el Salón de Conferencia del Modulo de riego Irapuato, en la Colonia las Carmelitas.

Así, se observa que en los casos de Irapuato, Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz, la mayoría de los consejeros residen en la cabecera municipal. En San Luis de la Paz se ha acordado que las reuniones se realicen a las 5:00 de la tarde para evitar que interfiera con las actividades de los productores y de los propios funcionarios. De acuerdo con José Vargas, coordinador del consejo, esta decisión, aunque podría traducirse en restricción para los productores que viven en comunidades alejadas de la zona urbana, en realidad se tomó como una medida que beneficiaba a los consejeros regulares, pues desde las primeras sesiones los productores de más bajos ingresos o más alejados habían optado por no asistir. En estos casos, los miembros no consideran necesario ofrecer apoyos para incrementar la participación pues podría afectar la objetividad e imparcialidad de las discusiones y decisiones del consejo.

Por otro lado, los consejeros de Apaseo el Alto, reciben un apoyo de \$150 pesos por sesión ordinaria y se les invita a comer al término de cada sesión. Este fue un acuerdo del consejo apoyado por presidencia municipal, ya que de 17 consejeros, sólo cinco residen en la cabecera municipal y el resto en comunidades rurales. El gobierno municipal ve en el consejo una condición necesaria que le permite bajar recursos del PDR para apoyar proyectos productivos. Bajo el argumento de que es necesario reconocer el esfuerzo de sus miembros que dejan sus ocupaciones personales para trabajar a favor de un beneficio colectivo, el municipio considera pertinente autorizar este gasto.

⁷⁴ Miembro del CMR, comunidad de San Eduardo, San Luis de la Paz,

⁷⁵ Don Chava, representante del polo de desarrollo no. 7 y Sra. Sara, representante de la comunidad de San Ernersto, ambos miembros del CMR San Luis de la Paz.

Finalmente, en el caso de Victoria, los consejeros consideran su participación como una ayuda o favor para el gobierno municipal que, eventualmente, debiera ser retribuido. Ellos perciben que sus opiniones no son tan relevantes en la toma de decisiones y, al no sentir un apoyo concreto de parte del gobierno municipal, consideran que su presencia podría estar “sobrando”:

“Nosotros venimos a ayudar al municipio... y si ya no somos necesarios, que nos digan... y a lo mejor nomás estamos estorbando...”⁷⁶

En este consejo, sus miembros enfrentan los costos de traslado más altos debido a las distancias entre sus localidades de residencia y la cabecera municipal, sin compensación económica. A decir del Prof. Albino Sánchez, Director de Desarrollo Social (y expresidentes municipal) ante la falta de recursos, la solución ha sido evitar que las reuniones sean frecuentes y sólo se les convoca cuando es realmente necesario. Incluso, convocarlos implica altos costos pues ante la falta de servicio telefónico y ausencia de servicio de telefonía móvil⁷⁷, la única alternativa es entregar la carta-convocatoria directamente por personal del municipio.

Si, como hemos visto, existe apertura por parte de los CMDRS para que participen todos los productores del municipio bajo algún tipo de organización, social o productiva, y los actores involucrados en el desarrollo rural, la pregunta que surge es *¿por qué entonces no participan otros actores?*. Para contestarla se entrevistaron a algunos miembros del CMR de San Luis de la Paz y de Dolores Hidalgo, así como a algunos representantes de organizaciones ambientales y de trabajo comunitario.

Los consejeros del CMR del municipio de San Luis de la Paz entrevistados (delegados y representantes de polo), señalaron que venir a las sesiones del CMR una vez al mes representa un gran esfuerzo, y que este costo se duplicaría si se comprometieran y tuvieran que asistir a las sesiones del CMDRS. Esto implicaría dejar sus actividades dos veces al mes. Además, dado que las sesiones se realizan a las cinco de la tarde, se incrementa la dificultad para desplazarse por la noche hasta sus comunidades y sin apoyo alguno. Asimismo, señalaron que, aunque no existe representación formal entre ambos consejos, informalmente se enteran de los programas, ya sea acudiendo directamente a la oficina del DDR o mediante las visitas de los promotores a sus comunidades⁷⁸.

En relación con su experiencia en el CMDRS, los actores miembros coinciden en que ha sido muy positiva, señalan que los procesos de planeación les han permitido mejorar su conocimiento sobre el municipio y sus recursos naturales. Además, los cursos de capacitación técnica y de gestión han favorecido el trabajo colectivo entre los miembros de cada consejo. Sin embargo, parece existir consenso y aceptación de que su función y

⁷⁶ Pedro Bolaños Otero, representante ejidal, miembro del CMDRS de Victoria.

⁷⁷ Es necesario recordar que el municipio de Victoria se localiza en la zona montañosa de la Sierra Gorda, donde difícilmente existe señal disponible para el funcionamiento de la telefonía celular.

⁷⁸ Por ejemplo, en San Luis de la Paz la mayoría de los consejeros son miembros de organizaciones consolidadas con intereses definidos, dos de ellos participan en el COPLADEM y otro es primo del Regidor y Presidente la Comisión de Desarrollo Rural del Ayuntamiento. En el caso de Apaseo el Alto, dos consejeros del CMDRS también forman parte del CMR, aunque no son formalmente sus representantes (en este caso, integrado por 76 delegados municipales) y sólo el representante de la actividad ganadera y el de productores con riego pertenecen a organizaciones consolidadas formalmente establecidas. Esto puede explicar el hecho de que los consejeros adopten una participación más pasiva y adaptativa a las decisiones superiores, más que una actitud combativa y propositiva.

atribución no va más allá de la asignación de los recursos del PDR, lo cual les ocupa la mayor parte del tiempo. Los consejeros de Victoria y Apaseo el Alto incluso consideran que requieren de mayor capacitación para estar en condiciones de tomar decisiones colectivas, en tanto que los de San Luis de la Paz e Irapuato consideran que estos cursos han sido adecuados. A diferencia de estos, los miembros del Consejo de Dolores Hidalgo consideran que los cursos de capacitación les absorben mucho tiempo y que en realidad no son necesarios. Su opinión es comprensible dado que, en su mayoría, se trata de profesionistas con estudios concluidos.

Capacidades organizacionales y técnicas para organizarse como Sociedad Civil

La segunda variable se desagrega en seis indicadores: capacidad para cubrir sus propios costos de participación; uso y análisis de la información para la toma de decisiones y disponibilidad de medios de comunicación; asociaciones o acuerdos productivos y comerciales entre los miembros del consejo y sus representados; conocimiento sobre la dinámica de los recursos naturales, y conocimiento sobre los mercados regionales

- Capacidad para financiar los costos de la participación

En los CMDRS de San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo, los consejeros absorben los costos y están de acuerdo con ello: "... el trabajo en el consejo es de alguna forma, altruista... por vocación...". El apoyo económico, desde su punto de vista, desviaría la objetividad e imparcialidad de las discusiones, ya que habiendo tanta pobreza, cualquiera que sea el monto del apoyo, éste adquiere forma de relación clientelar. En el municipio de Irapuato, los consejeros piensan que no es necesario, pero comentan que el apoyo debería otorgarse para fortalecer la organización de los productores pues, como sucede con los 'temporaleros', ante la ausencia de una organización sólida, la representación en el consejo se vuelve irregular y carecen de interés en participar en los temas tratados en el consejo.

En el municipio de Victoria, los consejeros residen en comunidades muy distantes a la cabecera municipal, y aunque se les prometió algún tipo de apoyo para subsanar los costos de traslado (e.g. vales de gasolina), éste nunca se les ha entregado. Durante nuestra visita los consejeros expresaron su descontento sobre este asunto, ya que afirman: "...para nosotros es difícil (participar) pues salimos de la casa a las seis de la mañana y venimos llegando a las siete de la noche... dejamos de hacer nuestras cosas..."⁷⁹

A diferencia de los casos anteriores, en Apaseo el Alto, los consejeros reciben una compensación de \$150 pesos en cada sesión ordinaria y se les invita a comer el día de la reunión. Esto surgió a partir de un acuerdo entre el gobierno municipal y los actores rurales, considerando que sólo 5 de sus 17 miembros viven fuera de la cabecera municipal y llegan a consumir en el traslado hasta cuatro o cinco horas en el traslado.

- Capacidad para hacer uso de la información para toma de decisiones

Se observó que, en general, los consejeros no buscan información sobre los programas de las diversas dependencias federales, estatales y municipales; ni para conocer las reglas de operación, ni para evaluar su desempeño. Ya sea que desconozcan las fuentes de información o el uso de herramientas electrónicas, su trabajo lo realizan sólo a partir de la información que reciben oralmente de los funcionarios responsables que acuden a

⁷⁹ Pedro Bolaños Otero, representante ejidal, miembro del CMDRS de Victoria

las sesiones del CMDRS. En caso de tener mayor interés, profundizan su información directamente con el promotor o el responsable del programa –CONAFOR, SDA o SEDESOL- o acuden a la oficina de desarrollo rural de su municipio o a las oficinas del DDR-CADER de SAGARPA.

En todos los municipios, el CMDRS se ha erigido como un espacio adecuado para difusión de los programas. La idea es que los representantes transmitan esta información a sus representados en asambleas comunitarias o de su organización. Sin embargo, dado que la representatividad de los consejos no es muy alta, es difícil tener la certeza de que esta información sea difundida entre todos los productores. En consecuencia, los promotores comunitarios siguen siendo el principal mecanismo de difusión, así como las sesiones de SAGARPA para anunciar las fechas del PROCAMPO, o las de microrregiones a cargo de promotores de SEDESOL, etc.

Por ejemplo, en el caso de Victoria se mencionó que no es fácil mantener una comunicación regular y constante entre representantes y representados por la dispersión de las localidades y de las viviendas. Los representantes transmiten la información de manera oral y confiando en su memoria, haciéndolo de manera aún más informal e imprecisa. En última instancia, los productores interesados tienen que acudir personalmente a las oficinas correspondientes.

- Relaciones horizontales entre actores rurales (organizaciones y comunidades)

En todos los consejos se observó que entre los consejeros existen relaciones abiertas y cordiales, incluso en algunos casos están sustentadas en relaciones de amistad. En San Luis de la Paz los consejeros mantienen buenas relaciones y comunicación continua entre ellos. Algunos comparten relaciones familiares, en tanto que otros mantienen relaciones comerciales para compra venta de sus productos. La mayoría de ellos, asiste a cursos de capacitación y visitas de evaluación, proveyendo, entre sí, los recursos necesarios para transportarse de una localidad a otra.

En el caso de Apaseo el Alto, aunque mantienen una buena relación entre consejeros, su comunicación sólo ocurre durante su encuentro en las sesiones del consejo o cuando llegan a encontrarse en la cabecera municipal, ya que la mayoría vive en diferentes comunidades dispersas en el municipio⁸⁰. Lo mismo sucede con los miembros del consejo de Victoria, aunque se conocen desde hace años, sólo se encuentran eventualmente en las sesiones.

En el caso de Dolores Hidalgo las relaciones son más estrechas, ya que entre ellos existen lazos familiares. Sin embargo, se percibe una brecha entre los representantes de los propietarios ejidales y del CMR y el resto de los actores por el ámbito social.

Finalmente, un elemento importante que influye en la asociatividad de los productores (mencionado por el 37% de los actores entrevistados) es la débil cultura de trabajar colectivamente en organizaciones productivas para reducir los costos de información y aprovechar economías de escala. Ya sea que se trate de proyectos para producir bienes privados o proyectos que tengan como objetivo generar bienes colectivos:

⁸⁰ Durante la sesión visitada, ocurrió que por primera vez, después de 5 años de encontrarse mensualmente en las reuniones del consejo, el representante de los ganaderos, propuso un mecanismo para que los productores de forraje pudieran vender directamente su cosecha a los ganaderos y evitar intermediarios, mediante un anuncio en el pizarrón de la Asociación Ganadera.

Sucede en ocasiones que hay organizaciones o productores que “...ya participaron en el otro programa un poco diferente, es decir, una misma persona o un grupo organizado en alguna comunidad, recibe más de un apoyo; cuando a veces hay sectores o grupos que por falta de organización o que no están organizados, simplemente no tienen accesos a recursos de este tipo [...] Hay comunidades ya muy organizadas (a las) que se les dan apoyos por *default*, por su misma organización. Pero acordémonos que el municipio tiene 546 comunidades, no 10 o 12, entonces tenemos una amplia gama de comunidades en donde (debemos) podemos apoyar y (debemos) podemos impactar un poco más.”⁸¹

La línea prioritaria es la ganadería pero “...ahí en eso si entramos con lo que es capacitación y le apostamos a que la gente se capacite en el manejo de su ganado, enseñar su alimentación, a que edad venderlos, como reproducirlos por inseminación artificial. Afortunadamente las nuevas generaciones han abierto los ojos. Pero ordenar a los miembros del ejido cuesta trabajo. Hay unas que si pero otras no. Es por la gente que los habita, aquí tenemos una ventaja, nuestro punto de partida ha sido Mesa de Escalante⁸², y nos ayuda porque muchas veces cuando nosotros se lo decimos pos nos dan el avión, pero si se los dice alguien de su misma raza, pos como que le creen mas. Digo, Ángel y Moisés, muchas de las veces nos han servido como guía en todo esto, porque ellos les cuentan su experiencia y les dicen las cosas que les han pasado y como le hacen hoy y como le hacían antes, que es lo que hoy les funciona y que no les funcionaba antes. Este tipo de cosas los platican ellos en sus asambleas ejidales y en sus comités de reconversión y son el punto de partida de muchas comunidades. Nada mas que desgraciadamente existen muchas envidias y mucha desorganización y desunión en muchos ejidos. Una de las principales cosas que nosotros vimos y planteamos dentro de la capacitación es el curso de organización porque la desorganización nos pega desde la base. Dicen que el mexicano es muy unido pero, pus sí, si es muy unido, pero es muy malinchista, mucho muy malinchista, o sea, ahorita agarra y rápido se reúnen, rápido se hablan, pero para la hora de la chamba y a la hora de hacer la talacha adiós, se desaparecen todos. Digo, así es, así es la cuestión, así es nuestra realidad en el campo y es por eso que dentro del consejo está como línea prioritaria el mejoramiento de la organización.”⁸³

Es particularmente interesante constatar que, aun en las comunidades que tradicionalmente han realizado un manejo colectivo de sus recursos naturales, y sobre las que podría decirse que existe un capital social importante para enfrentar problemas comunitarios, las posibilidades para la organización económica resultan insostenibles. El conflicto emerge cuando se ponen en la mesa dos temas: restricciones de uso y distribución de ganancias.

En el municipio no hay organizaciones económicas, aunque ahora ya hay una asociación de productores de invernadero, representada por Alfonso Jiménez Bolaños, y dado que la agricultura protegida es una de las líneas estratégicas del municipio, pues (la organización) se ha vuelto cada vez más importante. Entre los que han adoptado tecnologías para agricultura protegida se empieza a dispersar (el conocimiento) en la medida que comunican sus experiencias sobre riego, plagas y calidad y cantidad del producto, se comunican como resolvieron los problemas, a quien acudieron y van aprendiendo colectivamente, acumulando experiencia y conocimiento. Esta información va bajando a los productores no consejeros pues los invernaderos están otorgados a grupos de seis o más miembros entonces todos se relacionan y conocen la experiencia. Con microrregiones lo único que sucede es que se organizan comités para decidir qué obras se realizarán y se nombra un comité de obra y dependerá de la

⁸¹ Jorge Ernesto Carrillo Pérez, Proyectos y Vinculación de la Universidad del Norte de Guanajuato, miembro del CMDRS de Dolores Hidalgo, 10 de junio de 2008

⁸² La Microcuenca de Mesa de Escalante es un caso de manejo de microcuenca que se ha basado en los principios del enfoque territorial para el desarrollo rural sustentable (Caire, 2008 y Cotler y Caire, 2009)

⁸³ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 e marzo de 2008.

comunidad beneficiada. No hacen ninguna otra articulación de programas de infraestructura social (a la que se dedican) con el resto de los programas federales, estatales y municipales. Con microcuencas, (en el municipio de Victoria) sólo tienen cuatro Planes Rectores de Producción y Conservación y se harán cuatro más, pero organizar a las comunidades para acordar el uso de suelo dentro de las comunidades es lo más difícil, porque hay cuestiones culturales y costumbres que se basan en un manejo abierto de las áreas comunes, no podemos imponerlo, tenemos que ser respetuosos de las costumbres...⁸⁴

- Conocimiento sobre la dinámica de los recursos naturales

El acotamiento de las atribuciones y funciones de los CMDRS en asuntos productivos de la actividad primaria ha llevado a la elaboración de planes parciales, muy lejos de lo que considera la LDRS como Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. En estos planes se definen las líneas productivas según la aptitud de la región, sin hacer mención de sobre los problemas sociales y ambientales que las determinan y afectan (como nivel de educación, disponibilidad de agua). Tampoco existen observaciones sobre los impactos que estas actividades podrían estar generando en la región y la necesidad de acciones para controlarlos o revertirlos. De aquí que sostengamos que la sustentabilidad ambiental del desarrollo rural ha quedado en último término.

En general se observa que los productores participantes cuentan con amplio conocimiento sobre los recursos naturales y los ecosistemas de su municipio y respetan la aptitud de las tierras para usos determinados (agrícola, ganadero y forestal). En consecuencia, aprueban asignaciones a proyectos más adecuados a las condiciones biofísicas de su región. Por ejemplo, en el caso de San Luis de la Paz, se procura promover proyectos de agricultura protegida (invernaderos) con bajo consumo de agua y proyectos ganaderos acompañados de capacitación para hacer un aprovechamiento más eficiente de los agostaderos.

El conocimiento sobre la relación entre actividades agropecuarias y la problemática ambiental, sólo se aplica en el dictamen de cada proyecto o como recomendación para el productor. Entre las dificultades que expresaron está el hecho de que no es fácil conseguir que los productores apliquen técnicas agroambientales o introduzcan nuevas tecnologías. No obstante, no existe un condicionamiento explícito y formal sobre el tipo de apoyo para modificar los sistemas productivos de los productores:

“...es difícil hacer que los productores hagan caso sobre cómo trabajar su tierra o animales...especialmente cuando eso implica generar acuerdos dentro de cada ejido o comunidad...no lo aceptan”, “...hay problemas que no pueden solucionarse por la cultura y la costumbre...o incluso conflictos internos... pero no, no trabajamos mucho en eso...”, “...se da capacitación y cada quien decide si lo aplica o no. Además, hace falta una cultura de trabajo en organizaciones... aquí casi siempre se trabaja individualmente...no se quieren organizar... y la solución de problemas ambientales sólo puede conseguirse así, con organización...”⁸⁵

Si bien, los productores son conscientes de la degradación de los recursos y los problemas que ocasionan (e.g. erosión, escorrentías y escasa infiltración de su acuífero principal -Laguna Seca-), hasta ahora no han propuesto ningún programa territorial para promover el control o reversión de las externalidades negativas. Estos elementos no influyen en la aprobación de los proyectos, ni existen instrumentos de planeación integrales consensuados capaces de promover un ordenamiento para el aprovechamiento racional de los recursos.

⁸⁴ Profesor Albino Sánchez, Director de Desarrollo Social y Rural, Municipio de Victoria, lunes 12 de Junio de 2008.

⁸⁵ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008.

En todos los casos analizados, autoridades y productores desconocen la existencia del Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Guanajuato. Este documento, que hipotéticamente debiera servir como referencia obligada de los programas federales, estatales y municipales en materia de manejo y conservación de los recursos naturales, en la práctica, permanece como letra muerta: no es utilizado como instrumento de consulta y menos aún como referencia para la toma de decisiones.

Por lo tanto, podemos afirmar que en los consejos no se tocan temas sobre reglamentación de uso de suelo (pecuario, agrícola, forestal), ya sea para solucionar problemas de recarga del acuífero (en el caso de San Luis de la Paz) o de erosión, escorrentías y contaminación de cuerpos de agua (en el caso de Apaseo el Alto e Irapuato). El único programa que trabaja con la metodología de crear acuerdos, al interior de comunidades o ejidos, para el aprovechamiento de sus recursos es el Programa Nacional de Microcuencas, “pero relativamente, tiene pocas microcuencas bajo manejo en el estado y sólo en zonas de alta marginación... por ejemplo, no hace nada con los agricultores de abajo que gastan más agua”⁸⁶.

En general, se reconoce la necesidad de aumentar el conocimiento y las capacidades técnicas de los productores para conseguir que los productores acepten abandonar los sistemas productivos tradicionales y se abran nuevas prácticas y tecnologías. Su desconfianza se explica por el temor de que su incompetencia sobre las innovaciones los hagan depender de nuevos actores, servicios e insumos (por ejemplo, el manejo de invernaderos), o porque los resultados esperados no pueden ser obtenidos en el corto plazo y no existen alternativas disponibles que resuelvan temporalmente sus necesidades.

- Conocimiento sobre mercados regionales

El conocimiento de los mercados regionales es necesario cuando se trata de impulsar procesos de desarrollo rural, en la medida que permite ubicar cuáles son los productos que tendrían una mejor recepción en el mercado. Este tipo de información es determinante para asegurar el éxito de cualquier proyecto productivo.

Sin embargo, de manera general, los miembros de los CMDRS estudiados señalaron que lo primero es impulsar la capacidad productiva de los actores rurales, mediante proyectos que apuntalen actividades productivas cuyos productos encuentren un mercado seguro, como son la ganadería bovina y caprina (carne y leche) y la producción del tomate en invernadero.

Actualmente, se vigila que los problemas de comercialización sean contemplados por el mismo proyecto y los impactos agregados en el mediano plazo no se analizan, por ejemplo, situaciones como una eventual saturación en el mercado de tomate derivada de la promoción que han tenido los invernaderos para el cultivo de este fruto. Faustino Cárdenas del CMDRS de San Luis de la Paz apunta

“...podría ser un problema en el supuesto de que todos se volvieran productores exitosos, pero dudo mucho que eso pase...pero hay que dar la oportunidad y ya luego se verá...”⁸⁷

El supuesto es que la comercialización de los productos se atienda posteriormente, cuando los procesos de producción se hayan fortalecido más.

⁸⁶ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008

⁸⁷ Cárdenas Faustino, Coordinador Regional de la Unión Campesina Democrática, , miembro del CMDRS de San Luis de la Paz, Casa de la Cultura y oficina de UCD, 13 de marzo de 2008.

En este punto, se observan dos visiones del desarrollo. La primera es promover una economía de autosuficiencia entre los actores rurales para mejorar alimentación, vestido y sustento mínimos, mediante el equipamiento integral de granjas y la capacitación de sus habitantes. La segunda es el fortalecimiento de las actividades productivas (procesos, transferencia tecnológica, adecuación de sistemas productivos, integración a cadenas productivas, fortalecimiento a organizaciones productivas, incremento del valor agregado de la producción, etc.), lo que presupone productores organizados que puedan aprovechar economías de escala para bajar los costos de la producción y que, a su vez, puedan dividirse el trabajo atendiendo también la búsqueda de mercados para sus productos, o venderlos directamente al consumidor final, evitando a los intermediarios, quienes suelen ser quienes retienen la mayor parte de las ganancias e incurrir en los menores costos.

Es evidente que las acciones-respuesta generadas por los gobiernos municipales son de corto plazo y unilaterales. No existen alianzas institucionales en las que se programen soluciones integrales de mediano o largo plazo (e.g. programas educativos adecuados a las necesidades de las comunidades rurales). Ante la imposibilidad de solucionar estos problemas desde la raíz modificando la inercia de los procesos sociales, los funcionarios se limitan únicamente a bajar la mayor cantidad de recursos posibles implementándolos según las reglas de operación de cada programa.

De este modo, salvo en el caso de Victoria, se observó que entre los miembros de los CMDRS existe un conocimiento medio-alto, tanto de recursos naturales como de los mercados regionales, derivado de su propia experiencia como productores y habitantes de la región. Este tipo de conocimiento lo utilizan con frecuencia como criterio para evaluar la viabilidad económica de los proyectos, según sus oportunidades de éxito. No obstante, las acciones y recursos orientados a informar y capacitar al resto de los productores son prácticamente inexistentes.

Esta situación es preocupante en un contexto en el que, tradicionalmente, la información se transmite de manera oral y las innovaciones se adoptan por imitación, una vez que su pertinencia es comprobada por productores conocidos. El 87% de los actores entrevistados señalaron que la fuente principal de información sobre programas públicos, requisitos y trámites, son los funcionarios públicos promotores de los programas en el municipio. Difícilmente utilizan medios electrónicos (Internet) o información impresa (e.g. Diario Oficial de la Federación, periódicos estatales, publicaciones sobre diagnósticos, etc.)

Cuadro No. 32
AMBITO SOCIAL
Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable
Resumen de Indicadores

	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
Intención o voluntad	Aceptación pasiva	Amplia y cooperativa con la autoridad	Amplia y comprometida	Amplia y fiscalizadora	Amplia y fiscalizadora
Capacidades	Escasas	Medias	Altas	Altas	Altas
Recursos organizacionales	Escasos Representantes de regiones municipales (comunidades y ejidos)	Escasos Representantes informales por sector	Altos Representantes de organizaciones consolidadas	Altos Representantes de organizaciones consolidadas	Altos Representantes de organizaciones consolidadas
Recursos para participar	Bajos	Medios con apoyos por parte del municipio	Altos	Altos	Altos
Empleo de medios para obtener información	Escaso a nulo	Escaso	Escaso	Medio	Medio
Autonomía respecto al Gobierno Municipal	Nula	Baja	Alta	Alta	Alta
Relaciones entre actores rurales	Mínimas	Horizontales débiles	Horizontales fuertes	Horizontales fuertes	Horizontales
Conocimiento sobre mercado regionales	Mínimo	Medio	Alto	Alto	Alto
Conocimiento de recursos naturales	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Disponibilidad de medios de comunicación	No, en la mayoría de los casos	Sí, en la mayoría de los casos	Sí, en la mayoría de los casos	Sí en todos los casos	Sí en todos los casos

e) Impacto del PDR observado en los CMDRS

De acuerdo con la información obtenida en el trabajo de campo se confirmó que la transferencia de la capacidad de decidir sobre los recursos del PDR hacia los CMDRS, aún cuando se encuentra acotada, es el principal elemento que impulsa la participación entre los representantes miembros de los consejos municipales de entre los 46 miembros de los consejos entrevistados, el 70% señaló que la principal razón que los motivaba a participar en el CMDRS era la posibilidad de influir en el proceso de distribución de recursos para proyectos productivos. Al respecto, los productores califican positivamente el proceso de asignación de recursos a través de los CMDRS y señalan como principal debilidad la insuficiencia de recursos para satisfacer plenamente y de manera integral las necesidades de los habitantes del ámbito rural:

“...el consejo es un buen espacio pero las soluciones planteadas no pueden llevarse a cabo, es necesario mas recursos y más control por parte de los consejeros... es bueno participar en el consejo para que las instituciones gubernamentales no tomen decisiones a su contentillo”⁸⁸

“Participar es importante para estar relacionado con las acciones que realiza el consejo y participar en ellas...A través del consejo podemos incidir en políticas rurales municipales y nos aseguramos de distribuir los recursos del PDR a las líneas de atención prioritaria definidas por el consejo mismo...Las soluciones que se han conseguido con el consejo son mejores que las soluciones que se hubieran tomado sin el consejo, pero se ha conseguido una participación más activa en planeación y en asignación de recursos”.⁸⁹

Al poder participar en la toma de decisiones, los productores señalan que se incrementa la transparencia en las decisiones y, con ello, se propicia un aumento en la confianza entre gobernados y gobernantes.

“...es mejor trabajar con el consejo como se ha venido haciendo, pues en las sesiones para determinar asignaciones de recursos, todos argumentan porqué sí es bueno apoyar a alguien y porqué no.”⁹⁰

“También es importante (participar en el CMDRS) para que los recursos ya no se den a la gente oportunista, aunque desde aquí no podamos incidir en políticas federales, estatales ni municipales.”⁹¹

“Con el consejo es mejor, ahora ya sabemos al menos cuánto y cómo se reparte, no como antes que todo se hacía en lo oscuro y nadie sabía porqué...”⁹²

“...incluso se les hace de su conocimiento cuánto tenemos, de donde jalamos más recurso para cubrir áreas. Todo eso sí se les hace de su conocimiento, incluso ellos lo firman, lo aprueban. Por ejemplo, el programa municipal de desarrollo rural 2007, ellos (los consejeros) firmaron hasta la solicitud de la modificación o reubicación de nuestros recursos, dentro de nuestro presupuesto para mandarlo a ese programa...El consejo es bueno, no tanto porque hay mas recursos sino porque discutimos y analizamos cómo distribuir esos recursos de una forma más adecuada, no porque haya más recursos...”⁹³

⁸⁸ Rodolfo García González, Agropecuaria Maguey Blanco SPR de RL, Consejero del CMDRS San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.

⁸⁹ Jose Luis Sinencio Arteaga Organización Productores de Hortalizas, Consejero del CMDRS de San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.

⁹⁰ Benjamín León, Representante de Sistema de Riego, miembro del CMDRS Apaseo el Alto

⁹¹ Juan Heladio Torres García, Supervisor del CECADER, miembro de CMDRS San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.

⁹² Francisco Durand, Asociación Ganadera, miembro del CMDRS San Luis de la Paz, marzo 2008.

⁹³ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural de Apaseo el Alto, Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

Otras razones que se identificaron como elementos que incentivan la participación fueron: la posibilidad de colaborar en el Desarrollo Rural del municipio (27%), así como la expectativa de conocer las diferentes oportunidades de acceso a recursos públicos y de obtener financiamiento para proyectos productivos adecuados para el municipio 21%. Jorge Cervantes Director de DR de Apaseo el Alto y José Vargas, Coordinador del CMDRS de San Luis de la Paz, coincidieron al señalar que, en el fondo, la posibilidad de un diálogo abierto y continuo con las autoridades, favorece el *status social* de los miembros del CMDRS, lo cual se convierte en un incentivo poderoso para mantener la participación de sus miembros.

Por el lado, del gobierno municipal, su principal incentivo para crear y mantener el consejo es el hecho de poder “bajar” los recursos del PDR en poder del gobierno estatal. En Guanajuato, estos recursos, en promedio, alcanzan la cifra de 1.6 millones de pesos y representan el 1.8% de los ingresos municipales. Entre los actores gubernamentales fue recurrente el señalamiento de que los recursos del PDR son insuficientes frente a un número creciente de solicitudes de financiamiento para proyectos de diversa naturaleza. En todos los casos observados, este incentivo fue una constante y se reconocían como condicionados a trabajar al lado de los productores para disponer y asignar el recurso a partir de acuerdos entre los miembros del CMDRS. Sólo uno de estos actores, el Ing. Juan Zavala de FIRCO-SAGARPA, lo reconoció como un espacio propicio para la participación a través del cual se pueden incrementar poco a poco las capacidades de diálogo y gestión en la sociedad rural⁹⁴.

La operación municipalizada en los CMDRS de Guanajuato también ha generado la inquietud de monitorear la correcta aplicación de los recursos no sólo por parte de las autoridades, sino también por parte de los beneficiarios. Puesto que para los actores de ambos ámbitos el desarrollo rural se traduce en el apoyo a proyectos productivos viables, consideran que los apoyos económicos deben ser entregados a productores responsables y con capacidad para aprovecharlos eficientemente, de tal manera no terminen vendiendo los bienes obtenidos (toros, molinos de nixtamal, borregos o cabras, etc.) para cubrir sus necesidades básicas⁹⁵.

En algunos casos como el de San Luis de la Paz y Apaseo el Alto, este monitoreo ha venido realizando, aunque sus observaciones no se registran sistemáticamente:

“...yo considero que con el seguimiento, si diéramos seguimiento a todos los apoyos que se han dado, si hiciéramos visitas mas constantes, sería mejor... Si se designara un grupo de dos o tres (consejeros) para checar a fulanito y perenganito, para dar una secuencia... por que hay gentes que son bien trabajadoras pero son muy pocas, y hay gente que medio trabaja, pero les falta un poquito de una porrita, unas palabras bonitas, alentadoras, veríamos mejores resultados...”⁹⁶

Así, entre las ventajas que se obtienen de esta forma de operación podemos destacar las siguientes: mejor difusión, percepción de cercanía, confianza, mejores expectativas de apoyo para los productores. Existe mayor contacto entre productores locales, y a su vez, los beneficiarios se sienten con más información y confianza para acercarse a los

⁹⁴ Entrevista con el Ing. Juan Zavala de FIRCO-SAGARPA, Oficinas de la Delegación de SAGARPA en Guanajuato y de la SDA, 12 de abril de 2008, Celaya, Guanajuato. Su sensibilidad proviene del trabajo comunitario en localidades de alta marginación a lo largo del estado con motivo de la ejecución del Plan Nacional de Microcuencas, desaparecido a partir del ejercicio 2008.

⁹⁵ Faustino, representante de la UCD, miembro del CMDRS de San Luis de la Paz, 13 de marzo 2008 y Francisco José Carrillo Pérez, Representante de la Unión Ganadera Regional, Regidor del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo e integrante del CMDRS del mismo municipio, 23 de mayo de 2008.

⁹⁶ Pancho, 1 de abril de 2008 Biblioteca Municipal, Apaseo el Alto

funcionarios que operan el PDR y a los representantes miembros de los CMDRS, pues saben que ellos son partícipes en el proceso de toma de decisiones.

Un rasgo estructural en el diseño del programa que resulta determinante para el buen desempeño del CMDRS, es la claridad y precisión de las reglas, los montos y el destino de los recursos. Esta minuciosa definición facilita significativamente los acuerdos entre actores sociales y gubernamentales en esta materia y, sin duda, favorece la existencia de relaciones positivas, o al menos neutrales, entre ambos tipos de actores en la interfaz:

“La participación es activa, totalmente activa, con información y propositiva. No hay mucho problema para lograr acuerdos entre gobierno y sociedad...se agarra, se le proporciona el monto al consejo y el consejo le pone cantidades a los rubros y ya, y así se manda, y sí se respeta. Una cosa *importante*, esta situación respecto a la libertad del manejo de recursos, de repente no es más (que) una consecuencia de que la ley señala que el consejo *debe* intervenir. Es decir, si no existiera la condición de que el consejo interviniera en su asignación (no sucedería)...No, más que nada es que la asignación del recurso *ya viene casi amarrada*, porque ese recurso ya casi nos dicen: bueno, de los 350 mil pesos, forzosamente tienen que meterle 40 mil pesos a esto, 20 mil pesos a esto y el resto, pues donde les sobre. Esto viene establecido en el convenio... (el entrevistado se refiere al Anexo de Ejecución Municipalizado firmado entre estado, Delegación de Sagarpa y municipio) [...] ya nomás pasa por el consejo, mira aquí tenemos los 350 mil pesos sí?, por ley estos 58 mil pesos para gastos de operación, esto es la ventanilla para pago de la ventanilla y el 2% de este total va aquí... Ya eso es una ley, ya el municipio, de los 500 mil pesos que meta hoy, ya tiene en ventanilla el 2% que ya va para allá, de SINACATRI (programa de capacitación) forzosamente tiene que meter 40 mil pesos porque ya lo especifica el convenio. \$35 mil pesos para el pago del PROFEMOR⁹⁷. Ya desde aquí todo se especifica y entonces, no queda más que respetar los montos para cada cosa y *de allí en adelante entonces sí decide el consejo...*”⁹⁸

Jorge Ernesto Carrillo, de la Universidad del Norte de Guanajuato, miembro del CMDRS de Dolores Hidalgo, señala que los recursos del PDR cumplieron una función orientadora del trabajo colectivo, pero ahora los CMDRS cuentan con mayor conocimiento y con la experiencia necesaria para ejercer un rol más activo y propositivo:

“...cuando se formó el consejo, la administración que lo formó, bueno, tuvo la mejor de las intenciones pero tal vez, lo haya hecho para cumplir el requisito, pero no viendo que debe ser el elemento que ayude al desarrollo del campo. La normativa federal y estatal es que debes tener consejo para poderte bajar un recurso y por eso se creó el consejo. A lo mejor como para salir del paso, pero yo siento que ya es momento de ver que tiene mucho más implicaciones el tener un consejo, no es solamente la figura para bajar recursos, aunque así ha funcionado hasta ahora...”⁹⁹

En relación con su capacidad institucional para aprovechar la oferta de los programas públicos que inciden en el medio rural, los actores destacaron que ésta es insuficiente para atender todos los requerimientos y trámites administrativos que dichos programas exigen para su operación. Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural de Apaseo el Alto señala que:

⁹⁷ En el lenguaje coloquial, los actores le denominan *Profemor* al coordinador municipal dado que la remuneración de este personaje se realiza con los recursos definidos para la Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales (PROFEMOR).

⁹⁸ José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo 2008.

⁹⁹ Jorge Ernesto Carrillo Pérez, Responsable de Proyectos de Vinculación de la Universidad del Norte de Guanajuato, Miembro del CDRS de Dolores Hidalgo, Universidad del Norte de Guanajuato, 24 de mayo de 2008.

“Créame que mi actitud ha sido siempre muy ambiciosa...si me apoyara la administración con el personal suficiente, podríamos acceder a más recursos...yo ya lo he planteado a la administración una y otra vez. Estamos conscientes de la limitante de recursos pero yo siempre he dicho que, si 50 gentes me dieran para la dirección hay trabajo para 50 gentes y a lo mejor todavía nos sobra. Hay programas que hasta la fecha, incluso y con tristeza lo decimos, ni siquiera se han tocado por la dirección. Yo tengo conocimiento de ellos, pero también cargarle mas trabajo de lo que ya tienen los compañeros, ya no... Veo que los programas ahí están pero no los puedo tocar por falta del tiempo. Yo les decía (a los miembros del Cabildo) que la actividad de la dirección de DR es tan amplia que el límite lo ponen los regidores y el presidente municipal. ¿Hasta donde quieren que llegue?. Muchas veces al Desarrollo Rural lo acotamos en lo productivo y no, es amplísimo el concepto. Hay las dependencias, los apoyos correspondientes, pero lo malo es o no conocemos o no tenemos la capacidad humana para bajar recursos de cada una. Capacitar a las comunidades para ellas aplicaran y bajaran recursos sería bueno, nada más que ahí tenemos nuevamente al pillaje... Ojalá tuviéramos una cultura de apoyo entre nosotros mismos, pero pues siempre aquél que, como vulgarmente decimos, ‘el que tiene mas saliva, traga más pinole’ y volvemos al problema de los que abusan de esos programas para beneficios personales...”

Asimismo, Rosario Ordaz Lara, Directora de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, señala que no existe convergencia entre los programas públicos federales y estatales con los planes del municipio y que

“... más bien hay falta de recursos y falta de coordinación, se procura, no siempre porque a veces lo que nosotros vemos cómo solucionar, no es lo que el estado y el Gobierno Federal tienen en mente. Ellos tienen su plan aunque este no sea prioritario para el municipio. Las principales inversiones son en electrificación, infraestructura, caminos rurales, agua potable, porque hay que bajar índices de marginalidad. Y, para proyectos productivos muy poco, aunque tengan mejores servicios, no necesariamente pueden incrementar sus ingresos. [...] se pueden pensar muchas cosas pero siempre lo que gana es la inercia de la administración y no nos damos a la tarea para darle un seguimiento apropiado a un plan, por bueno que sea, además, ¿con qué recursos? Nosotros estamos aquí un tiempo nada más, muy corto y nos vamos, ¿cómo podríamos hacerlo? Y hacer que se cumpliera...”¹⁰⁰

Si a este escenario planteado por las Direcciones de Desarrollo Rural municipales agregamos el resto de los programas en materia de salud, desarrollo social y medio ambiente, imprescindibles para el desarrollo de las localidades en áreas rurales, es posible imaginar que, el coordinar esfuerzos para una articulación de las políticas públicas es un reto de dimensiones inconmensurables. Los programas dirigidos al campo siguen diversos caminos en su aplicación creando una compleja red de atención tanto para el municipio como para los productores, quienes deben permanecer en una búsqueda constante de apoyos y considerar la aplicación de solicitudes ante diferentes instancias. Esta forma de organización sectorial se replica a nivel municipal, en donde es evidente que la comunicación entre oficinas de Desarrollo Social y Desarrollo Rural es escasa e incluso, inexistente. El resultado es la existencia de una compleja red de promotores en una búsqueda por colocar sus recursos para cumplir las metas que les solicita cada organización, independientemente de que estos resulten complementarios o que, en su caso, se estén duplicando. Tanto el municipio como el productor colectivo o individual encuentran sumamente difícil conocer la oferta total de programas y sus reglas de operación, como para armar una estrategia integral de acción que les permita acceder a los recursos necesarios para su propio desarrollo. José Vargas apunta:

“...yo creo que es mejor un catalogo de programas de qué es lo que se hace, responsables y sobre quien va, y se presente a los habitantes de las comunidades, pero presentárselos bien.

¹⁰⁰ Rosario Ordaz Lara, Directora de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, 23 de mayo de 2008.

Vamos a ver que no todas las comunidades van a querer todo, algunos no querrán capacitación. Nosotros no lo hacemos porque no tenemos el suficiente recurso, pero si yo le presento un catalogo de 80 programas van a querer uno y otros no. Pero si cada promotor jala por su lado con distintas comunidades, la gente va a decir que sí a lo que sea, así no pueden elegir bien...”¹⁰¹

De esta manera, las expectativas de la LDRS sobre la convergencia de las políticas públicas a nivel territorial se diluyen ante las dificultades institucionales que enfrentan los municipios para integrar los recursos de los programas entre proyectos de infraestructura social con proyectos productivos.

Por lo tanto, los objetivos de aplicar un enfoque de desarrollo territorial que fortalezca la dimensión horizontal (relaciones entre productores y entre estos y su territorio) y lograr la concurrencia de recursos mediante la coordinación interinstitucional y la articulación de los programas y sus Planes Municipales, no son una realidad que pueda alcanzarse en el corto plazo. Los recursos del PDR impulsan y motivan la participación pero no es suficiente para atender la demanda existente.

“Hace falta mayor participación de las instituciones, además de SAGARPA, involucradas en el ámbito rural, pues los problemas no son solo de tipo productivo, hay falta de interés de las instituciones, incluso el CMDRS ha intentado invitarlas pero argumentan que no se enteran o que sus tiempos no coinciden con las sesiones del consejo, no encuentran obligación o compromiso para hacerlo. Hay una falta de integración de los programas y también un bajo interés del municipio para conciliar y aplicar los recursos de manera coordinada y es el municipio, pues este es quien debería presentar los programas y definir estrategias para que dentro del consejo se hagan las asignaciones más pertinentes de acuerdo con las reglas de operación de cada programa y los apoyos derivados de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Esto también podría solucionarse si más de una institución bajara parte de sus recursos para decisión del Consejo, si SAGARPA lo puede hacer, también las otras instituciones pero la verdad no quieren...”¹⁰²

f) Algunas Proposiciones sobre las Relaciones entre Variables

Los CMDRS aparecen como espacios en los que participan actores sociales y gubernamentales que conforman una estructura organizacional con el propósito de asignar los recursos derivados del PDR. Evidentemente, esta estructura no es suficiente para atender las dimensiones del Desarrollo Rural que, de acuerdo con el enfoque territorial del desarrollo, debieran ser incluidas.

Por la naturaleza de los recursos, los actores que confluyen son aquellos interesados en asuntos productivos agropecuarios, en tanto que la planeación del desarrollo rural, se limita a la definición de líneas estratégicas sobre actividades productivas, al margen de los temas social y ambiental. La escasez de recursos y las ‘etiquetas’ para su uso provocan un sentimiento desalentador sobre los esfuerzos de planeación ante la ausencia de recursos para llevar a cabo acciones sobre otro tipo de problemas.

Asimismo, los gobiernos municipales, al delegar en sus funcionarios la implementación de los programas, desempeñan un rol meramente operativo sin posibilidad de actuar proactivamente en los problemas del ámbito rural. Cuando lo hacen, como sucede en el caso de Irapuato, las propuestas y compromisos no surgen en el CMDRS, sino a nivel

¹⁰¹ José Vargas, Coordinador del CMDRS de San Luis de la Paz, Oficinas de Desarrollo Rural, 12 de marzo de 2008.

¹⁰² Funcionario federal en el Estado de Guanajuato, se mantiene el a anonimato a solicitud del entrevistado.

de Presidencia Municipal en conjunto con el Gobierno del Estado y los actores empresariales de la industria agroalimentaria.

Entre los miembros de los CMDRS, se expresa en una relación de interdependencia para acceder a los recursos federales del PDR, frente a los cuales, la relación es de abierta dependencia vertical. No existen indicios o proyectos emergentes en los que se comprometan recursos ‘propios’ para detonar procesos de desarrollo, de beneficio colectivo, entre gobierno y actores sociales.

Se conforma una red formal de relaciones entre organizaciones cuyo desempeño depende de reglas específicas tanto para su integración, como para los procesos decisionales y la asignación de los recursos. En esta red (Figura No. 9), el Gobierno Federal entrega recursos a los gobiernos estatales, los cuales están obligados a ‘municipalizar’ el 50% del PDR, y deciden los criterios de distribución hacia los municipios. Los municipios deben, a su vez, distribuir los recursos en conjunto con los miembros de la sociedad rural en colaboración con los CMDRS. No obstante, los criterios de asignación y los montos a distribuir para cada rubro del programa (inversión rural, capacitación y organización de empresas rurales) son definidos previamente desde el gobierno federal.

Se observa que los incentivos derivados del proceso de implementación del PDR no alcanzan a inducir la formación de redes que se esperarían bajo el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural y, por consiguiente, no logran modificar la forma fragmentada y sectorial en que los actores conciben soluciones para los problemas de las áreas rurales (Figura No. 8).

Figura No. 8
Redes Interorganizacionales esperadas en el marco de la “nueva ruralidad”: ETDR

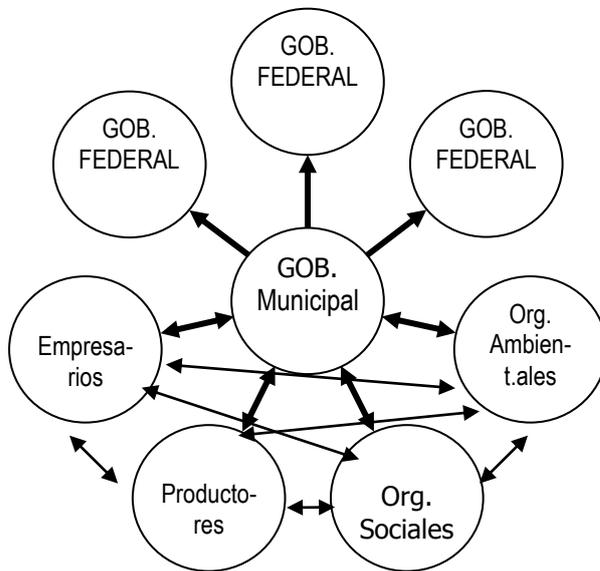
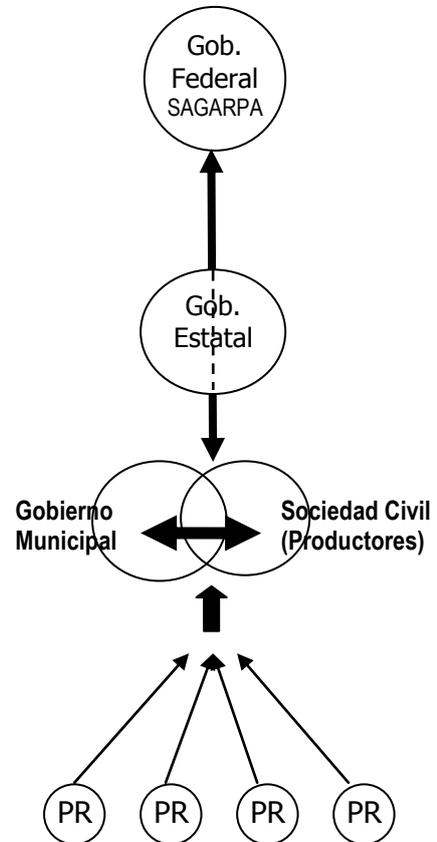


Figura No. 9
Redes Interorganizacionales identificadas en los CMDRS



En los CMDRS prevalece una preocupación por fortalecer la capacidad productiva de los productores, centrada en apoyar proyectos productivos que muestran mayor grado de factibilidad. Sin embargo, la importancia otorgada a este objetivo no ha sido motivación suficiente para promover una instancia gestora que ofrezca a los productores servicios, tales como información sobre los mercados, búsquedas de oportunidades para comercialización de sus productos, promoción del consumo de sus productos a nivel local, capacitación legal para contratos comerciales, etc. La transferencia de información, tecnología y habilidades empresariales es incipiente o nula.

Este es un problema que debería atraer la atención de los actores sociales en la medida que, precisamente, las bajas expectativas de rendimientos económicos en la producción suelen ser un factor que desincentiva el fortalecimiento de la producción o la reconversión productiva. Por otro lado, la existencia de una cultura de producción individual, aunada a las difíciles condiciones para el establecimiento de organizaciones colectivas que permitan aprovechar economías de escala entre los productores, apuntaría a la necesidad de una instancia que absorba los costos de gestión, tanto para la búsqueda de financiamiento para proyectos de desarrollo rural (productivos, sociales y ambientales), como para promover sus productos en el mercado local y regional. Esto sólo sucede en algunos casos liderados por ONG's dedicadas al desarrollo sustentable o el Programa Nacional de Microcuencas a través de sus técnicos, quienes trabajan a nivel comunitario.

En cuanto a la situación de los recursos naturales, un aspecto relevante en la literatura de la “nueva ruralidad”, aún cuando se reconocen los problemas de degradación existente y sus impactos directos e indirectos en el conjunto de los asentamientos humanos y en la actividad productiva, es un tema que, al menos en el contexto de los CMDRS analizados, ha quedado totalmente relegado; y no existen actores relevantes que lo inserten en la agenda del desarrollo rural.

Así, el principal logro que se identifica en el proceso de implementación del PDR es el impulso a la participación social (aunque no necesariamente consigue una alta representatividad), y la evidencia de que, con reglas claras y precisas respecto a las atribuciones de los actores y respecto al uso de los recursos, es posible involucrar a la sociedad rural en decisiones de gobierno (redistribución). Su impacto es favorable en el incremento de una consciente corresponsabilidad de los actores y en la conformación de un proceso decisional que favorece la transparencia en el uso de los recursos públicos, lo cual, a su vez redunda en la confianza y la comunicación entre gobiernos y comunidades.

La hipótesis sostenida en este trabajo refiere al hecho de que el éxito del modelo de gobernanza democrática se verifica cuando se logra establecer entre los actores relaciones de cooperación y coordinación. Es en este punto cuando se pueden observar sus efectos positivos (calidad y eficiencia de las decisiones, inclusión y deliberación, reduce conflicto potencial por descontento social, incrementa transparencia y rendición de cuentas). Asimismo, se apuntó que el tipo de relaciones entre gobierno y sociedad dependería de la apertura gubernamental frente a la participación social y de las capacidades organizacionales de los actores sociales. Y que éstas condiciones, a su vez, estarían contextualizadas por un ambiente propicio para la participación social.

A través de la comparación entre los CMDRS analizados en el Estado de Guanajuato se observó que aún en ambientes *relativamente* propicios (entorno estatal) para la participación social es posible impedir que el poder de decisión en materia de desarrollo rural sustentable, en el sentido amplio, sea compartido del todo. Se observó también que, salvo en el caso de Apaseo el Alto, los gobiernos municipales sólo concedieron la inclusión de los actores sociales en el proceso decisional, por tratarse de una condición dispuesta por el Gobierno Federal para el ejercicio de los recursos municipalizados del PDR.

En consecuencia, considero que la variable que incide con mayor fuerza en el desempeño operativo de los Consejos, es la definición de un acuerdo colectivo en torno a un objetivo común (en este caso, acceder a los recursos del PDR municipalizado). Por otro lado, tratándose del proceso de decisión sobre la distribución, se observa que este es más deliberativo y argumentativo donde la capacidad organizacional de los actores sociales y sus recursos es mayor. En el cuadro No. 33 se presentan las diversas variables observadas y se señalan aquéllas que tuvieron una mayor influencia en el establecimiento de relaciones de cooperación entre los actores gubernamentales y sociales.

De aquí se desprende que la capacidad de agencia tiene diferentes alcances: capacidad de agencia para impulsar cambios estructurales y capacidad de agencia para la reproducción social de la estructura social. En esta última, los individuos reafirman su capacidad de ser, de conocer y de hacer dentro de los límites de su influencia en los procesos de toma de decisiones, en respuesta a los límites impuestos por sus recursos económicos y legales. Generalmente, ante la incertidumbre de su contexto optan por evitar situaciones conflictivas y, en su caso, optan por la ‘salida’: no participar. Con

ello, puede decirse que construyen y reconstruyen las estructuras sociales. Hasta aquí, el acuerdo en torno a un objetivo común, y la apertura de los espacios formales para el diálogo entre gobierno y sociedad, resultan insuficientes para influir en la toma de decisiones públicas en materia de desarrollo, pues los gobiernos locales optan por mantener relaciones con los Consejos sólo dentro de los límites impuestos por las reglas formales. En todo caso, las redes interorganizacionales con mayor capacidad de agencia para transformar o impulsar procesos de desarrollo rural, son construidas fuera del CMDRS (por ejemplo, en el caso de Irapuato).

Por otro lado, la capacidad de agencia para impulsar cambios en las estructuras sociales sólo se manifiesta cuando, después de acordar el objetivo común entre los miembros de los Consejos, los actores sociales se consolidan como organización y comienzan a hacer uso de sus redes con actores relevantes en espacios *reales* de decisión y a valorar la importancia de obtener y sistematizar información. Es entonces cuando se observa un interés mayor en la construcción de alternativas de solución basadas en su experiencia, el conocimiento técnico y sus capacidades organizacionales (por ejemplo, en el caso de Dolores Hidalgo, donde la apuesta por la actividad ganadera incluye a la Asociación Local como instancia de capacitación para la transferencia de conocimiento, tecnología y habilidad empresarial).

Aún siendo reducido el monto de recursos a distribuir, la expectativa de poder influir en las decisiones de gobierno, es un elemento que sin duda estimula la participación de los actores sociales del Consejo. Si bien, las relaciones que se establecen al interior de los CMDRS dependen de múltiples factores, aquí pretendemos establecer, de acuerdo con las variables observadas cuáles son las que más influyen en el proceso de decisión (coordinado, directivo, unilateral), a partir del cual se producen diferencias entre los municipios.

Por el lado de los actores sociales su participación depende de su motivación (deseo de influir en decisiones sobre recursos del PDR y otros beneficios particulares que puedan obtener) y la disponibilidad de recursos (económicos y tiempo), en tanto que la calidad de esa participación está en función de su capacidad organizacional y de negociación frente a los funcionarios del gobierno local. Así tenemos que los miembros de los CMDRS por parte de la sociedad se desempeñan con mayores habilidades en los consejos de San Luis de la Paz, Dolores Hidalgo e Irapuato, logrando una mayor capacidad de monitoreo respecto a las decisiones de distribución.

Por el lado gubernamental, se observó que su principal interés es el de poder acceder y ejercer los recursos del PDR, aunque todos ellos muestran una tendencia a acotar las discusiones al interior en materia de distribución de estos recursos y sólo admiten e impulsan la participación en relación con este tema. Destaca el caso de Apaseo el Alto donde la apertura del gobierno es mayor, pero ante la ausencia de representantes con organizaciones consolidadas se mantiene un proceso de decisiones directivo, con importante énfasis en la transferencia y creación de capacidades.

El desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, en la medida que es similar en los casos de la muestra (con excepción de Victoria donde es aún más bajo) representa una variable importante pero no determinante para el desempeño del consejo. Lo mismo podríamos decir de las condiciones estructurales. Estas condiciones tienen un alto grado de importancia, pero en la muestra, dado que son similares para todos los casos no es posible asegurar que sea determinante en las relaciones al interior del consejo. Considero que, en todo caso, la existencia de un clima político estable es imprescindible.

Como producto de lo anterior observamos que al interior de los CMDRS en todos existe un acuerdo de que actuar conjuntamente les permite acceder a los recursos, con lo que se establece entre gobierno y sociedad una relación interdependiente. Con el propósito de actuar en torno a este fin, existe para todos, un reglamento interno y el compromiso de las partes de observar las reglas de operación, salvo en el caso de Victoria donde los productores expresaron no conocer estos instrumentos. Ninguno de estos consejos tiene por sí mismo, un respaldo legal que les permita incidir en las decisiones de gobierno (ayuntamiento o Copladem) por lo que su influencia sólo se produce en casos como San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo, donde algunos de sus miembros cuentan con relaciones con actores que participan en instancias de representación pública.

Se observó que la existencia de un plan integral de desarrollo no es determinante puesto que pueden trabajar sólo en el ámbito productivo por lo cual, un plan parcial resulta suficiente para priorizar las actividades productivas más importantes en cada municipio. Después de todo, en ningún caso se observa una articulación de programas sociales, productivos y ambientales.

Los actores entrevistados de los diferentes CMDRS expresaron que sus decisiones sobre la distribución de los recursos son respetadas por parte del gobierno estatal y municipal, pero considero que esta autonomía se deriva más del marco legal bajo el cual funcionan que por un convencimiento de los actores. Al interior de los consejos, si bien se establecen relaciones verticales entre la sociedad y el gobierno local con impacto positivo en la transparencia de los recursos y el control de las decisiones, la formación de relaciones horizontales, más allá de estos asuntos, son sumamente frágiles.

No existen iniciativas de intercambio de recursos entre productores para impulsar proyectos colectivos y, aunque se comentaron proyectos importantes en Dolores Hidalgo (centro de acopio de carnes) y en San Luis de la Paz (espacio en mercado municipal para la venta de productos locales), estos proyectos no son producto de acuerdos del consejo ni son abiertamente apoyados por éste.

La percepción social sobre los consejos, que resulta importante en la medida que determina en los actores cuál es su alcance como miembros, es diferente en cada uno de los municipios. Para los actores sociales de Victoria es sólo un espacio de demanda en los que se les requiere para validar las decisiones pero asumen que las autoridades municipales tienen más y mejor información, así como el 'derecho' de tomar decisiones. En el caso de Apaseo el Alto existe una percepción combinada que oscila entre la demanda y el control de las decisiones, y van planteando modificaciones para insertarse cada vez más en todo el proceso de asignación. Por el contrario, el trabajo del CMDRS de Irapuato hace mayor énfasis en el control de las decisiones con base en la demanda expresada a través de los proyectos productivos.

En el caso de San Luis de la Paz, los actores perciben que el consejo debe ser una instancia de control de los recursos pero, adicionalmente debe funcionar como un espacio de consulta de doble vía (sociedad–gobierno y gobierno–sociedad), por lo que deben incrementar sus capacidades de planeación y organización para proponer soluciones en torno a la problemática rural. Finalmente, los actores del CMDRS de Dolores Hidalgo perciben que este espacio es, principalmente para controlar las decisiones de distribución y evitar que éstas se desvíen de los criterios y actividades estratégicas definidas; por lo tanto, más que trabajar en el proceso de decisión, tienen preferencia por sesiones ejecutivas (rápidas) en las que se presenten las decisiones y ellos puedan determinar si los criterios son aplicados debidamente.

A manera de conclusión, considero que las capacidades organizacionales (consolidación interna y redes organizacionales externas) y técnicas de los actores es la variable que imprime un mayor dinamismo del CMDRS. El principal indicio es el desempeño del CMDRS de Victoria en donde el escaso desarrollo de estas capacidades permite un proceso decisional prácticamente unilateral y el CMDRS del municipio de Apaseo el Alto, aunque en éste la diferencia está dada por una preocupación de la autoridad municipal para promover la participación social y la transferencia de conocimientos, manteniendo una actitud directiva.

En contraparte, los CMDRS de San Luis de la Paz, Dolores Hidalgo e Irapuato están integrados por actores productivos representantes de organizaciones más consolidadas y con redes de influencia hacia el exterior del consejo. La principal diferencia entre ellos es que en tanto los CMDRS de Dolores Hidalgo e Irapuato se circunscriben a la implementación del PDR, en el de San Luis de la Paz existe un creciente interés por alcanzar un ámbito de decisiones tal, que pueda tener un impacto integral real en el ámbito rural de su municipio.

En palabras de Long (2007), quien cita a Giddens y a Thompson, ven en el consejo una estructura social que les permite actuar y que, con base en el conocimiento existente, recursos y capacidades pueden, eventualmente romper el orden social, reconstituirlo y reproducirlo por la acción aunque de una forma modificada, haciendo emerger formas organizacionales dentro de los límites que pueden tanto habilitar como restringir sus acciones.

Cuadro No. 33
Análisis de resultados
Cooperación, Dirección, Conflicto o Clientelares

Variables	Indicadores	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
Ámbito Social						
Motivaciones	Decisión sobre recursos públicos	NO	SI	SI	SI	SI
	Beneficios particulares (status, información, sobre programas, opinar sobre solución a problemas)	SI	SI	SI	SI	SI
	Evitar injusticias en la asignación	NO	NO	SI	SI	NO
	Aplicar criterios de eficiencia técnica	NO	SI (-)	SI	SI	SI
	Promover proyectos para el desarrollo rural de impacto colectivo	NO	NO	NO	NO	NO
Capacidades	Representantes de organizaciones consolidada	NO	NO	SI	SI	SI
	Negociación: Articulación de Argumentos	NO	NO	SI	SI	SI
	Técnicas (análisis de información)	NO	NO	NO	SI	NO
	Movilización	NO	NO	SI	NO	NO
Recursos	Económicos	NO	NO	SI (+)	SI +	SI (-)
	Tiempo	NO	NO	SI	SI (-)	SI (-)
	Relaciones con otras instancias de representación pública (relaciones comerciales, fraternales, liderazgos partidistas, etc)	NO	SI (-)	SI (+)	SI (+)	SI (-)
	Información	NO	NO	NO	SI	NO
	Legales	NO	NO	NO	SI	NO

Cuadro No. 33
Análisis de resultados
Cooperación, Dirección, Conflicto o Clientelares

Variables	Indicadores	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
Ámbito Gubernamental						
Actitud hacia Participación Social	Ejercer los recursos públicos del PDR	SI	SI	SI	SI	SI
	Impulso a organización de productores	NO	SI	NO	SI	SI
	Apoyo económico para asistencia	NO	SI	NO	NO	NO
	Discusión de otros programas además de PDR	NO	SI	NO	NO	NO
Capacidades Institucionales	Desarrollo institucional de gobierno local	NO	SI (-)	SI (-)	SI	SI
	Efectividad de espacios y mecanismos para el control social	NO	NO	SI (-)	SI (-)	SI (-)
Condiciones estructurales	Clima político estable	SI (-)	SI	SI	SI (-)	SI
	Presupuesto (Programas propios)	NO	SI (-)	SI (-)	SI	SI
	Actores sociales que promueven formación de capital social (fuera del CMDRS)	NO	SI	SI	SI	SI
DESEMPEÑO AL INTERIOR DE LOS CMDRS						
Marco Institucional	Reglamento Interno	NO	SI	SI	SI	SI
	Observación de Reglas de Operación	NO	SI	SI	SI	SI

Cuadro No. 33
Análisis de resultados
Cooperación, Dirección, Conflicto o Clientelares

Variables	Indicadores	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
	Acuerdo de actores sobre objetivo del CMDRS: Distribución de recursos Relación de interdependencia	SI	SI	SI	SI	SI
	Respaldo legal (empoderamiento real para influir en decisiones del gobierno local)	NO	NO	NO	NO	NO
	Articulación de políticas sociales y productivas	NO	NO	NO	NO	NO
	Existencia de plan integral	NO	SI, Productivo	SI, Productivo	SI, Productivo	En proceso
Formación de redes de política pública	Autonomía (respeto de decisiones del CMDRS)	SI	SI	SI	SI	SI
	Relaciones verticales: Arriba-Abajo (tendencia del gobierno municipal a controlar discusiones o acotar decisiones de actores sociales)	SI	SI	SI	SI	SI
	Relaciones verticales: Abajo-Arriba (sociedad vigila decisiones gubernamentales)	NO	SI (-)	SI	SI	SI
	Relaciones horizontales (organización, coordinación, colaboración entre actores)	NO	SI (-)	SI (+)	SI (+)	SI (-)
Percepción social del CMDRS	Espacio de Demanda, Consulta o Control	DEMANDA	DEMANDA CONTROL	CONTROL CONSULTA	CONTROL ASESORÍA	CONTROL DEMANDA
Desempeño operación/promoción	EJECUTOR O PROMOTOR DEL DRS	EJECUTOR	EJECUTOR	EJECUTOR Y PROMOTOR (-)	EJECUTOR Y PROMOTOR	EJECUTOR

Cuadro No. 33
Análisis de resultados
Cooperación, Dirección, Conflicto o Clientelares

Variables	Indicadores	VICTORIA	APASEO EL ALTO	SAN LUIS DE LA PAZ	DOLORES HIDALGO	IRAPUATO
		RELACIONES JERÁQUICAS Y PROBABILIDAD DE ACTUACIÓN CLIENTELAR	RELACIONES DIRECTIVAS Y PARTICIPACIÓN PASIVA	RELACIONES DE COLABORACIÓN /COORDINACIÓN INQUIETUD HACIA LA INTEGRALIDAD	RELACIONES DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN RESTRINGIDA AL PDR	
	VARIABLES CON MAYOR INFLUENCIA					
	VARIABLES CON INFLUENCIA RELATIVA					
	VARIABLES DE MENOR IMPORTANCIA O SIN IMPORTANCIA					

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de investigación de campo y estructura de Fabio Velásquez (2003)

NOTA: El tipo de relación que describe cada casilla se califica en función de las relaciones que sostienen en la aplicación de los recursos del PDR básicamente. Si extendiéramos la relación de los actores gubernamentales y sociales, más allá del PDR, podríamos decir que en el caso de San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo existen visiones en conflictos; relaciones de confianza y cooperación en el de Apaseo el Alto y relaciones jerárquicas y verticales en Victoria, donde los actores sociales tienen poco que proponer y su perspectiva de la participación en el consejo está limitada prácticamente a su asistencia y validación de decisiones.

5. Conclusiones Generales

El propósito central de este estudio fue analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad rural en el contexto del desempeño de los CMDRS. Estos funcionan como interfaces socio-estatales con la característica de ser mandatadas por una ley federal (LDRS) que ofrece a los actores la oportunidad de asociarse y trabajar colectivamente en torno a un objetivo único, pero sumamente amplio: el desarrollo rural sustentable. Por sí mismo, este objetivo, de acuerdo con la definición de la propia Ley, incluye tres dimensiones (social, económica y ambiental) que lo convierten en un objetivo difuso que puede adquirir diversas acepciones.

Nos concentramos en el análisis de los factores que favorecen la conjunción o asociación de actores y su desempeño colectivo, en situaciones en las que, la iniciativa de asociación no surge sólo de la voluntad independiente de quienes están involucrados en un problema determinado, sino como sucede con los CMDRS, se trata de estructuras organizativas formales para impulsar la participación social que tienen la particularidad de ser creadas por ley desde el nivel federal y actúan a nivel local. El análisis que aquí se presenta sobre el PDR, más que analizar la eficacia económica de sus impactos y su implementación, observó la influencia que sus incentivos ejercen al interior de los consejos, lo cual resulta evidentemente determinante para el caso de Guanajuato.

Destacar que la creación de redes de actores gubernamentales y sociales capaces de impulsar acciones coordinadas en materia de desarrollo rural, en este caso, no se produce con la simple apertura de espacios para la participación social, aun cuando estos se organicen bajo principios de inclusión, representatividad y proporcionalidad. El diseño de la interfaz no se traduce por tanto, en la adopción del modelo de nueva gobernanza. En tanto el marco formal (reglas del juego y estructuras) no sea modificado y, en tanto no exista un empoderamiento real de los actores y se consoliden comunidades de políticas, difícilmente podrá generarse en la sociedad civil una capacidad de agencia para el cambio. En el escenario actual, creemos que tal empoderamiento sólo puede alcanzarse pasando un proceso evolutivo que estará determinado por el aprendizaje de los actores, sus experiencias y la voluntad política de los actores gubernamentales a nivel local.

Nuestra hipótesis también planteó que aún bajo condiciones propicias para la implementación de políticas públicas con alto contenido de participación social (Fox, 1995), la interacción entre los actores estaría influida por la intención y la voluntad de llevar a cabo acciones conjuntas (querer hacer) y la disponibilidad de los medios con que cuentan los actores para lograr los fines propuestos (saber hacer y poder hacer).

Para analizar estos factores que intervienen en la conformación de la red optamos por un enfoque de doble vía que nos permitiera observar a ambos lados de la relación, tanto a los actores del ámbito gubernamental como a los del ámbito social. De tal manera que fuera posible encontrar esos factores que van determinando las distintas formas de la red y, en consecuencia, sus capacidades colectivas para transformar su propia realidad.

La perspectiva sobre una “nueva ruralidad” reconoce la importancia de los procesos democráticos para superar los conflictos sociopolíticos y facilitar la concertación entre los diferentes actores para asegurar el bien común definido éste, en términos territoriales (CEDRSSA, 2006). El enfoque territorial de desarrollo rural plantea una planeación del desarrollo de ‘abajo hacia arriba’ mediante procesos participativos incluyentes.

Sin embargo, el gobierno debe construir y procurar las condiciones básicas para la participación de la sociedad civil, la promoción de redes y formas de asociación entre

actores que representen las diferentes dimensiones del desarrollo rural sustentable (económico productiva, social y ambiental). La tarea de estos actores relevantes es establecer vínculos para insertar competitivamente a los territorios en los mercados locales y regionales o nacionales e internacionales, si es el caso, incrementar la certidumbre sobre acuerdos y compromiso de programas en el largo plazo y, eventualmente propiciar la transferencia de conocimientos y experiencia entre los productores más pobres.

Al respecto, en todos los casos analizados se observó que los CMDRS tienen un conformación democrática y plural que atrae básicamente a representantes de productores de medianos y bajos ingresos. Los actores productivos de mayores ingresos no participan en estos espacios. Esta situación se explica porque estos actores no son beneficiarios potenciales del PDR y, por que, el tipo de decisiones que se toma en el interior no les impacta directamente. Los incentivos de la política de desarrollo rural, lejos de incentivar su participación, prácticamente los ‘excluye’ acotando los temas de interés. Encontramos aquí uno de los obstáculos principales para la formación y consolidación de comunidades de política que propicien el establecimiento de relaciones de cooperación e intercambio de recursos en torno al desarrollo rural sustentable como objetivo de interés común.

Así lo muestra la evidencia en el caso de Irapuato, los empresarios e industriales involucrados en el sector alimentario buscan insertarse en redes de políticas de desarrollo a un nivel muy superior, estableciendo relaciones con actores gubernamentales con mayor poder de decisión, con quienes puedan establecer compromisos de coordinación y colaboración en términos de inversión y asegurar condiciones que favorezcan su localización.

La ausencia de los actores relevantes en los CMDRS, además de la ausencia de actores políticos, limita el diálogo sólo entre actores sociales y funcionarios públicos locales. De este modo, si bien pueden ser considerados como modelo de gobernanza democrática, su alcance está limitado a la función de definir la actividad productiva estratégica para el municipio y la posibilidad de asignar el escaso presupuesto que se les asigna a través del PDR. La solución basada en la suma de proyectos productivos de corto alcance, sólo consigue aislar a los pequeños productores en economías de autoconsumo y subsistencia (reproducción de estructuras sociales), a través de la cual, no es posible modificar los problemas estructurales de los pequeños productores. Esto coincide con la advertencia de Schejtman y Berdegú (2003) y con los resultados de los estudios sobre gobernanza ambiental y desarrollo rural realizados por el Centro para el Desarrollo Rural de América Latina (2007)

En este sentido, el reto que representa el desarrollo rural sustentable se mantiene muy por encima de los resultados observados aún cuando pareciera existir un ambiente propicio por parte de las instituciones de gobierno para el desarrollo de la participación ciudadana. Así, encontramos que existen factores importantes de ambos lados que determinan los tipos de relación en una red, entre ellos, la identidad en torno a un objetivo común, los procesos para la toma de decisiones y la disponibilidad de medios para conseguir el escenario deseado. Justamente, estos son los indicadores que se utilizaron para evaluar el desempeño de los CMDRS como interfaces socio-estatales para promover acciones colectivas.

1. Influencia de los CMDRS en el diseño e instrumentación de las políticas públicas

A lo largo del recorrido realizado por los municipios estudiados en el caso de Guanajuato, hemos obtenido un aprendizaje importante sobre cómo se organizan los actores sociales y cómo entienden su participación frente a una política pública que, en el discurso lleva la descentralización participativa para el desarrollo rural y, en la práctica, se traduce en una función operativa sobre una versión fragmentada de la realidad.

En este punto, la observación sobre el proceso decisional que se realiza en la intersección del ámbito estatal y el ámbito social es un indicador de las relaciones de poder que se enfrentan en estas estructuras organizativas, mismas que pretenden constituirse en expresiones de una acción conjunta entre autoridades gubernamentales y actores de la sociedad civil.

Así, tenemos que por un lado se suscribe la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que promueve una dinámica descentralizadora en la que los gobiernos estatales y sobre todo, los gobiernos municipales aparecen con un sólido rol de promotores del desarrollo rural en su jurisdicción. Sin embargo, al permanecer sin cambio las estructuras institucionales, los incentivos para la adopción de un modelo de gobierno participativo no resultan suficientes para que los actores re-orienten sus conductas.

Al analizar el diseño institucional que aparece como “deber ser” en la LDRS, los Consejos Estatales, Distritales y Municipales se definen como espacios de diálogo entre autoridades gubernamentales y actores sociales y productivos involucrados en el desarrollo rural. Estos funcionan también como canales de comunicación entre los distintos ámbitos de gobierno.

No obstante, en la práctica, lo que se observó para el estado de Guanajuato es que estos canales se desvanecen ante la escasa institucionalización de los consejos distritales, los cuales, en teoría tendrían que representar los intereses regionales de sus consejos municipales en el Consejo Estatal de DRS. Al diluirse los consejos distritales, las voces de los municipios no alcanzan la interfaz socioestatal a nivel estatal y pierden toda oportunidad de influir las esferas donde se formulan las políticas públicas para el ámbito rural.

De esta manera la posibilidad de que los municipios puedan expresar las necesidades de convergencia de las políticas públicas y los recursos en su jurisdicción, según lo plantea la LDRS, sólo queda en la letra y en el discurso. En la práctica, los recursos bajan a través de programas específicos y reglas de operación que, en la mayoría de los casos, han sido diseñados atendiendo los objetivos propios de cada dependencia, ya sea esta federal o estatal, sin tomar en cuenta los objetivos y metas planteados en los planes municipales (cuando éstos existen). En este sentido, observamos que en la práctica, los esfuerzos de planeación que se exigen a nivel local con el propósito de generar una demanda articulada de los programas, no se ven correspondidos por la construcción de una oferta a la medida de sus necesidades. Como resultado se mantiene una oferta de programas dispersa y desarticulada para atender las necesidades del campo.

En relación con el tema de colaboración institucional se constató que, en la ausencia de mecanismos que aseguren la colaboración interinstitucional influyen en una acción gubernamental dispersa y fragmentada. Para efecto de promover la colaboración interinstitucional, la LDRS propone la creación del PEC para el DRS con el objetivo de lograr una acción gubernamental integral y coordinada entre las diferentes agencias federales que cuyos ámbitos de acción convergen en el ámbito rural. El PEC se propone

como un instrumento transversal que expresa el conjunto de instrumentos y metas de 17 instancias del gobierno federal para impulsar el desarrollo en el ámbito rural.

La organización del PEC se fundamenta en el criterio de especialización de funciones clasificadas en nueve vertientes con el fin de aprovechar la experiencia, el conocimiento técnico y profesional, así como la estructura administrativa de las diferentes agencias. Se elimina por tanto, el modelo multicomponente de programas pasados que provocaron duplicidad de acciones y dispersión de recursos. Probablemente éste esfuerzo enunciativo y de reordenación, sea su mayor contribución.

Sin embargo, al observar su proceso de implementación a través del presupuesto de egresos, desde el ámbito rural, no hemos encontrado una evidencia significativa de un contexto real de colaboración interinstitucional a nivel territorial (local o distrital), ni siquiera en los municipios con mejores capacidades institucionales y altos niveles socioeconómicos. Por otro lado, no existen indicadores sobre proyectos integrales en la materia o sobre resultados obtenidos, en general ésta se realiza contabilizando acciones y productos de cada agencia involucrada.

Por lo tanto, podemos constatar que el PEC, en la práctica se traduce en la suma de recursos y acciones que, de manera independiente y aislada, realizan las diferentes agencias. Esto es resultado de la dinámica organizacional propia de cada institución, de la naturaleza diferenciada de sus objetivos y de una gestión pública que mantiene un modelo de rendición de cuentas, vertical y jerárquico, característico del modelo burocrático tradicional (Kliksberg, 1990). En el proceso de colaboración existen obstáculos institucionales y estructurales que impiden crear una visión conjunta y una acción coordinada, tales como la falta de una identidad común, comprensión parcial de los problemas y definición sectorial de objetivos. De tal modo que, si bien se reducen las duplicidades, no se consigue la coordinación y coherencia en la aplicación de los recursos y su complementariedad.

Por otro lado, del análisis presupuestal que se elabora a partir de PEC, destaca el reducido porcentaje que representa el PDR de APC, el único programa que descentraliza el 50% de los recursos hasta los municipios para que, con la participación del CMDRS correspondiente, sean asignados y distribuidos entre proyectos productivos, necesidades de capacitación para la producción rural agropecuaria y no agropecuaria, y acciones para impulsar la organización productiva de los actores rurales.

La vertiente municipalizada del PDR resulta un instrumento inductivo para propiciar gobiernos participativos con poder de decisión. Su objetivo principal fue, hasta 2007, promover la descentralización y participación social en la toma de decisiones en materia de desarrollo rural, mediante el empoderamiento de los actores sociales para participar y tomar decisiones al interior de los CMDRS.

Sin duda, coincidimos con Carlos Toledo (2006) al señalar que la implementación del PDR contribuyó enérgicamente en la institucionalización de estos espacios. Al entregar a los CMDRS de un monto de recursos sobre el cual sus miembros debían tomar decisiones de distribución entre propuestas de proyectos productivos de sus habitantes, dotó de sentido a la participación social. Con esto, se fortalecieron las condiciones para promover el diálogo y la discusión sobre los problemas del ámbito rural. Se fortalece el *querer hacer* y el *saber hacer*, pero siendo tan escasos los recursos, el *poder hacer* no queda resuelto.

2. Estructura de incentivos del PDR: participación, integración, deliberación y alcance de la decisión en los CMDRS

En el caso de Guanajuato se observa que la estructura de incentivos de este programa, al atravesar por las diferentes estructuras sociales, políticas y económicas existentes, se traduce en CMDRS acotados a las funciones operativas del PDR. Entre las principales causas encontramos las siguientes:

En primera lugar, el diseño institucional que se prevé para estos espacios y que determina el acceso de los integrantes, supone una participación amplia que involucra a los diferentes actores interesados en el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, las relaciones de poder que se enfrentan en su configuración como estructura para la acción colectiva, acentuadas por los incentivos económicos que se desprenden en el proceso de implementación (reglas de operación), resultan en una conformación con una representación de organizaciones productivas mayoritaria.

En segundo lugar, las reglas de operación de *Alianza para el Campo* detallan y precisan los criterios que deben observarse al tomar decisiones sobre la distribución de recursos para proyectos productivos. Los recursos del PDR están “etiquetados” para proyectos productivos individuales o colectivos, si las reglas de operación determinan que la asignación de estos recursos se realice a partir de criterios de eficiencia económica y si la conformación de los CMDRS tiene una representación mayoritaria de actores productivos, entonces es comprensible que estos criterios se encuentren respaldos por actores que, siendo productores de medianos ingresos, muestran preferencia por criterios de eficiencia sobre los de equidad social. La diversidad de intereses de los actores que convergen en estos espacios, detona un mecanismo de control social sobre el cumplimiento de las reglas de operación.

Con lo anterior, se observa que en los municipios con mayoría de representantes de organizaciones productivas, las decisiones centrales prevalecen sobre las decisiones locales. En los municipios de mayor marginación y menor capacidad institucional, cuyos consejos se conforman con representantes territoriales o de organizaciones productivas no consolidadas, se argumenta la preferencia por criterios de distribución más equitativos (“que a todos les toque un poco”), sin embargo, al ser éstos más subjetivos y menos estables, podrían favorecer la formación de redes clientelares entre autoridades de gobierno y actores rurales.

Aunque existen discusiones extensas y acalorados debates respecto a la distribución del PDR, las reglas consiguen ser suficientemente claras y útiles como criterios de decisión entre los actores. En realidad, el problema surge en torno a otros asuntos en materia de desarrollo rural, frente a los cuales las autoridades municipales argumentan que el consejo no tiene atribuciones, es en este espacio, en donde la confusión entre lo que debe y puede hacer el consejo como organización colectiva, representa potenciales conflictos entre las partes. La única solución que se ha encontrado con relación al alcance de sus decisiones, es la emisión de recomendaciones que eventualmente llegan a ser discutidas en las sesiones del Ayuntamiento, especialmente cuando existen redes entre los miembros del CMDRS y actores que participan en los espacios de decisión gubernamentales (e.g. Dolores Hidalgo y San Luis de la Paz).

Lo anterior produce una concentración de los actores sobre el proceso distributivo del PDR y la evaluación de proyectos. De esta manera tenemos que, los CMDRS se reducen a organismos operativos cuya principal responsabilidad es aprobar, en acuerdo con la sociedad representada, la asignación de recursos a proyectos productivos y

definir acciones de capacitación. Asimismo, para las autoridades gubernamentales locales, su función es abiertamente operativa: cumplir con los requisitos del PDR y acceder a los recursos¹⁰³.

Una tercera razón de su aislamiento se deriva de los CMR como espacios diseñados desde el nivel estatal para incluir la participación social en la toma de decisiones en materia de servicios públicos básicos e infraestructura social. Estos espacios reproducen la fragmentación administrativa de los gobiernos. Si bien, ambos espacios son representativos de los actores rurales, su unificación presenta diversos obstáculos. Primero, el CMR se integra mediante una representación territorial y comunitaria a través de representantes de polos de desarrollo y, a diferencia de lo señalado en la LDRS, este no acepta la representación de organizaciones productivas. Segundo, los representantes de polo consideran de mayor relevancia las decisiones sobre servicios públicos pues valoran más los proyectos de infraestructura para el desarrollo comunitario. Tercero, la estructura municipal para la división del trabajo define las acciones de desarrollo social como un tema diferenciado del desarrollo rural, entendido éste, sólo en su dimensión productiva. Manteniendo ambos espacios, cada Dirección puede trabajar con su consejo respectivo, prácticamente de manera aislada y con sus propias reglas. Y, aunque los representantes comunitarios podrían estar presentes en los CMDRS, no asisten pues no están dispuestos a participar en ambos espacios por los costos que les genera en tiempo y dinero acudir a las sesiones de ambos espacios.

Por lo tanto, paradójicamente encontramos en el CMR una estructura que sirvió de inspiración para el diseño de la LDRS pero que, a nivel local, rompe el principio de integralidad en las acciones que engloba el concepto de desarrollo rural sustentable¹⁰⁴. En lugar de hacer converger a los distintos tipos de actores rurales y promover una demanda articulada de programas, los distancia, y aísla las demandas sociales de las productivas. En la medida que en la punta de la pirámide burocrática se carece de un mecanismo para la construcción de propuestas integrales de acción, se mantiene un esquema de atención disperso y aislado, incapaz de coordinar y articular las demandas locales.

Los CMR explican por qué no encontramos, como se esperaba al inicio, que los CMDRS concentraran y registraran un incremento en las demandas del sector rural frente a las autoridades municipales. Al fragmentar las funciones y fragmentar los espacios de participación, se divide también la cantidad y tipos de demandas y con ello, se reduce también la presión directa sobre las autoridades municipales. Sin duda, como estructura organizacional para la acción colectiva, en los CMDRS se refleja que las relaciones de poder impiden, a conveniencia de la autoridad, la creación de un espacio con un espectro más amplio para la discusión de la problemática rural.

Finalmente, un cuarto factor que contribuye al aislamiento de los CMDRS es la práctica persistente de que el Presidente Municipal no asiste a las sesiones y delega el trabajo en

¹⁰³ En este aspecto, el Ayuntamiento se limita a determinar el recurso que será concurrente con el PDR para el siguiente ejercicio fiscal tomando en cuenta sólo el presupuesto del año anterior, toda vez que en el momento en que municipio debe presentar su propuesta de egresos (noviembre-diciembre), el gobierno del estado aún desconoce el monto del programa y los techos financieros para los municipios. Esta situación impide al municipio calcular el monto óptimo de su aportación para poder maximizar su utilidad.

¹⁰⁴ Huelga decir que, como se revisó en el capítulo anterior, este espacio existente desde 1991 cuanta con mayor reconocimiento social tanto por los objetivos propuestos (servicios públicos y desarrollo comunitario), como por los principios de equidad en términos territoriales que distingue su proceso de integración.

la oficina correspondiente. La falta de un interlocutor con atribuciones en la materia reduce la posibilidad de diálogo y discusión sobre las necesidades de acciones integrales, debilitando los incentivos considerados normativamente por el diseño institucional.

Este escenario dificulta las condiciones para impulsar procesos de desarrollo endógeno pues, contrariamente a lo que señala el enfoque territorial de desarrollo rural, se están eliminando las oportunidades que pudieran surgir para promover la transferencia de experiencia y conocimiento entre productores de medianos y bajos ingresos, o en su caso, para fomentar asociaciones que los inserten en cadenas productivas locales.

Al parecer, las reglas de operación del PDR parecen forzar a las autoridades a convivir con un cuerpo colegiado para asignación de recursos en aras de producir decisiones más eficientes en términos económicos y con mayor legitimidad social. Sin embargo, este aprendizaje no parece ir más allá de la implementación operativa del programa, salvo en el caso de Apaseo el Alto en donde existen programas municipales (con financiamiento municipal) que han copiado parcialmente el diseño e implementación de algunos programas federales. En principio, lo que queda es una serie de programas que mantienen rasgos asistencialistas, coadyuvando más al mantenimiento de la pobreza que a la inducción de procesos de desarrollo.

En relación con la colaboración interinstitucional, el diseño institucional propuesto por la LDRS prevé como incentivo la integración de funcionarios de diversas dependencias federales y estatales en los diferentes Consejos. Nuestras observaciones concluyen en que esta medida no puede sostenerse en la práctica y, aún cuando se llevara a cabo, existen restricciones en cuanto al manejo presupuestario que impediría adecuar las acciones a las necesidades.

Las entrevistas arrojan evidencia de que los funcionarios de cada una de las dependencias estatales y federales cuyos programas impactan en el ámbito rural fueron invitados a participar como miembros de los CMDRS. Sin embargo, la incipiente asistencia que se dio al inicio de los consejos y su experiencia como miembros de estos, desalentó su participación. Primero, se percibió que los temas tratados al interior (PDR-proyectos productivos) carecían de importancia para ellos en la medida que escapaba al ámbito de sus atribuciones. Segundo, por sus diferentes adscripciones conocían muy poco los aspectos reales del municipio y, por su nivel administrativo, los representantes enviados, que no siempre eran los mismos, carecían de atribuciones para tomar decisiones presupuestales. Y, tercero, no existió ninguna propuesta que permitiera operacionalizar el concepto de “articulación territorial” de los programas, y sí muchos obstáculos en términos de tiempo y forma: requisitos, solicitudes presentadas por productores, definición de proyectos productivos o sociales, etc. Esto, considerando las capacidades institucionales de municipios y de los CMDRS es una alternativa prácticamente imposible.

La elección tomada por los consejos (considerarlos invitados y no miembros del CMDRS), permitió agilizar las sesiones que solían ser suspendidas por falta de quórum y, al mismo tiempo, abrir el espacio para difundir sus programas o presentar temas de interés para los miembros del consejo. Sólo que, una vez más, la distancia entre los CMR y los CMDRS ha derivado en que sólo SAGARPA y dependencias con responsabilidades afines a los problemas productivos se presenten en este último, en tanto que los funcionarios de SEDESOL, SCT, Salud, Energía, Educación, etc. cuando requieren realizar difusión de sus programas, lo hacen en el CMR o en las instancias socio-estatales creadas por cada programa, como es el caso de los consejos del

programa Microregiones de Sedesol. Por lo tanto, se mantiene y refuerza una lógica de esfuerzos aislados y acciones dispersas.

Con lo anterior, podemos afirmar que los CMDRS no están siendo reconocidos por la mayoría de los actores sociales como espacios útiles para llevar a cabo la planeación de la acción pública capaz de impulsar el desarrollo rural sustentable. Frente a los CMR, carecen de legitimidad pues sus reglas de integración derivan en la exclusión de los actores no organizados. Asimismo, el rol que la LDRS concede a los gobiernos municipales, en el caso de los municipios de Guanajuato que han sido analizados, deviene en un rol operador del PDR. Los criterios de asignación de recursos son definidos desde el centro para orientar las decisiones de los beneficiarios con base en criterios de eficiencia económica y productiva. En este proceso, el seguimiento de los trámites señalados por las reglas de operación, desde la recepción de solicitudes, hasta la entrega de los recursos a los “beneficiarios”, para los miembros de los consejos ha dejado de ser un medio para convertirse en un fin es sí mismo (Merton, 1972) y con ello, se desvían del objetivo inicial del PDR y de la propia política de desarrollo rural sustentable suscrita en la LDRS.

El ámbito de sus decisiones alcanza básicamente, a) un plan que se limita a la definición de las líneas estratégicas para fortalecer las actividades productivas del sector rural, b) la definición de sus reglas internas de organización en referencia con los principios democráticos y plurales y, finalmente, c) la distribución de los recursos del PDR dentro de parámetros presupuestales específicos.

Sin embargo, en la realidad del campo mexicano, esto no es cosa mínima. Aunque su ámbito de decisión no alcanza todas las dimensiones del desarrollo rural, es conveniente subrayar el hecho de que, entre los actores existe un reconocimiento del ‘otro’ y un respeto por las reglas del juego, externas e internas. Tan sólo esto, imprime mayor fuerza a los procesos deliberativos, en tanto que, el uso de la racionalidad argumentativa en torno a los problemas del sector rural, permite un proceso acumulativo de aprendizajes sociales, mismos que pasarán a formar parte de la experiencia y el conocimiento de los actores consolidando y fortaleciendo sus recursos.

En los casos de San Luis de la Paz, Irapuato y Dolores Hidalgo, los procesos de decisión siguen una racionalidad argumentativa, en donde los consejeros se expresan libremente y explican sus puntos de vista sobre la factibilidad y eficiencia de los proyectos, hasta llegar a acuerdos aceptados por todos. Cuando ésta no es posible, con excepciones, se aplica la decisión por voto mayoritario. Los actores conocen sus atribuciones y el alcance su participación en los temas del consejo, aunque por ahora se han centrado en la asignación de recursos y en la detección de necesidades de capacitación. En este proceso, las capacidades socioeconómicas y técnicas les permiten cooperar en las evaluaciones in situ de los proyectos, aportando sus propios recursos.

Por otro lado, en Apaseo el Alto prevalece el voto mayoritario como proceso decisional y en Victoria las decisiones son tomadas por parte de la autoridad y posteriormente son presentadas, justificadas ante el consejo y validadas por sus miembros. Esto se realiza en un ambiente en el que se reconoce el poder de la autoridad municipal y frente a un conjunto de actores que carecen de recursos suficientes para sistematizar, analizar y discutir la información. Esta situación se acentúa en el municipio de Victoria donde los actores sociales ostentan una representación territorial poco consolidada en sus capacidades como organización y perciben su participación como un favor hacia el gobierno, en beneficio del municipio y su gente, el cual eventualmente les puede ser devuelto.

En general, se puede percibir que las discusiones en los CMDRS mantienen una racionalidad más argumentativa y deliberativa que los CMR, pues en la medida que éstos dan prioridad a una representatividad territorial equitativa, las decisiones suelen devenir de un proceso de negociación en el que primero se favorece a una comunidad, y después a otra. Sin embargo, dado que no se trata de un espacio en el que se discutan todos los temas que abarca el concepto de desarrollo rural, éstos se han convertido en un mero requisito para acceder a los recursos municipalizados del PDR.

Considerando lo anterior, no es difícil comprender por qué, por ejemplo, los miembros del CMDRS de Dolores Hidalgo demandan sesiones ejecutivas: Existe un interés evidente por asegurar que las decisiones se tomen conforme a las reglas señaladas y evitar la discrecionalidad en el proceso y están conscientes de que su participación es necesaria pero, dado que no existen beneficios directos para los miembros, se reduce la disponibilidad de su tiempo y su disposición a aportar recursos propios.

Resalta aquí la utilidad de los Anexos Técnicos como instrumentos esenciales al especificar atribuciones para involucrar a los miembros de los consejos en la toma de decisiones, así como los montos y los rubros de gasto. Los miembros del consejo colaboran con las autoridades municipales y estatales en el proceso de distribución de los recursos, fungiendo como un mecanismo de control social que limita la discrecionalidad de los funcionarios de gobierno, evita la simulación y favorece la aplicación y transparencia de los criterios de distribución entre los proyectos productivos formulados por los productores.

Definitivamente, este control es mayor en la medida que los representantes cuentan con más información y capacidad de análisis, cuando su participación es independiente y ostentan una representación sólida. Es destacable también que en la medida que los representantes productivos y sociales perciben su participación como derecho y no como una oportunidad para acercarse a instancias de distribución de recursos o como un “favor” del que pueden obtener otro “favor” a cambio, existe una mayor autonomía en las opiniones e incrementa el interés y la disposición por mantener un seguimiento que asegure la aplicación de los criterios acordados a lo largo del proceso decisional.

Curiosamente, si atendemos sólo los casos analizados, observamos que en la medida que las capacidades y recursos de los actores productivos se elevan, el interés y la tendencia en su disposición por participar muestran una tendencia decreciente. En términos gráficos, y sin pretensión de expresar generalizaciones, esta tendencia se presenta en la Gráfica No. 15.

En este sentido, y como complemento para nuestra hipótesis podemos afirmar que no sólo las capacidades organizacionales y técnicas de los actores productivos y sociales son catalizadores de una participación activa, sino también la importancia que adquiere el desarrollo rural de un municipio en el desarrollo económico de una región determinada. En estos casos, en San Luis de la Paz y Apaseo el Alto, el desarrollo rural en términos de unidades de producción familiar o autoconsumo adquiere mayor importancia ante las dificultades para atraer inversión y generar empleos. En tanto que en Irapuato, la prioridad del ámbito rural se define por la necesidad de fortalecer actividades productivas que pueden insertarse en las cadenas productivas existentes o, en su caso, por la necesidad de impulsar procesos educativos que permitan a la población rural acceder al mercado laboral.

En relación con la cooperación entre actores locales para transformar su realidad se observó que esto no se obtiene espontáneamente al conducir la participación social por canales formales. Se observó un alto grado de dependencia de recursos públicos para llevar a cabo cualquier decisión y por las escasas capacidades organizacionales de los miembros de los Consejos; además de los problemas estructurales en el régimen político que obstaculizan la acumulación de aprendizaje social y la estabilidad de acuerdos y compromisos en el largo plazo. Se observó que estos espacios no buscan potencializar sus recursos propios, hasta ahora se han concentrado en las funciones derivadas del PDR y no han conseguido establecer estrategias para la creación de redes de política o el fortalecimiento de las ya existentes. Cuando esto sucede, es porque indirectamente (resultados electorales, lazos familiares, etc.) se crean condiciones que permiten la coincidencia de actores que pueden influir en otros espacios de decisión. Incluso, a nivel

productivo, se observa poca iniciativa para fortalecer las cadenas locales que van del productor al consumidor final¹⁰⁵.

Del mismo modo, aunque en todos los casos se señaló la necesidad de mayores recursos para incrementar la atención de las solicitudes y mejorar las capacidades institucionales de los municipios, al interior de las Direcciones o Departamentos de Desarrollo Rural, se carece de estrategias para presionar por más recursos o para identificar fuentes de financiamiento adicionales y externas a los recursos públicos. En todo caso, en el imaginario social el único actor responsable del financiamiento y subsidio para el campo es el Gobierno Federal representado por SAGARPA y no existe una percepción negativa del gobierno estatal o del gobierno municipal en relación con sus políticas distributivas.

La escasez de recursos y la inestabilidad de los programas, aunado a la movilidad periódica de los funcionarios públicos son factores que impiden llevar a cabo una estrategia de largo plazo. Tanto autoridades gubernamentales como actores sociales coinciden en que es mejor actuar tratando de ‘bajar’ todos los recursos posibles que detenerse a elaborar planes extensos que terminarán relegados al final del periodo de gobierno por su inviabilidad financiera.

En general, la opinión sobre el desempeño de las autoridades locales de gobierno no es tan negativa como habríamos esperado. Entre los actores entrevistados, se observó que si bien no identifican claramente a los responsables de cada programa, tienen muy claro que no es el gobierno municipal el responsable de su formulación y diseño. Comprenden que su papel se limita a administrar y operar los programas y si acaso, les imputan la falta de claridad en la asignación del recurso. En este punto especialmente es donde han ganado mayor confianza. A través de la existencia de los CMDRS, los productores conocen mejor los criterios de asignación utilizados y cuánto se le otorgó a cada proyecto, pues los resultados se publican al término de cada proceso¹⁰⁶.

En la medida que no son los funcionarios los que deciden unilateralmente, sino que tienen que consultarlo y discutirlos con los miembros del consejo, y que éstos, no tienen la misma filiación partidista u organizacional; la percepción general considera que se ha incrementado sustancialmente la transparencia de las decisiones. Esta situación, a favorecido las relaciones entre sociedad rural y gobiernos locales, mejorando su imagen.

Por otro lado, existe cierta evidencia de que las capacidades institucionales de los municipios se han fortalecido. En esta, se incluye la existencia de un área específica para el desarrollo rural (aunque se traduce sólo en su dimensión productiva) como obligación del gobierno municipal para acceder al recurso, la existencia de un coordinador municipal que sirve de enlace entre SAGARPA, la SDA y el Consejo, pagado con recursos del PROFEMOR y, finalmente, la posibilidad de que un 3% de los recursos derivados del PDR puedan ser destinados a los gastos logísticos de las sesiones y otros materiales necesarios para el desempeño del CMDRS, tales como en equipo de cómputo, papelería, servicio de cafetería, etc. En general, los gobiernos municipales cubren los costos de la oficina y los sueldos del Director y una o dos personas más, lo

¹⁰⁵ Como ejemplo de lo anterior nos referimos al caso de Apaseo el Alto donde, por primera vez en 4 años de reuniones mensuales, se propuso que los productores de forraje dieran aviso a los ganaderos sobre su producción disponible a través de la Asociación Ganadera Local, esto con el propósito de eliminar a los intermediarios.

¹⁰⁶ Esto no sucede en el caso de Victoria en donde aún los integrantes del consejo desconocen el proceso de asignación de recursos, en su mayoría para toros sementales, y validan las decisiones que les presenta la autoridad municipal utilizando sólo la información que les entrega la Dirección de Desarrollo Social.

cual resulta insuficiente para llevar a cabo el control administrativo de toda la oferta de programas que en teoría podrían ser aplicados en el ámbito territorial.¹⁰⁷

Si asumimos que los CMDRS constituyen casos de gobierno participativo con poder de decisión (gobernanza democrática), además de las relaciones internas de poder, es necesario tomar en cuenta que éstos se enfrentan a una oferta rígida de programas para atender la problemática rural y gobiernos locales con escaso poder financiero. En consecuencia es comprensible que sus resultados queden muy por debajo de las expectativas.

3. Los CMDRS y la formación de redes de política pública

Normativamente, la política de desarrollo rural sustentable propone un esquema de gobernanza, plural y democrático, en el que puedan tomarse decisiones que articulen la demanda de recursos para el desarrollo territorial. En este sentido, el PDR aparece como un instrumento inductivo que alienta la participación social, al delegar en los miembros del CMDRS la atribución de asignar recursos a proyectos productivos, sujeta a criterios que empatan la eficiencia económica en el uso de los recursos y el apoyo a grupos prioritarios en condiciones de marginación.

Se esperaría que la experiencia obtenida en el ejercicio del PDR, se traslade a otros temas del desarrollo rural y contribuya en la formación y consolidación de redes de política pública susceptibles de influir en el diseño y formulación de las políticas federales, estatales y municipales.

Sin embargo, en la práctica observamos que, para el caso de Guanajuato, los incentivos que se derivan del PDR no son suficientes para convocar a todos los actores involucrados en la problemática del ámbito rural y que las estructuras institucionales preexistentes (CMR y COPLADEM) producen una desviación de los objetivos deseados en materia de integralidad territorial.

En primer lugar, la política se plantea desde la perspectiva de que la participación no tiene costos o que los actores pueden incurrir en ellos sin menoscabo de sus actividades y necesidades cotidianas. En Guanajuato, al existir dos consejos que fragmentan la discusión de los asuntos relacionados con el ámbito rural y, dadas las condiciones económicas de sus habitantes, indirectamente se les obliga a decidirse por alguno de ellos.

En este sentido, no basta empoderar a los actores ofreciendo más espacios para la participación social. Es necesario ‘construir’ a los actores dotándolos de capacidades y recursos para que éstos puedan fungir como promotores de su propio desarrollo. La construcción de actores conlleva un proceso temporal que está sujeto a la existencia de mecanismos que les permitan exigir cuentas a sus gobiernos sobre su desempeño y el resultado de sus acciones, para lo cual es necesario impulsar reformas estructurales que incrementen la certeza de que su participación puede generar cambios sustanciales en su contexto inmediato. En ausencia de lo anterior, ante la evidencia o percepción de que su participación carece de sentido, se corre el riesgo de desalentar la colaboración de los actores sociales que actualmente participan.

¹⁰⁷ Como lo sugirieron las entrevistas con los Directores de Victoria, San Luis de la Paz, Apaseo el Alto y Dolores Hidalgo, existen múltiples programas de los cuales podrían bajar recursos y, con frecuencia, la razón de que esto no suceda reside en que la cantidad de trámites administrativos que se derivan de cada uno obligaría a la contratación de más personal, situación que los municipios no pueden afrontar fácilmente.

A pesar de todo, los CMDRS como estructuras de gobernanza con poder de decisión logran configurar una red de actores interdependientes. Esta relación de interdependencia se refleja en el hecho de que, si alguna de las parte decidiera retirarse, ambos perderían el beneficio de los recursos. En este sentido, el objetivo común que se delinea no alcanza la totalidad del concepto de desarrollo rural sustentable, pero se considera que sí existe una contribución al mismo. De esta manera, como estructura organizacional que expresa una voluntad de acción colectiva, los CMDRS se encuentran limitados por factores externos pero en su interior consiguen establecer controles internos en función del objetivo que les proporciona un sentido de identidad. Su autonomía está en función de sus decisiones internas guiadas por criterios de decisión impuestos por el PDR. Sin embargo, la ausencia de recursos legales, organizativos y económicos les impide influir en otros ámbitos.

En relación con su capacidad de influir en la formulación y diseño de políticas públicas se observó que esta es sumamente reducida como consecuencia de, primero la ausencia de actores relevantes para el desarrollo económico y social con mayores capacidades y recursos para construir redes puente hacia el exterior del consejo; segundo, la anulación de los mecanismos de representación que la LDRS plantea como mecanismo de comunicación y articulación de la demanda regional, hacia el ámbito estatal; y, tercero, la fragmentación sectorial que los coloca como instancias para la operación del PDR.

Se observó también que sus mecanismos de integración influyen en los procesos de decisión. En la medida que se favorece una representación territorial prevalecen decisiones por negociación y/o voto mayoritario, con criterios de equidad distributiva. Por otro lado, cuando la representación es a través de organizaciones productivas y sociales, las decisiones surgen de procesos deliberativos y argumentativos en los que interviene el conocimiento de los actores, su experiencia en la producción y sus intereses particulares. Sólo cuando no se alcanza el acuerdo general se opta por el voto mayoritario, pero éste es siempre posterior a la discusión y el debate.

Nuestro objetivo inicial fue evaluar los CMDRS en términos de su desempeño como espacio en el que se construye una estructura organizativa para la acción colectiva en torno a los problemas del ámbito rural. Analizando la estructura de redes de política pública que se forma en estas interfaces, observamos que la definición de sus objetivos y alcances están en función de los recursos disponibles. No existe un intercambio de recursos. La dependencia de los actores se da en relación con un incentivo económico externo y no necesariamente de la construcción de una visión común sobre el territorio y sus recursos socioeconómicos y biofísicos.

La pobreza y exclusión de las zonas rurales no es consecuencia sólo del desarrollo de la producción agropecuaria como actividad económica. En las zonas rurales existen impactos derivados de otras relaciones socioeconómicas y ambientales, por lo que es necesario aplicar un enfoque territorial y no sectorial, pues de otro modo las soluciones integrales no podrán ser planteadas. En otras palabras, no se logra un enfoque multisectorial del territorio.

En cuanto a su vinculación con el proceso de política pública podemos asegurar que las redes que se están produciendo, aún cuando incrementan su capacidad de diálogo con funcionarios de gobierno, no alcanzan a interactuar con los actores que ostentan el poder real en las decisiones de gobierno, en materia desarrollo rural. De este análisis se han identificado los factores que acotan su espacio de decisión e impiden su acceso a otros espacios de decisión, tanto a nivel estatal como en el propio nivel municipal.

En el ejercicio comparativo entre los CMDRS analizados se observó que, los indicadores que arrojan mayor información sobre el desempeño asociativo de las redes de política son la definición del objetivo común entre los actores, aquél del que se deriva su relación de interdependencia, y, esencialmente, el proceso de la toma de decisiones en relación con el objetivo que los identifica. En este caso, su organización interna y la distribución de recursos del PDR. Sin embargo, de la comparación entre los casos se observó que el proceso de decisiones que se adopta en cada consejo, depende del nivel de las capacidades organizativas y los recursos de los actores que confluyen en el consejo. La consolidación de la organización que representan, manejo de la información y capacidad de análisis, así como la capacidad de establecer relaciones puente con otros espacios de decisión, el conocimiento de los problemas (causas y consecuencias) para construir el *saber hacer* y, finalmente, lo más importante, la disponibilidad de recursos para “poder estar” (participación) y *poder hacer*, es decir lograr la transformación de su propio contexto.

La demanda de participación responde, por lo tanto, a la certeza de un beneficio específico o a la certeza de que ésta es necesaria para lograr el bien colectivo esperado. En la medida que la percepción sobre la utilidad de la participación se vuelve negativa (probabilidad de desaparición del PDR), tanto en términos colectivos como individuales, la demanda disminuye. En este sentido, creemos que la jerarquía o la horizontalidad (toma de decisiones) que adquiera la red, depende de los recursos y capacidades de los actores pero, la existencia de la red misma depende de que exista una percepción positiva de la participación, independientemente de su alcance potencial o real, como ocurre en el caso de los CMDRS.

Nos apoyamos en la evidencia de que, a pesar de los beneficios que tanto gobierno como sociedad reconocieron en el ejercicio distributivo del CMDRS, (mejor imagen del gobierno e incremento de su credibilidad entre la sociedad, evidencia de un mecanismo de control social que hace más transparente la distribución y asignación de los recursos públicos) ante la probabilidad hipotética de la desaparición del PDR, la mayoría de los actores expresaron que, sin los recursos de éste, su participación carecería de sentido, independientemente de que los CMDRS se mantuvieran mandados por la LDRS.

4. Recomendaciones de política pública

De lo anterior, la principal recomendación de política pública que se desprende del análisis estaría suscrita en tres sentidos: por un lado, fortalecer las acciones dirigidas a la capacitación de los actores en materia de organización social y productiva, uso y análisis de la información. Estos es, construir a actores sociales dispuestos a participar no sólo aportando puntos de vista o información para la toma de decisiones, sino también controlando y vigilando el desempeño de quienes ejercen y se benefician de los recursos públicos.

El segundo punto lo referiría a la necesidad de fortalecer sus capacidades para presentar denuncias de corrupción, acciones incompletas, calidad de los bienes públicos, etc., no sin antes asegurar que existen las instituciones adecuadas para resolver estos problemas y actuar en consecuencia. Si no existe una certeza de que al señalar el desempeño deficiente de los gobiernos, se obtendrá una reacción positiva por parte de las instituciones, se desalienta la vigilancia y el control del mismo. Esta propuesta deviene de una debilidad estructural de los gobiernos municipales, pero ha sido señalada como un factor desalentador de la participación social, lo cual de acuerdo con Fox (1995), es un elemento imprescindible para constituir ambientes propicios reales para políticas públicas con alto contenido social.

El tercer punto y último, estaría dirigido básicamente al gobierno federal. El aprendizaje que arroja este estudio destaca la importancia de la descentralización de la toma de decisiones pero estas iniciativas no podrán tener éxito en sus objetivos si no se descentralizan también los recursos necesarios para convertir decisiones en acciones. Si bien, la descentralización de los recursos por sí misma ha sido cuestionada por diversos autores (Bosier, 1992; Smulovitz y Clemente, 2004; Cabrero, 2005; Flores y Hernández, 2004) en su capacidad de producir un desarrollo equitativo y aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos hacia sus ciudadanos; bajo el modelo propuesto por la LDRS y concretado en las reglas de operación de Alianza para el Campo, se observa que los gobiernos locales, en el caso de Guanajuato, sí están permitiendo un mayor involucramiento de los actores sociales en la toma de decisiones. Pero esto está en función de un contexto político favorable a la participación y de las propias capacidades de los actores para mantener un diálogo en condiciones de equilibrio. Al mismo tiempo, esto obliga una rendición de cuentas del gobierno hacia los ciudadanos que a su vez se complementa con un monitoreo sobre los beneficiarios que reciben el apoyo en especie. Por lo tanto, coincidimos con Fox y Aranda (1996) en que la descentralización debe estar acompañada de las reformas institucionales necesarias para propiciar la participación de los actores sociales, evitar los efectos no deseables (e.g. enriquecimiento de élites locales) e impulsar un proceso en la construcción de actores.

En este sentido, creemos que sería conveniente incrementar los esfuerzos descentralizadores de recursos entre las agencias federales para ampliar el ámbito de decisión de los consejos, por ahora restringido a proyectos productivos individuales y colectivos pero de bajo impacto regional. Consideramos que los incentivos económicos y sectoriales que se desprenden del diseño institucional actual son los responsables del drástico acotamiento del ámbito de decisión de los CMDRS, pero que en la medida de que existan recursos dirigidos a acciones sociales y ambientales, se podría incrementar el ámbito de decisión, y por tanto, de discusión en su interior, atrayendo a más actores en su seno con diversidad de intereses, conocimientos y experiencias.

En la medida que esto suceda, probablemente estaríamos observando la unificación de los CMDRS y de los CMR, en el caso particular de Guanajuato, con lo que se mejoraría la representatividad territorial, al incluir representantes productivos y comunitarios en un mismo espacio. Del mismo modo, al incluir recursos para conservación de recursos naturales se atraería la presencia de instituciones académicas y organizaciones sociales que son las que generalmente hablan a favor de los aspectos ambientales.

A su vez, la confluencia de esta diversidad de actores permitiría incrementar la capacidad del consejo en su conjunto para influir en los espacios institucionales correspondientes, al presentar sus demandas de manera articulada y, al incrementar su legitimidad como representantes del ámbito rural, tendrían mayores oportunidades de encontrar respuesta en la oferta municipal primero, y en la estatal después. Con lo anterior se estarían construyendo las capacidades para desarrollar una visión conjunta del territorio, al valorar sus oportunidades y ventajas comparativas como región. Además se otorgaría un mayor sentido a la planeación de largo plazo al contrarrestar la visión de corto plazo inherente a las administraciones municipales trianuales, sujeta a la volatilidad política y administrativa de los actores.

Finalmente, a manera de prescripción, de no considerarse un incremento en el presupuesto sujeto a la decisión de los CMDRS como estructuras para la acción colectiva, capaz de ampliar su ámbito de decisión hacia temas sociales y ambientales, estaremos observando en el futuro un desaliento de la participación de los actores. El

principal riesgo es que, al reducirse el número de participantes y disminuir su diversidad, se relajaría el control social hasta ahora alcanzado, abriendo la oportunidad para decisiones discrecionales y generación de relaciones clientelares, pactos que favorezcan relaciones de poder o acciones de corrupción entre funcionarios y productores.

Aún cuando esto no sucediera, en ausencia de recursos suficientes capaces de incrementar la presencia de los actores de la sociedad civil rural, e incluso urbana, este modelo de gobierno participativo con poder de decisión, propuesto por el PDR, difícilmente alcanzará el objetivo de desarrollo rural sustentable en los términos enunciados por la LDRS. No obstante, considero, que cualquier incremento en la asignación de recursos no puede darse de manera generalizada. Los municipios aún dentro de un mismo estado, como hemos visto, presentan competencias diferentes que se derivan, no sólo de la capacidad de sus burocracias, sino de las capacidades organizacionales y motivaciones de sus ciudadanos para fungir como avizores de la gestión municipal. En consecuencia, sería necesario pensar en la conveniencia de asignaciones diferenciadas, no sólo a partir de la evaluación sobre el impacto económico y social de los proyectos apoyados, sino también incluyendo valoraciones sobre la capacidad de los actores sociales para construir propuestas de interés colectivo y, además, para accionar mecanismos de transparencia y control social.

Es claro que los gobiernos estatales y municipales han incrementado sus ingresos a partir de transferencias y aportaciones federales condicionadas (recursos etiquetados), los cuales tienen sentido en la medida que aseguran que los recursos transferidos realmente sean utilizados en el propósito convenido. Sin embargo, la naturaleza de los problemas del ámbito rural y sus causas con frecuencia requieren soluciones muy particulares adecuadas a sus condiciones socioeconómicas y biofísicas. Esto necesariamente nos lleva a reflexionar sobre métodos de implementación, flexibles y moldeables, susceptibles de coordinar recursos en el tiempo y el espacio, contrarrestando la fragmentación de las políticas públicas sectoriales.

De otra manera, la descentralización de decisiones sin recursos, quedará como letra muerta sin posibilidad de ejecución y, en todo caso, dependerá de que la demanda social, catalizadora de acciones de gobierno, identifique la responsabilidad de la autoridad local en la promoción del desarrollo rural y *accione* su cumplimiento como parte intrínseca del desarrollo integral del municipio. Un escenario ideal, posible, pero lejano.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John. 2004. 'Co Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"', *World Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 447-463.
- AgroDer, S.C. 2006. "Programa de Desarrollo Rural: Informe de Evaluación Estatal. Guanajuato 2005", Evaluación de Alianza para el Campo. México: Estado de Guanajuato-SAGARPA, Septiembre. Ing. Arturo Nieto Sánchez, Coordinador de la Evaluación.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*, México: FCE, 500 p.
- Arévalo, E., Carrillo A., Morales A., Ramírez R., Silva L.M., y Zamora G. 2000. 'Diagnóstico Municipal de la Gestión Municipal en Guanajuato', *Municipalización en Guanajuato. Una estrategia para el Fortalecimiento Municipal*, Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato – UAM-Xochimilco, 238 p.
- Ayuntamiento del Municipio de Dolores Hidalgo. 2005. *Reglamento del Consejo Municipal Rural de Dolores Hidalgo*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 21 de julio de 2005.
- Ayuntamiento del Municipio de Apaseo el Alto, *Reglamento Interno del Consejo Municipal Rural del Municipio de Apaseo el Alto*. Consultado el 20 de julio de 2009 en <http://>:
- Ayuntamiento del Municipio de San Diego de la Unión. 2001. *Reglamento Interior del Consejo Municipal Rural para el Desarrollo del Municipio de San Diego de la Unión*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2 de octubre de 2001. Consultado el 20 de julio de 2009 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Municipios/San%20Diego%20de%20la%20Union/SanDiegoReg11.pdf>
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Barroso Jesús. 2009. 'Diagnóstico sobre la participación social en Guanajuato', Pleno Desarrollo Consultores S.C. 6 de marzo 2009.
- Blauert J. y Kristina Dietz. 2004. *Of Dream and Shadows. Seeking change for the institutionalisation of participation for natural resource management. The case of the Mexican Regional Sustainable Development Programme (PRODERS)*. IIED-IDS, Institutionalising Participation Series, Ed. Michel Pimbert
- Bosier S. 1992. '¿Puede la descentralización ayudar a la equidad?' *Estudios Regionales*, No. 32, pp. 43-72.
- Cabrero Enrique. 2005. *Acción Pública Local y Desarrollo Local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Caire, Georgina, 2008. 'El manejo integrado de cuencas como instrumento para el desarrollo regional', en Adriana Abardía y Federico Morales (coords.) *Desarrollo Regional. Reflexiones para la Gestión de los Territorios*, México: Alternativas y Capacidades, A.C., 187-244 p.
- Cardona Nayeli. 2003. 'Diagnóstico Socio-Económico'. En INE, Dirección de Manejo Integral de Cuencas. *Diagnóstico Socioeconómico y biofísico de la*

- cuenca Lerma Chapala*. Consultado el 20 de junio de 2008. http://www.ine.gob.mx/descargas/cuencas/diag_lerma_chapala.pdf
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSAC). 2006. *Nueva Ruralidad. Enfoques y Propuestas para América Latina*. Cámara de Diputados, México. 266 p.
- Centro para el Desarrollo Rural de América Latina (CDRAL), RIMISP. 2007. 'Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Rural'. RIMISP-IDRC. Documento consultado el 4 abril de 2007 en <http://www.rimisp.org>
- Cernea, Michel. 1993. 'The building blocks of participation: testing Bottom-up Planning'. Documento de Trabajo No. 166, Washington, D.C.:Banco Mundial, 64 p.
- CIDRS (Comisión Intersecretarial de DRS). 2007. *Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS) 2007-2012*. SAGARPA, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007.
- CODEREG (Comisión de Desarrollo Regional). 2000. *Municipalización en Guanajuato. Una estrategia para el Fortalecimiento Municipal*, Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato – UAM-Xochimilco, 238 p.
- CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores). 2007. *Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Rural Sustentable desde una Visión Federalista del Campo Mexicano*. Consultado el 13 de mayo de 2009 en <http://www.conago.org.mx/Publicaciones/>
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Poder Legislativo, *Diario Oficial de la Federación* 7 de diciembre de 2001.
- Cotler, Helena y Georgina Caire. 2009. *El Manejo Integrado de Cuencas en México*, WWF, en prensa.
- Crozier, M. y E. Friedberg. 1990. *El Actor y el Sistema*. México: Alianza Editorial.
- Cunill, Nuria. 2004. 'Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico' en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, México: IIS-UNAM, COMECOSO, INDESOL, pp. 57-76
- Cunill, Nuria. 2002. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer", en Luis Bresser-Pereira *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Argentina: CLAD-FCE,.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2004. 'Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural', ponencia preparada para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe, *Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21*. Costa Rica 19-21 de Octubre.
- Enciclopedia de los Municipios de México, Guanajuato. Consultado en la página del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el 20 de agosto de 2008. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_guanajuato.
- Evans, Peter. 1996. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*, 24 (6): 1119-1132.
- Flores Tamayo, R. y Fausto Hernández Trillo. 2004. 'Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde

- vamos?’, Woodrow Wilson International for Scholars Center. CIDE, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Miguel Ángel Porrúa, México 270 p.
- Fox, Jonathan. 1995. ‘Governance and Rural Development: State Intervention and Public Accountability’, *The Journal of Development Studies*, Vol.32, No.1, Octubre, pp.1-30.
- Fox, Jonathan. 1995. ‘Local governance and citizen participation: social capital formation and enabling policy environments’ en Rober H. Wilson y Reid Cramer *International Workshop on Local Governance*. Second Annual Proceedings, Metro Manila, The Philippines. Lyndon B.Johnson School of Public Affairs, The University of Texas at Austin y Ford Foundation.
- Fox, Jonathan. 2002. ‘La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: La experiencia de los Fondos Municipales en el México Rural’. *Política y Gobierno*, Vol. IX, No. 1, 95-133
- Fox, Jonathan. 2007. *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford Studies in Democratization, New York: Oxford University Press, pp.438.
- Fox, J. y Aranda, J. 1996. *Decentralization and Rural Developmnet in Mexico. Community participation in Oaxaca’s Municipal Funds Program*. Monograph Series No. 42. Center of US-Mexico studies, University of California, San Diego. 74 pp.
- Fung, Archon y Eric Olib Wright (eds.). 2003. ‘En torno al gobierno participativo’, *Democracia en Profundidad. Nuevas Formas Institucionales de Gobierno Participativo con Poder de Decisión*. Universidad Nacional de Colombia
- Habermas, Jürgen. 1989. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalidad social*. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo, Buenos Aires: Taurus, 517 p.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2006. “Contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socioestatal”. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre, 26 p.
- IICA. 2000. “Nueva Ruralidad. El Desarrollo rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad” Serie: Documentos Conceptuales No. 2000-01 Panamá, marzo, 30 p.
- INAFED. E-Local. 2009.
- INE, Dirección de Manejo Integral de Cuencas. 2004. *Diagnóstico Socioeconómico y Biofísico de la Cuenca Lerma Chapala*. Consultado el 14 de septiembre de 2009. http://www.ine.gob.mx/descargas/cuencas/diag_lerma_chapala.pdf
- INEGI. 2006. Superficie reforestada por entidad federativa 1995-1996
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2005.
- INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2004.
- INEGI, Censo Agrícola y Ganadero 1991 y Censo Agropecuario 2007.
- INEGI, Resultados del VIII Censo Ejidal 2001.

- Kliksberg, B. 1990. '¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias', en Bernardo Kliksberg *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales, pp. 131-180.
- Long, Norman. 2007. *Sociología del Desarrollo: Una Perspectiva Centrada en el Actor*. San Luis Potosí: Colegio de San Luis Potosí, 499 p.
- Medina Plascencia Carlos, Primer Informe de Gobierno, 1992.
- Menocal Solórzano, Eduardo, J.M. Pickering, M. Barragán y Toledo, C., 'Programa de Desarrollo Rural 2004: Informe de Evaluación Nacional', Evaluación de Alianza Para el Campo. México: FAO-SAGARPA, Octubre 2005.
- Mintzberg, H. 1980. 'Structure in Fives: A Synthesis of The research on Organizational Design', *Management Science*. Vol. 26. No.3, Marzo.
- Olvera, Alberto e Isunza Ernesto. 2004. 'Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía' en Alicia Ziccardi (Coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL, pp.335-358
- Olvera, Alberto J. 2004. 'Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos en América Latina', Ponencia para el Simposio: *O Brasil e as Américas No Novo Milenio*. Disponible en página web: http://www.contraloriagen.gov.co/html/home/temporales/Ponencia_Olvera.pdf
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2007. *Estudios de Política Rural. México*. SAGARPA-OCDE-INCARural, 183 p.
- Peters, G. y J. Pierre. 1998 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal Public Administration Research and Theory*. Vol. 8
- Peters, B. Guy. 2004. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pierre, John y Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press, 231 pp.
- Porras F. 2005. *Broadening Understanding Governance the Case of Local Government*. PhD Tesis. The University of Warwick, Abril
- Porras, F. 2008. 'New Policy Instruments in Three Mexican Municipalities', en prensa.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementación*. California: University of California Press.
- Reglamento Interior del H.Ayuntamiento del Municipio de Victoria, Guanajuato. Sin Fecha, consultado el 20 de agosto de 2009, http://victoria.guanajuato.gob.mx/sec_reg.html.
- Rhodes, R.A.W. 1996. 'The new governance. Governing without government', *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rubio, Blanca. 1995. 'Agricultura Mundial, estructura productiva y nueva vía de desarrollo rural de América Latina (1970-1993)' en Hubert Carton de

- Grammont (Coord.) *Globalización, Deterioro Ambiental y Reorganización Social en el Campo*. México: Juan Pablos Editor- UNAM, 19-58 p.
- SAGARH. 1985. PRONADRI *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988*. Poder Ejecutivo Federal.
- SAGARPA. 2003. *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias* (Alianza Contigo, 2003). Diario Oficial de la Federación 25 de julio de 2003.
- SAGARPA. 2004. *Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados*, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 5 de octubre de 2004.
- SAGARPA. 2005. *MODIFICACIONES al Marco Normativo General y a los capítulos 12. Programa de Fomento Agrícola, 13. Programa de Fomento Ganadero, 14. Programa de Desarrollo Rural, 17. Programa de Acuacultura y Pesca, y 18. Programa Fondo Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, contenidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias (Alianza Contigo) publicadas el 25 de julio de 2003 y de sus modificaciones del 22 de marzo, 5 de agosto y 22 de noviembre de 2004*. Diario Oficial de la Federación 14 de junio de 2005.
- SAGARPA. 2007a. *Intercambio de Experiencias entre Municipios Rurales*. Memoria, SAGARPA, IICA, INCARural, Oaxtepec, Morelos, 99 p.
- SAGARPA. 2007b. 'Presupuesto 2007' presentación realizada ante el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable. Primera sesión Ordinaria de 2007. Consultado en la página WEB del CMDRS el 28 de marzo de 2008. http://www.cmdrs.gob.mx/sesiones/2007/Prim_ord_07/pres_pec.pdf
- Schejtman, Alexander y Berdegú, Julio. 2003. *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 20 de septiembre de 2008. <http://www.grupochoylavi.org/php/doc/documentos/desarrolloterritorial.pdf>
- SDA. 2002. Decreto de creación del Consejo Estatal de Desarrollo Agropecuario del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, 29 de octubre de 2002.
- SEDESOL, *Oportunidades. Un programa de resultados*. México, D.F. Septiembre, 2008. Consultado el 21 de julio de 2009 en http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Publicaciones/archivos/Oportunidades_un_programa_2008_PDF.pdf
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2000. *El presupuesto de Egresos de la Federación 1996-2000*, Septiembre. Subsecretaría de Egresos.

- Smulovitz, C. y C. Clemente. 2004. 'Decentralization and Democratic Governance in Latin America', Woodrow Wilson International Center for Scholars, Report on the Americas, No. 12, Washington, D.C., pp 101-136. Consultado en www.wilsoncenter.org el 20 de mayo de 2009.
- Steffen, Riedmann y Flavia Echánove Huacuja. 2003. *Efectos de las políticas de ajuste estructural en los productores de granos y hortalizas de Guanajuato*. México: UAM Itzamal, PyV, 151 p.
- Stoker, G. 1998. Governance as Theory. Five propositions, *International Social Science Journal*. Vol. 50, Issues 155 marzo. UNESCO, pp- 17-28. Consultado el 20 de septiembre 2008 en: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>.
- Thompson, Nicola y Bell Derek R. 2006. 'Articulating political knowledge in deliberation'. *Contemporary Politics*, Vol. 12, Issue 3/4, pp. 287-300, Septiembre.
- Toledo Manzur, Carlos. 2006. 'Todo el poder a los Consejos del Desarrollo Rural Sustentable. La municipalización del Programa de Desarrollo rural y los Consejos Municipales'. *Rumbo Rural*, Año 1, Vol. 3, pp. 32-41
- Toledo Manssur, Carlos. Consultor Responsable. 2005. *Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo*, Proyecto Evaluación Alianza para el Campo, SAGARPA-FAO, México.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (UAIP). 2009. Respuesta de Solicitud Folio 6594 del 25 de junio.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (UAIP). 2009. Respuesta de Solicitud 6727 del 17 de julio.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (UAIP). 2008.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (UAIP). 2008.
- Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (UAIP). 2008.
- Velásquez Carrillo, Fabio E. 2008. "Diseños Institucionales para el Ejercicio del Control Social en Colombia y Balance Parcial de Prácticas Ciudadanas" *Seminario Contraloría Social en México: Hacia una Cultura de la Legalidad*, Secretaría de la Función Pública-CIESAS-Universidad Veracruzana-Instituto Mora-Réddere, 20 y 21 de Noviembre, Cd. de México.
- Velásquez Carrillo, Fabio y González Esperanza. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona.
- Warman, A. 1980. "El neolatifundio mexicano expansión y crisis de una forma de dominio" en *Ensayos sobre el campesinado mexicano*, Editorial Nueva Imagen, México, 39-60
- Zabaleta, Dionisio. 2006. 'Espacios multiorganizativos de política y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos de México', Tesis, México: El Colegio de México, 2006

ENTREVISTAS

Albino Sánchez Cárdenas, Director de Desarrollo Social, Municipio de Victoria, 12 de Junio de 2008.

Arias Raymundo, Jefe del CADER del Distrito de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, Miembro del CMDRS de Dolores Hidalgo y San Diego de la Unión, 10 de junio de 2008

Arteaga Moncada Jesús, Asociación Ganadera Local y Gerente Regional del COTAS, Miembro del CMDRS y CDDRS. Entrevista realizada en Parque Viveros, Dolores Hidalgo, 10 de junio 2008.

Bolaños Pedro, representante ejidal, miembro del CMDRS Victoria, 2008.

Butanda Cuevas J. Jesús, Jefe del CADER 01, miembro del CMDRS Irapuato, Oficinas del DDR-SAGARPA en Irapuato 25 de Septiembre de 2008.

Cárdenas Faustino, Coordinador Regional de la Unión Campesina Democrática, , miembro del CMDRS de San Luis de la Paz, Casa de la Cultura y oficina de UCD, 13 de marzo de 2008.

Carrillo Pérez, Francisco José, Representante de la Unión Ganadera Regional, Regidor del Ayuntamiento de Dolores Hidalgo e integrante del CMDRS del mismo municipio, 23 de mayo de 2008.

Carrillo Pérez Jorge Ernesto, Responsable de Proyectos de Vinculación de la Universidad del Norte de Guanajuato, Miembro del CDRS de Dolores Hidalgo, Universidad del Norte de Guanajuato, 24 de mayo de 2008.

Cervantes Jorge, Director de Desarrollo Rural de Apaseo el Alto, Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

Chava, representante del polo de desarrollo no. 7, miembro del CMR de San Luis de la Paz, 18 de abril de 2008.

Donghu Ángeles Araceli, Coordinadora del Sinacatri-INCARural, Entrevista en sesión del CMDRS de San Luis de la Paz, 13 de marzo de 2008.

Durand Francisco, Asociación Ganadera, miembro del CMDRS San Luis de la Paz, marzo 2008.

Funcionario de SAGARPA en el Estado de Guanajuato, se mantiene el a anonimato a solicitud del entrevistado.

García González Rodolfo, Agropecuaria Maguey Blanco SPR de RL, Consejero del CMDRS San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.

León Benjamín, Representante de Sistemas de Riego, Miembro del CMDRS de Apaseo el Alto, Auditorio de la Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

Mata Álvarez Roberto, Director de Desarrollo Rural, CMDRS de Irapuato, 14 de abril de 2008.

Ochoa Laura Ester, Directora Fomento Económico, Municipio San Luis de la Paz, 18 Abril 2008

Ordaz Lara Ma. Del Rosario, Dirección de Desarrollo Rural del municipio de Dolores Hidalgo, Entrevista en su oficina, abril, 2008

Pancho, Representante de organización política, Miembro de CMDRS de Apaseo el Alto, Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008

- Patrón Ángel, Sociedad de Solidaridad Social Mesa de Escalante, Miembro del CMDRS San Luis de la Paz.
- Ramírez Heladio y Cruz López. 2009. Dirigentes Nacionales de la CNC. Entrevista radiofónica con el Dr. Leonardo Curzio,
- Representante del Distrito 11 Alto Río Lerma, miembro del CMDRS Irapuato, Oficinas del DDR-SAGARPA en Irapuato, 25 de septiembre de 2008.
- Ruiz, Antonio. 2009. Titular de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de SAGARPA, Entrevista realizada en sus oficinas. México D.F., 12 de febrero.
- Sara, representante de la comunidad de San Ernesto, miembro del CMR San Luis de la Paz, 18 de abril de 2008
- Sinencio Arteaga José Luis, Organización Productores de Hortalizas, Consejero del CMDRS de San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.
- Torres García Juan Heladio, Supervisor del CECADER, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.
- Vargas José, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz. Entrevista realizada en su oficina, 12 de marzo de 2008.
- Ventura Ramírez, Juan. 2008. Coordinador Regional del CDDRS, DDR San Luis de la Paz, Entrevistas en las oficinas del DDR, 12 de marzo de 2008.
- Zavala, Hernández Juan, Residente de Operación de FIRCO, miembro del CMDRS San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008 y Oficinas de la Delegación de SAGARPA y de la SDA en Celaya, 12 de abril de 2008, Celaya, Guanajuato.