



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

VI PROMOCIÓN

2006 – 2008

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

Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política
presenta:

Georgina Leticia Caire Martínez

Director de Tesis: Dr. Jonathan Fox

Seminario de Tesis: Movimientos Sociales, Instituciones y Políticas Públicas

Octubre, 2009

CAPÍTULO IV

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

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.

Al utilizar el término de *condiciones propicias* nos referimos a aquéllas que describe Jonathan Fox (1995a) en su artículo “*Local governance and Citizen participation: social capital formation and enabling policy environments*”. El autor señala que los gobiernos son actores clave en la ‘construcción’ del conjunto de oportunidades y medios para que los actores puedan participar activamente y realizar acciones conjuntas. Sostiene que una gobernanza efectiva depende de la interacción entre la fuerza de las prácticas democráticas que propician la participación eficaz del ciudadano (estructuradas por el Gobierno) y las capacidades de la sociedad civil para impulsar (y exigir) la rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales.

Así, los ambientes propicios de política pública constituyen, espacios influidos desde dos grandes flancos por diversos aspectos. Por el lado de la sociedad civil, deben presentar variables como el acceso a la información y capacidad para analizarla e intercambiarla vertical y horizontalmente, lo que da un mayor contenido y significado a la participación ciudadana. Otra característica es la existencia de redes de trabajo horizontales a nivel local, lo que fomenta la acumulación del capital social (Fox, 1995a).

Al enlazar el acceso a la información a lo largo del proceso de política pública y facilitar los intercambios horizontales sobre conocimientos, puntos de vista y experiencias externas, habrá mayor oportunidad para tomar decisiones informadas sobre cómo definir estrategias coordinadas e incrementar el poder de negociación ciudadano. El ascenso de organizaciones representativas es especialmente importante en áreas donde, el respeto a las libertades básicas no está completamente garantizado, pues en muchos

casos, la simple amenaza de una potencial movilización, puede ser suficiente para fomentar responsabilidad en la gestión pública (Fox, 1995a).

De acuerdo con el autor, estas variables contribuyen a hacer la participación social más significativa, convirtiéndose, en catalizador de gobiernos más incluyentes, lo que resulta especialmente favorable en regímenes bajo procesos de democratización.

Por el lado del gobierno, los ambientes propicios incluyen, aspectos como la administración equitativa de la justicia (imparcialidad), el respeto a los derechos políticos y sociales, la existencia de procesos para elección de representantes más inclusivos¹¹², espacios para el diálogo abiertos capaces de compensar las tendencias de exclusión de los sistemas electorales y la promoción de procesos de descentralización del poder de decisión para favorecer la participación de los ciudadanos (Fox, 1995a).

En la primera parte de este capítulo trataremos de describir el contexto del Estado de Guanajuato destacando el grado que han alcanzado estos aspectos y su influencia en los procesos de participación social, así como la respuesta gubernamental frente a la manifestación de una sociedad civil cada vez más organizada.

En un segundo apartado se analizará el proceso de adopción de la LDRS en términos de la creación de espacios socio-estatales para el diseño e instrumentación de las políticas públicas estatales y municipales, para después discutir cómo estos espacios se ven influenciados por la operación municipalizada del PDR de APC.

Finalmente, concluimos con la explicación sobre los principales impactos que ha tenido la implementación del PDR en los CMDRS derivados de los incentivos de esta. De este análisis se desprenden tres conclusiones importantes. Primero, destaca el hecho de que la debilidad de los CMDRS no proviene de un manejo viciado y corrupto al interior de estos espacios, sino a la falta de incentivos creados a través del diseño de los programas sectoriales para descentralizar mayores recursos y a la falta de recursos propios para impulsar acciones estratégicas en todas las dimensiones que abarca el concepto de Desarrollo Rural Sustentable.

En segundo lugar, se observa que el mandato expreso en las reglas de operación sobre la intervención del Consejo en el proceso de asignación de los recursos y la definición de los montos para cada subprograma (PRODESCA, PROFEMOR y PAPIR) contenida en

¹¹²Al respecto, Nuria Cunill (1991) advierte que el grado de discrecionalidad que mantengan las autoridades gubernamentales en la integración de las instancias de participación será un factor decisivo en la posibilidad de incluir o favorecer cierto tipo de intereses en perjuicio de otros.

los Anexos de Ejecución Municipalizada, constituyen un marco normativo claro y preciso, aceptado por los actores miembros del Consejo. Este marco establece funciones y procedimientos y, al mismo tiempo, reduce los espacios de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Derivado de lo anterior, el tercer hallazgo es la evidencia de que este procedimiento incrementa la transparencia en el manejo de recursos públicos. De acuerdo con las opiniones vertidas por los entrevistados, existe una mejor difusión de los programas, se percibe mayor confianza de los productores para presentar solicitudes de proyectos pues existe la posibilidad de conocer a los productores beneficiarios y de monitorear el uso de los recursos.

En este último punto, se observó una inquietud general de los consejeros por evaluar el desempeño de los proyectos apoyados (lo cual podría constituir una forma de evaluación sobre los resultados de sus decisiones) y aunque estos esfuerzos son incipientes y no han sido sistematizados, consideran que es importante saber si los apoyos se han utilizado responsablemente y si los criterios aplicados para su asignación son los adecuados para asegurar la viabilidad de los proyectos.

Con lo anterior, en el capítulo quinto se concluye este trabajo con la exposición de los resultados del análisis comparado entre los CMDRS estudiados, utilizando para ello las variables propuestas en la hipótesis y su impacto en las relaciones entre gobierno y sociedad.

1. Instituciones y Participación en el Estado de Guanajuato

Entre las entidades federativas de México, los gobiernos de Guanajuato, en sus diferentes periodos administrativos, se han distinguido por promover instancias para la participación de los sectores privado y social en las decisiones de desarrollo regional, por lo que se percibe como uno de los estados más dispuestos, y comprometidos, en compartir el poder de decisión con actores de la sociedad civil. Paralelamente, en este estado existe una fuerte tendencia de éstos sectores, sobretudo del sector privado, para impulsar y participar en la toma de decisiones públicas.

Un diagnóstico sobre la situación de la participación social en el estado, elaborado por Pleno Desarrollo Consultores S.C.¹¹³ a solicitud del gobierno estatal, muestra la situación de la participación social, a partir de un análisis sobre los espacios para la participación de la sociedad civil y los instrumentos de rendición de cuentas, transparencia y control social en el Estado de Guanajuato. En este estudio se presentan indicios de que en el Estado de Guanajuato, existe un diseño institucional que da cuenta sobre diversos canales para la participación social, lo cual influye en la creación de *ambientes propicios*, aunque la eficacia de su desempeño aún queda en tela de juicio.

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 un segundo momento, junto con Chihuahua y Baja California, éste fue uno de los primeros estados que tuvieron la experiencia de la alternancia política desde 1991¹¹⁴. Como consecuencia de las alianzas entre la sociedad civil y el nuevo partido político en el poder (PAN), el tipo de gobernanza devino de un modelo jerárquico y autoritario, hacia otro, cada vez más abierto a la participación de los diversos sectores de la sociedad, especialmente del sector empresarial. 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.

¹¹³ Jesús Sotelo Barroso, Pleno Desarrollo Consultores, S.C. y Gobierno de Guanajuato. Página de Transparencia, Programa de Financiamiento de Estrategias sectoriales Integrales (FESI). Consultado el 6 de marzo de 2009 en http://transparencia.guanajuato.gob.mx/publico/fesi/Resultados_PS.pdf

¹¹⁴ En este año, Ramón Aguirre, candidato del PRI, es declarado ganador de las elecciones estatales, pero renuncia a tomar posesión del cargo por el descontento social expresado. Es entonces cuando Medina Plascencia (PAN) asume el cargo como gobernador interino el 26 de septiembre de 1991 y hasta el 25 de junio de 1995, fecha en que Vicente Fox, del PAN, toma posesión como gobernador electo. El 7 de agosto de 1999, Fox solicita licencia al Congreso Estatal para separarse del cargo con el propósito de contender en las elecciones presidenciales de julio de 2000. Éste es sustituido por Ramón Martín Huerta, quien queda a cargo del Ejecutivo Estatal hasta el 25 de septiembre del 2000, fecha en que asciende Romero Hicks a la gubernatura. Al término de su periodo de gobierno, y como resultado de las elecciones estatales, Juan Manuel Oliva Ramírez asume la gubernatura en septiembre de 2006. A partir de Medina Plascencia, todos los gobernadores de Guanajuato han sido de extracción panista.

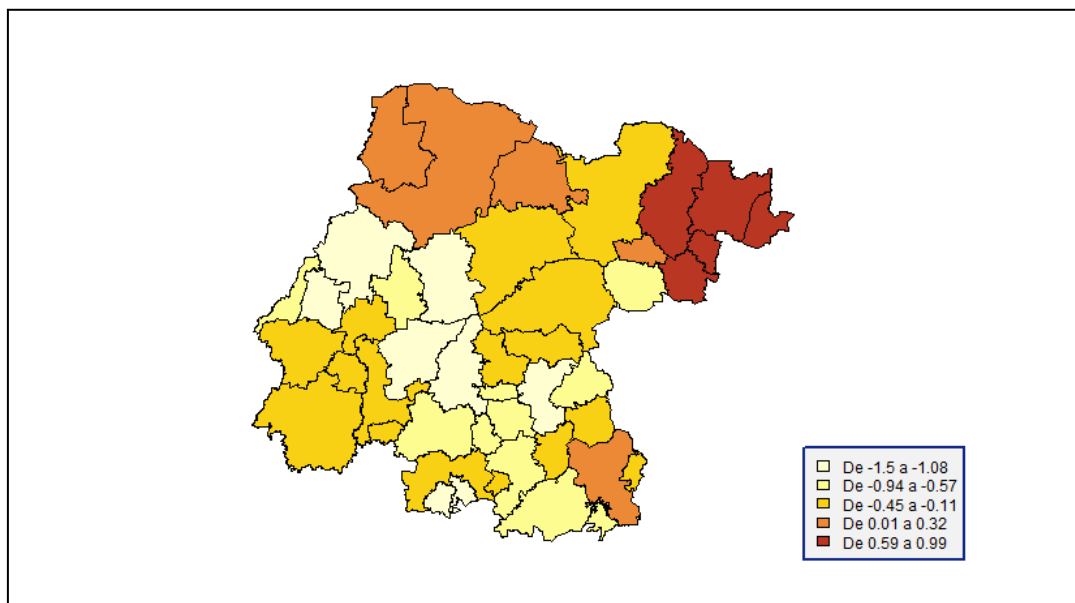
En materia de participación social, Guanajuato ha impulsado la creación de espacios para canalizar la participación de la sociedad, asegurando su institucionalización insertándolos en el marco legal, tal como puede observarse en la *Ley de Planeación del Estado de Guanajuato*, la *Ley de Desarrollo Urbano* y la *Ley Orgánica Municipal*, *Ley de Participación Ciudadana*, entre otras. Asimismo, se han establecido mecanismos de participación para incluir la opinión de los ciudadanos para el mejor desempeño de la administración pública en la oferta de bienes y servicios públicos, procurando compensar la exclusión de los sectores de la sociedad más rezagados. No obstante, como lo señala el estudio de Barroso (2008), 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.

a) Condiciones socioeconómicas del Estado de Guanajuato

El Estado de Guanajuato presenta condiciones socioeconómicas promedio en el país,¹¹⁵ pero con fuertes contrastes en su interior. 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.

¹¹⁵ En relación con el Índice de Desarrollo Humano, el Estado de Guanajuato ocupa el lugar 24 en el contexto nacional (32 estados) con un grado *medio alto*, esencialmente por el bajo nivel de matriculación (porcentaje de la población entre 6 y 24 años que van a la escuela), el cual es aún menor que el obtenido por el estado de Oaxaca. Tomando en cuenta el Índice de Marginación, Guanajuato se coloca en el lugar 14 con un grado de marginación *medio*. La diferencia entre ambos es que, en tanto el segundo se construye a partir de indicadores que miden el nivel de pobreza, el primero se determina a partir de indicadores que, de acuerdo con la teoría, influyen en las oportunidades de desarrollo de las personas (esperanza de vida, alfabetización, matriculación e ingreso per cápita) (CONAPO, 2000 y 2005).

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

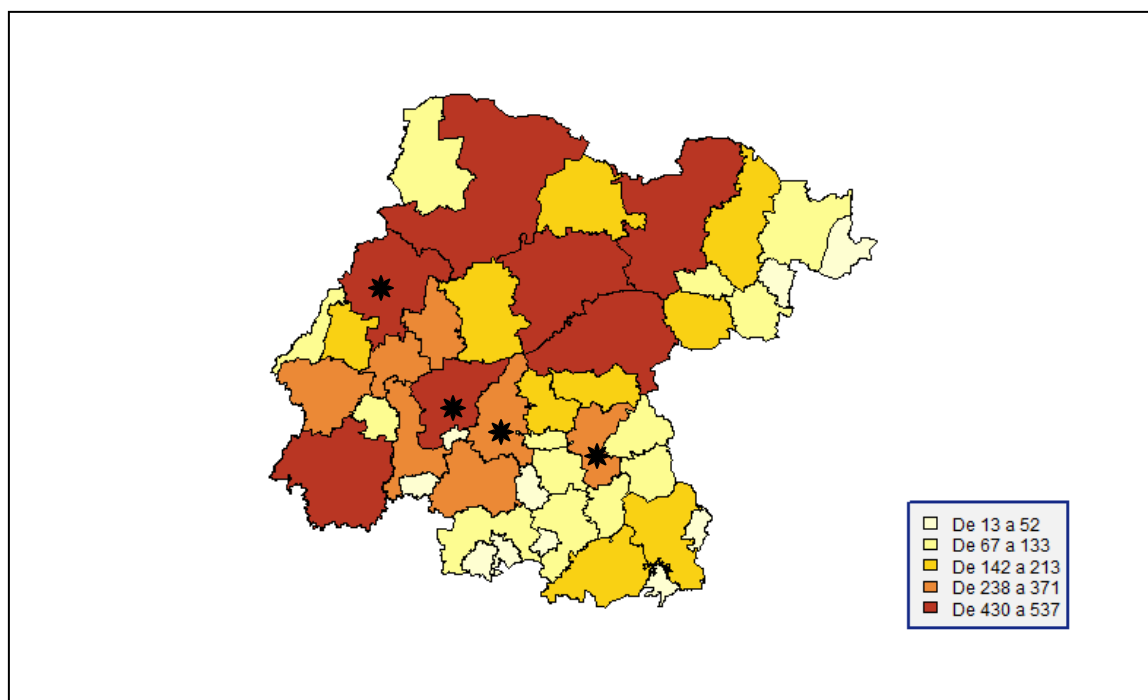


Fuente: IPLANEG con base en CONAPO. Índice de Marginación, 2005. De -1.5 a -1.8 Muy Bajo; de -0.94 a -0.57 Bajo; de -0.45 a -0.11 Medio; de 0.01 a 0.32 Alto; y de 0.59 a 0.99 Muy Alto

Sin embargo, en Guanajuato existe una concentración urbana en ciudades municipales y una gran dispersión poblacional. 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 presentan los índices de marginación más bajos pero se encuentran entre los municipios con mayor número de localidades menores a 2,500 habitantes.

En Guanajuato, los municipios del norte, del centro y suroeste son los que presentan mayor cantidad de pequeñas localidades dispersas en su interior. 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,

Entre los municipios con mayor actividad industrial encontramos a León, Celaya, Salamanca e Irapuato¹¹⁶, todos ellos ubicados en el corredor industrial que va de Querétaro a Aguascalientes y llega hasta Jalisco.

Asimismo, cuenta con polos de desarrollo entre los que destacan Apaseo El Grande, San Francisco del Rincón, Silao, y Villagrán, los cuales representan centros motrices para la desconcentración industrial con un patrón indicativo de especialización en actividades agroindustriales, tales como carne y lácteos, preparación de frutas y legumbres, molienda de nixtamal, cuero y calzado y otros productos alimenticios y de vestir.

¹¹⁶ Estos municipios se destacan por el desarrollo de industrias como la motriz y alimenticia. Su productos principales son lácteos y derivados de la leche, carnes frías y legumbres, preparación de frutas, molienda de nixtamal, aceites y grasas comestibles; fabricación de desodorantes, aromatizantes e insecticidas, alimentos para animales, construcción de maquinaria e implementos agropecuarios, productos metálicos, maquinaria y equipo; y sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico.

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

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, les inducen a sembrar lo que ellos requieren y les aseguran la compra de la cosecha (Steffen y Echanove, 2003:121-148).

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 riego. La mitad de estas últimas se ubican en dos distritos de riego que utilizan aguas superficiales del complejo Lerma-

Chapala (Alto Lerma y La Begoña) en tanto que en el resto de las áreas de riego utilizan agua del subsuelo¹¹⁷.

No obstante, cabe mencionar que a pesar de su aptitud productiva, de acuerdo con el diagnóstico biofísico de la Dirección de Manejo Integral de Cuencas del Instituto Nacional de Ecología, 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 cárcavas¹¹⁸. Asimismo, 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.¹¹⁹

Las condiciones naturales del estado 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

En cuanto a la actividad forestal, se cuenta con 150,000 hectáreas arboladas en el estado, de las cuales el 50% son susceptibles de explotación regulada. Sin embargo, la

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ La erosión por cárcavas es un proceso de remoción concentrada de suelo mediante la formación de cárcavas que, además de reducir las posibilidades de restauración de la cobertura vegetal, incrementan los sedimentos en cuerpos de agua. La erosión eólica implica un proceso de pérdida superficial de suelo por acción del viento. Este proceso, además de la pérdida de suelo tiene importantes efectos en la salud de la población aledaña (INE, 2003).

¹¹⁹ 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.

sobre-explotación ha provocado la extinción gradual de importantes especies como el encino, el pino y el oyamel. El alto grado de deforestación ha ocasionado el deterioro de la capa vegetal, el incremento del área erosionada y la extinción de la fauna.

El conjunto de estas condiciones ofrece diversas oportunidades para el desarrollo económico de la región con impacto positivo en 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.

b) 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.

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, a nivel estatal y municipal quedan establecidos como mecanismos de participación ciudadana 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 (art. 21, 22 y 23). A nivel municipal, la Ley Orgánica Municipal establece que los municipios pueden adoptar estos mecanismos en sus respectivas jurisdicciones (Art. 14 y 15). Sin embargo, hasta la fecha, estos mecanismos no han sido utilizados en la práctica, ni a nivel estatal ni a nivel municipal.

Asimismo, 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. (Arts. 38-42).

La formalización de los canales para la participación ciudadano se verifica durante la administración de Lic. Juan Carlos Romero Hicks (2001-2006) al reformar el marco

jurídico para la planeación. Con el propósito de fortalecer la estructura del COPLADEG y el esquema de representatividad social a través de los Consejos Regionales y Sectoriales se reforma la Ley Orgánica Municipal y se expide Reglamento de la Ley de Planeación. Asimismo, se refuerza la obligación de que tanto el COPLADEG como los Consejos Regionales y Sectoriales se integren mayoritariamente por representantes sociales con el propósito de asegurar la inclusión real de este sector en la toma de decisiones.

Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico sobre participación social (Barroso, 2009), los principales problemas que han limitado el desempeño de estas estructuras se encuentran precisamente en la parte social, ya que los representantes carecen de un perfil adecuado 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, la Ley Orgánica Municipal también señala que el ayuntamiento debe establecer los mecanismos para que los diferentes sectores sociales participen, *mayoritariamente*, en el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM). 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 (arts. 98-103). Esta ley señala que los Ayuntamientos deben promover la participación social para el desarrollo económico del municipio, apoyar programas de capacitación y organización para el trabajo de sus habitantes, además de formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes (Art. 69).

En general, a nivel municipal, el COPLADEM funciona 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. Asimismo, tienen escasa presencia social tratándose de evaluar la implementación de los Planes Municipales de Desarrollo¹²⁰. En ocasiones, estos Consejos se renuevan bajo criterios e intereses 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...”¹²¹

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

¹²⁰ 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.

¹²¹ 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.

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 cuando el desempeño es positivo o, en caso contrario, modifique el rumbo.

El Diagnóstico Municipal de la Gestión Municipal en Guanajuato realizado por la UAM –Xochimilco en 2000 señala que de los 46 COPLADEM, sólo 23 de ellos muestran resultados consistentes en relación con a) atención de demandas, b) vinculación con ciudadanos y grupos sociales y c) utilidad del Consejo para la Planeación Municipal. De estos, 5 se desempeñan muy bien, 9 bien, 7 regular y 2 lo hacen mal. El resto de los municipios (23) presenta inconsistencias en los dos primeros indicadores, lo que implica una evidencia de su incapacidad para integrar la participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno (Arévalo, et.al., 2000:180)

Según el diagnóstico de Barroso (2008), existe una correlación positiva entre una mayor institucionalización de la participación ciudadana en los COPLADEM y los municipios urbanos e industrializados; en tanto que los municipios más rurales y rezagados se observa una simulación que mantiene un esquema vertical de gobierno. Asimismo, destaca que aún cuando existe una participación significativa de representantes sociales, el bajo perfil de quienes acuden, en términos de *conocimiento técnico y capacidad organizacional*, hace de su participación una acción meramente presencial que se limita a validar las decisiones del gobierno local tomadas unilateralmente.

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

servicios¹²² En todo caso, éste debe ser aprobado por el Ayuntamiento e incluido en el presupuesto municipal anual.

En la mayoría de los casos se verifica este nombramiento previa consulta pública con el propósito de evitar conflictos en las comunidades. Sin embargo, dado que no se trata de una elección derivada del voto democrático de la población, en Guanajuato estos actores son considerados representantes del gobierno municipal más que representantes sociales. No cuentan con un presupuesto asignado ni con un espacio formal para la discusión de los problemas rurales.

Sólo en ocasiones esporádicas éstos personajes pueden fungir como representantes sociales, pero en la mayoría de los casos, su rol principal es el ser representantes de la autoridad y auxiliares en la ejecución de programas o acciones de la misma. En este sentido, su existencia no modifica la ecuación del poder entre las decisiones de la cabecera municipal y las localidades de las áreas rurales como sucede en otros estados¹²³.

Finalmente, además del COPLADEM 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. Su integración y funcionamiento¹²⁴ 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.

Por el otro, encontramos los CMDRS, mandatados por la LDRS 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 estos espacios no están expresamente reconocidos. A diferencia de los CMR, aquellos cuentan con un reglamento interno

¹²² 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.

¹²³ Por ejemplo, en el estudio de Fox y Aranda (1996:49-50) se destaca que en el caso de Oaxaca, los delegados municipales fungen también como representantes sociales con capacidad de influir en las decisiones de los Ayuntamientos. Con lo anterior, aunado al requerimiento del programa Fondos Municipales de asignar la mayor parte del recurso en las localidades periféricas, se debilita el poder de las élites locales municipales a favor de estas.

¹²⁴ Estos aspectos de los CMR se explica en el apartado Participación y Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato en este mismo capítulo.

sancionado sólo por el Ayuntamiento, pero carecen de respaldo en el marco legal municipal y estatal¹²⁵. 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.

c) Instituciones para la Rendición de Cuentas y Transparencia en el Estado de Guanajuato

En términos de rendición de cuentas, transparencia y control social, en Guanajuato existen diversas instancias formales para auditar la gestión de la administración pública. Desde 1991 en la administración de Medina Plascencia se creó la *Secretaría de la Contraloría* con la que iniciaron los esfuerzos por profesionalizar la función fiscalizadora y por crear una cultura de transparencia en el ejercicio de gobierno. Esta instancia se fortaleció en la administración de Vicente Fox al asignar la titularidad de la agencia a un militante de un partido político diferente al PAN, y al ofrecer libertad de acción, al margen de presiones partidistas, para la denuncia y sanción de actos irregulares y corrupción.

Posteriormente, en la administración de Romero Hicks (1994-2000) se creó 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 materia¹²⁶. Asimismo, se creó 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.

¹²⁵ 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 ámbito rural que el CMDRS, en el cual participan principalmente representantes de organizaciones productivas.

¹²⁶ Durante este periodo se promovió la aplicación del enfoque de Nueva Gestión Pública para promover mayor eficiencia en la aplicación de recursos y, en teoría, para desarrollar estrategias que propiciaran la participación de la sociedad en la vigilancia de la administración pública. Sin embargo, más que un ejercicio compartido del poder de decisión, la participación del ciudadano se limita a la emisión de su opinión sobre la calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos. En congruencia con la teoría, al ciudadano se le considera un 'cliente' de la empresa/gobierno, más que un 'socio' o un agente con derecho a participar.

En materia de transparencia y acceso a la información, el gobierno de Guanajuato presentó ante el Congreso Estatal la iniciativa de ley para la *Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato* desde 2001, misma que fue expedida en 29 de julio de 2003¹²⁷. Su promulgación, según la *exposición de motivos*, obedeció a la necesidad de abrir espacios para la participación ciudadana informada e impulsar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno. 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 municipios¹²⁸.

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 obligación.

Para 2007, la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) presentó el estudio “La Métrica de la Transparencia en México”, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, A.C.). En éste se analizaron los órganos garantes de la transparencia tanto en el ámbito estatal como federal y por primera vez, se midió el grado de acceso a la información en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en los Tribunales Superiores y en las ciudades capitales de los estados. En los tres conceptos medidos por este estudio (Información por Internet, Atención al usuario y Calidad de respuesta) el Congreso Legislativo obtuvo el primer lugar a nivel nacional y el Ejecutivo Estatal el cuarto lugar.¹²⁹

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 periodo¹³⁰. 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

¹²⁷ Esta ley estatal entró en vigencia apenas un año después de que, a nivel federal, se publicara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

¹²⁸ Durante el 2007 se registraron aproximadamente 13,700 solicitudes de información. El 85% de los solicitantes fluctúa entre los 20 y los 45 años. Por tipo de ocupación, el 17% son periodistas y el 40% empresarios.

¹²⁹ CIDE-IFAI (2008: 36-37).

¹³⁰ 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

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 ésta se encuentra muy limitada¹³¹.

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 relación con los aspectos de control y transparencia de la cuenta pública en los municipios y su capacidad y disposición para informar a la ciudadanía, el Diagnóstico de la UAM-Xochimilco establece que sólo 8 municipios fueron calificados con “muy buen” desempeño, 6 municipios con “buen desempeño”, 5 con desempeño “regular” y 10 con desempeño “deficiente” (Arévalo, et.al., 2000:183).

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. Sin embargo, 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. Cómo se verá en la siguiente sección, en esta situación se encuentra el CMR, cuya función consiste en colaborar con el municipio en la identificación de necesidades y priorización de obras públicas para infraestructura, pero sus atribuciones se debilitan en términos de rendición de cuentas:

¹³¹ El Diagnóstico de la UAM-Xochimilco señala que sólo el 3.7 de los funcionarios encargados de esta materia ofrecieron una respuesta completa y correcta del proceso de contraloría, 35% lo hicieron de manera incompleta pero aceptable, el 19% ofrecieron una descripción vaga y el 42% restante respondió en forma negativa o sin conocimiento alguno. (Arévalo, et.al.2000:184)

“Ya nomás venimos aquí pa’ validar lo que ellos se les da la gana, y mire, al principio venía el presidente, luego los directores, y ahora nos mandan a la secretaria... pa’ qué se queja uno si no hay quien resuelva.”¹³²

Por otro lado, no es una práctica común que en las localidades existan personas interesadas en hacer supervisión de las acciones comprometidas por el gobierno local. Debido a sus limitantes institucionales, cuando se identifican anomalías, difícilmente se denuncian por los canales correspondientes. De acuerdo con la entrevista realizada a varios integrantes del CMR en San Luis de la Paz, no existe confianza en que las instituciones sancionarán a los responsables de las acciones, “...como se supone que deben hacerlo...”, además perciben que una actitud de este tipo, en última instancia, podría ser contraproducente en la posterior asignación de proyectos para la comunidad.¹³³

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.

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, ante la ausencia de un respaldo legal que sancione el incumplimiento de las acciones que sí han sido aprobadas colectivamente.

¹³² Observación del desarrollo del CMR en San Luis de la Paz, FECHA, Auditorio Municipal.

¹³³ Entrevista a representantes de polo integrantes del CMR de San Luis de la Paz, 18 d marzo del 2008, Auditorio Municipal.

d) Participación y Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato

Desde 1995, el marco jurídico estatal incorporó experiencias obtenidas hacia finales de los ochenta a través del Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994)¹³⁴. En Guanajuato, el punto de inflexión hacia una perspectiva horizontal de las relaciones entre gobierno y sociedad se ubica en la administración del Ing. Carlos Medina Plascencia. Congruente con la ideología liberal de su partido, impulsó diversas acciones basadas en una “concepción humanista” de la acción de gobernar, incorporando innovaciones en la organización con énfasis en la apertura a la participación social para la toma de decisiones en materia de desarrollo local. Estos espacios se multiplicaron para discutir asuntos relacionados con el desarrollo económico y en materia urbana, pero también surgieron rutas alternativas para el desarrollo en el ámbito rural. En el informe del primer año de su gobierno, Carlos Medina Plascencia (1991-1994), señaló que:

“el campo exige una organización tutelar, generosa y responsable para dar orientación y eficacia en el trabajo a quienes no han trabajado libremente hasta capacitarlos como productores autónomos”...”la función del Estado bajo esta ideología es crear las condiciones para facilitar la producción. Es el propio productor quien debe buscar su desarrollo integral autonomía e independencia, teniendo como motor la libertad y la solidaridad, no un Estado paternalista”... “es necesario dejar que la sociedad se convierta en responsable de su propio destino”¹³⁵

Es en este periodo cuando surgen los CMR. El énfasis de la participación social se puso en la planeación para el desarrollo rural con la creación de una estructura de organizaciones de base, constituida con 4 mil 242 consejos comunitarios en el estado. A su vez, un representante de cada consejo comunitario elegido por su comunidad participa como miembro del Consejo de Polo de Desarrollo correspondiente.¹³⁶ Finalmente, en cada uno de los Consejos de Polo se elige a un representante y a su suplente, los cuales representarán a la población del polo correspondiente en el Consejo

¹³⁴ El PRONASOL fue el principal programa que apuntaló el cambio en el modelo de desarrollo para el campo en la administración de Carlos Salinas de Gortari, en su discurso se eliminan los postulados revolucionarios, el corporativismo y el clientelismos en el que se sustentaron los regimenes presidenciales posrevolucionarios, y reivindica la participación de las comunidades rurales en las decisiones de inversión en materia productiva y social (Ver capítulo III).

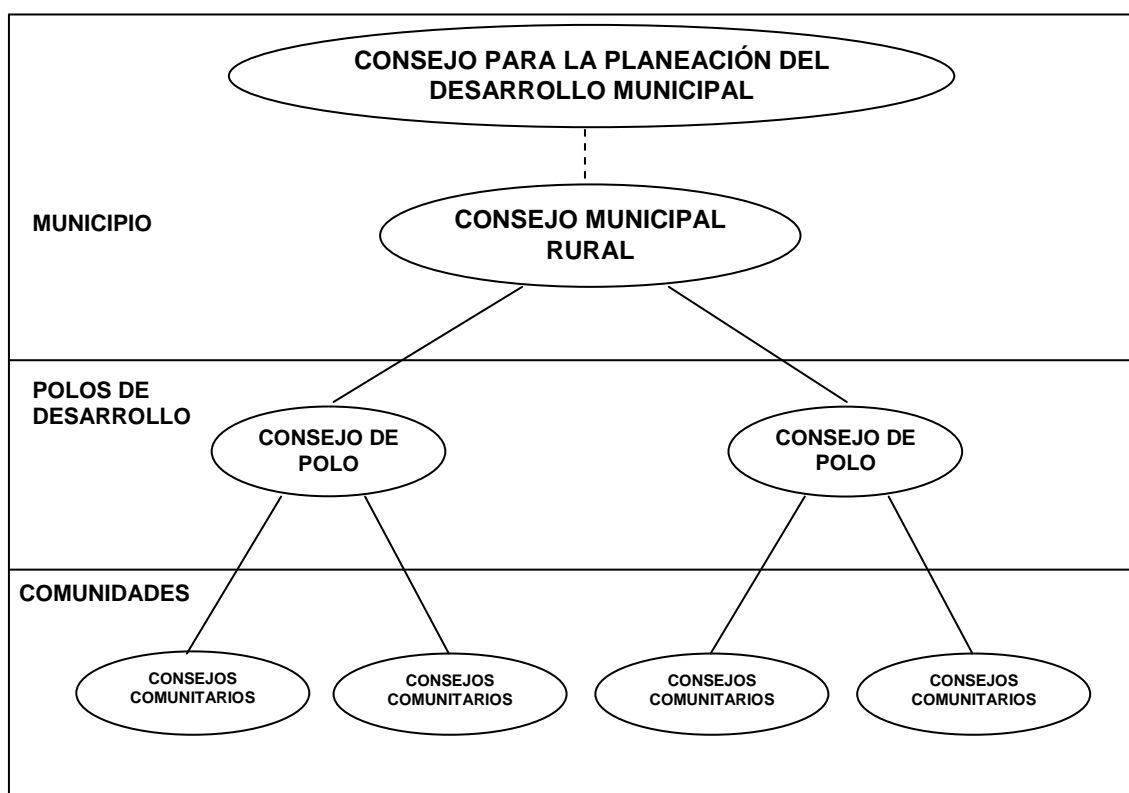
¹³⁵ Carlos Medina Plascencia, I Informe de Gobierno (1992). Citado en Serrano, et.al. (2003)

¹³⁶ Los Polos de Desarrollo se definieron al interior de cada municipio considerando las localidades cuyo dinamismo económico y social destacaba en cada región. El Consejo de Polo es una estructura territorial en la cual confluyen todos los integrantes de los Consejos Comunitarios que comparten características similares en distancias, caminos, vías de acceso, usos y costumbres, etc. y que se reúnen periódicamente para revisar, analizar, definir, priorizar e integrar propuestas de inversión que contribuyan al desarrollo integral de los habitantes de las comunidades asentadas en el mismo (Artículo 3 del Reglamento del CMR, 2005).

Municipal Rural (Figura No. 4). Los representantes duran en su cargo tres años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

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.

Figura No. 4
Integración de los Consejos Municipales Rurales
Estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento del Consejo Municipal Rural (2005).

El objetivo señalado al formar esta estructura fue “fomentar una auténtica participación ciudadana para construir alternativas de gestión para el desarrollo de cada región”¹³⁷. La idea fue fomentar una cultura de participación activa y consciente entre los habitantes

¹³⁷ En el IV Informe de Gobierno Medina Plascencia señaló la importancia de reconocer el valor potencial de la persona para mejorar su calidad de vida y la libertad para decidir sus actividades productivas. En la medida que son los productores los que mejor conocen su realidad, estos deben involucrarse abiertamente en las decisiones sobre su propio desarrollo.

de las comunidades rurales, de tal manera que éstos pudieran fortalecerse y alcanzar un espacio en la figura de los COPLADEM.

Actualmente, algunos municipios definen el objetivo de los CMR en términos del fortalecimiento de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones en materia de desarrollo rural: El objetivo del CMR es “...promover en las comunidades rurales del Municipio, un desarrollo integral, armónico y sustentable, donde sean sus propios habitantes los impulsores de su desarrollo a través de un proceso de participación, organización y planeación que tenga como prioridad la estrategia de regionalización a través de los polos de desarrollo” (Artículos 2 y 4).¹³⁸

En tanto que, para otros municipios como Apaseo el Alto, el objetivo es la organización de la sociedad rural en aras de una efectiva promoción del desarrollo rural¹³⁹, y en San Diego de la Unión, su reglamento señala que su objetivo es “...fortalecer la Administración Municipal, promoviendo, planeando y decidiendo, mediante un proceso de participación democrática y organizada, el Plan Municipal de Desarrollo Rural Integral”.¹⁴⁰

Estas diferencias muestran diferentes concepciones sobre la participación de la sociedad. En el primer caso, por ejemplo, la participación adquiere un carácter sustantivo. En los casos de Apaseo el Alto y San diego de la Unión la participación mantiene un rol instrumental. Independientemente de lo anterior, para el año 2000 existían 4,268 consejos comunitarios, la mayoría de los CMR estaban reglamentados y fueron reconocidos formalmente como la instancia consultiva del ámbito rural por los COPLADEM.¹⁴¹

Cabe destacar que el proceso de conformación de estos espacios no fue una tarea fácil. Según el estudio de Serrano (et.al., 2003:130-133) muestra que la participación no fluyó de manera espontánea. Fue necesario contratar promotores rurales para impulsar la participación de los habitantes y, en muchos casos, se observó una simulación de los procedimientos. Algunas veces con la intención de incrementar las oportunidades de acceso a servicios para las comunidades y, en otras, con la evidente intención de

¹³⁸ Reglamento del Consejo Municipal Rural del Municipio de Dolores Hidalgo (2005).

¹³⁹ Reglamento Interno del Consejo Municipal Rural del Municipio de Apaseo el Alto, Consultado (2009).

¹⁴⁰ Reglamento Interior del Consejo Municipal rural para el Desarrollo del Municipio de San Diego de la Unión (2001)

¹⁴¹ Lic, Ramon Martín Huerta (1999) V Informe de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural.

mantener un control político sobre los consejos. En consecuencia, el objetivo de inducir un proceso dinámico, de reflexión-acción para promover una conciencia crítica y autogestora en la sociedad rural, tal como lo propone la ideología de los enfoques participativos, fue una tarea que quedó incompleta y con importantes desafíos en el camino.

A nivel estatal, la coordinación de estos consejos se realizó desde el CEDEM (Centro Estatal para el Desarrollo Municipal), desde el cual se diseñó el Programa de Atención a Comunidades Rurales (PACR). Este incluyó la participación de las comunidades rurales en la toma de decisiones de inversión pública para el desarrollo social. La coordinación de este programa quedó a cargo de la Fundación para el Desarrollo Rural de Guanajuato, A. C. presidida entonces por Luis Fernández Godard (filial de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C.)¹⁴². Para su operación se asignaron 20 millones de pesos del presupuesto estatal y, para 1992, su financiamiento alcanzó los 270 millones de pesos.

Los principios de esta asociación civil coincidían con la ideología del nuevo gobierno sobre la necesidad de participación y organización social para fortalecer las capacidades autogestivas de los ciudadanos; de tal manera que, en la medida que el campesino ocupara un rol central en la toma de decisiones, dejaría de ser un objeto de la política para convertirse en un sujeto activo y promotor de su propio desarrollo.

En la práctica, este programa fue el primero en integrar en su diseño, la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil obtenida a través de sus acciones de educación ciudadana y desarrollo comunitario, para la implementación de los programas gubernamentales que promovían el desarrollo rural (Serrano, et.al. 2003)

Durante la administración de Vicente Fox como Gobernador de Guanajuato (1994-2000¹⁴³), el PACR se mantuvo a cargo de la nueva Secretaría de Desarrollo Agropecuario dirigida por Javier Usabiaga. En este periodo, se modificó el proceso de asignación de recursos convirtiéndose en sólo una partida de recursos para el municipio.

¹⁴² Medina Plascencia, siendo presidente municipal de León, Guanajuato (1989-1991), había encargado a esta misma organización la implementación del programa municipal de atención comunitaria, retomando los postulados del enfoque de planeación participativa en donde el gobierno determina el gasto y la comunidad planea las acciones de desarrollo.

¹⁴³ Recordad que el 7 de agosto de 1999, el Lic. Ramón Martín Huerta asume la gubernatura ante la solicitud de licencia presentada por Vicente Fox, para contender en las elecciones a la Presidencia de la República en julio de 2000.

El Fideicomiso Revocable de Inversión del Programa de Desarrollo Rural conocido primero como FINDER y FIDER después, se crea el 6 de marzo de 1996, mediante contrato con el Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. Posteriormente, Javier Usabiaga termina el contrato con la organización de Luis Fernández Godard en 1998¹⁴⁴ y el PACR se traslada a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano con el nombre de Fideicomiso para el Desarrollo Popular (FIDEPO)¹⁴⁵.

A partir de entonces, se financian únicamente proyectos para abastecimiento de agua potable, energía eléctrica y caminos rurales con una participación presupuestal del municipio de al menos el 50% de los recursos, para comunidades rurales mayores a 100 habitantes. Con esto se garantizó una asignación presupuestal exclusiva para ámbito rural. El propósito fue promover la organización comunitario, participativa y auto-gestiva de los CMR para la definición de los proyectos y acciones desarrollo rural.

En esencia, el modelo resultó un mecanismo innovador para impulsar procesos de desarrollo comunitario a nivel municipal, colocando en el centro la participación promovida por ONG's como Agentes de Desarrollo Local. Estas organizaciones resultaron actores relevantes para el programa por la confianza que éstas generaban entre los ciudadanos.

La administración compartida entre Vicente Fox y Ramón Martín Huerta continuó con la inercia descentralizadora de su antecesor, e impulsó el proceso de municipalización, un proceso que promovió la transferencia de servicios, recursos y atribuciones del nivel estatal hacia los municipios (CODEREG, 2000). En esta empresa, los esfuerzos se centraron en la planeación regional, el fortalecimiento municipal y el impulso de procesos participativos. Con este propósito se creó la Coordinación General para el Desarrollo Regional (CODEREG) que asumió las funciones del CEDEM y promovió una visión de planeación estratégica para el desarrollo. Este espacio definió tres vertientes esenciales para trabajar con los municipios: planeación del desarrollo, infraestructura y servicios (Cabrero, 2000). Sin embargo, a nivel comunitario se descuidaron las acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales de gestión, con lo que la promoción a la participación social se concentra en las zonas

¹⁴⁴ Pastrana Daniela "Un Hacendado en la Agricultura" La Jornada, 26 de Noviembre de 2000, Consultado el 20 de junio de 2008: <http://www.jornada.unam.mx/2000/11/26/mas-hacendado.html>.

¹⁴⁵ Respuesta y Anexo 4542 Petición de información Unidad de Acceso a al Información Pública de Guanajuato, 14 de mayo 2008

urbanas en torno a los principales servicios públicos y, a escala comunitaria pierde la fuerza alcanzada (Pastrana, 2008).

Como se mencionó anteriormente, en este periodo se enfatizó en la formalización de los mecanismos para la participación. En el ámbito rural, el PACR se mantuvo y el FIDEPO continuó siendo autónomo. Su ejercicio se mantuvo sujeto a la presencia del consejos ciudadanos (CMR), con lo que se pretende conservarlo lejos de los vaivenes de la administración pública estatal y municipal. Sin embargo, al igual que durante el gobierno de Fox, se descuida es el impulso a la participación comunitaria y la creación de capacidades autogestivas (educación y preparación) de las organizaciones de base.

En 2003, con la desaparición del Banco de Crédito Rural del Centro, se decide la extinción del FIDER y el 29 de noviembre de 2004 se firma el convenio correspondiente. Ante esta situación la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) modifica el procedimiento para aprobar y liberar los recursos a los 46 fideicomisos municipales considerando asignaciones históricas de los años anteriores, techo financiero del estado para el ejercicio en curso y monto anual autorizado por la SDSH para cada municipio¹⁴⁶. Posteriormente, se crea el Programa Fondo de Apoyo para la Infraestructura Municipal, vertiente Consejo Municipal Rural 2008, el cual mantiene la distribución de recursos a través del CMR.

Lo anterior muestra, a nivel estatal, la existencia paralela de dos visiones del desarrollo participativo, por un lado aquella que coloca en el centro a la comunidad y por otro, aquélla que promueve la toma de decisiones como resultado de una planeación estratégica que, si bien acepta la participación ciudadana, organizada a través de sus representantes, antepone el conocimiento técnico y el interés político en las decisiones de gobierno. Esta situación se acentúa como consecuencia de la falta de capacidades técnicas y organizativas entre los representantes sociales. En ambos casos, la participación social queda excluida en las etapas de evaluación y el control de las decisiones de inversión y de las acciones gubernamentales, ya que, aunque en algunos casos dichas funciones están enunciadas, no existen mecanismos institucionales adecuados para llevarlas a cabo.

Hasta ahora, el COPLADEG ha funcionado como un orientador en la formulación de políticas para el Ejecutivo Estatal al considerar los resultados obtenidos en los proceso

¹⁴⁶ Respuesta y Anexo 4542 Petición de información Unidad de Acceso a al Información Pública de Guanajuato, 14 de mayo 2008

de consulta y planeación participativa. Sin embargo, la participación en el diseño y formulación de políticas públicas aún es incipiente. En la mayoría de los casos, son los actores gubernamentales quienes determinan políticas, prioridades, acciones y medios.

Finalmente, en el ámbito rural existen otras instancias de participación social creadas por leyes o programas federales, como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, objeto de este estudio, o los comités de microrregiones del Programa de Desarrollo Local de SEDESOL, los consejos de microcuencas que responden al diseño del Programa Nacional de Microcuencas, los comités de participación del Programa Oportunidades y los conformados por el programa Hábitat, entre otros. 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)...”¹⁴⁷

El desarrollo rural bajo un enfoque territorial no sólo se centra en la actividad productiva agrícola y no agrícola, también incorpora aspectos de pobreza y atención a

¹⁴⁷ Sesión del CMR de San Luis de la Paz 18 de marzo de 2008, Auditorio anexo al Palacio Municipal

grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y adultos mayores), y aquéllos relacionados con la preservación de los recursos naturales. De acuerdo con Ceña, (1993) el Medio Rural “...es el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio y servicios) en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados...”. 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.

2. Proceso de implementación de la LDRS y el PDR en el estado de Guanajuato. Comparando el “deber ser” con la realidad.

A nivel nacional, el sector agropecuario representa el 5.8% del PIB en términos netos; pero considerando los múltiples encadenamientos productivos con el resto de las actividades económicas su peso relativo consigue incrementarse relativamente.¹⁴⁸ Respecto al PIB agropecuario, la actividad agrícola aporta el 70.3%, la ganadería el 22.9%, la silvicultura 5.7% y la pesca sólo el 4%.

La población económicamente activa en el país de de 59.01%¹⁴⁹ con un 93% de ocupación. El porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario se ha reducido tenuemente durante los últimos años. En el 2005, la población ocupada en el sector agropecuario fue de 14.86% de la población ocupada a nivel nacional, en tanto que para julio de 2009 fue de 13.4%. Tomando en cuenta estudios como el de Chávez Galindo (1999) esto se explica tanto en términos relativos, por el crecimiento propio de la población urbana, como por el flujo migratorio de la población rural hacia zonas urbanas del país o Estados Unidos.

En los últimos años, el sector agropecuario en México ha experimentado una reducción palpable, tanto en términos de oportunidades de financiamiento, como en la diferente

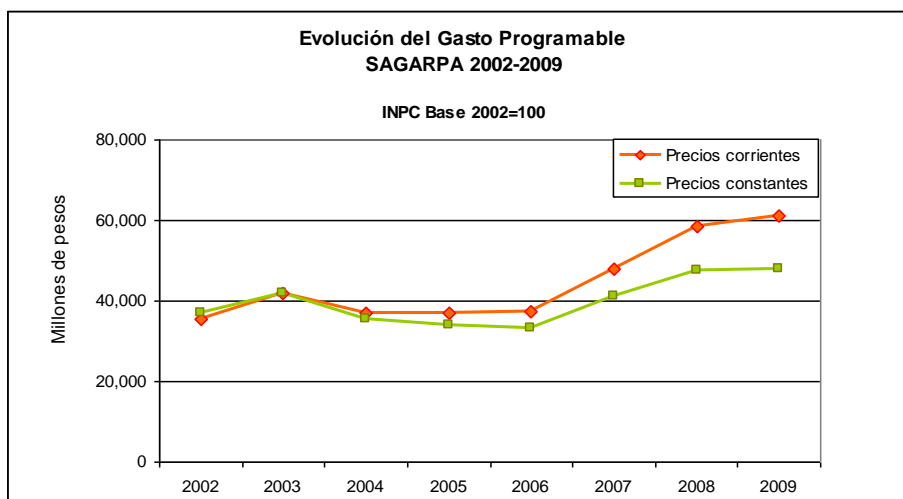
¹⁴⁸ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, 2004.

¹⁴⁹ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Población 14 años y más. Datos para julio de 2009.

orientación del gasto público canalizado al sector. Simplemente, en términos de crédito agropecuario, éste pasó del 53% del PIB del sector, al 20% en 2007, con un ligero incremento de 22.4% hacia el 2009¹⁵⁰. La reducción del crédito agrícola aunado a la disminución de los subsidios económicos implica un estancamiento en las oportunidades de inversión que afecta la productividad del campo.

En cuanto al gasto público, existe un cambio estructural que orienta las asignaciones directas al productor, la promoción de la inversión y la capitalización, así como un interés en proyectos de desarrollo tecnológico agrícola y en el fomento a la organización productiva y el desarrollo de capacidades de los actores rurales. En la siguiente gráfica se presenta la tendencia de la asignación presupuestal de SAGARPA como ramo administrativo en pesos corrientes y constantes. Se observa que si bien su presupuesto ha crecido en los últimos años, en términos reales prácticamente se mantiene constante. Así, aunque en términos corrientes ha superado el presupuesto que esta Secretaría recibió en 2002, en términos reales el incremento alcanzado respecto a ese año es de 29%

Gráfica No. 3



Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2002-2009

En un intento por describir resumidamente los problemas económicos más destacados del sector, aquéllos que siempre surgen en las discusiones como la causa de la

¹⁵⁰ Expresado en cantidades absolutas, mientras en el 2003 se destinaron 110,851 millones de pesos a través de instituciones financieras (Banca Comercial, FIRA, Financiera Rural y otros organismos nacionales e internacionales), para 2007 el monto se redujo a 78, 315 millones de pesos. Enrique de la Madrid, Director General de Financiera Rural (2008).

marginación en el campo y la insuficiencia productiva pobreza, se comentan los siguientes:

El primero es la dicotomía entre una minoría de agroindustriales y productores agrícolas, frente a una mayoría de campesinos cuyas condiciones de producción son de subsistencia y autoconsumo. Los primeros cuentan con amplias parcelas, con sistemas de riego y equipadas tecnológicamente, con capacidad de producción a mayor escala y acceso al crédito e información de mercados. Estos son los productores que exportan legumbres y hortalizas, que han podido generar relaciones de trabajo con el sector agroindustrial fortaleciendo sus cadenas productivas, desde la producción hasta la venta al consumidor.

Por otro lado, los campesinos, incluyendo pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, con sistemas de producción tradicionales, con tierras de temporal y de baja calidad destinada al cultivo de granos básicos como el maíz y el frijol, con parcelas menores a las 5 has y con escasa capacidad para adaptar nuevas tecnologías. Este grupo es el que enfrenta los problemas de acceso a información, a créditos para su capitalización y dependen de intermediarios tanto para la adquisición de sus insumos, como para la venta de sus productos, cuando éstos no son para autoconsumo. En su estructura productiva, autores como (Luiselli, 2007; De la Madrid, 2009; Robles, 1999) señalado que en el origen estos problemas se derivan de un exacerbado minifundismo, donde las parcelas son menores a las 5 has. Esta estructura en la propiedad obstaculiza el aprovechamiento de economías de escala en la producción, situación que se prevalece ante la incapacidad para organizarse e incrementar sus capacidades productivas para acceder a la asistencia técnica, a la capacitación y sobre todo la introducción de nuevas tecnologías y adopción de nuevas prácticas.

Finalmente, el tercer gran problema es el deterioro de los recursos naturales ocasionados por un manejo intensivo de la actividad agrícola y ganadera, así como el aprovechamiento “irracional” de los recursos forestales¹⁵¹. A esto se suma la escasez de agua derivada tanto de periodos de sequía (que han aumentado respecto a la tendencia histórica) y la sobreexplotación de los acuíferos. Esto impacta esencialmente a los

¹⁵¹ Actualmente, el 35,7% del territorio nacional esta ocupado por selvas y bosques, el 44% por matorrales y pastizales y sólo el 19.5% se dedica a cultivo y otros tipos de vegetación. Sin embargo, se ha calculado que el 45% del territorio en México presenta condiciones de degradación ocasionada por la práctica de ganadería extensiva, el uso intensivo de maquinaria, aplicación de fertilizantes químicos, deforestación y erosión eólica y erosión hídrica. De acuerdo con INEGI (2006), en el periodo 2000-2006 se reforestaron 1'407,974 has. alcanzando apenas un promedio de 200 mil has por año.

agricultores con riego de pozo, quienes deben incurrir en costos muy altos en energía para la extracción de agua, cada vez a mayor profundidad.

Todo esto 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. Se calcula que en estas regiones, 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 empleo. El 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.

En consecuencia, 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. 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).

No obstante, comienza a emerger una discusión entre a dos alternativas de acción para el Estado que hasta ahora se habían mantenido complementarias, pero que, en un contexto de escasez de recursos, se perfilan cada vez más como alternativas excluyentes, estas son: incrementar los rendimientos productivos y el ingreso de la población rural a través de la modernización tecnológica del campo y la organización económica de los productores o a través del incremento presupuestal de las políticas de sociales para compensar a la población en pobreza extrema, los cuales no necesariamente consiguen, sino atacar los síntomas de la pobreza sin atender la causas desde su origen.

Con la promulgación de la LDRS, en México se adopta un 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.

Finalmente, un elemento que sustenta este modelo es la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización hacia las entidades federativas y sus municipios. Retoma el impulso descentralizador, iniciado desde 1996 con la creación de *Alianza para el Campo* en su ejecución federalizada y basa sus resultados en la existencia de una sociedad civil rural consolidada con capacidades organizacionales y técnicas para participar en dos momentos clave del proceso decisional. El primero apunta al conjunto de conocimientos y recursos para construir colectivamente soluciones factibles desde el punto de vista técnico, y viables en términos de su inserción al mercado local o regional. El segundo momento es 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 las soluciones establecidas.

Como se verá en las siguientes secciones, la LDRS crea un conjunto de instituciones para la participación de los actores productivos y sociales involucrados en el ámbito rural y, siguiendo los principios de *descentralización*, *co-inversión* y *atención a la demanda*, logra derivar, del Programa de Desarrollo Rural una vertiente de ejecución municipalizada. Como resultado de este análisis se destacan los incentivos que se derivan de la implementación del mismo y su impacto en el funcionamiento y desempeño de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

En la primera parte se examina el programa de *Alianza para el Campo* (APC) con el propósito de ubicarlo en el contexto federal y poder determinar cuál es su peso específico 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.

a) Alianza para el Campo en el Estado de Guanajuato

Alianza para el Campo es un programa que pretende alcanzar la integralidad a partir de su incidencia en áreas de fomento económico, innovación tecnológica e investigación, y sanidad e inocuidad agroalimentaria. Su apoyo no queda restringido a las actividades agropecuarias sino que alcanza, a través de diferentes subprogramas, actividades no agropecuarias dirigidas a fortalecer el ingreso de la población rural (aunque como veremos, con un escaso presupuesto). De acuerdo con las condiciones del contexto nacional, el reto es impulsar la competitividad, el fortalecimiento de cadenas productivas, contribuir en la sustentabilidad de los recursos y fortalecer las acciones que induzcan la reconversión productiva en dos sentidos: priorizar cultivos en los que el país puede construir ventajas competitivas sostenibles, y favorecer la diversificación productiva en regiones con alta siniestralidad en cultivos. Asimismo, el programa contempla la necesidad de un acompañamiento profesional para asegurar la inversión y el impulso de organizaciones productivas.

Los instrumentos de política derivados de este programa federal son:

- 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 iniciado en la administración de Zedillo en 1996, se componía, a su vez, por diferentes subprogramas que otorgaban apoyos para actividades agrícolas, ganaderas y de desarrollo rural. A partir de entonces registró un crecimiento que alcanzó, para el 2000, la cifra de 40 subprogramas, lo cual obligó a una reorganización de los mismos.

A partir de entonces inicia un proceso de compactación y ordenamiento de los subprogramas de APC estableciendo como objetivo general *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el*

fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo al campo”¹⁵²

En este proceso destacaron acciones para la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a proyectos productivos propuestos por los propios productores y el fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas y organizativas de los actores rurales. Sus objetivos específicos son organización económica, fomentar la inversión rural de los productores, desarrollar capacidades de la población rural y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera.

Con este propósito, los subprogramas de APC se definen a partir de las siguientes áreas de acción:

Cuadro No. 16 Áreas de Acción del Programa Alianza para el Campo 2004-2007	
1. Fomento Agrícola	<ul 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	<ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollo Ganadero b. Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales c. Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuario
3. Desarrollo Rural	<ul 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	<ul 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

¹⁵² Artículo 6 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo (SAGARPA, 2003)

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. Posteriormente, en el 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% (esta proporción crece al 50% a partir de 2004) 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.

Así, tenemos que, por ejemplo, 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>			
<p align="center">Programas de Alianza para el Campo por Unidad Administrativa Responsable</p>	<p align="center">Distribución presupuestal de APC (Millones de pesos)</p>	<p align="center">APC como % del presupuesto total de la unidad administrativa responsable</p>	<p align="center">% respecto al total del programa APC</p>
<p>Fomento Agropecuario Subsecretaría de</p>	<p>2,216.1</p>	<p>22%</p>	<p>30%</p>

Agricultura			
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%
Acuacultura 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).

De acuerdo con las reglas de operación, 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.

<p align="center">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</p>						
Especial Concurre nte de	SAGAR PA	Alianza Para el Campo	SUBPROGRAMAS PAPIR 70%* PROFEMOR 20%* PRODESCA 10%*	FEDERATIZACION (Asignación distribuida entre Municipios)	Federaliz ados (Asignación distribuida entre Municipios)	Municipal lizado (Asignación distribuida a

			Programa de Desarrollo Rural (PDR)		
				50%	50%
		100%	30.69%	15.34%	15.34%
	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
<p>* 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.</p>					

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

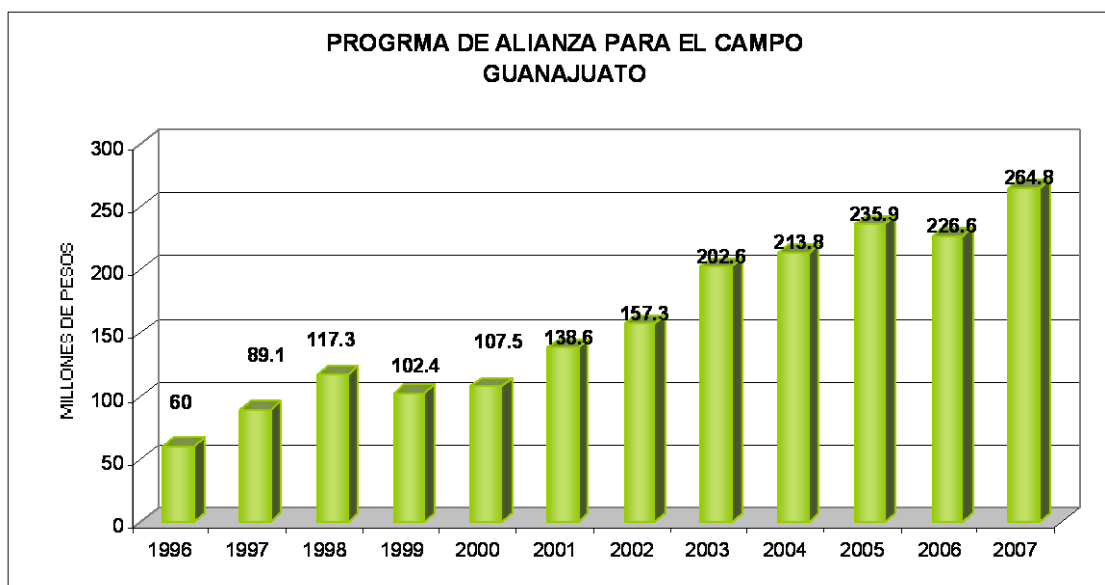
De acuerdo con el Cuadro No.18, el PDR absorbe el 30.69% de APC, pero este representa el 4.16% del presupuesto total de SAGARPA y sólo el 1.27% del PEC. De lo anterior se deduce que, en realidad, la capacidad de decisión de los CMDRS se realiza sobre, aproximadamente, el 15.34% de los recursos del PDR de APC, o el 2.08% de los recursos programables de la SAGARPA y, en consecuencia, sobre el 0.64% del total de recursos del PEC¹⁵³. 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.

La Gráfica No. 4 muestra el monto de los recursos que ha recibido el Estado de Guanajuato desde 1996, por concepto del *Alianza Para el Campo* en su operación federalizada. Estos recursos incluyen, además del PDR, los recursos de Programas de Fomento Agrícola, Ganadero, Sanidad Agropecuaria y los correspondientes al Sistema Nacional de Información para el DRS (SNIDRUS). Así, durante los cuatro últimos

¹⁵³ 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.

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.

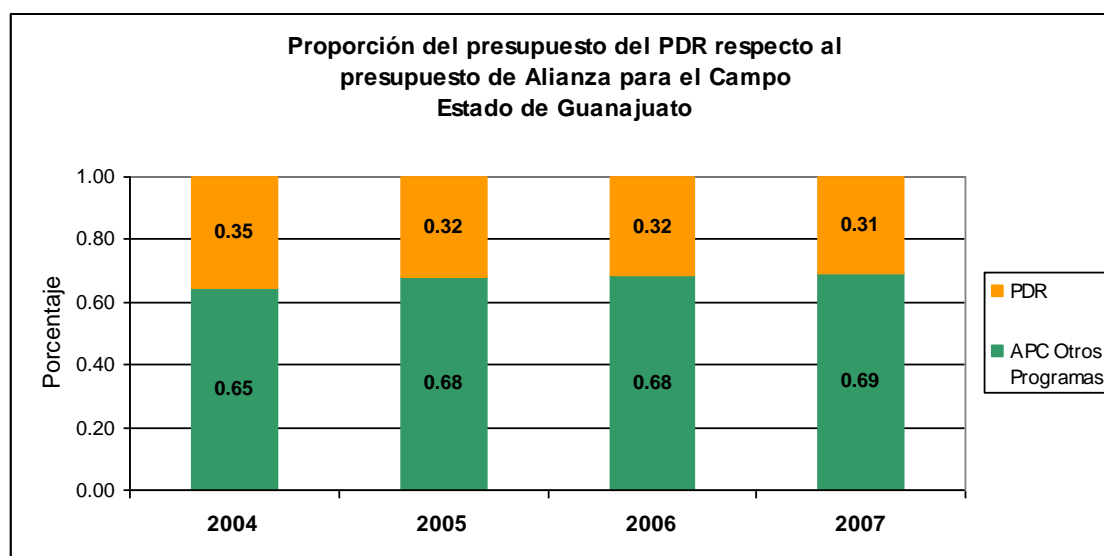
A nivel estatal, el presupuesto que recibe del APC es determinante, pues constituye la mayor parte de los recursos del estado destinados al sector productivo agropecuario. Por ejemplo, para el 2007, el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable representó aproximadamente el 70% del total del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Guanajuato. En consecuencia se observa que el presupuesto propio asignado por el gobierno del estado es relativamente menor. Sólo puede operar de manera independiente el 20% de los recursos, ya sea por su cuenta o en convenio con los municipios. Estos en 2007 fueron los siguientes¹⁵⁴:

- ✓ Modernización de mercados agropecuarios
- ✓ Programa estatal de bordería
- ✓ Rehabilitación de caminos saca-cosechas
- ✓ Programa Estatal Forestal
- ✓ Programa de apoyo a la adquisición de insumos agrícolas

¹⁵⁴ Respuesta a través del FESI-Guanajuato firmada por Gilberto Martínez León, Director de Planeación e Informática de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

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%.

Gráfica No. 5



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

b) El Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guanajuato

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)¹⁵⁵. Hasta ahora, se ha reunido, en promedio, tres veces al año desde

¹⁵⁵ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 29 de octubre de 2002

2003¹⁵⁶. 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.

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 CMDRS¹⁵⁷. 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

¹⁵⁶ Anexo Petición de Información 5534, Unidad de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato 11 de noviembre de 2008.

¹⁵⁷ 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.

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
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, Gto., A.C.	Presidente
Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública, Guanajuato. Anexo a la Respuesta de Solicitud de Información Folio 5534.		

En el marco legal, el Consejo Estatal para el DRS debe 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 (DDR). Está facultado para dictaminar la viabilidad técnica de los proyectos económicos que presenten los productores, con la aprobación ambiental de la autoridad estatal correspondiente, cuando sea necesario.¹⁵⁸ El Consejo Estatal es responsable 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. Así, los CEDRS constituyen un espacio socio-estatal que define la agenda de lo rural en el contexto de la planeación de desarrollo estatal a través del COPLADE.

¹⁵⁸ 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.

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.¹⁵⁹ 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”¹⁶⁰.

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.¹⁶¹

c) Los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato

En relación con los Consejos Distritales, la LDRS determina que éstos son instancias consultivas y de planeación que deben contribuir en la articulación territorial de programas, dar coherencia a las políticas públicas de desarrollo en el territorio y mediar la comunicación entre los municipios y el Gobierno estatal (Art. 31 Fracción I, LDRS). 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

¹⁵⁹ Artículo 74 de las Reglas de Operación de Alianza para el campo, 2005 (SAGARPA, 2005)

¹⁶⁰ Respuesta 6594, Unidad de Acceso a la Información Pública, Estado de Guanajuato, 25 de junio de 2009.

¹⁶¹ Respuesta de Solicitud 6727 de la Unidad de Acceso a la Información Pública, Estado de Guanajuato, 17 de julio de 2009

para iniciar preparativos hacia una planeación regional, con resultados poco significativos¹⁶².

Los Distritos de Desarrollo Rural son autoridades administrativas cuya función es operar los programas públicos, diseñados por la SAGARPA en las demarcaciones espaciales que han sido limitadas territorialmente, carecen de autoridad política y de legitimidad social. Por tanto, los Consejos Distritales son espacios que se abren para la concertación entre autoridades municipales y representantes de organizaciones privadas y sociales, de tal manera que puedan decidir acciones de desarrollo regional coordinadas entre sí. Estos Consejos, al ser instancias de planeación en las que confluyen diversos ámbitos de gobierno, legalmente no pueden contar con partidas presupuestales para ejecutar sus acciones. Por lo tanto, los acuerdos sobre inversiones deben ser decididos en el marco de las atribuciones y presupuestos de las dependencias federales y estatales participantes. Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida en las entrevistas realizadas, se observa que la lectura de los actores potencialmente interesados es exactamente opuesta a lo establecido en la ley: su escaso poder de convocatoria se explica ante la carencia de un presupuesto específico sobre el cual pueda planearse y tomar decisiones.

Los actores entrevistados explicaron que la falta de interés por participar en estos espacios es la “inutilidad” de las sesiones, toda vez que, lo que requieren los municipios son recursos para realizar acciones. Es claro que, para las autoridades municipales y sus funcionarios públicos, la convergencia de recursos y esfuerzos institucionales no representa una solución real para los problemas de desarrollo regional. A nivel distrital, el diálogo se convierte en un diálogo de sordos. En primer lugar, a estas sesiones no asisten funcionarios públicos con facultades para tomar decisiones, y cuando lo hacen, se encuentran limitados por las propias reglas de operación de los programas¹⁶³.

“...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...”¹⁶⁴

¹⁶² Juan Ventura Ramírez, Coordinador Regional de CDDRS, DDR1 San Luis de la Paz, Entrevista en oficinas del DDR, 12 de marzo de 2008.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ 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.

Su margen de acción es limitado y consideran que la posibilidad de establecer compromisos para el ejercicio siguiente es tan remota que no vale la pena ocupar su tiempo en ello:

“Yo creo que tiene mas 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...”¹⁶⁵.

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”.¹⁶⁶

Finalmente, existe también un rechazo de los actores frente a los Consejos Distritales como intermediarios entre el municipio y el estado, pues en la práctica, en el Consejo

¹⁶⁵ Ma. Del Rosario Ordaz Lara, Dirección de Desarrollo Rural del Municipio de Dolores Hidalgo, Entrevista en su oficina, abril de 2008.

¹⁶⁶ Raymundo Arias, Jefe del Cader del Distrito de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, miembro del CMDRS, Entrevista en su oficina, abril 2008.

Estatad sólo participa el Delegado de SAGARPA y no hay representantes de Consejos Distritales.

“Sí, 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...”¹⁶⁷

De este modo, encontramos que los Consejo 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 gobierno¹⁶⁸.

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 y, en consecuencia pierde validez el principal objetivo de los CMDRS establecido por la LDRS, a saber: *Definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los programas sectoriales que se integran en el Programa Especial Concurrente* (Art. 26, LDRS).

¹⁶⁷ 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

¹⁶⁸ Antonio Ruiz García, Subsecretario de Desarrollo Rural, Oficina de SAGARPA, México, D.F. a 12 de Febrero de 2009,

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).

**d) 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 y actores sociales. Los primeros incluyen a funcionarios federales representantes de las dependencias que participan en la Comisión Intersecretarial de DRS que se encuentran en el municipio; funcionarios estatales nombrados por el Gobierno Estatal y autoridades y funcionarios del gobierno municipal involucrados en el desarrollo rural. 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 problemática del lugar o, de definir a los actores que pueden asumir este cargo frente a alguna circunstancia contingente. Así, la presidencia de los Consejos Municipales también puede recaer en el representante de la SAGARPA en el Estado, en un funcionario designado por el Gobierno del Estado o en el titular de los DDR que se encuentren en el municipio¹⁶⁹.

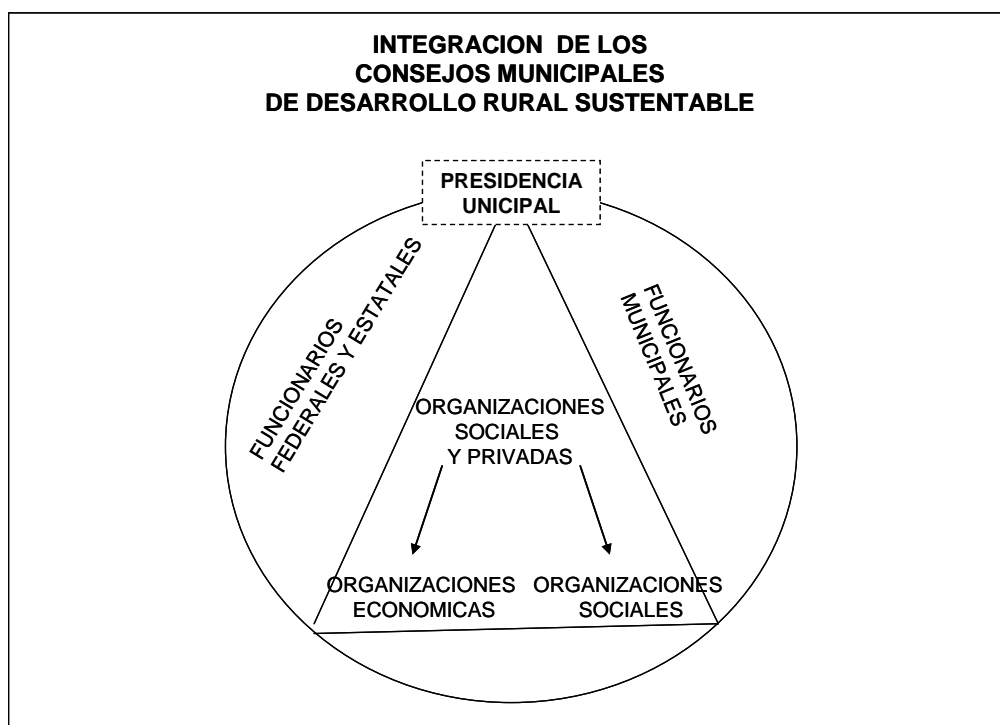
En el contexto actual, las reglas de operación del programa APC (SAGARPA, 2005) señalan que el gobierno municipal tiene como atribuciones (Art. 5 fracción V-BIS):

- 1) Suscribir el Anexo Técnico del PDR.
- 2) Coadyuvar en el cumplimiento de las reglas de operación y del Anexo Técnico.

¹⁶⁹ Artículo 11, Inciso 2 del Reglamento de la LDRS en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios (SAGARPA, 2004).

- 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.

Asimismo dispone que los miembros permanentes de los CMDRS serán: el Presidente Municipal, los representantes en el municipio de las dependencias federales participantes en la Comisión Intersecretarial de DRS, los funcionarios estatales designados y los representantes de organizaciones sociales y privadas de carácter social y económico. Según las Reglas de Operación de APC, los CMDRS cuentan con las siguientes atribuciones (SAGARPA, 2005):

1. En materia de operación.
 - a. Aprobar reglamento interno y definir calendario de sesiones (Artículo 5, V-BIS-A, inciso a.).
 - 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 articulación de políticas públicas
 - a. Definir la necesidad de convergencia entre las políticas públicas que intervienen en el ámbito rural y comunicarlas en los Consejos Distritales para que éstos las presenten ante el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (Artículo 26, LDRS).
 - b. Representar territorialmente al municipio en el Consejo Distrital correspondiente (artículo 29, tercer párrafo, LDRS)
 - c. Informarse sobre la oferta de programas públicos susceptibles de apoyar las actividades rurales en el municipio con base en las líneas estratégicas definidas en el plan.
 - d. Informar oportunamente a sus representados sobre la oferta disponible de los programas públicos federales y estatales.
4. 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)¹⁷⁰.

- 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 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. Pronto se dieron cuenta de que era prácticamente imposible lograr y mantener una participación activa y constante de todos estos actores. Al inicio se invitó a todas las instancias federales con presencia en la entidad y se les otorgó la categoría de miembros del consejo con voz y voto. Sin embargo, 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 principales razones de 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

¹⁷⁰ 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.

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 escapan 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)¹⁷¹. Sólo en el CMDRS de San Luis de la 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. Esporádicamente, se presentan funcionarios

¹⁷¹ 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).

responsables de Desarrollo Social o Fomento Productivo, Participación Ciudadana o algunos Regidores, pero sólo como invitados.

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.

Esta 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. Por otro lado, 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 aún 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 ambiental¹⁷². 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 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 municipales¹⁷³ 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.”

¹⁷² Sólo en el caso del CMDRS de Dolores Hidalgo participa una ONG ambiental (Salvemos al Río Laja).

¹⁷³ 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.

El impulso a los Consejos Municipales se originó cuando en 2003 se estableció a nivel federal, a través de las Reglas de Operación de *Alianza para el Campo*, que el 35% 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. En 2004, este porcentaje se elevó al 50%. Con ello, inició el proceso de municipalización del PDR a nivel nacional, cuyo propósito fue fortalecer la participación social en los municipios y asegurar un proceso de asignación eficiente y transparente (Toledo, 2005).

A partir de la operación municipalizada de los recursos del PDR de *Alianza para el Campo*, se abrieron oportunidades para que las decisiones sobre la orientación de los apoyos, considerando el tipo de población y las actividades productivas, se realizaran a nivel municipal, a través de los CMDRS. Para acceder a estos recursos, los municipios debían 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 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 2007.¹⁷⁴

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. En relación con la operación del PDR, los CMDRS dictaminan las solicitudes de proyectos productivos. En el inicio, los actores municipales tuvieron problemas para seleccionar los componentes con base en la demanda de los productores, para otorgar los apoyos sin que necesariamente existiera un proyecto realmente viable y, en su momento, ante un conjunto de demandas que no

¹⁷⁴ AGRODER, S.C. (2006:2). Programa de Desarrollo Rural: Informe de Evaluación Estatal. Guanajuato, 2005.

reunían los criterios establecidos, se vieron obligados a no ejercer integralmente los recursos de los tres subprogramas (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 el siguiente capítulo, 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.

Es importante señalar que, en el caso de Guanajuato, los CMDRS no cuentan con la legitimidad política y social suficiente para constituirse en la voz de los actores del ámbito rural. En gran medida, esto es una consecuencia de que coexisten con los CMR. Estos espacios surgidos de una política estatal a inicio de los noventa, han sido regulados formalmente y cuentan con un sistema de representación territorial más democrático.

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 en el territorio y la conveniencia de actividades productivas del sector primario de acuerdo con la aptitud de los recursos naturales del estado

Aun cuando el Estado de Guanajuato cuenta con un Ordenamiento Territorial aprobado desde 1999, este no es considerado en la planeación sectorial del Estado.¹⁷⁵ 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 correito 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...”¹⁷⁶

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

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ Ing. Jose Vargas, Coodinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, Entrevista realizada en su oficina, 12 de marzo de 2008

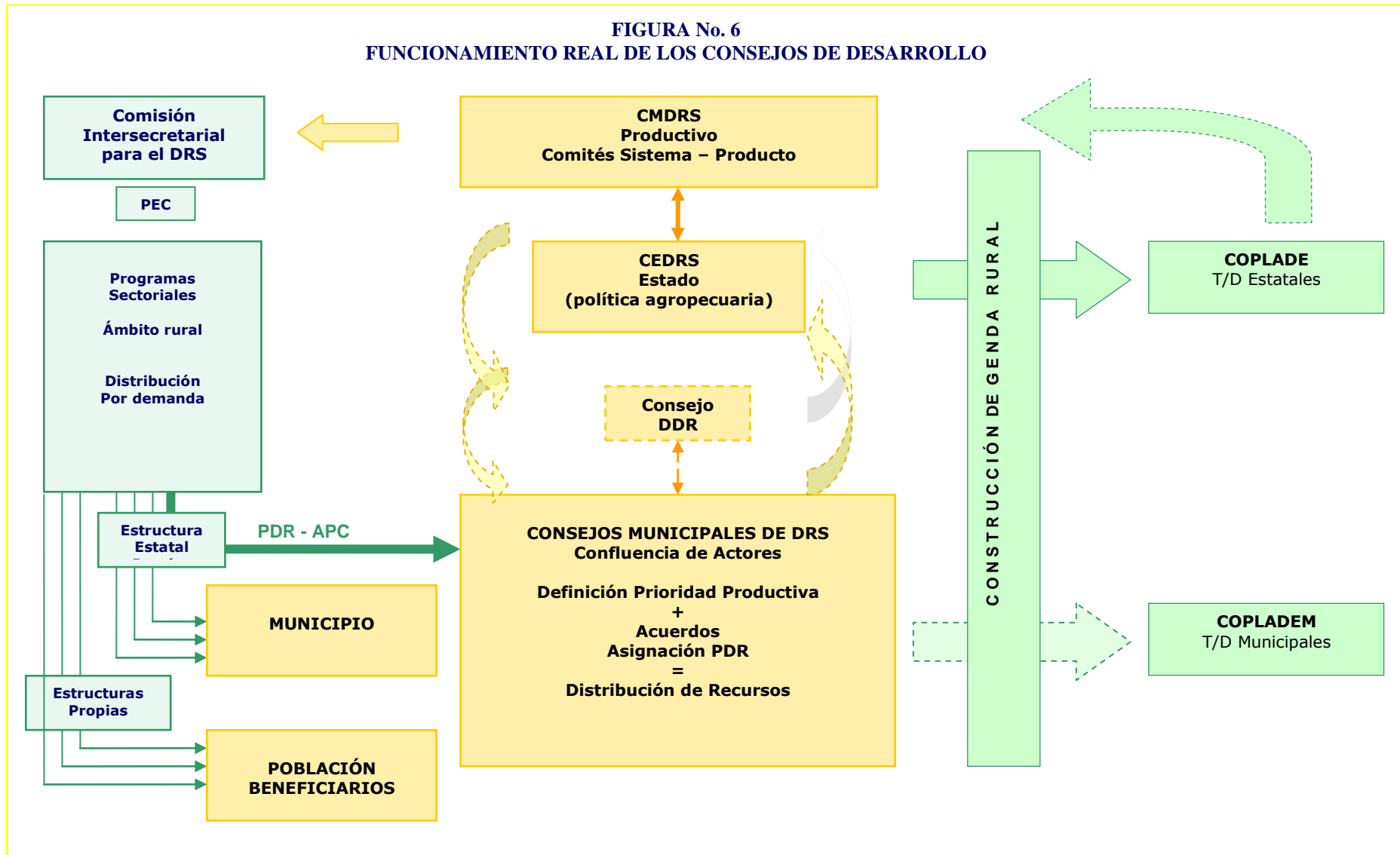
como instrumento de consulta para conocer la situación rural en el municipio. En realidad, no funcionan como referencia para dictaminar los proyectos presentados por los productores (pues prevalecen los criterios definidos en las reglas de operación) y tampoco son referencia en la elaboración los Planes 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 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.

Por lo anterior, 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 recepción que de ellos hacen los actores involucrados.

FIGURA No. 6
FUNCIONAMIENTO REAL DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO



3. El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo: Descentralización de decisiones y recursos a Estados y Municipios.

Hemos visto que en realidad la proporción de los recursos destinados específicamente al Programa de Desarrollo Rural a nivel nacional, es sumamente reducida y, por lo tanto, difícilmente podría tener, por sí mismo, un impacto determinante. Ahora proponemos hacer un ejercicio que nos permita conocer su implementación en el caso específico de Guanajuato, identificar cuánto recibe por concepto del programa *Alianza para el Campo* y qué proporción de estos recursos se destinan en realidad al PDR y cómo el estado distribuye el 50%, correspondiente a la operación municipalizada, entre sus 46 municipios.

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, el Gobierno de Guanajuato suscribe anualmente un convenio de colaboración con el Gobierno Federal. Por lo tanto, 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).

Los recursos a distribuir entre las entidades federativas (federalizados) de *Alianza para el Campo*, correspondientes al PDR representaron el 31% para el 2004, el 20% para el 2005 y el 50% para el ejercicio 2006. 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 fórmula queda como sigue¹⁷⁷:

$$ALCj = Base2006J + [Kdr AJ1 + Kpagrop BJ2 + Kdambiental CJ3 + Kdavalor DJ4] + Keficiencia EJ5$$

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) ¹⁷⁸	
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.

¹⁷⁷ SAGARPA, Fórmula 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.

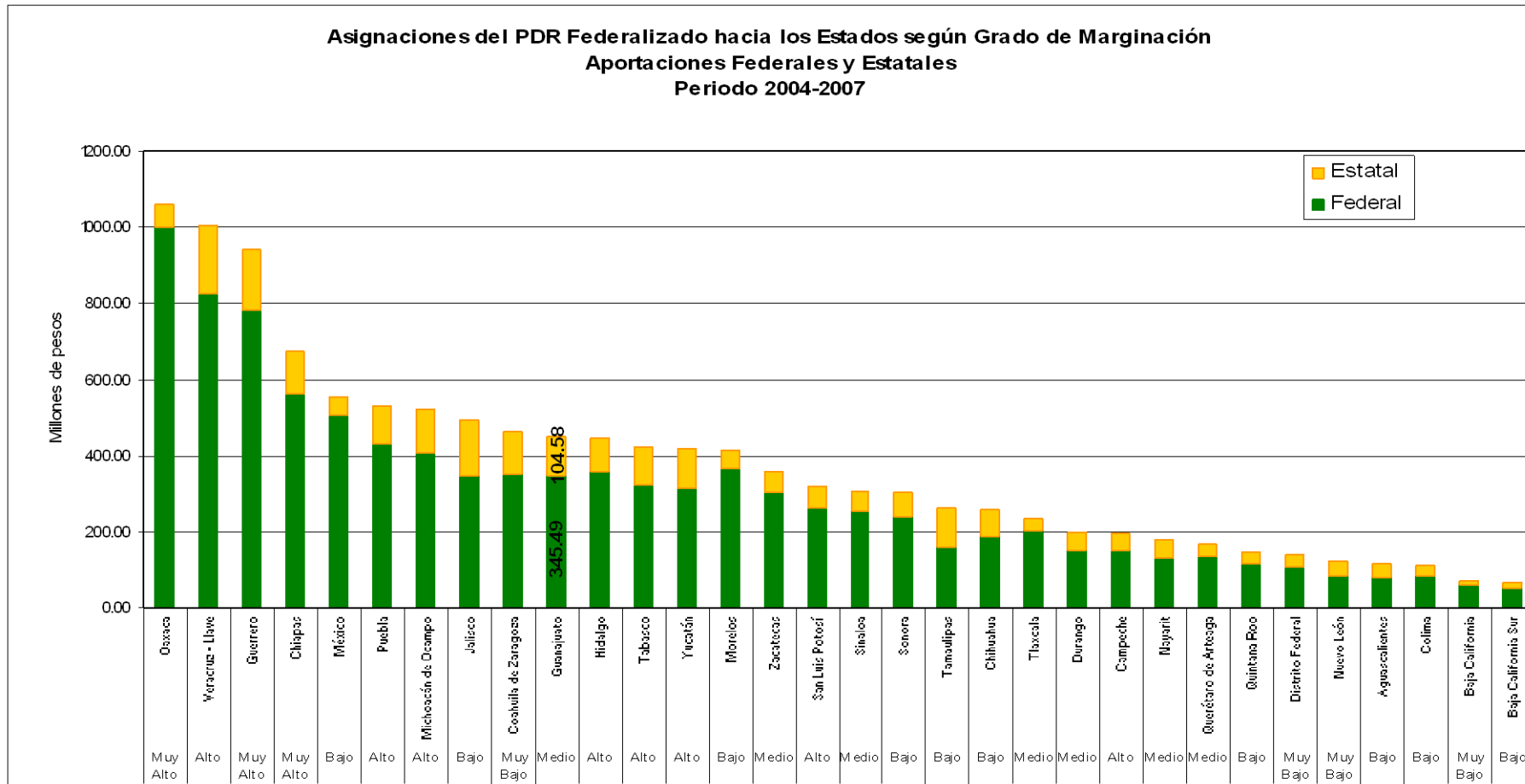
¹⁷⁸ Cada uno de estos montos se distribuye mediante fórmulas que toman en cuenta indicadores como población en comunidades de alta y muy alta marginación, unidades de producción rural, índice de desarrollo humano, ingreso de los hogares rurales, superficie de riego, superficie de temporal, unidad animal, 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.

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 esta comparación se observa también la aportación estatal realizada en relación con la aportación federal.

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 asignación¹⁷⁹.

¹⁷⁹ 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

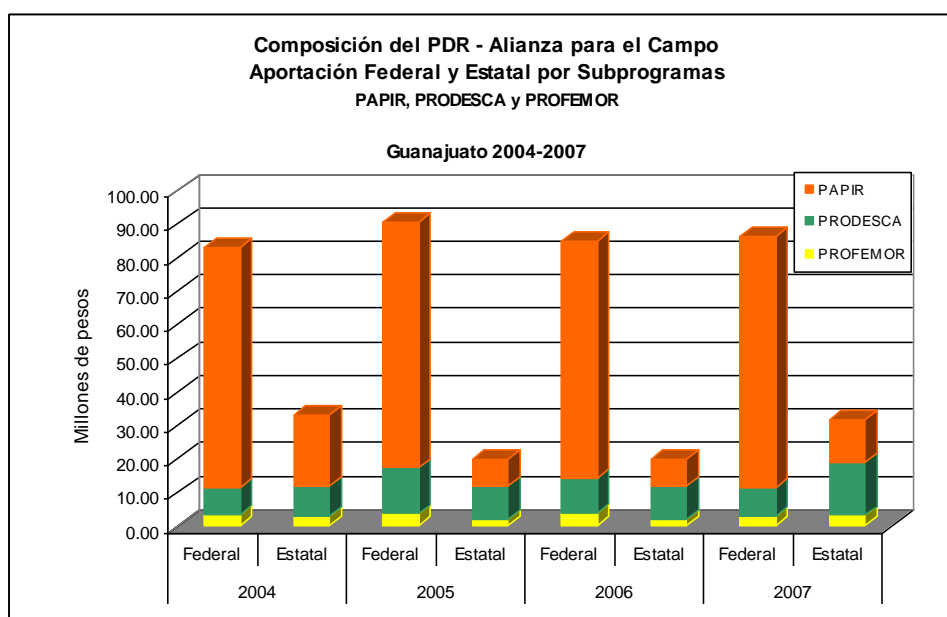


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SAGARPA a través de INFOMEX, 26 de junio de 2008.

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. Esto se explica por la fórmula establecida en las reglas de operación, en la que el gobierno federal condiciona la entrega de recursos para activos productivos, a un esfuerzo estatal orientado al desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional y fomento a la organización empresarial.

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.

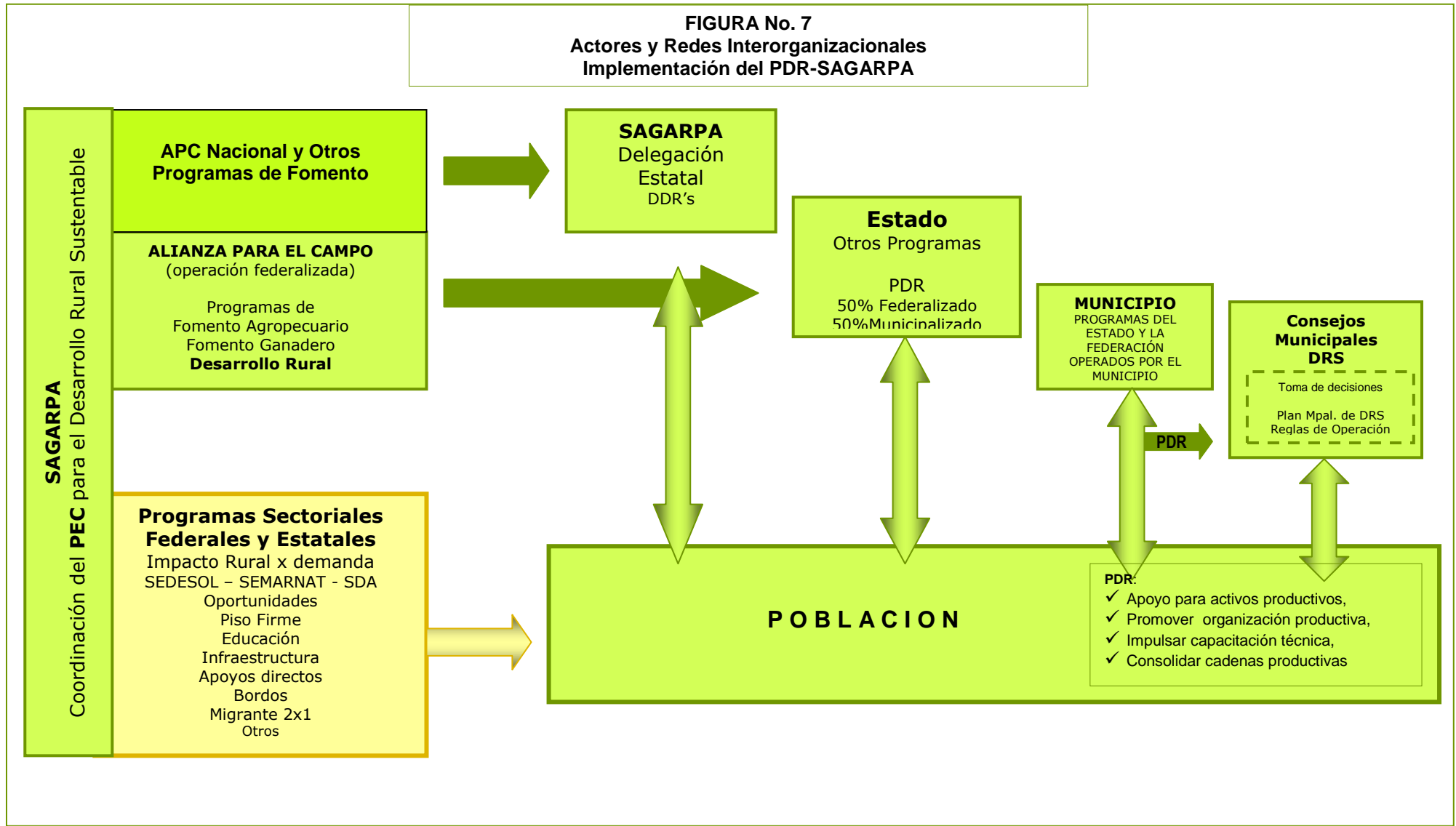
a) Operación Municipalizada del PDR en Guanajuato: Descentralización de decisiones sin recursos.

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 beneficiados¹⁸⁰. 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-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 señalado¹⁸¹.

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

¹⁸⁰ Este fue el caso de Apaseo el Alto para 2008. Entrevista a Jorge Director de Desarrollo Rural del Municipio, 2008

¹⁸¹ Artículo 74 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo (SAGARPA, 2005).

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 ¹⁸² .
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 2 ¹⁸³ .
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	Se elabora Programa Operativo Anual.

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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)

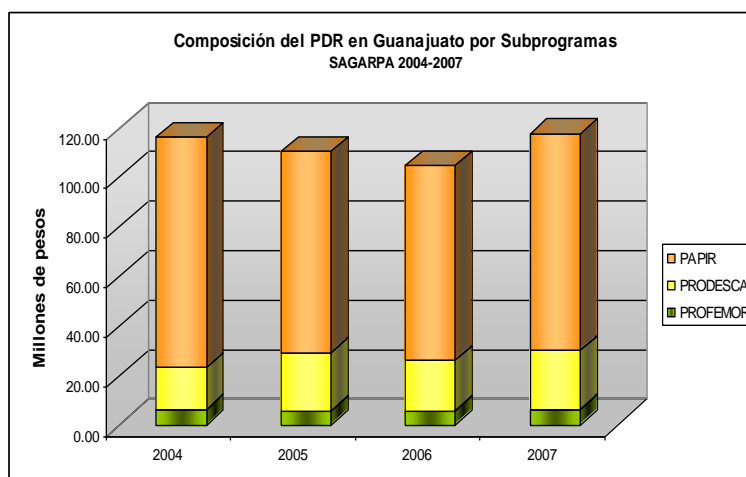
Municipal de DR	
CMDRS, Gobierno Municipal y DDR-SARAGPA	Se realiza convocatoria para la presentación de proyectos mismos que se reciben en Ventanillas de SAGARPA o del Municipio, según acuerdo, específicamente creadas para el caso (entre marzo y abril de cada año).
Comité Técnico de DRS (Departamento 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 ¹⁸⁴ .
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

¹⁸⁴ 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.

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.

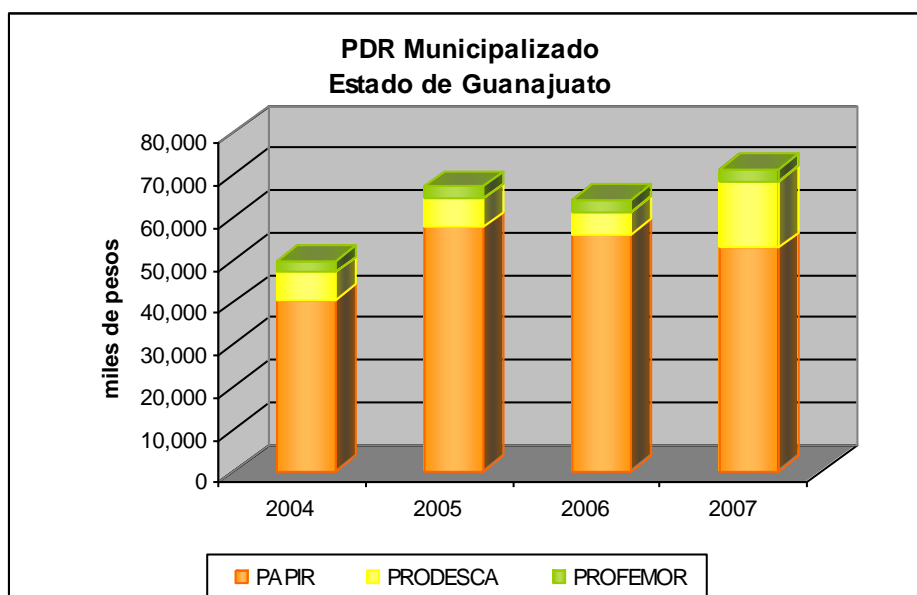
Gráfica No. 8



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 el 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, 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.

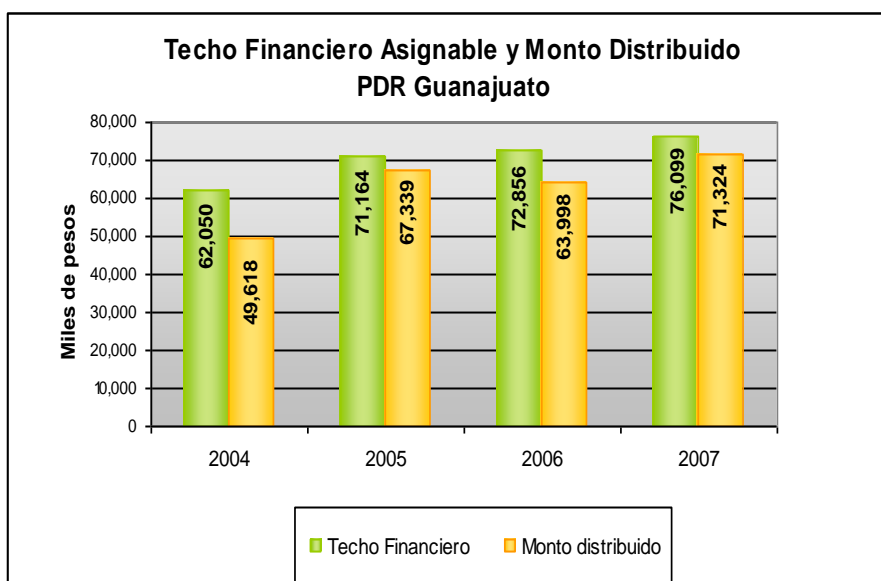
Gráfica No. 9



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 y esto se repite en los siguientes años, aunque en menor proporción, reflejando la tendencia del PDR entregado al Gobierno de Guanajuato (Gráfica No. 10).

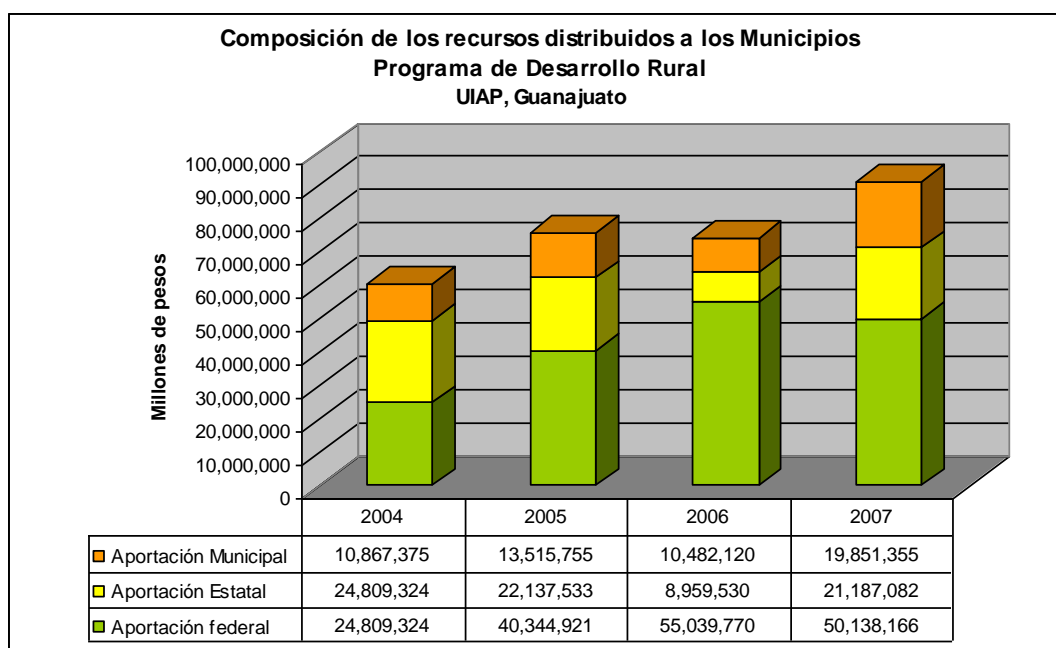
Gráfica No. 10



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%.

<p align="center">Cuadro No. 23 Ponderación de porcentual utilizada en la fórmula de distribución del PDR municipalizado Estado de Guanajuato 2004-2007</p>		
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	pecuario o agrícola 7. 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

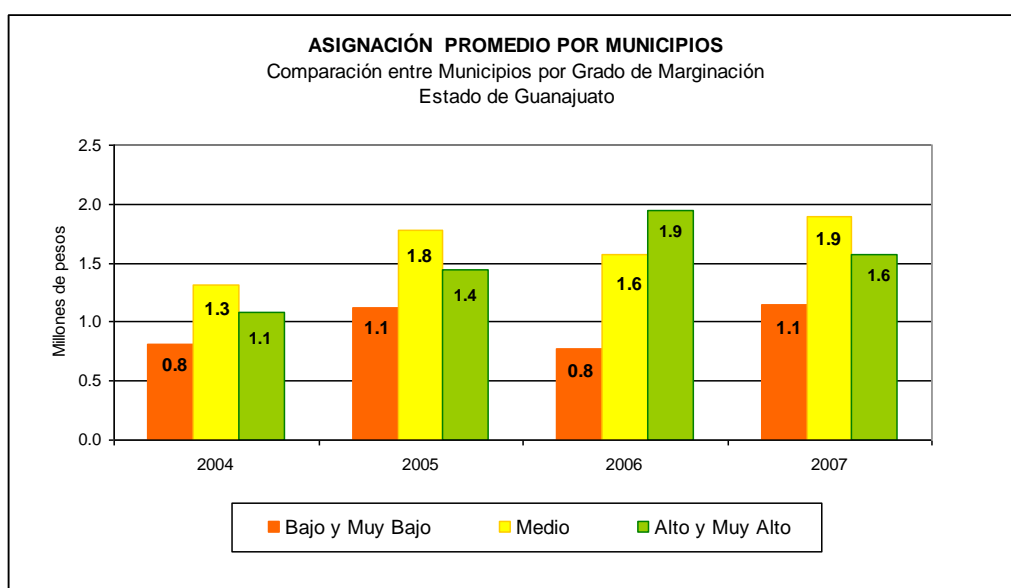
Sin embargo, al analizar los montos asignados por municipio durante los años 2005, 2006 y 2007 únicamente, durante 2006 se observa una clara tendencia a favorecer a los municipios con mayor índice de marginalidad, en detrimento de los montos asignados a los municipios con menor grado de marginación respecto 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

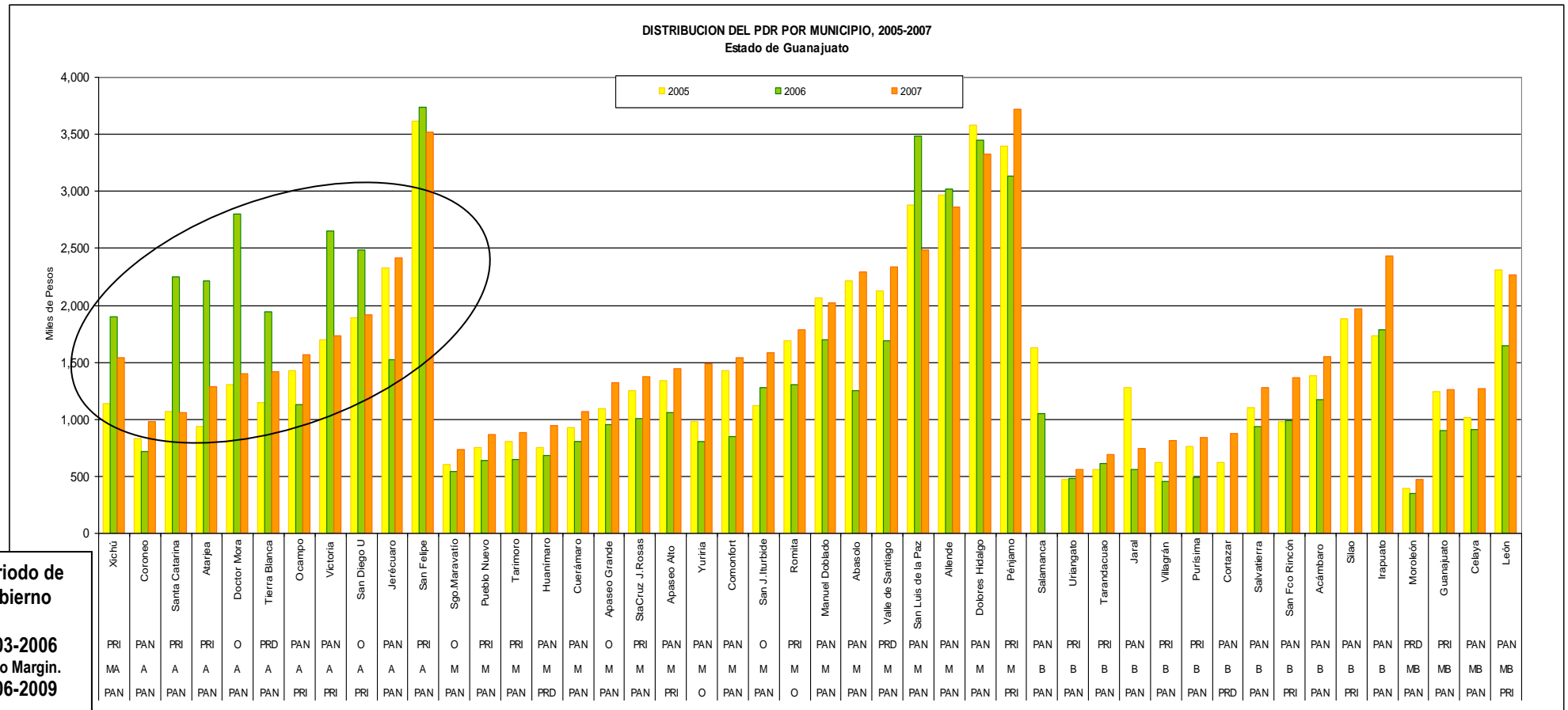
Otros), recibieron un monto muy superior en relación con lo recibido en 2005. En tanto el PAN, no fue la primera preferencia política de la mayoría municipios más pobres, podría suponerse que la distribución realizada desde el nivel estatal utilizó el recurso con fines claramente electorales. Los datos 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 electora. 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 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



Gráfica No. 13



Periodo de Gobierno

2003-2006
Grdo Margin.
2006-2009

Grado de Marginación: MB: Muy Bajo B: Bajo M: Medio A: Alto MA: Muy Alto
Partido Político 2003: PAN: Acción Nacional PRD: Revolución Democrática PRI: Revolucionario Institucional O: Otro

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UAIP Guanajuato, 19 de junio de 2008, Respuesta a Solicitud Folio 4791

Los recursos distribuidos a los municipios por concepto del PDR representan aproximadamente un 2% de sus ingresos aunque para municipios como Victoria, 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.

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)

Esto refleja 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.

“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.

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 como una consecuencia de lo anterior, es comprensible la ausencia de representantes de organizaciones no gubernamentales interesadas en temas como medio ambiente, desarrollo rural o asistencia social. Al no haber recursos para este tipo de acciones y al no estar las autoridades encargadas de estos asuntos, 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. El PDR y su impacto en los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable

En el análisis anterior fue posible constatar que el PDR, a pesar de su reducido tamaño es en esencia, el programa que da vida a los CMDRS. En consecuencia, es necesario analizar detalladamente la implementación del PDR a través de los CMDRS. El propósito principal es identificar los principales incentivos que se derivan en este proceso e identificar quiénes están decidiendo realmente sobre estos recursos y cómo están siendo asignados. Del mismo modo, se tratará de indagar sobre las razones por las cuáles éstos espacios parecen fungir como operadores pasivos de un único programa y si, de algún modo, la participación social en este espacio está produciendo otro de beneficios para sus representantes y representados. Esto es, si no sirve para lo que fue creado, entonces descubrir para qué sí esta sirviendo.

En la evaluación que realizó Carlos Toledo sobre estos consejos (2005: 9), se menciona que “los CMDRS se están consolidando y cobran protagonismo en una reforma que puede tener importantes repercusiones en el medio rural. La mayoría de los consejos se están reestructurando y están intensificando su operación, y los productores y sus organizaciones se están apropiando de ellos. Esto se lleva acabo pese a muchas resistencias y problemas, el grado de consolidación es apenas incipiente y el proceso tiene todavía muchos riesgos que podrían hacerlo fracasar, por lo que es necesario cuidarlo y promoverlo con mucho ímpetu”

Esta afirmación, como se verá más adelante, resulta válida para los CMDRS estudiados en el estado de Guanajuato, pero al parecer su debilidad no proviene de un manejo viciado y corrupto al interior de los consejos, sino más bien, de la ausencia de incentivos creados a través del diseño de los programas y de la falta de recursos propios para impulsar acciones estratégicas en todas las dimensiones que abarca el concepto de desarrollo rural (infraestructura, comercialización, fomento de redes).

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”¹⁸⁵

“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”¹⁸⁶.

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.”¹⁸⁷

“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.”¹⁸⁸

“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...”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ Benjamín León, Representante de Sistema de Riego, miembro del CMDRS Apaseo el Alto

¹⁸⁸ Juan Heladio Torres García, Supervisor del CECADER, miembro de CMDRS San Luis de la Paz, Casa de la Cultura, 12 de marzo de 2008.

¹⁸⁹ Francisco Durand, Asociación Ganadera, miembro del CMDRS San Luis de la Paz, marzo 2008.

“...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...”¹⁹⁰

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 básicas¹⁹¹.

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 de 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...”¹⁹²

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 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.

¹⁹⁰ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural de Apaseo el Alto, Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² Pancho, 1 de abril de 2008 Biblioteca Municipal, Apaseo el Alto

Sin embargo, existe un rasgo estructural en el diseño de la operación que resulta determinante para el buen desempeño del CMDRS, que facilita significativamente los acuerdos entre actores sociales y gubernamentales en esta materia y, sin duda, favorece la existencia de relaciones positivas 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 PROFEMOR¹⁹³. 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...*”¹⁹⁴

“...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...”¹⁹⁵

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo 2008.

¹⁹⁵ 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.

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 rural¹⁹⁶.

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:

“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

¹⁹⁶ 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.

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 bajarán 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...”¹⁹⁷

“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

¹⁹⁷ Rosario Ordaz Lara, Directora de Desarrollo Rural de Dolores Hidalgo, 23 de mayo de 2008.

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...”¹⁹⁸

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.

“...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. 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...”

¹⁹⁹

De esta manera, las expectativas de la LDRS sobre la convergencia de las políticas públicas a nivel territorial se diluyen ante las dificultades que enfrentan los municipios

¹⁹⁸ Funcionario d SAGARPA en el Estado de Guanajuato, se mantiene el a anonimato a solicitud del entrevistado.

¹⁹⁹ José Vargas, Coordinador del CMDRS de San Luis de la Paz, Oficinas de Desarrollo Rural, 12 de marzo de 2008.

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 acciones a partir de CMDRS y sus Planes Municipales, no son una realidad que pueda alcanzarse en el corto plazo, sobretodo si, como vemos, sólo un programa (PDR) con un presupuesto muy inferior y limitado a proyectos productivos, es el único que está siendo descentralizado para ser distribuido considerando las condiciones económicas y ambientales de cada municipio.

CAPITULO V

LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN EL ESTADO DE GUANAJUATO: UN ESTUDIO COMPARATIVO.

En el primer capítulo hemos revisado la importancia que adquiere la descentralización participativa en los procesos de desarrollo rural entendida ésta como la conformación de un esquema de gobernanza democrática o, en palabras de Fung y Wright, “gobierno participativo con poder de decisión”. Del mismo modo, en el tercer capítulo hemos explicado las condiciones en las que este esquema se formaliza para el desarrollo rural del campo mexicano a través de la LDRS (2002). Posteriormente, en el cuarto capítulo 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, esto por tratarse del programa federal que da vida a CMDRS y mantiene el interés de los actores.

En este quinto capítulo, nos proponemos exponer los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo mediante la observación de los actores que integran estos consejos en algunos municipios del estado de Guanajuato. Cabe señalar que, si bien se propuso la observación de seis municipios con diferentes características, no nos fue posible conseguir el acceso a dos de ellos: el Municipio de Abasolo y el Municipio de Jerécuaro. Asimismo, durante el trabajo de campo se presentó la oportunidad de asistir al CMDRS del Municipio de Dolores Hidalgo donde encontramos mejor apertura por parte de los actores relevantes del CMDRS²⁰⁰. Por lo tanto, y dada la necesidad

²⁰⁰ Este municipio no se encontraba en nuestra muestra inicial. Su inclusión se realizó principalmente por tratarse del único municipio en Guanajuato que intentó fusionar el CMDRS mandado por la LDRS y el CMR, creado para ejercer los recursos del FIDER. Este intento no prosperó debido a que los actores sociales y gubernamentales expresaron su preferencia por mantener separados ambos temas.

presentar este trabajo dentro de los tiempos señalados por el programa de estudio que lo avala, nos concentraremos en el análisis de éstos cinco municipios: San Luis de la Paz, Victoria, Apaseo el Alto, Irapuato y Dolores Hidalgo.

En principio, creemos que la ausencia de estos casos, y la adición del municipio de Dolores Hidalgo, no representa un inconveniente mayor por lo siguiente: 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 del DDR correspondiente y al interior de los Consejos Distritales de DRS.

Sin embargo, en la medida que se verificó 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, como actor externo al consejo no ejerce un rol determinante en las decisiones externas que impactan en los CMDRS.

Por el contrario, 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 este capítulo 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. La comparación de los consejos se realizó a partir de las variables de estudio descritas en el segundo capítulo.

En un primer momento analizaremos las variables contextuales con el propósito de destacar las diferencias socioeconómicas y biofísicas entre los casos estudiados. Posteriormente se analizan sus relaciones destacando 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).

Con el propósito de determinar cómo son las relaciones entre sociedad y gobierno, al interior de estas interfaces proponemos destacar en la comparación cuáles son los elementos de identidad entre los miembros de los CMDRS y cuáles son los recursos reales con los que cuentan los actores para poder generar procesos endógenos de desarrollo rural. 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, se analiza, utilizando un enfoque de doble vía, las variables de apertura y desarrollo institucional en el ámbito gubernamental y las capacidades organizacionales y técnicas con las que cuentan los integrantes del ámbito social. El propósito será observar hasta qué punto los actores sociales son capaces de organizarse entre sí para cambiar o incidir en las políticas con impacto en el sector rural a nivel municipal y estatal y, cuáles son sus oportunidades reales frente a las autoridades locales de gobierno.

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.

1. Análisis comparativo contextual

a) 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 el valor y la cantidad de producción agrícola. Además, el municipio de Irapuato cuenta con importante infraestructura hidroagrícola 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 de sus habitantes en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. 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.

Entre estos municipios, Dolores Hidalgo es el que cuenta con mayor número de localidades dispersas en su territorio, 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

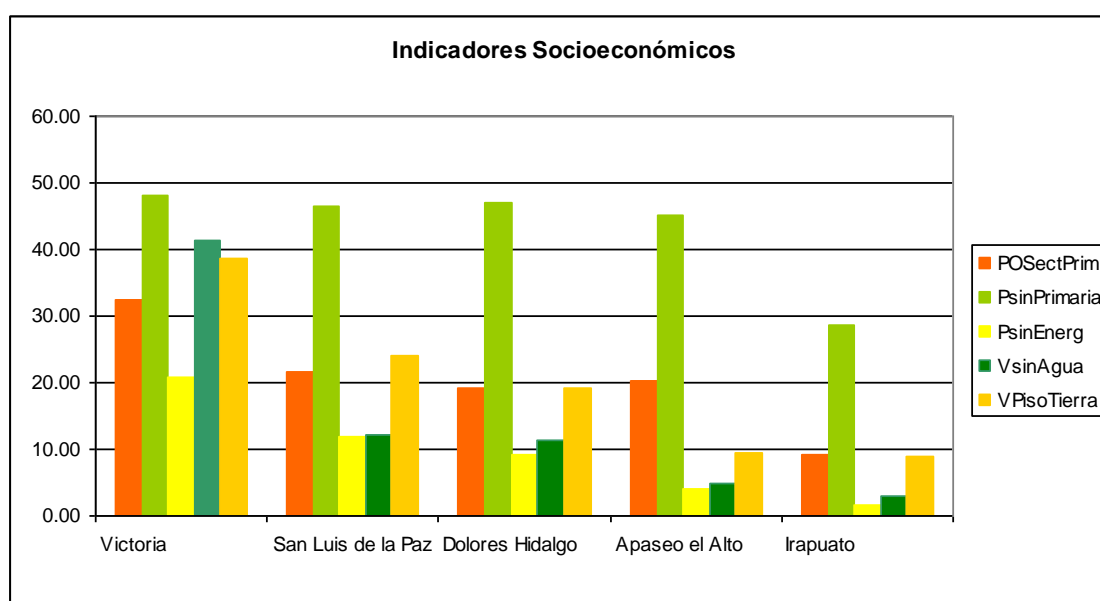
Irapuato	440,134	33.9	9.19	48.03	470	26.29	Bajo
San Luis de la Paz	96,729	24.4	21.53	61.20	474	55.97	Medio
Victoria	17,764	26.4	32-32	64.73	176	100	Alto

*sm: Salarios mínimos.

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

En la Gráfica No. 14 se observa que el municipio de Victoria, presenta los indicadores socioeconómicos de marginación más altos. San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo presentan un grado de marginación *medio* con indicadores muy similares entre sí. Apaseo el Alto tiene un grado de marginación *medio*, pero sus indicadores se acercan más a los de Irapuato, con excepción del porcentaje de su población ocupada en el sector primario y el porcentaje de población mayor de 15 años sin primaria completa.

Gráfica No. 14



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, aunque no pertenecen al mismos DDR-SAGARPA. 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 más altos en términos de marginación, 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 “Reserva de la Biosfera Sierra Gorda”, las actividades forestales también se encuentran restringidas.

A partir de esta clasificación proponemos observar si las condiciones socioeconómicas de los municipios influyen en el desempeño de los consejos, sus decisiones y las acciones que a partir de éstas se realizan para que, a partir de la colaboración entre autoridades municipales y actores sociales, se encuentren alternativas de desarrollo para las áreas rurales de cada municipio.

b) 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.

En las elecciones de 1997, todos estos municipios tuvieron gobiernos priístas. Sólo en Irapuato ganó el PAN y desde entonces este partido ha conservado este gobierno local. En las elecciones de 2000, 2003 y 2006, en Irapuato, Apaseo el Alto y San Luis de la Paz ganaron candidatos del PAN. En el caso de Victoria, la presidencia municipal ha alternado entre el PAN y el PRI en cada periodo de gobierno y, finalmente, en Dolores

Hidalgo se ha registrado mayor volatilidad en las preferencias electorales: el PRD gobernó durante el periodo 2000-2003, el PAN en 2003-2006, posteriormente el PRI de 2006 a 2009. En las elecciones de julio de 2009, nuevamente es encabezado por un gobierno panista (Cuadro No. 27).

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.

En cuanto a la conformación de sus cabildos, en estos municipios los regidores electos por mayoría son más que los de representación proporcional. Dado que gran parte de las decisiones se determinan por mayoría simple o relativa de votos, estos espacios plurales en principio, funcionan como gobiernos mayoritarios en donde la posibilidad de deliberación y argumentación disminuye ante la débil presencia de los representantes políticos contrarios al partido en el poder. De acuerdo con Rodríguez Gómez (2008) esto puede tener ventajas y desventajas en el funcionamiento del gobierno: por un lado, evita la parálisis en las decisiones de gobierno y otorga estabilidad a las autoridades electas; sin embargo, por otro lado, suele debilitar la representación política y diluir el

poder de ésta como contrapeso político, indispensable para el buen funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

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. Cabe destacar que en ningún caso, el consejo rural tiene como referencia a los CMDRS. 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 municipales²⁰¹.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal contempla la posibilidad de que los municipios puedan instituir las figuras de referéndum y plebiscito como mecanismos de consulta popular directa, de acuerdo con las bases y procedimientos que para tal efecto expida el Ayuntamiento. Sin embargo, estas figuras no han sido aplicadas en el ámbito local.

2. Análisis comparativo de los CMDRS

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.

Según se observó en el primer capítulo 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

²⁰¹ 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.

todos los actores involucrados, y dar cabida a los sectores generalmente excluidos, para resolver problemas puntuales.

En cualquier caso, ambos tipos de redes conforman estructuras de gobernanza más o menos estables que denotan un cierto grado de organización para impulsar acciones colectivas. Recordando a Crozier y Friedberg (1990) tenemos que, una organización es una construcción social que trata de establecer las bases para la cooperación y coordinación de diversos actores, la organización es una dimensión de la acción colectiva, más o menos formalizada, que puede tener el propósito de aprovechar las estructuras existentes para producir un bien colectivo, o puede en su momento, pretender modificar esas estructuras a partir de la movilización de fuerzas políticas y sociales, donde tal modificación es el bien colectivo esperado. En ambas situaciones se 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. Para poder definir cómo son las relaciones entre gobierno y sociedad al interior de los CMDRS, en un primer momento, es necesario identificar cuál es el propósito real que convoca a los actores, para después definir si éste se comporta como una red de política pública con la intención y el poder de influir en el diseño de políticas públicas para el ámbito rural o si, por el contrario, éstos espacios se están limitando o están siendo restringidos a una función meramente operativa que proporciona apoyo para la implementación de un programa de asistencia productiva.

Nuestros hallazgos apuntaron hacia la segunda alternativa. Al interior de los consejos no se observaron rasgos de una función promotora 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.

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. En este contexto optamos por analizar, en el marco de esta función operativa, 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, analizar en qué se basaban tales relaciones. Nuestro propósito fue poder 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.

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 una conjunto de capacidades organizacionales y técnicas en los actores sociales presentes en cada CMDR. Esto se ejemplifica en el Cuadro No. 28

Si esto sucede 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 para la participación, capacitación y organización de la sociedad (cuadrante II).

En caso contrario, 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. Lo que hace un ambiente propicio para las relaciones clientelares (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 la participación social puede eventualmente crear una red solidaria para emprender acciones públicas (gobierno+sociedad) que impulsen el desarrollo rural en cada municipio.

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 bajos y 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 no 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. 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”²⁰².

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

²⁰² J. Jesús Butanda Cuevas, Jefe del CADER 01, miembro del CMDRS Irapuato, Oficinas del DDR-SAGARPA en Irapuato 25 de Septiembre de 2008apuateo

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 rural²⁰³. 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.

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.

²⁰³ 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.

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, lo 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.

El 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 (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...”²⁰⁴

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.

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.

²⁰⁴ Entrevista con Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, Oficina Municipales, 1 de Abril de 2008.

- 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.
- 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.
- 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.

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, integración y representatividad; perspectiva del DRS como concepto y definición de su ámbito de acción; colaboración institucional e intergubernamental para

la articulación de políticas públicas a nivel municipal; y temas de discusión y decisión reales al interior del consejo.

Para el análisis de la apertura e interés del ámbito gubernamental respecto a la participación social analizaremos la importancia que adquiere el tema de desarrollo rural entre los municipios (capacidades institucionales) y el apoyo a la participación social de los actores rurales; en tanto que desde el ámbito social nos centraremos en el conjunto de las capacidades organizacionales y técnicas de los miembros y de los elementos que, desde su opinión, representan incentivos para participar en el consejo. El Cuadro No. 29 resume las principales características de los CMDRS y el Cuadro No. 30 presenta la naturaleza de los actores y los principales intereses que se expresan al interior de estos consejos.

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. 29
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

a) **Diseño Institucional**

De acuerdo con el diseño institucional propuesto por la normatividad (LDRS, Reglamento para la operación de los CMDRS y Reglas de operación de Alianza para el Campo), estos consejos deberían estar formados por funcionarios gubernamentales federales representantes de las distintas agencias cuyos programas tienen impacto en el desarrollo rural, funcionarios estatales y municipales, así como por organizaciones económicas y sociales. Sin embargo, en la práctica, predomina una conformación en la que únicamente participan funcionarios del gobierno municipal responsables del desarrollo rural y representantes de los DDR-SAGARPA. En los CMDRS 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 maguay, 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, 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 estaba en proceso de elaboración.

La planeación, aunque debería abarcar diversos temas, en los consejos observados 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.

Nuevamente, destaca el hecho de que ante la existencia de los CMR, orientados a la definición y priorización de obras públicas para infraestructura social (educación, salud y deporte), electrificación, caminos rurales y agua potable; los problemas en el ámbito rural se tratan de manera fragmentada en ambas instancias, sin que exista un mecanismo formal para hacerlas coordinar. Así, los CMDRS *compiten* con los CMR. La representatividad comunitaria de estos consejos y su respaldo formal en reglamentos locales, les conceden mayor presencia para definir la problemática de las zonas rurales frente a los COPLADEM e incluso, frente al Ayuntamiento.

Con los CMDRS se duplican los espacios de participación social para la atención de la problemática rural. Sin embargo, el CMR absorbe el interés de las comunidades rurales porque los representantes territoriales (polos de desarrollo) han sido elegidos por sus comunidades específicamente para asistir a los CMR. Además en ellos se tratan temas

de interés colectivo, la asignación de recursos no exige la creación de organizaciones productivas, ni una responsabilidad personal sobre las aportaciones de los miembros de la comunidad²⁰⁵.

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.²⁰⁶

Con lo anterior, se observa que la integración de los CMDRS tal como se especifica en la ley no se lleva a cabo. Los actores gubernamentales federales y estatales no encuentran interés en participar dentro de estos consejos, salvo en el caso de los funcionarios de SAGARPA, quienes están obligados más por las reglas de operación para la ejecución del PDR, que por la LDRS. 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.

²⁰⁵En 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.

²⁰⁶Laura Ester Ochoa, Directora Fomento Económico, Municipio San Luis de la Paz, 18 Abril 2008.

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. En la medida que no existe restricción para aceptarlas como miembros del consejo, su ausencia se explica por que estas organizaciones no encuentran incentivos para participar en estos espacios: no pueden acceder a recursos a través del CMDRS y carecen de interés para participar en este tipo de decisiones.

b) Ámbito de decisión

Como se observa en el Cuadro No. 31 (Asuntos de Decisión), 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...”²⁰⁷

“...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)...”²⁰⁸

En consecuencia, 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 negativos de las actividades productivas (contaminación, erosión, recarga de mantos acuíferos, etc.). En consecuencia, 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 y Nueva Ruralidad.

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 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 PDR²⁰⁹, *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 sociales, 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

²⁰⁷ Albino Sánchez Cárdenas, Director de Desarrollo Social, Municipio de Victoria, 12 de Junio de 2008.

²⁰⁸ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 12 de abril de 2008.

²⁰⁹ 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).

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 Alto²¹⁰, 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.

A partir de lo anterior, en el Cuadro No. 30 se identifican los actores, roles e intereses que confluyen en los CMDRS. Los funcionarios federales de SAGARPA asisten para informar sobre programas y especialmente para asegurar el cumplimiento de las reglas de operación de APC. Los funcionarios federales de otras dependencias sólo asisten como invitados para informar sobre sus programas. Los funcionarios estatales carecen de presencia en los CMDRS. Los presidentes municipales suelen delegar la operación de los CMDRS a los responsables de Desarrollo Rural y lo promueve sólo en función de poder ejercer los recursos del PDR.

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

²¹⁰ 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.

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 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.

c) Procesos Decisionales y Autoevaluación

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”²¹¹

²¹¹ 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.

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...”²¹²

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.’”²¹³

“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

²¹² 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

²¹³ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 1 de abril de 2008.

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”²¹⁴

“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 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.”²¹⁵

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.

²¹⁴ Benjamín León, Representante de Sistemas de Riego, Miembro del CMDRS de Apaseo el Alto, Auditorio de la Biblioteca Municipal, 1 de abril de 2008.

²¹⁵ Jorge Cervantes, Director de Desarrollo Rural, Municipio de Apaseo el Alto, 1 de abril de 2008

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 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

3. Análisis del ámbito gubernamental en la descentralización participativa.

Con el propósito de analizar 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.

a) Apertura gubernamental hacia la participación social

En general, como se describió en el apartado referente al diseño institucional, puede decirse que el diseño institucional de los consejos prevé 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.²¹⁶ La ausencia de este tipo de actores denota ausencia de voluntad de los gobiernos o falta de capacidades y recursos para construir acuerdos sobre acciones públicas que incidan en el desarrollo rural.

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 los otros casos, especialmente en Victoria, aún cuando las funciones y responsabilidades del reglamento determinan un ámbito de acción más amplio, los consejeros conceden en limitar su participación sólo a las atribuciones específicamente señaladas para la implementación del PDR.

Asimismo, esta falencia 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

²¹⁶ 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.

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 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.

b) 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 del cuarto capítulo). 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. Tampoco se consultan o discuten acciones del municipio y del gobierno del estado en aspectos sociales o ambientales como formas de intervención en el ámbito rural.

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. De esta manera, al carecer de contrapartes gubernamentales para discutir soluciones a sus problemas y, al quedar el consejo encabezado por el funcionario encargado de desarrollo rural, nuevamente se acota la agenda de interés de los involucrados y, en consecuencia, se reduce la participación de otros actores ajenos a los temas productivos. 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.

La fragmentación de las políticas públicas y de esta red también parece ser consecuencia de la existencia previa de los consejos municipales rurales (CMR) que ejercen los recursos derivados del FIDER. Como se ha mencionado, en ellos participan delegados y representantes de polos de desarrollo para decidir, sobre un fondo tripartita (Estado, Municipio y beneficiarios), obras de infraestructura para agua potable, caminos rurales, energía eléctrica, aulas escolares, centros de salud, etc. Su nivel de institucionalización (antigüedad y regulación), el tipo de proyectos que financian (de beneficio colectivo) y su integración a través de representantes comunitarios territoriales, se convierten en un *corto circuito* en la búsqueda de la articulación de los programas sociales pues, lejos de promover la coordinación entre las áreas de trabajo, acentúan la atención fragmentada de ambos aspectos del desarrollo rural: servicios públicos vs. proyectos productivos (bienes privados).

En algunos casos, como Silao e Irapuato los CMR cuentan con mayor legitimidad al ser más representativos que los CMDRS y, en consecuencia, estos son considerados para la conformación de los Consejos Ciudadanos de Participación Social, en los que se discute la problemática de los ámbitos urbano y rural del municipio en cuestión.

Podría decirse que las decisiones del consejo 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 pepsps 0.3% TIM

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

4. Análisis del ámbito social y su participación en los CMDRS como interfaz de gobierno con poder de decisión.

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, quisimos indagar sobre su 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 sus 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 su 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 con 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, como un favor hacia la autoridad, como control de las decisiones de 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.

a) 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 desperdicien²¹⁷.

²¹⁷ 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.

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 consejo²¹⁸ 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.

“...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...”²¹⁹

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”²²⁰

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.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ Miembro del CMR, comunidad de San Eduardo, San Luis de la Paz,

²²⁰ Don Chava, representante del polo de desarrollo no. 7 y Sra. Sara, representante de la comunidad de San Ernersto, ambos miembros del CMR San Lusi de la Paz.

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.

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...”²²¹

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 móvil²²², 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 comunidades.

En relación con su experiencia en el CMDRS, los actores miembros coinciden en que ha sido muy positiva. Salvo en el caso de Dolores Hidalgo, los actores 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

²²¹ Pedro Bolaños Otero, representante ejidal, miembro del CMDRS de Victoria.

²²² 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.

favorecido el trabajo colectivo entre los miembros de cada consejo. Sin embargo, parece existir consenso y aceptación de que su función y 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.

Las distintas opiniones son resultado de la experiencia de sus miembros en espacios similares, ya que algunos provienen de organizaciones productivas más consolidadas, otros han participado o participan en espacios como el COPLDEM, consejos de microcuencas, consejos de agua o consejos académicos. Asimismo, la opinión sobre cursos de capacitación técnica agropecuaria, y su participación personal en ellos, se derivan de su propio interés o del nivel de conocimiento sobre cada tema²²³.

b) 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, asociaciones o acuerdos productivos y comerciales entre los miembros del consejo y sus representados, conocimiento sobre la dinámica de los recursos naturales y su estado actual y sobre los mercados regionales y disponibilidad de medios de comunicación.

- **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,

²²³ 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.

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...”²²⁴

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.

Los delegados municipales y representantes de polo consideran que su compromiso con la comunidad se cumple atendiendo las sesiones del CMR en los que se discuten proyectos de infraestructura para servicios públicos que benefician al total de la población de cada comunidad. La asistencia a los CMDRS, además de duplicar costos de oportunidad, no genera beneficios comunitarios, sino sólo al grupo de productores beneficiario, los cuales no necesariamente son los que más recursos requieren. Los criterios de territorialidad y equidad no son considerados como parámetros de decisión para la asignación de recursos.

- **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

²²⁴ Pedro Bolaños Otero, representante ejidal, miembro del CMDRS de Victoria

de la información que reciben oralmente de los funcionarios responsables que acuden a 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.

La importancia de la información sobre los programas y sus reglas de operación esta en función de lo que consideran necesario para evaluar un proyecto y dictaminarlo como viable. Es evidente, que su conocimiento es producto de su experiencia y trabajo en labores productivas del campo y de sus relaciones sociales con las comunidades en las que viven.

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. Dado que existen grandes distancias entre las familias de un mismo ejido, resulta muy complicado organizar reuniones en las que todos los habitantes se encuentren presentes. Los representantes transmiten la información de manera oral y confiando en su memoria, haciéndolo de manera aún más informal e imprecisa, por lo que, finalmente, 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 municipio²²⁵. 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:

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.”²²⁶

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.

²²⁵ 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.

²²⁶ 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

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 Escalante²²⁷, 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.²²⁸

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

²²⁷ 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)

²²⁸ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 e marzo de 2008.

para decidir qué obras se realizarán y se nombra un comité de obra y dependerá de la 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...²²⁹

- **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.

Sin embargo, su 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

²²⁹ Profesor Albino Sánchez, Director de Desarrollo Social y Rural, Municipio de Victoria, lunes 12 de Junio de 2008.

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...”²³⁰

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.

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. En consecuencia, 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”²³¹.

²³⁰ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008.

²³¹ Ing. José Vargas, Coordinador Municipal del CMDRS de San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008

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...’²³² El supuesto es que la comercialización de los productos se atienda posteriormente, cuando los procesos de producción se hayan fortalecido más.

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

²³² 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.

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 incurren 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

5. 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 de Presidencia Municipal en conjunto con el Gobierno del Estado y los actores empresariales de la industria agroalimentaria. Así, 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, cuya deben, a su vez, distribuir los recursos en conjunto con los miembros de la sociedad rural que participan en 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.

De este modo, 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. Esto, en la práctica implica que los CMDRS, en general, aunque reconocen la interdependencia de las áreas rurales con las áreas urbanas, no consiguen encontrar las soluciones esperadas dentro del concepto de “nueva ruralidad” (Figura No. 8).

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

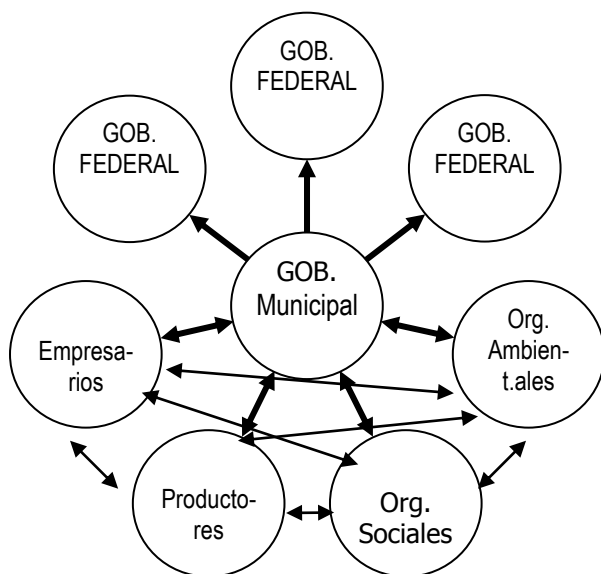
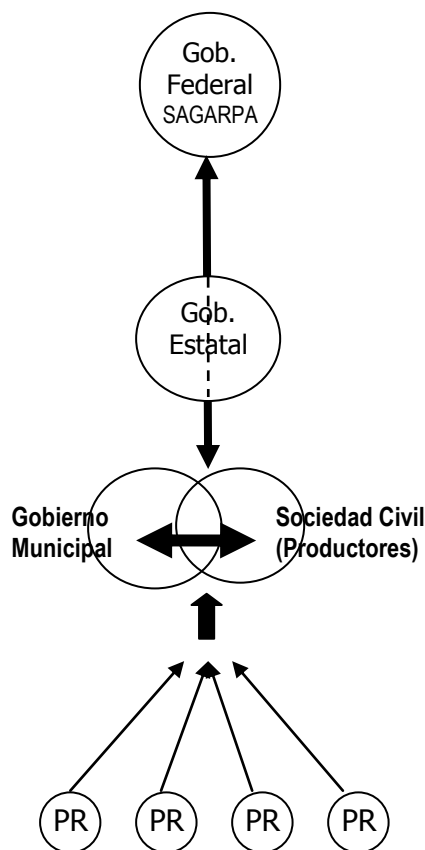


Figura No. 9
Redes Interorganizacionales identificadas en los CMDRS



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 (e.g. constante migración) 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 redundando 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 determinadas 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 (reglas de operación del PDR) para el ejercicio de los recursos municipalizados.

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. 34 se presentan las diversas variable 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 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. Con lo anterior, 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 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 decisonal 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 1984: 150-151), 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.

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 confuso que puede adquirir diversas acepciones.

En este sentido, nuestro objetivo fue concentrarnos 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 de 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. Por lo tanto, esta evaluación de los CMDRS hace poca referencia al cumplimiento de metas o impactos logrados en términos económicos. El análisis que aquí se presenta sobre el PDR, más que analizar la eficacia de sus impactos y su implementación, se orienta observar la influencia que sus incentivos ejercen al interior de los consejos, lo cual resulta evidentemente determinante para el caso de Guanajuato.

El propósito de este trabajo ha sido 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 para la discusión y el diálogo de los actores, 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.

De este modo, el espacio es una condición necesaria pero no suficiente. 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.

En concordancia con diversos estudios sobre desarrollo local y específicamente de desarrollo rural (Schejtman y Berdegué, 2003; Berdegué, 2001), estudios sobre cambio institucional realizados por Alejandro Portes (2006) han señalado que es necesario que estas iniciativas atraigan a aquellos actores relevantes, que cuentan con capacidades técnicas y organizacionales y recursos que puedan, mediante el establecimiento de relaciones de cooperación e intercambio de recursos, impulsar procesos de desarrollo local adecuados a su contexto regional. Del mismo modo, desde las discusiones sobre la “nueva ruralidad” reconocen 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).

Para ello, plantea una planeación del desarrollo de ‘abajo hacia arriba’ mediante procesos participativos incluyentes. Sin embargo, reconoce que su ejecución dependerá, entre otras cosas, de la promoción redes y formas de asociación entre gobiernos locales y actores relevantes de la sociedad civil, que representen las diferentes dimensiones del desarrollo rural sustentable (económico productiva, social y ambiental). La tarea de estos actores relevantes son 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 la ausencia de los actores productivos de mayores ingresos. 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. De tal manera que, 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 consolidación de redes 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.

Por lo tanto, como 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, tal como lo advierten Schejtman y Berdegú (2003) al definir las condiciones para la correcta aplicación del ETDR, así como 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, además de haber sido una reconfortante experiencia, 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, tomando decisiones y llevando a cabo acciones en un diálogo continuo con los actores de la sociedad rural.

Sin embargo, al permanecer sin cambio las estructuras institucionales, los incentivos para la adopción de un modelo de gobierno participativo para la toma de decisiones, 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 en sus artículos 24 y 26, 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 estos 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 exprese conjunto de estrategias, 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),²³³ 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, más explicado por el 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 hasta 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, desde el punto de vista de los agentes federales, promotores de desarrollo resulta un instrumento inductivo para propiciar gobiernos

²³³ Probablemente, la mayoría de los esfuerzos de colaboración interinstitucional existente podrían delinearse con mayor precisión a nivel estatal, pero difícilmente los encontramos con una orientación explícita y específica para el desarrollo rural.

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, siguiendo el argumento de Carlos Toledo en su estudio elaborado sobre los CMDRS en 2004, la implementación de este programa 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.

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 instancia, 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.

Así, por una lado, las reglas de operación de *Alianza para el Campo* detallan y precisan los criterios que deben tomarse en cuenta al tomar decisiones sobre la distribución de recursos. Y, por el otro, la presencia de actores con diversidad de intereses que convergen en estos espacios, detona un mecanismo de control social sobre el cumplimiento de las reglas de operación.

En el caso de Guanajuato, en consecuencia, si las reglas de operación determinan que la asignación de recursos se realice a partir de criterios que aseguren el uso eficiente de los recursos económicos y, si la conformación de los CMDRS, por su diseño, tiene una

representación mayoritaria de actores productivos, y finalmente, si los recursos están “etiquetados” para proyectos productivos individuales o colectivos, entonces es comprensible que estos criterios se encuentren respaldos por los actores sociales de los consejos, quienes al ser productores de medianos ingresos muestran preferencia por criterios de eficiencia económica sobre los de equidad social.

Con lo anterior, se confirma 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, frente al estado²³⁴ y frente al gobierno federal, los CMDRS son sólo 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

²³⁴ Como se mostró en el capítulo cuarto, el gobierno estatal puede en un momento dado influir en los criterios de asignación con fines electorales, como sucedió en 2006 cuando se realizaron elecciones de diputados locales y ayuntamientos.

autoridades gubernamentales locales, su función es abiertamente operativa: cumplir con los requisitos del PDR y acceder a los recursos²³⁵.

Esta situación que puede definirse como una fragmentación de los temas de política pública que caen dentro del desarrollo rural, en el caso de Guanajuato se origina básicamente, en la existencia previa 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. Si bien, ambos cuentan representativos de los actores rurales, cuatro factores fueron mencionados como obstáculos para unificar ambos espacios. 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 comunitarios 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. Tercero, los representantes de polo consideran de mayor relevancia las decisiones sobre servicios públicos que la asignación de proyectos productivos en donde se premia más la eficiencia técnica que la equidad social y el desarrollo comunitario. Y cuarto, 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.

Por lo tanto, encontramos en el CMR una estructura que, a nivel local, rompe el principio de integralidad en las acciones que engloba el concepto de desarrollo rural sustentable²³⁶. 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

²³⁵ 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.

²³⁶ 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.

mantiene un esquema de atención a las demandas disperso y aislado, incapaz de coordinar y articular las demandas locales.

Esto explica que no hayamos encontrado, 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. La ausencia persistente del Presidente Municipal y la delegación operativa del trabajo en la oficina correspondiente, son factores que en la práctica, acotan las discusiones, desvían los objetivos de la política pública y debilitan 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 su rasgo asistencialista coadyuvando más en el mantenimiento de la pobreza que en la inducción de procesos de desarrollo ²³⁷

Otro elemento mencionado en la LDRS es la colaboración interinstitucional. Para impulsarla se prevé la participación de representantes de dependencias estatales y federales a nivel municipal. Nuestras observaciones concluyen en que esta medida es

²³⁷ En el Capítulo I se comentó este tema con base en la obra de Schejtman y Berdegué (2003)

imposible de 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, y 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.

De esta experiencia, la necesidad que se detectó fue la figura de un “gestor” que se dedicara a identificar necesidades a nivel comunitario, identificar oferta de programas y a generar solicitudes por habitante, productor o familia, según el caso, presentarlas a las instancias correspondientes, amén de llevar a cabo tareas de convencimiento entre los posibles beneficiarios para aceptar las condiciones y compromisos de cada programa. Esto, considerando las capacidades institucionales de municipios y miembros de CMDRS, resultaba 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”²³⁸, 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 un plan que se limita a la definición de las líneas estratégicas para fortalecer las actividades productivas del sector rural, la definición de sus reglas internas de organización pero con referencia a principios democráticos y plurales y, finalmente, 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.

²³⁸ Vale la pena recordar que la entrega de recursos monetarios se realiza al proveedor en presencia de dos testigos, en tanto que el beneficiario debe entregar a éste su aportación en efectivo a fin de recibir el bien solicitado.

Así, 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 estas razones, a este consejo se le ha ubicado en el recuadro más positivo de la tipología propuesta en este estudio.

Por otro lado, en Apaseo el Alto prevalece el voto mayoritario como proceso decisonal 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*.

De acuerdo con lo anterior 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 primero, 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 requisito para acceder a los recursos municipalizados del PDR.

Desde esta perspectiva, no es difícil comprender porqué, 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 pero, dado que no existen beneficios directos para los

miembros por su participación, 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.

Gráfica No. 15
TENDENCIA EN LA DEMANDA DE PARTICIPACIÓN



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. Esto se explica por 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 final²³⁹.

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.

Sin embargo, 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.

En general, la opinión sobre el desempeño de las autoridades gubernamentales 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

²³⁹ 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.

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 proceso²⁴⁰.

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 la imagen de éstos frente a aquélla.

Por otro lado, existe cierta evidencia de que las capacidades institucionales de los municipios hayan sido fortalecidas. 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 cual resulta insuficiente para llevar a cabo el control administrativo de toda la oferta de programas que en teoría podrían ser aplicados en su ámbito territorial.²⁴¹

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.

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ 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 municipio no pueden afrontar fácilmente.

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 de las dimensiones 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 desvían los fines objetivos deseados.

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 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.

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 alcanzar otros ámbitos y reduce su influencia hacia el exterior.

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 en que son colocados 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, este siempre es posterior a la discusión y el debate.

Si bien esto resulta positivo para los actores involucrados, algunos perciben que sus decisiones carecen de legitimidad, toda vez que son tomadas por actores que representan organizaciones con diferentes grados de consolidación o con diferente peso relativo en el entorno local (e.g. ganaderos vs. productores de maíz en San Luis de la Paz o ganaderos vs. propietarios sociales)

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. Siguiendo la estructura para el análisis de redes de política pública propuesta por Dionisio Zabaleta Solís, utilizando el enfoque interorganizacional de las redes de política que se forman al interior de los CMDRS nos ha permitido observar que la definición de sus objetivos y alcances están en función de los recursos disponibles. Sin embargo, el reconocimiento de la interdependencia entre actores proviene de un incentivo 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 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 de las decisiones de gobierno, en materia desarrollo rural. De este análisis se han identificado los diversos 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.

Finalmente en nuestro ejercicio de comparación 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, sus mecanismos de integración 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. Esto es, 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, pero no menos importante, disponibilidad de recursos para “poder estar” (participación) y “poder hacer” o transformar 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.

En este punto, 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 municipalizado, la mayoría de los actores expresaron que, entonces, su participación carecería de sentido, independientemente de que los CMDRS se mantuvieran mandatados 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 obstáculo a 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.

Antes habrá de confirmar si, donde existen relaciones de cooperación entre actores gubernamentales y sociales y, donde existen procesos deliberativos, el impacto económico y social de los proyectos es mayor. Esto queda como propuesta de investigación futura, como complemento para considerar la asignación diferenciada entre municipios.

Es claro que los gobiernos estatales y municipales han incrementado sus ingresos a partir de transferencias y aportaciones federales condicionadas (recursos etiquetados), los cuáles 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 provoque su cumplimiento, como parte intrínseca del desarrollo integral del municipio. Un escenario ideal, posible, pero lejano.

BIBLIOGRAFÍA

- Editorial 2001 'Advierten sobre mayor dependencia alimentaria', *Reforma*, 15 de marzo.
- 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. 2007. 'El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza', *XII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre- 2 de noviembre.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*, México: FCE, 500 p.
- Alcocer Jorge. 2001. *Periódico Reforma*, 2 de enero.
- Anderson K., Gustavo Gordillo y F. Laerhoven. 2009. 'Local Government and Rural Development', Tucson: The University of Arizona, Tucson.
- Appendini, Kirsten. 1995. 'La transformación de la vida económica del campo mexicano' en Jean Fracois Prud'homme (coord.) *Impacto social de las Políticas de Ajuste en el Campo Mexicano*. México. Plaza y Valdés
- Appendini, Kirsten. 2008. 'America Latina "muy vulnerable a la crisis alimentaria"', *El Financiero*, 16 de mayo.
- Arce, A. 1986. *Agricultural policy administration in a less developed country: the case of SAM in Mexico*. Ph.D. Thesis University of Manchester.
- Arellano David. 2000. *Reformando al Gobierno. Introducción al Estudio del Cambio Organizacional*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Arellano, David y Liliana Rivera. 1999. 'Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social'. *Gestión y Política Pública*. Vol. VIII, núm. 1, Primer Semestre.

- Arellano, David y Rivera Liliana. 1999. 'Dilemas de la participación social. La experiencia de implementación del fondo de desarrollo social municipal del ramo 26: lecciones para el fondo de infraestructura social municipal del ramo 33' *Colección Análisis del Desempeño de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Gestión del Gasto Social*. No.4, México: CIDE.
- Arellano, David. 2006. *Los Dilemas de la Gestión Local y las Organizaciones Comunitarias de México*, México: CIDE, 268 pp.
- Arévalo, E., Carrillo A., Morales A., Ramírez R., Silva L.M., y Zamora G. '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>
- Banco Mundial. 1989. Sub-Saharan.
- Banco Munidal. 1992. Governance.
- Barajas Esperanza. 2000. 'Aprueban iniciativa de Desarrollo Rural', *Periódico Reforma*, 22 de diciembre.
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Bardach, Eugene. 2004 (1996). *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica*. CIDE, México.

- Barroso Jesús. 2009. 'Diagnóstico sobre la participación social en Guanajuato', Pleno Desarrollo Consultores S.C. 6 de marzo 2009.
- Bazdresch Parada Miguel, Díaz Montes Fausto, Paz Cuevas Cuauhtémoc. 2005. 'El gobierno local del futuro. Nuevo diseño del municipio'. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, A.C. ITESO.
- Berdegú, J.A. 2001. 'Cooperating to compete associative Peasant Business firms in Chile'. The Netherlands: Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication, Group Wageningen.
- Bernstein H. Crow, B. y Johnson H. (eds). 1992. *Rural Livelihoods: crises and responses*, Oxford: The Open University – Oxford University Press.
- 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. 1994. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Enrique. 2000. '...', *Municipalización en Guanajuato. Una estrategia para el Fortalecimiento Municipal*, Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato – UAM-Xochimilco, 238 p.
- Cabrero Enrique. 2000. Mexican Local Governance in Transition. Fleeting Change or Permanent Transformation? *The American Review of Public Administration*, Vol. 30, No. 4, pp.374-388
- Cabrero Enrique. 2005. 'Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?', *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, pp. 311-340.
- Cabrero Enrique. 2005. *Acción Pública Local y Desarrollo Local*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Cabrero M., Enrique y Peña, José A. 2008. 'Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México'. *Premio Gobierno y Gestión Local*, CIDE, 30 p. Consultado el 10 de Septiembre de 2008. <http://www.premiomunicipal.org.mx/p2008/articulos.php>.
- 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.
- Camou, Antonio. 1997. 'Gobernabilidad y democracia', *Cuadernos de Divulgación de la Cultura*, Instituto Federal Electoral, México.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. 1998. *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- 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
- Toledo Manzur Carlos. 'Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en regiones campesinas marginadas (PRODERS)', en Carlos Toledo Manzur y Armando Bartra, (coords.) *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, México: SEMARNAT-Plaza y Valdés, p.17-56
- Cartagena T. Ruth, Parra V. Manuel, Burguete Araceli y López M. Antonio. 2005. 'Participación y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en los Altos de Chiapas', *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, No. 2, pp. 341-398.
- Carton de Grammont Hubert. 1992. 'El campo hacia el fin del milenio', *Revista Nexos*, enero.
- Carton de Grammont, Hubert. 1990. *Los empresarios Agrícolas y el Estado*. México. IIS-UNAM.

- Carton de Grammont Hubert. 2001. 'El campo hacia finales del siglo XX', *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, No. 4, México: IIS-UNAM.
- Carton de Grammont Hubert. 2004. La nueva ruralidad en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*. Número Especial, Año 66, pp. 279-300.
- 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>
- CEPAL. 1992. * 'La submunicipalización del espacio rural como un factor con implicaciones para el Desarrollo Territorial Rural'
- CEPAL. 1990. 'Transformación productiva con equidad'. Santiago de Chile.
- CEPAL. 1992. 'Estructura territorial del Estado y ruralidad'. División Agrícola de la CEPAL, Diciembre, Santiago de Chile.
- Cernea, Michel. 1995. *Primero la Gente: Variables Sociológicas en el Desarrollo rural*. México: FCE, 642 p.
- Cernea, Michel. 1993. 'The building blocks of participation: testing Bottom-up Planning'. Documento de Trabajo No. 166, Washington, D.C.:Banco Mundial, 64 p.
- Chambers, R. 1994. 'The origins and practice on Participatory Rural Appraisal' *World Development*, Vol. 22, No. 7, pp. 953-969.
- Chambers. 1994. 'Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of experience', *World Development*, Vol. 22 No. 9, pp. 1253-1268.
- Chávez Galindo, Ana María. 1999. La nueva Dinámica de la Migración Interna en México de 1970 a 1990. México: CRII-UNAM, 415 p.
- CIDE-IFAI, 2008. Métrica de la Transparencia en México. Consultado 20 de junio de 2009 en <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica>.

- 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.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew. 2000. *Sociedad Civil y Teoría Política*, México: FCE.
- Colburn, Forrest. 2002. *Latin America at the End of Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 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/>
- Concheiro, Luciano y Quintana, Roberto Diego. 2007. 'Entre la utopía y la alienación: los símbolos del difícil camino del movimiento social El Campo No Aguanta Más' en Armando Sánchez Albarrán (comp.) *El Campo no Aguanta Más*, México: Miguel Ángel Porrúa - UAM-Azcapotzalco.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Poder Legislativo, *Diario Oficial de la Federación* 7 de diciembre de 2001.
- Copedge, Michael. 1996. *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*, Síntesis 22, Instituto Internacional de Gobernabilidad, consultado el 22 de agosto de 2008 en http://www.iigov.org/revista/?p=10_04
- Cornwall A. 2002. 'Making spaces, changing places: Situating participation in development', IDS Working Paper No. 170, Octubre, Brighton, Sussex, Inglaterra, 34 p.
- Cortés Fernando, 2007. 'Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades', Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México, 41 p.
- Cotler, Helena y Georgina Caire. 2009. *El Manejo Integrado de Cuencas en México*, WWF, en prensa.

- Cotler, Helena, 2004. *El Manejo Integral de Cuencas. Estudios y Reflexiones para orientar la Política Ambiental*. México, INE-SEMARNAT, 264 p.
- Crozier, M. y E. Friedberg. 1990. *El Actor y el Sistema*. México: Alianza Editorial.
- Crozier M., Huntignton S.P. y Watanuki J. 1975. *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York University Press.
- 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, COMECSO, INDESOL, pp. 57-76
- Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Caracas: CLAD.
- Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de a sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD - Nueva Sociedad. 320 p.
- Cunill, Nuria. 2004. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer", en Luis Bresser-Pereira *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Argentina: CLAD-FCE,.
- Dagnino, Evelina, Olvera Alberto y Panfichi Aldo (coords.). 2006. *La disputa por la construcción democrática de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica-CIESAS- Universidad Veracruzana, 533 p.
- Davenport, T. 2003. *The Watershed Project Management Guide*. EEUU: Lewis Publishers.
- Davis, Jonathan. 2002. 'The governance of urban regeneration: a critique of the 'governing without government' thesis', *Public Administration*. Vol. 80, No.2, pp. 301-322.
- Davis, Jonathan. 2005. 'Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network', *Policy Studies*. Vol. 26, pp. 311-335.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2000. 'Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en

América Latina', Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, marzo, BID: Washington

De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2002a. 'El desarrollo rural con una visión territorial'. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, SAGARPA-IICA.

De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2004b. '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.

De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2004. 'Toward a Territorial Approach to Rural Development: International experiences and implications for México's Microregions Strategy'. California: University of California at Berkeley, Julio, 17 pp. Consultado en el 7 de mayo de 2008. http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Szekely_territorial_RD.pdf

De la Madrid Enrique, 2008. Presentación 'El papel del financiamiento en la agricultura hacia el 2020' Exposición como Titular de Financiera Rural en el *Foro Global Agroalimentario*. Consultado el 28 de junio de 2009. <http://www.financierarural.gob.mx/NoticiasyEventos/Presentaciones%20del%20Director%20General/El%20papel%20del%20financiamiento%20en%20la%20agricultura%20hacia%20el%202020.pdf>

De la Madrid Enrique, 'El minifundio y el campo mexicano', *El Sol de México*, Opinión, 20 de mayo de 2009.

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.

Encinas Rodríguez, Alejandro. 1993. 'Estudio sobre políticas diferenciadas de desarrollo rural. El caso de México', IICA-Programa III, Proyecto 610, Abril.

- Engel, P.G. 1995. *Facilitating Innovation. An Action Oriented and Participatory Methodology to Improve Innovative Social Practice in Agriculture*. PhD Thesis. Wageningen: Wageningen Agricultural University.
- Enríquez Villacorta, A. 2009. 'Desarrollo Local: hacia nuevas rutas de desarrollo', en Abardía A. y Federico Morales (coords) *Desarrollo regional reflexiones para la gestión de los territorios*, México: Alternativas y Capacidades, pp. 11-36.
- Evans, Peter. 1996. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*, 24 (6): 1119-1132.
- Feres Faria, Claudia. 2000. 'El concepto de la democracia deliberativa' *Metapolítica* No. 14, México, pp. 589-75.
- Flamand L., Martínez S. y Hernández A. 2007. 'El Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005'. Documento de Análisis. El Colegio de la Frontera Norte. Consultado el 20 de julio de 2007, página web del INAFED http://www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/documentos_de_analisis
- 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. 1992. *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, New York: Cornell University Press, 280 p.
- Fox Jonathan. 1994. 'Political Change in México's New Peasant Economy" en María L. Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.) *The politics of economic restructuring: State-society relations and regime change in Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies University of California, San Diego, pp. 243-276.
- 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. 1996. 'How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico', *World Development*. Vol. 24, No. 6, pp. 1089-1103.
- 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 Development 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.
- Fukujama Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York, NY: Free Press.
- 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
- García del Castillo Rodolfo. 1994. 'Retos y perspectivas de la administración municipal en México', *Gestión y Política Pública*. Vol.III, No. pp. 399-449
- González, Cecilia. 2001. 'Rechaza el PRD un veto a la Ley para el campo' *Periódico Reforma*, 14 de marzo.
- Goodnow, Frank. 1900. *Politics and Administration: a Study on Government*. New York: Rusell and Rusell.
- Grindle Marilee S. 1996. 'La reforma de la tenencia de la tierra en México: los campesinos, el mercado y el estado' en Riordan Roett (comp.) *Desafío de la Reforma Institucional en México*, México: Siglo XXI, pp. 62-84.

- Gruening, G. 2001. 'Origins and theoretical basis of New Public Management' *International Public Management Journal*. (4), 1-25.
- Guerrero, Omar. 2004. *Principios de Administración Pública*. Charles Jean Bonnin. México: Fondo de Cultura Económica, 537 p.
- Guevara Sanginés, A. y Antonio Yúnez-Naude, 2000. 'Evaluación socioeconómica de los proyectos comunitarios en el ámbito de los PRODERS: esencia, método y resultados preliminares', en Carlos Toledo y Armando Bartra (coords) *Del Círculo Vicioso al Círculo Virtuoso: Cinco Miradas al Desarrollo Sustentable de las Regiones Marginadas*, México: SEMARNAT-Plaza y Valdés, pp. 175-218.
- Gulick, Luther y Lydell Urwick. 1937. *Papers on the Science of Administration*. V.4, New York: Institute of Public Administration.
- Gulick, Luther. 1933. "Politics, Administration and "The New Deal". *Annals of the American Academy of political and Social Science*. Vol. 169, pp. 56-66.
- Habermas, Jürgen. 1985. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Versión castellana de Ramón García Cotarelo, Barcelona: Península, pp. 110.
- 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.
- Herrera Tapia, F. 2009. *Políticas públicas para el desarrollo rural. Estudio de los programas de la Alianza para el Campo en México*. Tesis. Universidad Autónoma del Estado de México. Edición Electrónica. Texto completo consultado el 6 de julio de 2009 en www.eumed.net/tesis/2009/fht/.
- Hevia de la Jara, F. 2008. '¿Qué es el control social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar discusión'. Consultado 30 de julio de 2009 en <http://www.scribd.com/doc/16680490/Hevia-2008-contraloria-social-y-que-se-puede-hacer-en-Chile>
- 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.

- Hewitt, T., F. Johnson y D. Wield. .1992. *Industrialization and Development*. Princeton, New Jersey: The Open University Press.
- Hirschman, Albert. 1993. *El Avance en Colectividad. Experimentos Populares en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, voice and royalty: responses to decline in firms, organizations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- 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.
- IICA. 2002. Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas. IICA.
- INAFED. E-Local. 2009.
- INE, Dirección de Manejo Integral de Cuencas. 2003. *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.
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2005.
- INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 2004.
- INEGI, Censo Agropecuario 2007.
- INEGI, Censo Agrícola y Ganadero 1991.
- INEGI, Resultados del VIII Censo Ejidal 2001.
- INEGI, Finanzas Públicas Municipales, 2005.
- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto. 2006. *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIESAS-UV.
- Isunza Vera, Ernesto. 2006 “Para Analizar los Procesos de Democratización: Interfaces Socio-estatales, Proyectos Políticos y Rendición de Cuentas”, en: Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (eds): *Democratización, Rendición de*

Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social. México, M. A. Porrúa-CIESAS-UV.

- Isunza, Ernesto y Felipe Hevia. 2006. *Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación*. Cuadernos para la Democratización, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 130 p.
- Jordan, A., R.K.W. Wurzel, y A. Zito. 2005. 'The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?' *Political Studies*. Vol.53, pp. 477-496.
- Kettl, Donald F. 2000. *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kettl, Donald. 1995. 'Bulding Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers' en: Donald Kettl y John Dilulio *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kettl, Donald. 1999. 'The Global Revolution: Reforming Government Sector Management" en: Luis Carlos Bresser y Peter Spink (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America*. Colorado: Lynne Rienr Publishers.
- King, Keohane O. y Vebra S. 2000. *El Diseño de la Investigación Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kiser y Ostrom 1982. The three worlds of actions: a meta theoretical syntesis of institutional approaches. En E. Ostrom, *The Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, California: SAGE, pp.179-222.
- 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.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as governance*, Londres: Sage,
- La Jornada del Campo*, Suplemento Informativo, No. 12, 12 de septiembre de 2008,

La Jornada, México D.F., 4 de Octubre de 1993.

Lasswell (1972) 'La concepción emergente de las ciencias políticas' en Luis F. Aguilar Villanueva, (1992) *Antología I. El estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Leeuwis, Cees. 2000. 'Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach', *Development and Change*. Vol. 31, pp. 31-959.

Lelo, Alejandro. 2001. 'Aprueban en comisiones el dictamen de la ley rural' *El Universal*, 2 de octubre.

Le Gales, P. 1995. 'Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine', *Revue Française de Science Politique*, No. 45: 1.

Le Gales, P. 2001. 'Urban governance and policy Networks: On the urban political boundedness of policy network. A French case study' *Public Administration* 79(1), pp. 167-184.

Long, Norman. 2007. *Sociología del Desarrollo: Una Perspectiva Centrada en el Actor*. San Luis Potosí: Colegio de San Luis Potosí, 499 p.

Luiselli, C. 2007. 'Estrategias para abatir la bimodalidad agraria en México', en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo agropecuario Forestal y Pesquero. Agenda para el desarrollo rural, Vol.9*. México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, pp. 76-99

Lynn, L. 2004. 'Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas' en María del Carmen Pardo, *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México, México, pp. 105-128

Lynn, L. 1996. 'Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública', *Gestión y Política Pública*. Vol. 2.

Mackintosh, M. 1992. "Introduction" y "Questioning the State" en Marc Wuyts, Marujeen Mackintosh y Hewitt Tom. *Development Policy and Public Action*. The Open University-Oxford University Press, 61-89 p.

Martín Huerta, Ramón. 1999. V Informe de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural. Gobierno del Estado de Guanajuato.

- Mayntz, Renate. 1999. 'Teorie della Governance. Sfide e perspective' *Revista Italiana di Scienza Política*. No. 29:1
- Mayntz, Renate. 2000. 'Nuevos desafíos de la teoría de Governance', consultado el 23 de septiembre de 2009 en página web: http://latinamerica.dpi.org/documents/Mayntz_000.pdf.
- 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.
- Merino, Mauricio e Ignacio Macedo. 2006. 'La política autista / Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de desarrollo rural sustentable', *Gestión y Política Pública*. Vol. XIV, Núm. 2.
- Merino, Mauricio. 1997. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura, México: IFE.
- Merton, Robert K. 1972. 'Los imperativos institucionales de la ciencia' en Barnes Barry (comp.) *Barry Barnes, Thomas S. Khun y Robert K. Merton y otros. Estudios sobre sociología de la ciencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mintzberg, H. 1980. 'Structure in Fives: A Synthesis of The research on Organizational Design', *Management Science*. Vol. 26. No.3, Marzo.
- Moya García, X. y S.A. Way. 2003. 'Winning spaces: participatory methodologies in rural processes in Mexico', IDS Working paper No. 180, febrero, Sussex, Inglaterra: Brighton, 55 p.
- Nelson N. y Wright (eds) *Power and Participatory Development. Theory and Practice*, Intermediate Technology Publications, Londres.
- Nino, Santiago. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa, Cap. 6, pp. 202-257.
- O'Donnel, Guillermo. 2004. 'Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política', en *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11.
- 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 Rivera, A. 2004. 'El desarrollo de la sociedad civil en México en el siglo XX', En Montero D. y C. Charry. (comps) *Globalización y sociedad civil en las Américas ¿Es posible una convivencia conjunta?* México: UAM, pp. 149-180.
- 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). 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2007. *Estudios de Política Rural. México*. SAGARPA-OCDE-INCARural, 183 p.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R. y Walker, J. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, Michigan, Estados Unidos: University of Michigan Press
- Oszlak, Oscar. 1984. *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Estudios CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- Panizza, Francisco. 2002. 'Beyond 'Delegative Democracy'. 'Old Politics' and 'New Economics' in Latin America'. *Journal of Latin American Studies*, 32.
- Pastrana, Daniela. 2000. 'Un Hacendado en la Agricultura' *La Jornada*, 26 de Noviembre. Consultado el 20 de junio de 2008: <http://www.jornada.unam.mx/2000/11/26/mas-hacendado.html>
- Pérez Correa, Edelmira y Ma. Adelaida Farah. 2006. 'Nueva ruralidad en Colombia' en CEDRSSSA, *Nueva Ruralidad: enfoques y perspectivas para América Latina*, México, pp. 119-120.

- El Universal*, 3 de agosto de 2001.
- Periódico Reforma*, 15 de marzo de 2001.
- La Jornada del Campo*, Suplemento Informativo, No. 12, 12 de septiembre de 2008.
- Peters, G. y J. Pierre. 1998 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal Public Administration Research and Theory*. Vol. 8
- Peters, B. Guy y J. Pierre. 1998. 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 8 Issue 2, pp. 223-244.
- 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.
- Peters, B. Guy. 'Globalization, Institutions and Governance', en *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Donald J. Savoie y B. Guy Peters (eds). Montreal: McGill-Queens University Press, 200 p.
- Peters, B. Guy. 1996. *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, KS, Kansas University Press.
- Pierre, John y Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press, 231 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. Informe de Desarrollo Humano. *Erradicación de la pobreza en todo el mundo: un programa para el siglo XXI*. Cap. 6, p. 120-131. Ediciones Mundi-Prensa, S.A. Consultado 21 de octubre de 2009 en <http://www.escuelapnud.org/public/index.php?id=&cdbus=1&pag=6&raut=132>
- Porrás F. 2005. *Broadening Understanding Governance the Case of Local Government*. PhD Tesis. The University of Warwick, Abril
- Porrás, F. 2007. 'Teorías de la gobernanza y estudios regionales', *Secuencia*. No.69, 163-185.

- Porras, F. 2008. 'New Policy Instruments in Three Mexican Municipalities', en prensa.
- Portes, Alejandro. 2006. 'Instituciones y Desarrollo. Una revisión conceptual', *Cuadernos de Economía*, V. XXV, N. 45, Bogota, pp. 13-52.
- Prats, Joan. 2001. 'Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano' *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, disponible en http://www.iigov.org/revista/?p10_04
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementación*. California: University of California Press.
- Putnam, R., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1994. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 260 p.
- Quispe Limaylla, Aníbal. 2006. 'La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial', *Region y Sociedad*. Vol. XVIII No. 36
- Radin, Beryl A., Robert Agranoff, Ann O'M. Bowman, C. Gregory Buntz, J. Steven Ott, Barbara S. Romzek, Robert H. Wilson. 1996. *New Governance for Rural America. Creating Intergovernmental Partnerships*. Kansas: University Press of Kansas, 242 p.
- Rawls, J. 1975. *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Reyes, Jorge y Jorge Hidalgo. 2001. 'Aprueban diputados ley de desarrollo rural', *Periódico Reforma*, 24 de octubre.
- Reygadas, R. y C. Zarco. 2005. *Participación Ciudadana y Organización Social. Experiencias de Desarrollo Local en México*. México: Consejo de Educación de Adultos de América Latina, 468 p.
- Rhodes, R.A.W. 1996. 'The new governance. Governing without government', *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

- Rhodes, R.A.W. y Marsh D. 1992. 'New Directions in the study of policy networks'. *European Journal of Political Research*. 21 (2), pp. 181-205.
- Roberts Bryan R. 2001. 'The new social policies in Latin America and the development of citizenship: an interface perspective', Paper for Workshop on Agency, Knowledge and Power: New Directions. Wageningen 14 y 15 de diciembre.
- Roberts, Kenneth M. 2007. 'Repoliticizing America Latina. The revival of populist and Leftist alternatives. Democrática governance and "new left"', Woodrow Wilson International Center for Scholars, Noviembre.
- Robles, Hector. 2009. 'Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural'. México: CEDRSSA
- Robles, Héctor, 1999. 'Tendencias del campo mexicano', *Estudios Agrarios*, No.13 septiembre-diciembre, pp. 31-60
- Roche, Maurice. 1992. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge: Polity Press.
- Rodríguez G., Cesar Augusto. 2008. 'La alternancia municipal en México', Documento de Trabajo No. 52. CESOP-Cámara de Diputados, México D.F.
- 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 Prioritarios* (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 Prioritarios (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

Salcedo Megales, Damián. 1995. ‘Autonomía y Bienestar en la Toma de Decisiones Públicas’ *Télos*, Vol. IV, No.1, pp. 51-82.

Salinas, C. 1980. *Producción y participación política en el campo*. México: UNAM.

Sánchez Albarrán Armando. 2007. *El Campo no Aguanta Más*, México: Miguel Ángel Porrúa y UAM-Azcapotzalco, p.

Santos, Boaventura de Sousa. 2005. ‘La reinención solidaria y participativa del Estado’, *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Capítulo disponible en página web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/La%20Reinvencion%20solidaria.pdf>

Saraceno, Elena. 2001. ‘La Experiencia Europea de Desarrollo Rural y su Utilidad para el contexto Latinoamericano’. Ponencia presentada en el Seminario

Internacional “Agricultura Familiar y Desarrollo Sustentable”, Brasilia, EMBRAPA, 21 al 23 de noviembre de 2001

Schejtman, Alexander y Berdegué, 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.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/desarrolloterritorial.pdf>

Schumpeter, J.A. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Sckopol T. 1985. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.

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

Sen, A. 2007. ‘¿Cuál es el propósito de la Democracia?’ En Amartya Sen y Bernardo Kliksberg *Primero la Gente*, Barcelona: DEUSTO, pp. 43-52

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla. 2003. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José Costa Rica: IICA, 180 p.

Serrano F., Ma. Elena, E. Niño Velázquez, L. Jiménez Sánchez, J. Palerm Viqueira y J.F. Escobedo Castillo. 2003. ‘El Desarrollo Rural. Enfoque del Partido Acción Nacional: Guanajuato 1991-1995’, *Comunicaciones en Socioeconomía. Estadística e Informática*, Vol. 7, No.1, pp. 69-141

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 Itztapalapa, PyV, 151 p.
- Stiglitz J.E. 2004. 'El Consenso Post-Consenso de Washington. The Initiative for Policy Dialogue'. Conferencia *Del Consenso de Washington a una Nueva Gobernanza Global*. Fundación CIDOB, Barcelona, septiembre.
- Stoecker R. 1991. "Evaluating and rethinking the case study". *Sociological Review*, 39 (I), 88 -111.
- 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>.
- Téllez, Luis, Hugo Andrés Araujo, Roberto Cabral, Gustavo Gordillo, Diego Fernández de Cevallos y Margarito Montes "¿Es o no es viable el campo mexicano?" *Revista Nexos*, Noviembre 1992, México.
- Thomas, Alan, 1992. 'Non Governmental Organization and the limits to empowerment' en Marc Wuyts, Maureen Mackintosh y Tom Hewitt *Development policy and public action*. The Open University-Oxford University Press, pp. 117-146.
- 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.

- Torres, Alejandro y Fabiola Guarneros. 2001. '¿Quiere el actual gobierno compromisos con el campo?' *El Universal*, 30 de marzo.
- Turati, Marcela, 2000. 'Celebran LDR', *Periódico Reforma*, 29 de diciembre de 2000.
- 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.
- White, Sarah y Jethro Pettit. 'Participatory approaches and the measurement of human well-being'. UNU-WIDER, Research Paper No. 2004/57, 2004, 26 p.
- Williamson, J. 1990. "What Washington means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- Wondolleck, Julia M. y Lewis Yaffee Steven. *Making Collaboration Work: Lessons From Innovation In Natural Resource Management*, Washington, D.C.: Island press, 2000.
- Yunes, A. 2006. 'Liberalización y Reformas al Agro: Lecciones de México', *Economía Agraria y Recursos Naturales*. Vol. 6 (12), pp. 47-67

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

Ziccardi Alicia. 1995. 'La tarea de gobernar. Las ciudades y la gobernabilidad' en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi Alicia. 2004. *Participación ciudadana y políticas locales del ámbito social*. México: IIS-UNAM-, 462 p.

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.
- López, Roberto C. 2007. Consejo Distrital para el DRS Dolores Hidalgo, Periódico *Correo*, Sección Comunidades, 15 de marzo <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=18146>
- Mata Álvarez Roberto, Director de Desarrollo Rural, CMDRS de Irapuato, 14 de abril de 2008.
- Nacional. 2009. 'Acusa la CNC a SAGARPA de uso político del presupuesto' *El Periódico de México*, Sec. Nacional, 16 de junio de 2008. Consultado el 25 de enero de 2009 en <http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?id=173988>
- 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, **fecha**.
- 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.
- Zambrano (2001) 'Prevén Nuevo Marco Rural', Periódico Reforma, México, D.F. 21 de marzo de 2001.
- Zambrano, César. 2001. 'Desarrollo Rural a la Vista', *Periódico Reforma*, 15 de octubre.
- Zavala, Hernández Juan, Residente de Operación de FIRCO, miembro del CMDRS San Luis de la Paz, 12 de marzo de 2008
- Zavala Juan, Residente de Operación de FIRCO, Oficinas de la Delegación de SAGARPA y de la SDA en Celaya, 12 de abril de 2008, Celaya, Gto.