



FLACSO
MÉXICO

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

RESUMEN

Frente a la complejidad de las sociedades modernas, los gobiernos han buscado estrategias para mejorar su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales. En aras de la legitimidad de las soluciones, su eficacia y oportunidad, se propone la creación de interfaces socio-estatales para asegurar la participación social a través de canales formales, en donde los diferentes proyectos políticos puedan ser expresados ordenadamente. Estos arreglos, conocidos como modelos de gobernanza democrática, facilitan la inclusión de actores sociales diversos en procesos de decisiones públicas. En procesos de descentralización, estos modelos conforman un diseño que 1) promueve la inclusión y el diálogo (apertura democrática), 2) incrementa la calidad y eficacia de las decisiones, 3) permite la expresión del descontento social dentro de cauces institucionales, y 4) constituyen mecanismos de control social que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental.

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

Con el propósito de identificar los factores determinantes en este proceso se analizaron, tanto el ámbito gubernamental como el social (*enfoque de doble vía*). Por un lado, se examinaron los incentivos institucionales y económicos de la política de desarrollo rural sustentable; y, por el otro, se aplicó un enfoque etnográfico, centrado en el actor, para conocer las interpretaciones que los actores locales (sociales y gubernamentales) hacen de la política pública, para adecuarla a su contexto e intereses.

Para la observación de este proceso se utilizó el Estado de Guanajuato como contexto y se construyó una muestra representativa de cinco municipios bajo criterios sociales, económicos y ambientales. Los resultados por tanto, se derivan de un análisis comparado entre estos municipios, que confronta variables como integración, tipo y método de decisiones, capacidades y recursos, y formación de redes de política pública.

Los resultados muestran que el modelo de gobernanza democrática, bajo estas condiciones, no necesariamente se traduce en un escenario de poder compartido entre gobierno y sociedad. Aun tratándose de un ambiente propicio, la participación de los actores sociales queda acotada por las reglas de operación en el marco de un solo programa: el PDR. Los gobiernos locales abren la discusión sólo en este espacio mandatado. En este punto, la claridad y precisión de las reglas favorece el desarrollo de procesos deliberativos, consiguiendo procesos distributivos transparentes en el manejo de recursos públicos. En consecuencia, los CMDRS constituyen mecanismo de control social sobre los gobiernos locales en relación con los recursos municipalizados, únicamente.

Se observaron indicios sobre la creación de redes de política pública (relaciones horizontales), pero sumamente débiles. De acuerdo con los hallazgos de este estudio, los principales aspectos que obstaculizan la formación de éstas redes son a) ningún actor ejerce liderazgo como *promotor* para el desarrollo rural; b) ausencia de recursos económicos y financieros; c) escaso poder de influencia en toma de decisiones del gobierno municipal, estatal y federal; y d) ausencia de actores relevantes capaces de ejercer liderazgo, ofrecer certidumbre de los compromisos y bajar los costos para la cooperación y el intercambio de recursos.

Por tanto, existe una debilidad estructural de los Consejos que los excluye de la definición de acciones gubernamentales para el desarrollo local y, al mismo tiempo, les impide influir en las decisiones sobre política pública a nivel estatal y federal.

INTRODUCCION	15
CAPITULO I	30
DEMOCRACIA Y DESARROLLO: HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL.	30
1. El impacto del neoliberalismo en las políticas agropecuarias	33
2. Enfoque participativo y gobernanza democrática para el desarrollo rural: que “hablen los pobres”	38
a) Los gobiernos participativos y la descentralización ¿Mecanismos de inclusión para el desarrollo o de contraloría social?.....	45
b) ¿Quién decide <i>qué</i> en los procesos de desarrollo?	50
c) Gobiernos participativos como interfaces de la política pública de desarrollo rural.	56
3. Introducción del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural: de la teoría a la normatividad.	59
a) Desarrollo Territorial Rural: implicaciones en las relaciones entre gobierno y sociedad	61
b) De la teoría a la normatividad: los supuestos del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR).....	76
a) De la normatividad a la práctica.	80
4. Los Gobiernos participativos como interfaces socio-estatales: Importancia del estudio sobre la interacción entre gobiernos locales y sociedad rural	86
CAPITULO II	94
PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACION	94
1. Preguntas de investigación.....	95
2. Hipótesis.	101
a) ¿Por qué utilizar estudios de caso?	109
b) Selección de casos en el Estado de Guanajuato	111
3. ‘Querer Hacer’ y ‘Poder Hacer’. Un espacio compartido entre la voluntad y el poder.	121
CAPITULO III.....	124
VISIONES DIVERGENTES SOBRE UN MISMO PROBLEMA.....	124
1. El desarrollo rural. El cambio en la explicación de un problema público.	126
2. Surgimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: ¿De dónde viene esta historia?.....	129
a) Experiencias que antecedieron a los CMDRS	131

b) El proceso legislativo de la LDRS.....	144
c) Las bases para el consenso sobre la LDRS.....	159
3. El diseño institucional de la LDRS: coordinación institucional y participación	161
a) Coordinación institucional para una implementación integral de acciones	163
b) Participación de la sociedad rural: Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	169
4. Consideraciones parciales.....	180
CAPÍTULO IV	184
DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	184
1. Instituciones y Participación en el Estado de Guanajuato	186
a) Condiciones socioeconómicas del Estado de Guanajuato	188
b) Organización política y participación social en el Estado de Guanajuato	193
c) Instituciones para la Rendición de Cuentas y Transparencia en el Estado de Guanajuato	198
d) Participación y Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato.....	202
2. Proceso de implementación de la LDRS y el PDR en el estado de Guanajuato. Comparando el “deber ser” con la realidad.	209
a) Alianza para el Campo en el Estado de Guanajuato.....	214
b) El Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guanajuato	220
c) Los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural en el Estado de Guanajuato	226
d) Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable: Atribuciones, Integración y Representatividad.....	230
3. El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo: Descentralización de decisiones y recursos a Estados y Municipios.	242
a) Operación Municipalizada del PDR en Guanajuato: Descentralización de decisiones sin recursos.....	247
4. El PDR y su impacto en los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable	264
CAPITULO V	272
LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN EL ESTADO DE GUANAJUATO:	272
UN ESTUDIO COMPARATIVO.	272
1. Análisis comparativo contextual.....	274

a) Medio Físico y Población	274
b) Situación política e institucional	277
2. Análisis comparativo de los CMDRS	279
a) Diseño Institucional	296
b) Ámbito de decisión	299
c) Procesos Decisionales y Autoevaluación	302
3. Análisis del ámbito gubernamental en la descentralización participativa.	311
a) Apertura gubernamental hacia la participación social	311
b) Descentralización y autonomía en las decisiones de los CMDRS.....	313
4. Análisis del ámbito social y su participación en los CMDRS como interfaz de gobierno con poder de decisión.	318
a) Intención y voluntad para participar: Expectativas, incentivos y costos de la participación. ¿Porque participan los que participan?	321
b) Capacidades organizacionales y técnicas para organizarse como Sociedad Civil.....	325
5. Algunas Proposiciones sobre las Relaciones entre Variables.....	335
CONCLUSIONES GENERALES.....	347
1. Influencia de los CMDRS en el diseño e instrumentación de las políticas públicas	350
2. Estructura de incentivos del PDR: participación, integración, deliberación y alcance de la decisión en los CMDRS	353
3. Los CMDRS y la formación de redes de política pública	364
4. Recomendaciones de política pública.....	367
BIBLIOGRAFÍA	371
ANEXO I.....	397
SELECCIÓN DE CASOS.....	397
Presentación de resultados del ACP y Análisis por Cluster por DDR.....	397
ANEXO II	409
RECONSTRUYENDO LA CONFIGURACIÓN DE LA INTERFAZ: CASOS DE ESTUDIO	409
Municipio de Victoria	409
Municipio de San Luis de la Paz	415
Municipio de Dolores Hidalgo	419
Municipio de Irapuato.....	421
ANEXO III.....	425
INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCION DE DATOS	425
ENTREVISTA A ACTORES GUBERNAMENTALES	425
ENTREVISTA A ACTORES SOCIALES	433
CALCULO DE ENTREVISTAS Y CARACTERIZACIÓN DE ACTORES	441

A Eloy

A mis hijas Fernanda y Andrea

AGRADECIMIENTOS

En este breve apartado quiero expresar mi agradecimiento a todas las personas de las que he recibido diferentes formas de apoyo en el desarrollo de esta Tesis. Aquí no es posible nombrar a cada una de ellas, pero no quiero dejar de mencionar que su ayuda, conocimiento, disposición y colaboración tienen para mí un gran significado. Al observar la senda recorrida, cada aportación, independientemente de su magnitud, resulta ahora irremplazable en la construcción de la obra acabada.

En primer lugar agradezco a Dios por la oportunidad de vivir y por haberme permitido concluir esta importante etapa de mi formación académica. A Blanca, mi madre, a Paty, Martha y Yoalli por ser mi familia. Especialmente, agradezco a Eloy por su apoyo incondicional, pues su paciencia y comprensión mantuvieron la solidez del hogar a pesar de mi *presencia ausente*. A mis hijas Fernanda y Andrea por su esfuerzo para comprender el por qué de mi tiempo (*su tiempo*) frente a la computadora.

Agradezco al Dr. Jonathan Fox por su dirección en el desarrollo de la tesis, por las sugerencias y observaciones vertidas en cada avance presentado y, por todo su apoyo, especialmente en el último tramo. A la Dra. Gisela Zaremberg por su guía desde los primeros borradores del proyecto de tesis, sus recomendaciones fueron de gran utilidad y su interés fue un elemento alentador desde el inicio del proyecto. Asimismo, agradezco al Dr. Francisco Porras por su abierta disposición y los comentarios que enriquecieron la calidad de la tesis y que, sin duda, contribuyeron a poner en orden las ideas.

También quiero expresar mi agradecimiento a todos los funcionarios públicos y los miembros de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable por haber compartido conmigo, sus experiencias en estos espacios, sus perspectivas y motivaciones. Sin lugar a dudas sus respuestas son elementos básicos en la consolidación del argumento que se presenta en esta tesis. Realmente espero, que la lectura de este documento pueda contribuir, en la medida de lo posible, en la búsqueda de caminos alternativos para mejorar su realidad, rescatando la importancia de los efectos derivados de la política de las Políticas Públicas.

Finalmente, agradezco a todos mis amigos y compañeros, especialmente a Rubén, Alex, Silvio, Eduardo y Carlos, por su amistad y su compañía a lo largo de esta empresa. Esperemos vengan muchas empresas más.

México D.F., Octubre, 2009

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS		
No. DE CUADRO	TITULO	PAGINA
Cuadro No. 1	Enfoque Territorial de Desarrollo Rural: Principios y Supuestos Teóricos	75
Cuadro No. 2	Escenarios Probables de las Relaciones Socio-Estatales en los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.	102
Cuadro No. 3	Operacionalización de la Hipótesis	107
Cuadro No. 4	Indicadores de Variables Independientes	112
Cuadro No. 5	Nivel de Marginación Municipal por DDR	115
Cuadro No. 6	Características demográficas y actual uso de suelo por DDR	115
Cuadro No. 7	Comparación de Indicadores por DDR	117
Cuadro No. 8	Casos Seleccionados. Características específicas por caso.	118
Cuadro No. 9	Votaciones sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Cámara de Diputados. 27 de Abril de 2000.	146
Cuadro No. 10	Posiciones de los actores políticos y sociales en la discusión sobre la LDRS	153
Cuadro No. 11	Votación del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 23 de Octubre de 2001.	157
Cuadro No. 12	Temática del Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable	164
Cuadro No. 13	Sistemas y Servicios Nacionales para el Desarrollo Rural Sustentable contemplados en la LDRS	163
Cuadro No. 14	Integración y Atribuciones de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables según la LDRS y su Reglamento en Materia de Representación Social	172
Cuadro No. 15	Población ocupada por actividad económica, 2003	191
Cuadro No. 16	Áreas de Acción del Programa Alianza para el Campo 2004-2007	215
Cuadro No. 17	Presupuesto de Alianza para el Campo: Monto por unidad administrativa responsable de gasto. SAGARPA, 2007	216
Cuadro No. 18	Programa de Desarrollo Rural Sustentable de Alianza para el Campo: Peso Porcentual Respecto a los Recursos Públicos Federales para el Sector Agropecuario, 2007	217
Cuadro No. 19	Miembros del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guanajuato. Abril, 2008	222
Cuadro No. 20	Unidades de Producción (UP) que Declararon Pertenecer a algún Tipo de Organización o Asociación para Acceder a Servicios o Apoyos Diversos	235
Cuadro No. 21	Proceso de implementación del PDR Municipalizado, Estado de Guanajuato, 2007	251

Cuadro No. 22	Ponderadores para la Fórmula de Distribución del Monto Total Asignable, 2004.2007	256
Cuadro No. 23	Ponderación Porcentual Utilizada en la Fórmula de Distribución del PDR Municipalizado, 2004-2007	257
Cuadro No. 24	Superficie y uso de suelo. Cuadro comparativo de casos de estudio, Guanajuato.	275
Cuadro No. 25	Características de la Población (PEA, Ingreso, por tamaño de Localidad y Grado de Marginación)	275
Cuadro No. 26	Resultado electorales en Ayuntamientos. Cuadro comparativo de casos de estudio	278
Cuadro No. 27	Escenarios observados en los Consejo Municipales de Desarrollo rural Sustentable	283
Cuadro No. 28	Características Generales de los CMDRS, estado de Guanajuato, 2008	292
Cuadro No. 29	Actores roles e intereses al interior de los CMDRS	293
Cuadro No. 30	Relaciones entre gobierno y sociedad, CMDRS. Resumen de Indicadores	309
Cuadro No. 31	CMDRS: Ámbito Estatal. Resumen de Indicadores	317
Cuadro No. 32	CMDRS: Ámbito social. Resumen de Indicadores	334
Cuadro No. 33	Análisis de resultados: Tipos de Relación en los CMDRS	343
FIGURAS		
Figura No. 1	Modelo Normativo para el Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	183
Figura No. 2	Índice de Marginación por Municipio, 2005.	189
Figura No. 3	Localidades con menos de 2,500 habitantes por municipio	190
Figura No. 4	Integración de los Consejos Municipales Rurales	203
Figura No. 5	Integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS	231
Figura No. 6	Esquema del funcionamiento Real de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable. Implementación del PDR-SAGARPA	241
Figura No. 7	Actores y Relaciones en el Proceso de Implementación del PDR-SAGARPA	248
Figura No. 8	Redes Interorganizacionales esperadas en el marco de la “nueva ruralidad”: ETDR	336
Figura No. 9	Redes Interorganizacionales identificadas en los CMDRS	336
GRAFICAS		
Gráfica No. 1	Porcentaje de Población Urbana y Rural por DDR, 2005	114

Gráfica No. 2	Porcentaje de la POBLACIÓN económicamente Activa (PEA) Ocupada en el Sector Primario por DDR, 2005	114
Gráfica No. 3	Evolución del gasto programable de la SAGARPA, 2002-2009	210
Gráfica No. 4	Asignación del Programa de Alianza para el Campo en el Estado de Guanajuato, 1996-2007	219
Gráfica No. 5	Proporción del Presupuesto del PDR respecto al Monto Total de Alianza para el Campo en el Estado de Guanajuato, 2004-2007	220
Gráfica No. 6	Asignaciones del PDR en su Ejecución Federalizada. Aportaciones Federales y Estatales, 2004- 2007	245
Gráfica No. 7	Composición del PDR de Alianza para el Campo: Aportación Federal y Estatal por Subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), 2004-2007	246
Gráfica No. 8	Composición del PDR en Guanajuato por Subprogramas, 2004-2007	253
Gráfica No. 9	Composición de los Recursos Distribuidos a los Municipios del Programa de Desarrollo Rural, por Subprograma (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR)	254
Gráfica No. 10	Techo Financiero Asignable y Monto Real Distribuido a Nivel Municipal	255
Gráfica No. 11	Composición de los Recursos Distribuidos a los Municipios por Concepto del PDR, por Monto de Aportación Federal Estatal y Municipal, 2004-2007	255
Gráfica No. 12	Distribución Municipal del PDR. Promedio por Municipios según su Grado de Marginación, 2004-2006	258
Gráfica No. 13	Distribución Municipal del PDR en el Estado de Guanajuato, 2005-2006	259
Gráfica No. 14	Indicadores socioeconómicos. Cuadro Comparativo de casos de estudio, Guanajuato	276
Gráfica No. 15	Tendencia en la demanda de participación observada en los CMDRS	361

SIGLAS

ACOTEC	Área de Coordinación Técnica de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Guanajuato
ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
APC	Programa Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCC	Central Campesina Cardenista
CADER o CECADER	Centros de Capacitación para el Desarrollo Rural (Distritales)
CAP	Consejo Agrícola Permanente
CDDRS	Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMxDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable
CMR	Consejo Municipal Rural
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CNC	Confederación Nacional Campesina
CODEREG	coordinación General para el Desarrollo Regional
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
COPLADE	Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal
COPLADEM	Comité de Planeación de Desarrollo Municipal
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
ETDR	Enfoque Territorial de Desarrollo Rural
FAISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FERTIMEX	Fertilizantes de México
FIDA	Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola
FIDER	Fideicomiso para el Desarrollo Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso de Fomento Agropecuario Estatal
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDMB	Índice de Desarrollo Municipal Básico
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCARURAL	Instituto Nacional de Capacitación Rural
IMECAFE	Instituto Mexicano del Café
IMTA	Instituto Mexicano del Agua

INAFED	Instituto Federal para el Federalismo y el Desarrollo
INFOMEX	Sistema de Acceso a la Información Pública Federal
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PACR	Programa de Atención a Comunidades Rurales
PAN	Partido Acción Nacional
PAPIR	Programa de Activos Productivos para la Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PDR-APC	Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo
PEA	Población Económicamente Activa
PEC-DRS	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PET	Programa de Empleo Temporal
PIDER	Programa de Desarrollo Rural Integral
PIFIDER	Programa de Inversión para el Financiamiento del Desarrollo Rural
PNM	Programa Nacional de Microcuencas
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal
PRODEPLAN	Programa de Desarrollo de Plantaciones
PRODERS	Programa de Desarrollo Rural Sustentable
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades para el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organizaciones Rurales
PROFEPA	Procuraduría Federal para la Protección Ambiental
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONADRI	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRONAL	Programa Nacional de Alimentación
PRONAMOCA	Programa Nacional para la Modernización del Campo
PRONARE	Programa Nacional para la Recuperación de Suelos
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
UNTA	Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas
UCD	Unión Campesina Democrática
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
SAGARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (después SAGARPA)
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Gobierno Federal)
SAM	Sistema Alimentario Mexicano

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (Gobierno Federal)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SDA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Guanajuato
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

INTRODUCCION

Los cambios institucionales realizados en México desde finales de los años noventa han redefinido la forma en que el Estado interviene en la economía agrícola y en el proceso de desarrollo del sector rural. Hacia finales de los ochenta el Estado inició la adopción de reformas neoliberales que se caracterizan por la marginalidad de la agricultura en el contexto económico nacional. En este contexto de transición, las reformas constitucionales de 1992 promovieron la liberalización del sector agropecuario, el cambio en la estructura productiva y la definición de los derechos de propiedad en el campo. Se produce entonces, un aparente ‘abandono’ de la intervención estatal directa en la economía rural que, en realidad, se concentró en el apoyo a la producción de exportación y optó por la importación de alimentos para el mercado interno (Rubio, 1995)¹; en tanto que, el problema de pobreza en el campo, se afirma como un problema de bienestar social y de desigualdad en oportunidades de acceso. Así, durante la última década, el esfuerzo estatal focalizó políticas sociales entre productores de bajos ingresos², en tanto que el apoyo a las actividades productivas agropecuarias disminuyó sensiblemente.

Pese a todo, estos cambios en las políticas dirigidas al sector rural no han sido suficientes para incorporar al sector rural en una dinámica de crecimiento económico. Contrario a las expectativas del discurso oficial, el actual marco institucional ha producido pocos impactos en el desarrollo de organizaciones productivas autónomas con capacidad para superar los estándares de pobreza en el campo. Hoy por hoy, México enfrenta una crisis de dependencia alimentaria que necesariamente obliga a fortalecer la capacidad productiva, agrícola y no agrícola, de las familias de menores ingresos y propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Al mismo

¹ En su estudio, Blanca Rubio muestra que aun cuando los países latinoamericanos reducen su participación porcentual en el mercado internacional, se observa un incipiente crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales, un incremento en la importación de cereales y una caída contundente en la producción interna de estos productos, a pesar de constituir la base alimentaria de la población.

² El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), posteriormente denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es evidencia de este cambio en la visión del estado sobre las necesidades de las zonas rurales. En 1997 este programa tenía un presupuesto de 367 millones de pesos y para 2008 alcanzó la cifra de \$38,071 millones de pesos, lo cual representa un incremento sustancial en el esfuerzo institucional del gobierno federal en la política social (SEDESOL, 2008). Asimismo, entre 2000 y 2008 se observa un incremento del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social del 2% respecto al presupuesto por ramos administrativos, en tanto que el presupuesto de la SAGARPA mantiene la misma proporción durante este periodo.

tiempo, el incremento en la cobertura de servicios públicos básicos se mantiene como una obligación ineludible para los distintos niveles de gobierno. La atención integral de la problemática rural es un imperativo en el contexto actual.

En el contexto internacional, la literatura en torno al concepto de “nueva ruralidad” propone dejar atrás la dicotomía entre lo rural y lo urbano, para denotar una forma concebir y comprender lo rural a partir de sus relaciones de interdependencia con las áreas urbanas, en un contexto territorial determinado. Esta concepción surge hacia finales de los noventa, al hacerse evidente que los procesos de globalización impactan negativamente en las zonas rurales provocando problemas de desigualdad y exclusión social. Paralelamente, las declaratorias de organismos internacionales³ reconocen la importancia que alcanza la problemática rural en los procesos de desarrollo y crecimiento económico, no sólo por los problemas derivados de la pobreza, sino por el valor que adquieren los asuntos de producción de alimentos y los servicios ambientales en un contexto de globalización, ambos aspectos imprescindibles para la existencia misma de las sociedades⁴. Con esta lectura sobre el problema, la propuesta de los principales organismos internacionales (BID, OCDE, FAO, FIDA, IICA) se promueve la adopción del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural. El nexo entre la “nueva ruralidad” y este enfoque es el uso del territorio como unidad de gestión estratégica para promover la planeación integral del desarrollo y se sustenta en procesos de descentralización de las decisiones fuertemente acompañada de procesos democráticos para la participación social. En este enfoque, como veremos más adelante, el territorio es sólo el marco para la acción, lo sustancial son las relaciones y las redes de actores que puedan consolidarse en la construcción del bien colectivo.

³ En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Jefes de Estado y de Gobierno han reconocido estas preocupaciones y han adoptado acuerdos políticos para lograr un desarrollo sostenible. En la I Cumbre de las Américas en Miami, 1994, se firmó la Declaración de Principios “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas y Plan de Acción. En 1996 como resultado de la Cumbre de Desarrollo sostenible en Bolivia se firmó la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas”. Finalmente en la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998 se suscribió la “Declaración de Santiago y Plan de Acción”

⁴ De acuerdo con IICA (2000) el concepto de “nueva ruralidad” surge del reconocimiento de los cambios producidos en el escenario rural. Sólo reformulando el problema pueden encontrarse nuevas formas de acción gubernamental a través de políticas públicas que la afectan. Los principales cambios son: acentuación del equilibrio reclaman políticas para incremento en los ingresos y el combate a la pobreza, necesidad de aprovechar el potencial del capital físico, cultural, humano y social de las áreas rurales atendiendo la especificidad de la unidades territoriales y avanzando del enfoque compensatorio y asistencial hacia la multisectorialidad de la acción con base en la integralidad de la planeación participativa a nivel local.

Adopción del enfoque territorial como respuesta a los problemas de desarrollo rural sustentable

En México, en diciembre de 2001, se decretó la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Acorde con las teorías de desarrollo territorial, la LDRS incorpora una perspectiva territorial e integral del desarrollo rural promovida por organismos internacionales, como son la OCDE, la FAO y el Banco Mundial desde los ochenta. Asimismo, introduce una estructura de instancias de participación social a nivel federal, estatal y municipal que constituyen la base de una nueva institucionalidad para promover la coordinación entre actores gubernamentales y sociales. En el centro de esta estrategia destaca la *descentralización* de la toma de decisiones en materia de desarrollo rural hacia los gobiernos subnacionales y municipales para que, en conjunto con los actores sociales y productivos, establezcan estrategias regionales que detonen procesos de crecimiento económico. El supuesto básico es que los actores serán capaces de conformar una visión común sobre el desarrollo de su propio territorio y definir las acciones específicas necesarias para lograrlo. Una vez articulada la demanda lógicamente, en términos espaciales y temporales, la oferta de programas públicos será capaz de responder atendiendo las necesidades específicas de cada región. Como tal, esta política propone un gran reto en términos de integralidad y parte del supuesto de que existirá colaboración interinstitucional, flexibilidad organizacional y cooperación entre actores. Así, la suma de voluntades será la fuente de liderazgo para la conducción del desarrollo regional.

Con esta política puede decirse que en México existe un proceso de descentralización participativo para impulsar el Desarrollo Rural Sustentable que traslada el poder de decisión al ámbito local (municipios), en sus dimensiones económica, social y ambiental. Se esperaría entonces, que los productores agrícolas y campesinos serán capaces de construir alternativas para reorganizar su estructura de relaciones siguiendo un modelo cada vez más plural en la planeación territorial y en la definición de sus proyectos productivos, creando acuerdos de autorregulación para un manejo más sustentable de sus recursos. Con lo anterior, los actores rurales pasarían de ser considerados como objeto de la política pública a convertirse en sujetos activos de la misma.

Sin embargo, la sola lectura del marco legal no da cuenta de cuál es el alcance real de este proceso de descentralización, qué intereses o relaciones de poder se ven afectados

por él y cómo se desarrolla la interacción entre los actores gubernamentales y sociales.⁵ Esto sólo puede conocerse analizando cómo se distribuyen los recursos (y el poder) a lo largo del proceso de implementación de la política pública enunciada en la ley. Si la descentralización de tal poder de decisión estuviese acompañada de una descentralización importante de recursos hacia los estados, sería probable observar un rol prominente de los gobiernos subnacionales en decisiones de desarrollo regional. En paralelo, esto tendría un efecto en la recomposición de la organización social y productiva: al disminuir el papel de las organizaciones corporativas (campesinas y empresariales) como interlocutoras únicas del Estado se estaría transitando de un modelo clientelar-corporativista, hacia una estructura de relaciones clientelar-territorial⁶, en torno a los gobiernos subnacionales. Asimismo, considerando la fuerte dependencia de los actores sociales y productivos rurales sobre los recursos públicos y que la posibilidad de intercambio de recursos entre ellos es sumamente baja, el escenario sobre la posible detonación de formas de desarrollo endógenas se antoja sumamente difícil y potencialmente conflictiva. El escenario más probable sería aquel caracterizado por la competencia entre actores que se disputan los recursos que integran la oferta, en donde difícilmente podría surgir un proceso de colaboración solidaria a través de proyectos colectivos, susceptible de detonar el desarrollo rural a nivel municipal.

Implementación de la política pública de desarrollo rural sustentable

¿Por qué no observamos esto? “El diablo está en los detalles” versa un refrán popular. A lo largo de este estudio encontramos dos razones. La primera es que es que la LDRS se instrumenta a partir de diversos programas que sólo ‘desconcentran’ recursos con objetivos y funciones preestablecidos desde el nivel federal. La segunda es que la descentralización *real* de recursos es apenas perceptible y condicionada.

⁵ Oszlak, (1984) indica que el análisis evolutivo de las políticas públicas es un forma de acceso al análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad en la medida en que esas políticas determinan la posición de un estado frente a los problemas públicos específicos en cada sociedad. La posición del estado está dada a partir de su forma de concebir y comprender el problema y, por lo tanto, el proceso de definición de los fines o futuros deseados, y de selección de instrumentos o herramientas para alcanzarlos determinan el tipo de relación frente a la sociedad: autoritarias, democrático-liberales o clientelares. Sin embargo, tomando en cuenta que el Estado no es un actor monolítico, la interpretación de las políticas establecidas a nivel nacional pueden adoptar diferentes significados para los actores involucrados a lo largo del proceso de implementación.

⁶ Las relaciones clientelares-territoriales estarían definidas por el apoyo gubernamental a grupos de productores definidos por su ubicación territorial más que por el tipo de productor o la actividad productiva de los actores. Como se verá más adelante, bajo la implementación del PDR, desde el nivel estatal es posible decidir hacia qué municipios conviene dirigir los recursos según los intereses que entren en juego.

Concretamente, el principal instrumento de esta política pública (y que evidentemente sostiene el interés en la creación y mantenimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable⁷ (CMDRS), es el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo (PDR-APC) a cargo de la SAGARPA. A través de sus reglas de operación y su presupuesto para proyectos productivos, este programa induce débilmente la transferencia del poder de decisión sobre el desarrollo rural que va, desde el gobierno federal, hacia el ámbito municipal. De acuerdo con el presupuesto 2007, los recursos municipalizados del PDR representaron tan sólo el 2.08% de los recursos del sector agropecuario y el 0.64% del total del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Ver Cuadro No. 18)

No obstante, tratándose de un programa ‘indicativo’ para la descentralización de decisiones hasta el nivel local y que propone e impulsa la construcción de acuerdos entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil para definir una estrategia de desarrollo rural, resulta interesante analizar la interacción de los actores al interior de los CMDRS. Bajo el modelo enunciado por la LDRS, el armónico desempeño de los espacios para participación social y la colaboración interinstitucional cobran una mayor importancia. Ambos son elementos que subyacen como condición necesaria para el éxito del desarrollo rural pero involucran importantes riesgos al tomar en cuenta la diversidad de intereses, recursos, percepciones y experiencias, que se enfrentan en la interacción al interactuar bajo el enfoque territorial. De aquí el problema al que el título alude: qué sentido tiene un proceso de descentralización participativa en ausencia de recursos si, como se observa en el desarrollo mismo, estos espacios cuentan con un presupuesto mínimo frente a la magnitud del problema, su convocatoria alcanza actores con poca capacidad de inversión (incluyendo al gobierno municipal) y, adicionalmente carecen de facultades y capacidades institucionales para acceder a fuentes alternativas de recursos.

Objeto de estudio y pregunta de investigación

Por tanto, el presente estudio tiene como objetivo analizar cómo son las actuales relaciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales y la sociedad rural derivadas del nuevo contexto institucional que define la posición del Estado

⁷ Esta situación ha sido señalada en diversas evaluaciones que realizadas por la FAO y la SAGARPA de manera conjunta, Véase principalmente el trabajo de Carlos Toledo Manzur “Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo” (1995:9)

mexicano frente al problema de la pobreza en el campo y la implementación de la política de desarrollo rural sustentable.

Para ello, el estudio se concentra en las relaciones que se expresan al interior de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) como interfaz en las que se materializa el encuentro entre actores gubernamentales interinstitucionales, federales, estatales y municipales con las organizaciones sociales y productivas locales. Se abarcará el proceso de institucionalización que han seguido desde su creación en 2002 hasta el año 2007.

Nos proponemos observar hasta qué punto, estas estructuras organizacionales, como expresión de la acción colectiva, han avanzado en la definición de un objetivo común. Es decir, ¿con la adopción del ETDR se ha conseguido construir una visión conjunta del territorio? ¿Cómo influyen los incentivos derivados del PDR y su implementación, y cómo influyen las condiciones contextuales en cada municipio? Finalmente, ¿Cuáles son los intereses, expectativas y experiencias de los actores locales que moldean los diferentes tipos de relaciones que se producen entre ellos?

Analizaremos cómo son las interacciones reales entre los actores involucrados, al enfrentar distintas visiones del mundo (intereses, experiencias y percepciones), y trataremos de identificar cuáles son los intereses que predominan en el ámbito gubernamental y en el ámbito social para interactuar con este propósito, así como las capacidades reales para transformar su realidad en el futuro deseado (conocimientos y recursos).

Asimismo, diversos estudios sobre experiencias de descentralización participativa a través de espacios formales socio-estatales, señalan que el equilibrio en las relaciones depende de la *igualdad* de los actores en términos de derechos políticos y sociales (ejercicio libre de voto, libertad de asociación, libertad de expresión y acceso a la información pública), de sus recursos (información, organización, relaciones, etc.) y de la dependencia de recursos que se genere en la interacción. Consideramos pertinente poner a prueba éstas proposiciones teóricas,⁸ analizando una muestra heterogénea de

⁸ Al respecto, Jonathan Fox (1995:12-13) señala la importancia de los “ambientes públicos propicios” para fomentar la participación social. Estos ambientes crean las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, con lo que reducen los costos para la acción colectiva y promueven formas de organización social más autónomas y estables en el tiempo: los mecanismos de participación más exitosos se encuentran donde los ciudadanos están bien organizados, por lo tanto “...el factor determinante es primero la organización societal más que nuevas estructuras institucionales”. Otros autores que destacan la importancia de estos aspectos fundamentales para el desarrollo de una sociedad

CMDRS que se desarrollan en un contexto estatal que relativamente abierto a la participación social.

Por tal motivo, la pregunta central del estudio es si, bajo un ambiente propicio para la implementación de políticas públicas con alto contenido de participación social, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable pueden funcionar como mecanismos de gobernanza democrática y, en qué medida éstos espacios formales creados por el Estado, para la planeación participativa y la gestión de la acción colectiva, han logrado funcionar como espacios de decisión local adoptando el enfoque territorial de desarrollo rural propuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Metodología

Con este propósito, se analiza, primero, la LDRS como el marco legal que da origen a los consejos como espacios socio-estatales para la articulación territorial de los programas públicos del sector rural a través de la discusión y el diálogo entre actores locales. Segundo, se analiza el proceso de implementación del PDR municipalizado de por su evidente impacto en la consolidación institucional de estos espacios.

Se elige el Estado de Guanajuato por tratarse de una de las entidades federativas que, al menos formalmente, ha impulsado la participación comunitaria en las decisiones de inversión pública a nivel estatal y municipal, mismas que continúan con el modelo participativo que, en su momento, aplicó el PRONASOL desde 1989. Asimismo, en relación con el escenario nacional, esta entidad cuenta con una sociedad rural organizada, incluyendo organizaciones productivas autónomas y una amplia red de organizaciones sociales cuyas acciones se centran en el trabajo comunitario para el desarrollo. En relación con la infraestructura productiva y de comunicaciones, su localización ha favorecido el desarrollo significativo de sus vías de comunicación, tales como autopistas, carreteras, caminos rurales, lo cual resulta de gran importancia para la comercialización de sus productos manufacturados y agropecuarios.

Finalmente, en el contexto político, esta entidad fue una de las primeras en experimentar las innovaciones gubernamentales derivadas de la alternancia política desde 1991, manteniendo una estabilidad política y social relativamente aceptable. En esta entidad, destaca el proceso de municipalización impulsado entre 1995 y 2000 que promovió

civil autónoma son Nuria Cunill (2004) y Alberto Olvera y Ernesto Isunza (2004). Sobre las capacidades y recursos de los actores sociales véase también el trabajo de Fabio Velásquez (2008) y la tesis de Dionisio Zabaleta (2007)

abiertamente la descentralización y la creación de instituciones para mejorar la transparencia en el manejo de recursos públicos, así como la rendición de cuentas gubernamental⁹, aun cuando en la práctica su desempeño queda sujeto a discusión.

Considerando lo anterior, se seleccionaron aleatoriamente cinco municipios que se dividieron en tres categorías dependiendo de sus condiciones socioeconómicas, productivas y biofísicas. El propósito fue poder contrastar el desempeño de los Consejos Municipales que, si bien están sujetos a una misma forma de gestión pública a nivel estatal, podrían mostrar diferencias derivadas de las actividades productivas de los actores locales, del tipo de productor predominante (agricultor o campesino), de la capacidad de organización de sus miembros, o de los recursos naturales disponibles y del nivel de desarrollo económico del propio municipio.

En la medida en que podamos identificar qué tipo de relaciones prevalecen al interior de los Consejos Municipales (cooperación, directivas, conflictivas o clientelares) y bajo qué condiciones se producen, podremos determinar hasta qué punto estos Consejos han logrado adoptar el ETDR en la gestión de su territorio y si existen condiciones específicas que favorezcan el proceso de adopción de este enfoque¹⁰ para lograr el desarrollo rural sustentable como objetivo final.

Lo anterior permitirá estimar si el desempeño de los CDRS como mecanismos participativos, permite el diálogo, el intercambio de ideas y la creación de consensos entre los actores sociales productivos y las instancias de gobierno, y si realmente a través de ellos es posible construir una visión conjunta sobre el territorio e impulsar desde lo local, el desarrollo de las zonas rurales bajo esquemas de sustentabilidad.

Para intentar dar respuesta a estas preguntas es importante indagar en los antecedentes inmediatos de la LDRS para conocer primero, cuáles son las condiciones en las que surge la propuesta de descentralización de la política de desarrollo rural y por qué, no

⁹ Como se verá en el Capítulo IV, esta entidad fue una de las primeras en introducir mecanismos de participación ciudadana como el referéndum y el plebiscito; siguiendo el modelo federal se creó desde 1995 el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado para auditar cuentas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales; se crearon las contralorías municipales, por ley, a cargo de la primera minoría; se decretó desde el 2001 la Ley de Acceso a la Información estatal que incluye a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos del estado y a los municipios y se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública a nivel estatal y municipal.

¹⁰ Cuando se habla de la “adopción del ETDR” nos referimos no sólo a la planeación integral del territorio, sino al establecimiento de las relaciones entre actores relevantes que deriven en la instrumentación de las acciones definidas en la planeación. Estas relaciones, dependiendo de sus propósitos pueden ser de diversos tipos (relaciones de cooperación, coordinación, paternalistas, interdependencia, clientelares, comerciales, etc.)

obstante el reconocimiento y la aceptación social y política expresados por diferentes actores, su instrumentación desde el Ejecutivo Federal, sólo contempla la municipalización del PDR. En un segundo momento, esto nos permitirá conocer y comprender la estructura de los incentivos que genera este instrumento y las condiciones políticas que subyacen a este peculiar proceso de municipalización. En otras palabras, cuál es el origen de este impulso descentralizador y su alcance real.

Asimismo, se indagará si la respuesta estatal obedece a un reconocimiento de las experiencias descentralizadoras en la gestión pública para el desarrollo, derivada de la propia experiencia de los actores gubernamentales y sociales; y si, de manera paralela, la participación social es una demanda expresada por la sociedad civil, para dirigir su propio desarrollo. El propósito fue confirmar si realmente los actores involucrados ven en la participación social una solución al problema de eficacia y legitimidad de la acción gubernamental en la producción de bienes y servicios públicos en el sector rural.

Si éste es el caso, podría afirmarse que existe un aprendizaje que reconoce las ventajas de la descentralización de las tareas gubernamentales y la conveniencia de la participación ciudadana para conformar una acción pública local, más allá de la producción de bienes y servicios públicos como responsabilidades naturales de los gobiernos municipales, otorgándole un rol central como gestor del desarrollo en el sector rural en coordinación con los actores locales.

Justificación del estudio

Este modelo, que parece imponerse al modelo centralizado y jerárquico de los gobiernos tradicionales, presenta particularidades en el contexto nacional que hacen su estudio relevante por tres razones importantes. La primera es que al nivel de gobierno municipal se le ha visto más como oferente de bienes y servicios públicos que como un actor responsable, con capacidad institucional y atribuciones para fungir como promotor y gestor del desarrollo rural¹¹. Las responsabilidades del gobierno municipal en la problemática rural (productiva y ambiental) de su territorio se han diluido frente al gobierno federal, el cual, a través de un marco legal específico para la propiedad social

¹¹ Conviene aquí aclarar que las atribuciones de los Ayuntamientos sobre el territorio, expresadas en el Artículo 115 de la Constitución Política, quedan limitadas a la planeación del desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales para el crecimiento urbano y, en su caso, la posibilidad de proponer áreas naturales protegidas para la conservación de recursos naturales. La relación con sus áreas rurales se limita a la dotación de infraestructura necesaria para ofrecer servicios públicos, sin que ésta atribución alcance la posibilidad de definir ordenamientos territoriales sobre la propiedad rural. Finalmente, es importante mencionar que el rol del municipio como.

y diversos programas públicos, focalizados diferenciadamente, ha fungido como interlocutor directo de las organizaciones productivas agropecuarias y campesinas. En consecuencia, gran parte de los estudios académicos que analizan los problemas en torno a la participación social a nivel local, se ocupan principalmente de problemas identificados en el ámbito urbano, en tanto que, la mayoría de los estudios referidos al sector rural concentran su atención en las relaciones socio-estatales entre gobierno federal y organizaciones campesinas y productivas. De este modo, los estudios sobre la acción gubernamental municipal en materia de desarrollo rural sustentable son realmente escasos.

A partir de la LDRS, al municipio se le involucra como promotor del desarrollo rural, pero las atribuciones constitucionales y la centralidad de los recursos se mantienen sin cambio. Esta situación implica una transferencia difusa de la responsabilidad del Gobierno Federal hacia los estados y municipios, lo cual *permite* a los gobiernos locales elegir entre las alternativas de fungir como promotor del desarrollo o simplemente mantenerse como un operador de la cartera de programas que se despliega desde el nivel federal. En otras palabras, sus acciones y resultados estarían más determinados por su capacidad de hacer (poder hacer) que por una asignación legal definitoria de su autoridad y responsabilidad (poder de mando).

Una segunda razón, es particularidad de los Consejos Municipales. A diferencia de otros espacios formales para la participación social y el diálogo con las autoridades gubernamentales, estos Consejos, además de proporcionar información para la toma de decisiones y coadyuvar en la definición y priorización de acciones para el desarrollo rural (planeación), tienen la tarea de definir actividades productivas estratégicas para el municipio, a partir de las cuales dictaminan proyectos y aprueban asignaciones de recursos públicos a proyectos productivos, y vigilan el ejercicio de los recursos públicos que realizan tanto autoridades gubernamentales como beneficiarios. En estas interfaces, según la LDRS, el desarrollo rural es el bien público a producir. Como tal, éste es difuso e inconmensurable en la medida que las acciones para lograrlo pueden determinar beneficios tangibles para algunos e impactos negativos para otros. Este tipo de decisiones, implican restricciones que no pocas veces resultan contrarias, por ejemplo, tratándose de objetivos de conservación de recursos naturales frente a acciones para el aprovechamiento de recursos naturales.

Concretamente, como lo muestran diversas experiencias¹², el desarrollo rural suele impulsarse mediante acciones diversas que si bien se plantean como generadoras de impactos positivos para una región, el beneficio directo en términos de apoyo económico recae en individuos o pequeños colectivos que, con frecuencia son aquéllos que cuentan con mayores capacidades organizacionales y técnicas. Ya sea que se trate de inversiones para el desarrollo de proyectos productivos, o de inversiones en infraestructura para impulso de actividades productivas. Esto, por sí mismo, representa un conflicto potencial en la decisión sobre la asignación de los recursos públicos que oscila entre los criterios de eficiencia del gasto y la equidad en la distribución: la producción de bienes privados genera mayor competencia entre los actores que los bienes públicos. Las decisiones sobre estos últimos alcanzan aprobaciones por consenso con mayor frecuencia. Con lo anterior, se pone en la mesa la discusión los elementos que nos ocuparán a lo largo del trabajo: ¿es posible construir una *visión conjunta* del territorio municipal? ¿Es posible que en estos espacios, los actores gubernamentales y sociales logren consenso sobre estrategias y elección de *medios técnicos y factuales* necesarios para lograrlo?

Finalmente, la tercera particularidad que señalaremos se deriva de las dos anteriores. De acuerdo con la LDRS existe un proceso de descentralización de la toma de decisiones para impulsar el desarrollo rural cuyo propósito es la definición de las principales necesidades y estrategias que eleven la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, los recursos públicos dispuestos para lograrlo se mantienen en diversas entidades y dependencias del gobierno federal, sin que exista un proceso claro y preciso para asegurar asignaciones transparentes y concurrentes en función de la demanda municipal. Más aún, todas las dependencias que participan en el Programa Especial Concurrente realizan la planeación de sus recursos y programas de acuerdo con sus objetivos y metas propias, sin considerar las necesidades que en su momento pudieran expresar los ayuntamientos. En consecuencia, se mantiene un modelo de administración jerárquico y centralizado de los recursos. Resulta útil, por tanto, analizar el enfrentamiento de dos

¹² Véanse por ejemplo, el estudio de Maureen Mackintosh (2000) donde, citando a Hewitt (et.al. 1992) y Bernstein (et.al. 1992) señala los conflictos que se derivan de los procesos para la toma de decisiones en la definición de políticas de desarrollo, en donde confluyen multiplicidad de actores con intereses y concepciones del mundo diferentes. Asimismo, los estudios sobre manejo integral de cuencas presentados por Davenport (2003:), son evidencia de que los procesos de desarrollo rural conllevan decisiones redistributivas que suelen generar conflicto entre actores e instituciones que actúan sobre una región determinada.

lógicas diferentes en el punto de interacción de los ámbitos enfrentados: gobierno federal, gobiernos estatales y municipales y sociedad rural.

En todo caso, este estudio tratará de encontrar evidencia que materialice la propuesta conceptual de la LDRS, en donde los municipios, como promotores de desarrollo sean actores activos y capaces para llevar a cabo la búsqueda de financiamiento en el extenso abanico de programas federales, conforme a las necesidades y estrategias emanadas de sus procesos participativos de planeación, a través de los Consejos Municipales para el DRS y logran articular su demanda y, eventualmente, satisfacerla. Desafortunadamente, esto no sucedió.

De lo anterior se desprende que la política pública, como tal, involucra una contradicción importante en tanto que los actores rurales son, al mismo tiempo sujetos y objetos de ésta. En tanto sujetos, se espera su participación en los procesos de planeación local, y su compromiso en el establecimiento de alianzas entre los actores locales para fortalecer actividades y cadenas productivas e incrementar el manejo sustentable de los recursos naturales, entre otros. Por otro lado, desde el nivel central, la política pública los sigue considerando como objetos, toda vez que los objetivos de las diferentes dependencias y entidades sobre inversión social, financiamiento e infraestructura productiva se concretan en el mosaico de las prioridades nacionales, independientemente de que puedan o no ser complementarias entre sí. Asimismo, los instrumentos de política se diseñan a partir de criterios centrales que obedecen metas institucionales e incluso restricciones administrativas que no necesariamente empatan con los tiempos, montos y condiciones de trabajo de los contextos rurales, suponiendo que estos han articulado sus demandas.

En este sentido, la pregunta que surge es qué sentido tiene sentar a la mesa a los actores para convidarles un buffet de alternativas si, en el mejor de los casos les serán distribuidos sólo los alimentos que el anfitrión decida y, como en ocasiones sucede, no les tocará ni un bagazo de pan. Por otro lado, utilizando la misma metáfora, cómo podríamos esperar que en esa mesa confluyan actores relevantes que aportaren alimentos para el éxito del convite si no se les puede ofrecer ningún beneficio mayor a aquél que les es propio. En consecuencia, los convidados al banquete se auto-elegirán en la medida de su capacidad propia para asistir. Sin duda, el alto grado de dependencia sobre los alimentos (posibles subsidios) les mantendrá dentro de los límites establecidos por ese anfitrión que invita pero que, mantiene en todo momento, su derecho a decidir,

no sobre quiénes son los invitados, pero sí sobre la cantidad y el tipo de alimento que cada uno de los convidados podrá saborear. En este escenario, en el que sólo existe un anfitrión, nos preguntamos, cuál es la probabilidad de que los comensales presentes se organicen y decidan buscar otro espacio para producir los alimentos que requieren según su gusto y preferencia. Muy baja, creemos.

Entonces, ¿realmente podríamos hablar de una descentralización real y participativa?, ¿cuál es el grado de empoderamiento alcanzado por los actores, no sólo para hacerse escuchar dentro de un límite establecido sobre lo que “se debe decir”, sino para generar una capacidad colectiva que les permita transformar su realidad y crear redes en función de acuerdos y compromisos que incrementen sus posibilidades de desarrollo? Impulsar estas dinámicas, como observará el lector, no necesariamente se deriva del financiamiento público, sino también de una nueva institucionalidad que disminuya la dependencia entre los actores y favorezca la interdependencia entre éstos y sus recursos.

Ésta sería la base de compromisos estables que permitiría reducir los costos de la acción colectiva, así como los riesgos que, por naturaleza propia, forman parte de la actividad agropecuaria. Si esto se comprueba, a la sazón, qué actores tendrían más responsabilidad en los procesos de desarrollo: los actores estatales (condiciones estructurales), los gubernamentales (definición de la dirección: elección de ruta y medios) o los agentes económicos y sociales (decisiones propias que atienden los elementos arriba señalados aunados a su experiencia y recursos)?

La estructura de la Tesis se desarrolla de la siguiente manera. En el primer capítulo se presenta brevemente el escenario que antecede a la introducción del ETDR en México para después discutir los problemas que destaca la literatura en torno a la creación de consejos y comités como estructuras socio-estatales para institucionalizar canales de participación social y que permitan el diálogo con las autoridades políticas y administrativas responsables. Específicamente, justificaremos por qué el ETDR se acerca a los modelos de gobernanza participativa con poder de decisión, para lo cual se describen los principales supuestos de este enfoque.

En el segundo capítulo, se expone la metodología a partir de la cual se elabora esta investigación. En esta sección se explica por qué se optó por el método comparativo de casos de estudio y cómo éstos fueron seleccionados, aplicando el Análisis de Componentes Principales y el Análisis de Clusters a los indicadores que describen las variables independientes. Esta selección se justifica esencialmente por el argumento de

que, en la medida que los procesos de desarrollo son acciones de intervención externa en contextos locales que involucran múltiples intereses y recursos, los procesos decisorios por consenso no necesariamente serán un escenario que pueda observarse con frecuencia en la realidad. Así, creemos que en la medida que los municipios presenten contextos socioeconómicos y biofísicos diferentes pueden presentar diversos tipos de relaciones socio-estatales, con lo que podríamos identificar cuáles son las principales variables que influyen en estos.

En el tercer capítulo, nuestro objetivo es describir el proceso que dio origen a la LDRS. La intención es ubicar el escenario político que prevaleció durante su discusión y los intereses que influyeron en su elaboración. El propósito es comprender dos cuestiones básicas: por qué la estrategia de descentralización alcanza hasta el nivel municipal, y por qué, habiendo sido aceptada por los diferentes actores, en la práctica, sólo el PDR-APC (SAGARPA) considera a los CMDRS como espacio válido para la asignación de recursos.

En el capítulo cuarto presentamos la descripción del Programa de Desarrollo Rural como un subprograma de Alianza para Campo destinado específicamente a promover la inversión productiva, fomentar la organización de empresas rurales e incrementar las capacidades en el medio rural. En el contexto del desarrollo rural, este programa es el único que opera sus recursos de manera municipalizada, sujeto a las decisiones de los CMDRS; y, aunque el monto de los recursos transferidos a los municipios apenas representa el 1.5% respecto a sus ingresos totales, la posibilidad de decidir sobre éstos, este un factor determinante en la consolidación de los Consejos y en el aprendizaje de los actores. Asimismo, en este capítulo se analiza su implementación en el Estado de Guanajuato y la distribución de los recursos hacia los municipios.

Finalmente en capítulo quinto presentamos los resultados comparativos de la investigación de campo que se derivan de la observación de los Consejos Municipales seleccionados en el Estado de Guanajuato. Para después, en el último capítulo, mostrar las conclusiones que se derivan del estudio destacando los principales obstáculos que desvían los objetivos de la política de desarrollo rural en el contexto de esta entidad federativa. Entre las principales conclusiones extraídas se apuntan las siguientes:

La debilidad de los CMDRS proviene de la ausencia de incentivos de los programas que impactan al sector rural para involucrar a los actores sociales en las decisiones sobre acciones y, en por lo tanto, la ausencia de recursos disponibles para impulsar acciones

en las diferentes dimensiones del DRS. De este modo, a fin de mantener su participación, los actores sociales alinean sus intereses a los objetivos y criterios previamente establecidos para la ejecución de los recursos municipalizados del PDR. En este punto, es evidente el impacto de los talleres organizados e impartidos por el INCARural.

Un segundo punto, relacionado con el anterior, se refiere a las motivaciones de la participación (determinada por los incentivos propios del PDR), y a la capacidad económica de los productores, así como a su capacidad para organizarse y nombrar representantes, con la acreditación necesaria que establecen los CMDRS, como requisito para obtener la calidad de miembros con voz y voto. Podríamos decir que, en todo caso, los costos de participación se elevan por encima de los beneficios que podrían obtener con su intervención en el consejo.

Finalmente, se observó que la existencia de relaciones (redes) con personajes con capacidad de influir en las instancias reales de decisión (léase: Ayuntamiento y COPLADEM) amplían las expectativas de los actores sociales que participan en los consejos y animan su interés por construir soluciones posibles a la problemática del sector.

CAPITULO I

DEMOCRACIA Y DESARROLLO: HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO LOCAL.

Este trabajo se enmarca en el tema de la descentralización participativa como estrategia para impulsar el desarrollo regional desde lo local, en contextos democráticos. De acuerdo con la literatura revisada, el principal propósito de las experiencias de este tipo, ha sido potencializar la capacidad de los gobiernos para impulsar procesos de desarrollo involucrando las capacidades y conocimientos de los actores de la sociedad civil. Sin embargo, este mecanismo podría estar siendo utilizado más como un instrumento para asegurar la gobernabilidad y mantener la estabilidad política, que para impulsar verdaderos procesos de desarrollo local en el ámbito rural.

En este sentido, este capítulo discute el modelo de gobernanza democrática como alternativa frente los modelos tradicionales de gestión del desarrollo, analizando tres supuestos implícitos: a) que los gobiernos y sus administraciones públicas tendrán la capacidad de fungir como promotores del desarrollo rural ante nuevos contextos caracterizados por crisis financieras y la falta de legitimidad política¹³; b) que, a través de este modelo, podrán incrementar su eficacia para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más compleja, derivada de la diferenciación regional, étnica y económica; y b) que existe un creciente interés en participar en la solución de asuntos públicos y decisiones públicas, que anteriormente quedaban dentro de la esfera gubernamental¹⁴.

Nuestro propósito es contribuir al conocimiento sobre el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad rural como resultado de los cambios institucionales ocurridos desde 1992 y frente a la nueva Política de Desarrollo Rural Sustentable definida a partir de 2001, mediante la observación de los mecanismos e

¹³ Sobre el nuevo contexto que enfrentan los gobiernos y sus administraciones públicas véase Luis F. Aguilar Villanueva (2006) y Francisco Porras (2007).

¹⁴ Autores como Enrique Cabrero (2005), Luis F. Aguilar Villanueva (2006), y B. Guy Peters (2004), entre otros, han señalado la importancia que adquiere la participación social en el mejor desempeño de las funciones de los gobiernos pasando por el modelo de la Nueva Gestión Pública y la privatización de servicios públicos, hasta la gestión de redes de política pública y esquemas de gobernanza democrática.

incentivos que se desprenden de los diferentes programas públicos utilizados para su implementación.

Los cambios institucionales de 1992 estuvieron enmarcados en un contexto de reforma hacia una política económica neoliberal del Estado mexicano que pretendió la liberalización del sector agropecuario, mediante la apertura de los mercados y la definición de los derechos de propiedad. Si bien estas primeras reformas podrían interpretarse como el retiro del Estado de la economía rural, nuevas formas de intervención comenzaron a perfilarse a partir del reconocimiento de la pobreza en el campo, como un problema de bienestar social y de estabilidad política.

Dichas reformas siguieron una posición ideológica compatible con una concepción triunfalista del liberalismo político, es decir, del modelo democrático como régimen político y del capitalismo como modo de producción. Diversos estudios señalan que, al acentuarse los problemas sociales y de crecimiento económico en Latinoamérica, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros, indujeron la política económica de estos países hacia un modelo neoliberal¹⁵, mediante el condicionamiento de la renegociación de sus deuda externa a la adopción de las recomendaciones económicas contenidas en el conocido Consenso de Washington¹⁶.

Estos cambios, adoptados por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, tanto democráticos como autoritarios, prácticamente redujeron las capacidades gubernamentales para dirigir o gobernar a la sociedad¹⁷, incluso aquellas que les permitieron fungir como agentes conductores de la transición hacia el modelo neoliberal

¹⁵ Siguiendo a Kenneth M. Roberts (2007) el término “neoliberal” denota el regreso a las doctrinas de libre comercio y libre Mercado de la economía política clásica del liberalismo que sucedió al periodo de desarrollo capitalista centrado en el Estado y que predominó hasta mediados del siglo XX en América Latina. Las reformas neoliberales incluyeron austeridad fiscal, reducción de tarifas, privatización de empresas e infraestructura en propiedad del Estado y la desregulación del capital, trabajo y mercado

¹⁶ Este documento tiene su origen en el estudio elaborado por John Williamson en 1990, denominado “What Washington means by Policy Reform?”, en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How much Has Happened?*, el cual, posteriormente es retomado por organismos financieros internacionales. El Consenso de Washington incorpora diez políticas básicas de ajuste económico entre las que se incluyeron la privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio, reducción de la intervención económica en los mercados y estabilidad de precios

¹⁷ Entre las transformaciones obtenidas a partir de la aplicación de las recomendaciones incorporadas en el Consenso de Washington podemos observar las siguientes: a) la globalización de la economía que lleva a la des-territorialización de la economía y se traduce en impactos difícilmente controlables en la medida que la economía se independiza de todos los marcos de regulación y de política nacionales. Ahora, lo importante es la región, pasando de lo nacional a lo transnacional. b) Al emerger la región, las autoridades políticas nacionales se ven amenazadas y la economía rebasa lo político, y finalmente c) Se intensifica una diferenciación funcional de las sociedades contemporáneas (Aguilar, 2006; Cabrero, 2005) .

haciendo uso de prácticas coercitivas tradicionales (clientelismo, corrupción, corporativismo), para generar consensos políticos internos necesarios entre las clase política y empresarial (ver Panizza, 2002).

Asimismo, estas reformas también produjeron cambios en la forma de entender y concebir los problemas políticos, sociales y económicos. En este proceso se da un replanteamiento de las relaciones entre Estado y Sociedad derivado principalmente de la reducción de estructuras y recursos que limitaron el ámbito de acción gubernamental frente a las demandas y compromisos sociales, y por tanto, también su capacidad de respuesta (Aguilar 2007; Cabrero, 2005)¹⁸. De este modo, los Estados se vieron obligados a adoptar procesos y estrategias de intervención económica y política que se caracterizaron por el énfasis en los instrumentos de política fiscal y monetaria, la liberalización económica y la focalización de recursos a través de las políticas sociales.

Hacia finales de los años noventa existió un reconocimiento internacional de que las medidas de ajuste habían fallado al no tomar en cuenta, desde su inicio, la importancia de la institucionalidad social en esta región (Stiglitz, 2004). Es entonces cuando resurge la relevancia del rol del Estado en los países latinoamericanos, como un elemento articulador de la vida social. Con esto, se reconsideró el mantenimiento de la presencia estatal mediante formas de intervención que facilitaran el control y contención de los conflictos emergentes en los ámbitos político, económico y social, al interior de las diferentes regiones de cada país. Ante la dimensión de estos problemas, el Programa de las Naciones Unidas (1997) declaró que “La erradicación de la pobreza en todas partes es más que un imperativo moral y un compromiso de solidaridad humana. Es una posibilidad práctica, y en el largo plazo es un imperativo económico para la prosperidad mundial...El costo de la inacción es el conflicto y la inestabilidad políticos, la prolongación de la enfermedad y la degradación ambiental en gran parte del mundo”¹⁹ Es, por tanto, necesario que los gobiernos incrementen presupuesto y eficacia del gasto social en políticas para la superación de la pobreza; especialmente porque el

18 En su ensayo, L. Aguilar (2007:2) discute que, conforme los gobiernos/institución ven debilitada su capacidad directiva, pueden generar situaciones de desgobierno y causar importantes costos sociales. Distingue así, dos conceptos que se mantenían inherentes uno al otro: “...no toda acción de gobierno (equivale a) la dirección de la sociedad,...es directiva efectivamente o tiene efectos directivos”

¹⁹ En este Informe sobre Desarrollo Humano se presenta un recuento de los diversos compromisos contraídos entre los Estados en las diversas conferencias mundiales. Entre estas, destaca la Cumbre Mundial sobre desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995 donde 117 Jefes de Estado y 185 representantes de gobiernos se propusieron el objetivo de erradicar la pobreza: “Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional” (p.120)

descontento social empezaba ya a exponer la estabilidad política. En este sentido, asegurar la gobernabilidad resultó ser el fin central.

En este capítulo se expone, en primer lugar, cómo la ideología neoliberal se filtra en las políticas agropecuarias en el caso de México y cómo, a partir de sus resultados, se posicionan los esquemas de gobernanza participativa para inducir procesos de desarrollo rural endógenos. En el segundo apartado, se destacan los principales problema del enfoque basado en la gobernanza, tales como los límites al empoderamiento de los actores para su participación real y la posibilidad de sujetar la instrumentación de los programas federales a la planeación en contextos locales. Finalmente, dado que para el ámbito rural, el enfoque de gobernanza se concreta en la adopción del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, se revisarán los supuestos y principios básicos señalados en la literatura como necesarios para una adopción exitosa, así como los obstáculos que, en su momento, podrían estar afectando los resultados esperados.

1. El impacto del neoliberalismo en las políticas agropecuarias

Al igual que las políticas económicas, las políticas sobre el desarrollo agrícola no permanecieron inertes. En el aspecto económico, el modelo globalizado a nivel internacional, impuesto a partir de los años 90, tuvo implicaciones en la estructura productiva para el desarrollo rural de América Latina (Rubio, 1995). Este modelo que se caracterizó por el binomio ‘producción comercial para el mercado exterior e importación de alimentos para el mercado interior’, implicaba una reestructuración productiva que alcanzó formas de producción, estructura agraria (propiedad de la tierra), relaciones entre Estado y productores, así como al papel de la agricultura en los procesos de acumulación.

Según el estudio de Blanca Rubio (1995), las condiciones de este nuevo modelo de desarrollo requerían un alto nivel de inversiones de capital extranjero, lo que generó una fuerte competencia entre los países en desarrollo por atraer inversionistas (por ejemplo, en México la inversión extranjera directa acumulada en el año en el sector agropecuario pasó de \$1.8 millones de dólares en 1982 a \$45 millones de dólares en 1992). Para lograrlo, se promovió la liberación del mercado de tierras y de trabajo como parte de la estrategia para atraer al capital extranjero y proveer bases para una inversión rentable; la liberalización comercial, mediante la reducción de aranceles a la importación para abrir el mercado a los alimentos producidos en países desarrollados; y, finalmente, el retiro del Estado en la gestión productiva de la agricultura con importantes efectos en la

producción alimentaria para el mercado interno. Otro elemento fue la introducción de la biotecnología y biogenética en la producción de flores, frutas, hortalizas y ganado, cuya incipiente adopción en el caso mexicano significó una desventaja para los productores y un incremento en la dependencia tecnológica.

Hacia finales de los noventa, en el entorno internacional se empezaron a observar una serie de factores que obstaculizaron la consolidación de este modelo. Entre éstos, Rubio menciona el impacto de las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados (Comunidad Económica Europea y Estados Unidos). Éstas generaban una competencia desigual de los productos al interior de los países en desarrollo y entre estos países, por lo que fue necesario promover acuerdos internacionales para imponer límites a los subsidios agropecuarios. No obstante, los resultados de estas medidas fueron insuficientes.

Asimismo, aunque existió una mayor tendencia al establecimiento de precios reales y subsidios directos que sustituyeron a los subsidios a través del sistema de precios, la inestabilidad de los mercados a nivel internacional y las medidas proteccionistas sobre productos de países en desarrollo que aplicaron los países desarrollados, ocasionaron un debilitamiento de la inversión agrícola y, en consecuencia, una reducción en la producción²⁰. La incertidumbre de estos escenarios hizo evidente que el incremento en la dependencia sobre importación de alimentos conllevaba importantes riesgos para los países en desarrollo, especialmente frente a mercados altamente inestables.

Finalmente, hacia mediados de los noventa, se observó un incremento importante en los niveles de pobreza y un singular crecimiento de las brechas de desigualdad, afectando principalmente a la población rural de bajos ingresos. Surgió entonces un descontento social que se manifestó en contra de las políticas neoliberales, no sólo en el campo, sino en todos los sectores económicos. Éstas fueron acusadas de controlar un juego sumamente excluyente que, lejos de distribuir los beneficios del crecimiento económico, generaban marginación, desigualdad y descontento social

Se observa entonces, la necesidad de repensar las formas de intervención estatal en el campo, reconsiderar las políticas de subsidio agrícola e incrementar la inversión y el apoyo a los productores rurales con sistemas de autoconsumo. La *soberanía alimentaria* de los países en desarrollo, que en un inicio se planteó como el *simple* acceso a

²⁰ Nos referimos esencialmente a la volatilidad de los precios que se registraron en 1992 y en 2007

productos alimentarios, propios o importados, llamó nuevamente la atención sobre la necesidad de reducir la dependencia exterior en la importación de alimentos²¹ y, en consecuencia, de fortalecer la producción interna.

Es en este periodo cuando surgen con fuerza los proyectos de los Fondos de Inversión Social aplicados en varios países latinoamericanos incluyendo a México. El análisis que presentan Fox y Aranda (1996) sobre la tendencia de los préstamos del Banco Mundial para el caso de México, muestra claramente que a mediados de los ochenta el financiamiento apoyaba acciones relacionadas con el ajuste estructural, la liberalización económica del mercado y el desarrollo de infraestructura productiva, en tanto que, hacia principios de los noventa los préstamos se orientaron más a financiar proyectos antipobreza y proyectos ambientales.²² En el caso de México, el Banco Mundial apoyó la estrategia de los Fondos Municipales de Solidaridad con un monto de \$350 millones de dólares entre 1991 y 1995 para el proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional en su primera etapa y \$500 millones de dólares en la segunda. Estos recursos, que representaban tan solo una fracción del financiamiento total, fueron asignados a los estados más pobres del país (Oaxaca, Hidalgo, Chiapas y Guerrero) a través de proyectos productivos, de agua potable, caminos rurales y mantenimiento (Fox y Aranda, 1996:5).

La efervescencia de los problemas en el sector agropecuario durante estos años se manifestó en México a través de movilizaciones campesinas y de productores que demandaban el incremento en las políticas de subsidio, así como en las medidas proteccionistas frente al mercado internacional cuyos productos competían con los nacionales.

Entre las múltiples movilizaciones del sector campesino, destacó el movimiento *El Campo No Aguanta Más* en noviembre del 2002, en el que prácticamente todas las organizaciones campesinas²³ expresaron la necesidad de una política de Estado integral

²¹ Appendini, Kirsten. “América Latina “muy vulnerable” a la crisis alimentaria”, *El Financiero*, México, D.F., 16 de mayo de 2008.

²² La suma de los préstamos del Banco Mundial realizados en México entre 1990 y 1996 alcanzaron los \$11,050.9 millones de dólares (Fox y Aranda, 1996:xiv-xv)

²³ Este movimiento estuvo encabezado por la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), El Barzón y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) pero participaron, entre otras: Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) Consejo Agrario Permanente (CAP), Confederación Nacional Campesina (CNC), Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Coordinadora estatal de Productores Cafetaleros de Oaxaca (CEPCO), Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) , Frente Democrático Campesino de

para impulsar el desarrollo rural y manifestaron su preocupación por la desgravación de productos agropecuarios como parte del acuerdo gubernamental para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este movimiento obligó a la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) a convocar a un diálogo con las organizaciones campesinas y actores de la sociedad civil, que concluyó con la firma del *Acuerdo Nacional para el Campo* el 28 de abril de 2003.

El movimiento propuso un replanteamiento de la política de desarrollo rural a nivel nacional y exigió la aplicación de la LDRS, que hasta entonces había permanecido en ‘letra muerta’. Su principal logro, no obstante, se reflejó en la formalización de los nuevos espacios de diálogo entre productores y autoridades públicas responsables, a nivel federal y estatal, así como en el reconocimiento del enfoque territorial de desarrollo rural y de planeación participativa a nivel municipal (modelos *bottom-up*). Sin embargo, en términos reales, la mayoría de los programas públicos dirigidos al sector se mantuvieron sin cambios. De acuerdo con Sánchez Albarrán (2007:5), el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) resultante de este proceso, constituye, hasta cierto punto, un logro importante del movimiento campesino aunque, al mismo tiempo, muestra la evidencia de la resistencia oficial a modificar sustancialmente las políticas de gobierno en relación con el sector agropecuario.

Blanca Rubio (1995:55) concluye su estudio diciendo, con un dejo de esperanza, al decir que: “El cuestionamiento sobre los efectos sociales se presenta como una oportunidad para la transformación democrática y política en América Latina que podría concretarse en un cambio que revierta los efectos de la vía agro-exportadora: la dependencia alimentaria, la marginalidad productiva de la agricultura, la pauperización de a población rural y la exclusión de los campesinos como agentes productivos y políticos. Esperemos que así sea”

La pregunta que surge aquí es, hasta dónde es posible alcanzar una verdadera transformación democrática y en qué medida esta transformación realmente podría provocar un cambio estructural económico del campo mexicano. La multiplicidad de los factores que influyen en este proceso supone una respuesta compleja, sin embargo, en

Chihuahua (FDC), Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (FNDCM), Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf) , Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC), Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) Movimiento de Unificación y Lucha Trique (MULT), Unión Nacional de Trabajadores(UNT) Frente Sindical Mexicano (FSM) (Luciano Concheiro y Roberto Diego Quintana, 2007:5)

principio estaríamos de acuerdo con Sen (2007), cuando sostiene que “...la democracia confiere poder político a los sectores vulnerables al hacer que los dirigentes deban rendir cuentas y asumir la responsabilidad de sus errores...En la democracia se exponen deficiencias en lo social (se abre) la posibilidad de hacer críticas y brinda a la vez la oportunidad social para aportar correctivos...”

El desarrollo rural bajo el enfoque territorial introduce la participación como un elemento indispensable en los procesos de planeación, toma de decisiones y evaluación. Existen diferentes metodologías participativas que pueden aplicarse en el trabajo de campo dependiendo de los objetivos y alcances de cada proyecto.²⁴ El reconocimiento de los enfoques participativos se originó en diversas experiencias en África, Asia y en la propia región latinoamericana durante las décadas de los setenta y ochenta.

Dirigidas por organizaciones comunitarias en su mayoría, estas experiencias mostraron su pertinencia para incluir los intereses y percepciones de los actores locales directamente involucrados en el desarrollo local, además de propiciar ejercicios de democracia deliberativa (Cardarielli y Rosenfel, 1998). El principal acierto de estos ejercicios fue el hecho de que contribuyeron a incrementar el conocimiento de los actores sobre los problemas de su territorio, propiciaron la organización social en torno a actividades productivas y favorecieron las condiciones para encontrar oportunidades y soluciones adecuadas a la realidad de cada contexto²⁵.

Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, el éxito en la adopción de este modelo, consecuente con la solución liberal en la teoría de la acción colectiva o teoría de la cooperación, supone la preexistencia de ciertas condiciones políticas, sociales y económicas. Entre estas condiciones encontraremos, la admisibilidad del espacio para la deliberación, los recursos de los actores, su capacidad para obtener la información necesaria y hacer uso de ella y, finalmente la existencia de arreglos institucionales que impulsen la creación y el cumplimiento de los acuerdos en el largo plazo.

²⁴ Entre estas metodologías Leeuwis (2000) señala el Enfoque Rural Participativo (Participatory Rural Appraisal – PAR) y el Enfoque de Acción Participativa (Participatory Action Research – PAR) para realizar diagnósticos e identificación de proyectos para la acción local; el enfoque Rápido de Sistemas de Conocimiento Agrícola (Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems – RAAKS) para identificar redes interinstitucionales, identificar oportunidades y mejorar capacidades de la red; y, finalmente los esquemas de co-gestión de recursos naturales comunes cuyo objetivo es resolver dilemas sociales para el uso sustentable de los mismos.

²⁵ El artículo de Sarah White y Jethro Pettit (2004) ilustra cómo los enfoques participativos, a pesar de los problemas propios de su aplicación resultan de gran utilidad para adecuar soluciones atendiendo la especificidad de cada contexto.

2. Enfoque participativo y gobernanza democrática para el desarrollo rural: que “hablen los pobres”

El enfoque participativo para el desarrollo surge de manera paralela a nuevas formas de gobernanza de las sociedades contemporáneas. Para efectos de este trabajo, partimos de que el concepto de gobernanza se refiere a la forma de ejercer el poder público desde el poder y que ésta puede adoptar diferentes modelos de gestión que van desde el jerárquico tradicional hasta el poder compartido mediante mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno y la sociedad. Así, lo utilizó el Banco Mundial para referirse al “ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación” o “la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr desarrollo” (Banco Mundial, 1989 y 1992 en Porras, 2007).

En los últimos años el término de gobernanza se ha utilizado para denotar aquellas ‘formas y maneras’ que apuntalan la promoción de reformas estructurales en regímenes democrático liberales que coadyuvan a mejorar la impartición de justicia, la equidad y rendición de cuentas como condiciones necesarias para el desarrollo. Sin embargo creemos que este uso, le ha dado al término una connotación normativa sobre lo *debe ser* un buen gobierno y las instituciones que lo hacen posible.

Para sustentar nuestra posición frente a este concepto nos basamos en el uso original del vocablo anglosajón *governance* que, según Mayntz, en su origen se utilizó para referirse al procedimiento de gobernar, a la forma de dirección y conducción política de un país (1999). La acción de gobernar, de dirigir, incluye primero, al sujeto de la acción (gobierno) y, segundo, al objeto de la acción política: la sociedad en una relación interactiva e interdependiente que puede generar distintos escenarios según su intesidad.

Peters señala que este concepto denota esencialmente *timoneo o conducción (steering)* de la acción social más allá de los actos administrativos propios de gobierno (Pierre y Peters, 2000; Peters, 2004). Por su parte, Kooiman (2003) señala que este concepto se refiere a la interacción entre el Estado y la sociedad, así como a las diferentes formas de coordinación y cooperación que se derivan de un sistema sociopolítico y que, dependiendo de los *modos* de tales interacciones, la gobernanza puede ser calificada como *cogovernance, hierarchical governance y selfgovernance* .

Finalmente, Luis F. Aguilar Villanueva (2006) define como gobernanza/gobernación “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de

conviviencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección [intencionalidad social] y su capacidad de dirección [capacidad social de transformar propósitos en realidades]”²⁶. En esta definición, el proceso de decisión de tales objetivos puede estar basado, tanto en mecanismos de democracia representativa como en mecanismos de democracia deliberativa. Por lo tanto, puede decirse que el autor mantiene neutralidad respecto al uso normativo del término.

En consecuencia, disentimos de los autores que conciben la gobernanza como un antónimo natural del concepto ‘gobierno’ y que esbozan un continuo gradual donde, gobernanza denota un modelo decisional coordinado y más o menos autoregulado, en el que el gobierno (o la autoridad gubernamental) aparece como un actor más en la relación y, ante la imposibilidad de recurrir a la autoridad, al uso de la fuerza o de acceder a recursos suficientes, debe compartir el poder de decisión con los actores sociales²⁷; en tanto que, ‘gobierno’ se refiere un modelo de dirección autoritario y jerárquico caracterizado por decisiones unilaterales que se implementan a partir de esquemas de mando y control. Así, para distinguir tipologías de las relaciones socio-estatales, entre el modelo tradicional de gobierno y la nueva gobernanza, se ha utilizado el grado en que los actores no gubernamentales participan en la toma de decisiones públicas como indicador, o punto de referencia (Jordan, Rudiger, Wurzel y Zito, 2003; Davies, 2005; Porras, 2008).

Creemos que, el hecho de utilizar dos conceptos que antes fueron sinónimos para identificar ahora fenómenos con tendencias contradictorias, y sin adoptar una definición clara del segundo, es la principal fuente de confusión sobre el concepto de gobernanza²⁸. Según los autores clásicos que definieron al Gobierno como institución, éste es una institución intermedia entre el Estado y la administración pública (Guerrero, 2003; Goodnow, 1900; Gulick y Urwick, 1937). Es una autoridad creada para dar movimiento al Estado y dirección a la sociedad en la ejecución de leyes. Es la *voluntad pública activa* que gobierna, dirige y supervisa, que define rumbos a una sociedad. Stoker (1998:17) apunta que, la gobernanza, al igual que el gobierno tienen como

²⁶ El contenido de los corchetes son se agregan al texto original del autor.

²⁷ Rhodes (1996:652) señala que gobernanza es un cambio en el significado del gobierno, referido a un nuevo proceso de gobernar; o un cambio en la condición del orden legal o el nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. Davis

²⁸ La definición de la Real Academia Española advierte que Gobernanza es el “*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”.

preocupación central establecer un orden político para facilitar la acción colectiva en torno al interés público, por lo tanto, es más bien un problema de diferencia en el proceso. Gobernanza es, según Peters, gobernanza es timonear, llevar a cabo las “maniobras” más adecuadas para alcanzar el destino propuesto, por una sociedad a través de su gobierno. En la medida que este timoneo se abra o se cierre, el modelo de gobernanza puede tener diferentes calificativos, pero no sustituye, finalmente al gobierno en su función primitiva: mantener un orden político y promover la acción colectiva a efecto de asegurar la convivencia social, evitando conflictos entre sus miembros, procurando recursos y definiendo fines y medios para alcanzarlos (Rosenau, 1992 citado por Stoker, 1998:1). Por tanto, consideramos que el Gobierno sigue siendo la institución formal que ostenta el monopolio de la fuerza pública, independientemente de cómo defina sus procesos de decisión y su capacidad para realizar sus políticas. Esto, en términos de Theda Skocpol (1985), estaría más referido a los factores que determinan el grado de autonomía o independencia de cada Estado.

Por lo anterior, y siguiendo la propuesta de Kooiman, creemos que es más pertinente utilizar calificativos que nos permitan ubicar las formas de gobernanza, evitando la confusión que surge al determinar que ésta, por sí misma, denota una ‘mejor’ manera de dirigir a la sociedad. Al mismo tiempo, al ubicarnos en esta posición, resultará más fácil sistematizar la literatura en torno al concepto como tal y diferenciar, por una parte, la teoría de la gobernanza como el manejo de redes y, por otra parte, la teoría de la gobernanza democrática como un modelo que complementa o, en su caso, intenta revertir los efectos de la democracia representativa.

Encontramos entonces que, en la literatura sobre el incremento de las interacciones entre gobierno y sociedad, este fenómeno ha recibido diferentes nombres, siendo los más frecuentes el de *nueva gobernanza* y el de *gobernanza democrática o participativa*. El primero, *nueva gobernanza*, se ha utilizado como un concepto global que abarca una gran cantidad de fenómenos en los que el gobierno interactúa con la sociedad civil para producir mejoras en la organización social y política de cada comunidad, estableciendo una relación de alta interdependencia para lograr los objetivos propuestos. Así, Maynitz lo utiliza para referirse a un *nuevo* estilo de gobernar, distinto al modelo tradicional de control jerárquico gubernamental, que promueve la cooperación entre el Estado y los

actores no estatales creando redes decisionales entre lo público y lo privado (Mayntz, 1999 en Cabrero, 2005)²⁹.

En suma, se rompe el consenso anterior de que el gobierno era responsable único de los problemas sociales y que ostenta, además del poder público como capacidad para hacer cumplir sus órdenes, la información y el conocimiento especializado para encontrar las soluciones más eficaces. Bajo el modelo de nueva gobernanza, la conducción de la sociedad se discute con la sociedad misma, con los actores relevantes (por conocimiento, prestigio, información) a través de acuerdos y decisiones compartidas.

Este término se ha incluido en diversos temas que versan desde reformas y cambios administrativos que modifican el desempeño y las formas de producción de bienes y servicios públicos (incluyendo la adopción de modelos de nueva gestión pública y asociaciones público privadas para la producción de servicios públicos (Peters, 2004; Pierre y Peters, 2000; Cabrero, 2008); hasta reformas y cambios institucionales para abrir los espacios de decisión para la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en el ámbito social y de desarrollo económico, en términos de representatividad e inclusión. En todo caso, muy poco impacto se ha registrado en reformas estructurales orientadas a modificar la estructura del régimen político.

Desde el enfoque de gobernanza, los problemas relacionados con el desarrollo se ubican en las estructuras y procesos para el diseño e implementación de políticas públicas mediante la conformación de redes de política pública a través de espacios más o menos institucionalizados para la inclusión de los actores involucrados en cada tema. Por lo tanto, esta perspectiva no cuestiona problemas estructurales en el régimen político, ni trastoca los supuestos básicos del modelo económico neoliberal.

Su principal objeto de estudio han sido las redes de actores que surgen en el proceso decisional de política pública, las cuales pueden conformarse como *redes temáticas*, *comunidades de política o redes de proyecto* (Cabrero 2005:29). Esta clasificación está sujeta a tres elementos específicos de la relación entre actores involucrados: los recursos, su grado de dependencia y estabilidad de la red³⁰.

²⁹ Si se compara esta definición con el significado de la gobernanza corporativa que coloca un cuerpo colectivo de actores interesados (*stakeholders*: actores cuyas decisiones tienen efectos en la empresa y aquellos cuyas decisiones son limitadas o afectadas por las decisiones de la empresa) en la dirección de la empresa, la idea apunta hacia el control sobre la dirección de la empresa pero también a la necesidad de colaboración entre los miembros para obtener beneficios comunes en el corto o largo plazo.

³⁰ Enrique Cabrero (2005) señala que, de acuerdo con Rhodes el enfoque de redes consigue clasificarlas en una tipología que incluye: *redes temáticas* conformadas por varios actores sin posibilidad de

Al parecer, la mayoría de los estudios al respecto señalan que los recursos de los actores y su grado de dependencia finalmente, determinan la conformación y estabilidad de las redes. Desde su origen, en el espacio público hay un proceso ‘natural’ de elección de interlocutores que está sujeto a los recursos disponibles de cada actor, incluso cuando se trata de asegurar la inclusión de los sectores en menor desventaja y ofrecer un espacio para la deliberación y discusión sobre las alternativas para la solución de sus problemas particulares.

Por otro lado, detrás de la discusión sobre gobernanza, es posible observar dos dimensiones que de manera natural forman parte de los problemas de acción colectiva y elección pública: *definición de intencionalidad y condiciones de la acción o capacidades sociales*, según Aguilar Villanueva (2006). Kiser y Ostrom (1982) desglosan este mismo problema de acción colectiva en tres niveles: nivel constitucional, nivel de elección colectiva y nivel operacional. El primero comprende la estructura de oportunidades para formar parte del colectivo decisor, el segundo se refiere a las alternativas adecuadas y posibles sobre las que se debe elegir y que, consecuentemente tendrán un efecto entre los actores involucrados en el problema social que se trate y, el tercero, alude al conjunto de decisiones y estrategias que los actores desarrollan frente a las reglas del juego producidas en los niveles anteriores.

Aquí se introduce el tema de la regulación en el contexto de la nueva gobernanza. En el modelo tradicional de la administración pública, la regulación sobre el actuar gubernamental es formal y rígida, características naturales de la burocracia estatal según Weber. Desde el concepto de nueva gobernanza la regulación debe ser formal pero flexible, sólo una guía capaz de adaptarse a las diversas circunstancias que puedan aparecer en cada contexto (Peters, 2004). Se demanda un margen de acción mayor para que los funcionarios públicos puedan construir soluciones de acuerdo con las

estabilidad ni continuidad y en consecuencia, con escaso poder de influencia; *comunidades de política* como el conjunto de actores que mantienen una relación estable en su integración y estrategia de acción que además limitan la entrada a nuevos participantes. La principal diferencia entre ambos sería que, en tanto el primer grupo mantiene interés en los asuntos de integración, distribución de posiciones y recursos, en busca de la igualdad democrática para ejercer el derecho a voz y voto, el segundo se centra más en las propuestas de solución de problemas específicos, partiendo de una aceptación, tácita en ocasiones, de los acuerdos generales de integración y reglas sobre los procesos de decisión. Por último, las *coaliciones dominantes* formadas por actores con alta interdependencia de sus recursos. En esta tipología el péndulo se mueve desde importancia del componente estructural como factor determinante hasta el componente interpersonal. Las redes de política según LeGales (2001) se definen por relaciones de cooperación más o menos estables que se reconocen, negocian e intercambian recursos y comparten normas e intereses cuyo centro de discusión es la convergencia entre intereses individuales y lógicas colectivas, en donde el poder y el conflicto se derivan de elementos como recursos y dependencia (Rhodes y Marsh, 1992), mismos que determinarán las relaciones entre los actores de la red.

necesidades propias de cada contexto, en diálogo con los actores sociales y considerando distintas formas de relación que puedan entablar con los actores privados para conseguir los objetivos deseados (Peters, 2004).

Lo anterior supondría, por tanto, que la regulación debe estar sujeta al resultado de un proceso colectivo de planeación, de tal manera que los instrumentos de gobierno generen los incentivos adecuados para alcanzar los objetivos aprobados socialmente. No obstante, lo que suele observarse en la realidad es una importante brecha entre los esfuerzos de planeación, la normatividad formal (reglas y estructuras) y el orden que realmente se produce, independientemente del marco formal³¹.

En conclusión podríamos decir que el enfoque de gobernanza se ha basado en la teoría de redes como un instrumento útil para medir el grado de participación y sobretodo, el grado de influencia que los actores sociales y privados ejercen en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, estos análisis se basan más en los aspectos organizacionales y de interdependencia funcional entre actores, que permiten la cooperación y la coordinación entre ellos en torno a políticas específicas, y dejan de lado el análisis de las condiciones del sistema político y económico que permiten la interacción socio-gubernamental y determinan la distribución del poder político, como es el caso de los estudios que utilizan la teorías pluralistas o corporativistas (Zabaleta, 2006)

En concordancia con lo anterior, se observa que los principales esfuerzos se han dirigido hacia la creación de espacios más o menos institucionalizados o formales para poder acercar la decisión sobre problemas específicos, temáticos o regionales, a los actores que realmente se encuentran involucrados en ellos. Ya sea que se trate de espacios temporales o permanentes (Cornwall, 2002). Ya sea que su creación se derive de un mandato de ámbitos superiores de gobierno (federal o central o gobiernos provinciales o estatales) (Fung y Wright, 2003). Ya sea que se trate de iniciativa propia de cada nivel de gobierno (Cabrero y Peña, 2008)³². En todo caso, creemos que los esfuerzos de empoderamiento de los actores, a través de espacios formales para la participación

³¹ Análisis de autores como Peters (2000), Pierre y Peters (2000), Kooiman (2003), (Rhodes, 1996) y Stocker (1998) han arrojado advertencias sobre los riesgos de relajar la normatividad frente a la incapacidad de autorregulación de los propios actores y los aspectos de responsabilidad, reciprocidad y confianza que involucran las relaciones entre actores gubernamentales y sociales.

³² Esta diferencia resulta de gran importancia en la medida que el compromiso gubernamental y social aumenta significativamente en los espacios creados por iniciativa propia de los gobiernos locales (Cabrero, 2008:5-10). Sin embargo, el tema central de este trabajo se ubica en torno a un caso englobado en el primer grupo mencionado.

social, carecen de sustento si no se modifica la ecuación en términos de sus recursos, capacidades y dependencia.

En este punto, se puede apreciar una diferencia básica entre los modelos de *nueva gobernanza* y los de *gobernanza democrática* como formas de dirección de un gobierno sobre su sociedad que, además, permítaseme expresarlo así, derivan en una acción pública que no necesariamente puede ser calificada en forma valorativa a priori, sino por la calidad democrática de su proceso decisional.

La *nueva gobernanza* se refiere a procesos de dirección gubernativa en los que intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales que interactúan en relaciones de interdependencia de recursos, funciones y atribuciones (redes). La constitución de los compromisos de cooperación y coordinación entre actores se basan en la confianza, la reciprocidad y el interés individual que converge en el interés colectivo. Sin embargo, esta forma de gobernar, de conducir a la sociedad puede, o no, derivarse de formas participativas que aseguren un derecho de acceso equitativo para todos los actores involucrados. Por el contrario, dicho acceso suele estar definido en función de los recursos de los actores y el grado de complementariedad o conveniencia que representen para el logro de los objetivos deseados, ya sea que se trate de atribuciones legales, poder económico, conocimiento especializado sobre el tema, reconocimiento social y liderazgo, representación social, etc.

A diferencia de ésta, la *gobernanza democrática* propone e impulsa la apertura de los espacios de decisión para que los diferentes actores sociales, en diálogo con los actores políticos y gubernamentales, construyan alternativas más adecuadas de acción pública (Fung y Wright, 2003:22-24). Archon Fung y Erik O. Wright, denominan estas experiencias como '*gobiernos participativos con poder de decisión*' y señalan que éstos descansan en reformas participativas que incorporan el compromiso y las capacidades de la gente común y corriente para construir decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables. Son gobiernos con poder de decisión, porque aspiran a unir la discusión a la acción que por la naturaleza de su origen es una acción pública.

Los principios de estos modelos de *gobernanza participativa* según estos autores son: a) tener una orientación práctica dirigida a situaciones concretas, b) generar la participación desde la base para aprovechar experiencia y conocimiento local; y c) promover que el rol de los funcionarios consista en facilitar procesos populares deliberativos y en empatar las perspectivas de los expertos con las de los ciudadanos. El

objetivo es conformar un ramillete de alternativas sustentadas en argumentos razonables que los demás puedan aceptar independientemente de sus intereses particulares. El proceso de decisión deliberativa sobre elecciones sociales (colectivas) suele contrastar con otros métodos más conocidos como los de mando y control por parte de expertos, el voto agregado y la negociación estratégica (Fung y Wright, 2003:37-49).

El diseño institucional de estos gobiernos participativos contempla como propiedades la delegación de poder político y administrativo a las unidades locales de acción; la supervisión y coordinación centralizada mediante canales de responsabilidad y comunicación con las agencias que las supervisan a través de la coordinación, distribución de recursos y difusión de experiencias. Es decir, no se trata de una descentralización autónoma que los abandone a su suerte y los aisle del resto de la sociedad, sino de una descentralización coordinada, que mantenga conexiones para facilitar el intercambio de información y les ayude a encontrar soluciones adecuadas a sus recursos y experiencias.

Una tercera propiedad es la de ser una iniciativa no voluntarista, sino centrada en el estado, consiguiendo que los principios de la gobernanza participativa alcancen a las instituciones básicas del gobierno. Son, por lo tanto, menos radicales que los partidos políticos, los movimientos sociales y la acción de grupos de poder, en la medida que su objetivo no es la lucha *contra* el poder, sino la reconfiguración de los procesos decisorios al interior de las estructuras gubernamentales y, por lo tanto, aspiran a la institucionalización de la participación de los ciudadanos para decidir qué bienes y servicios públicos requieren y cómo deben ser proveídos (Fung y Wright, 2003:50-53).

a) Los gobiernos participativos y la descentralización ¿Mecanismos de inclusión para el desarrollo o de contraloría social?

En este modelo, la participación social no es un medio para lograr un fin. Por el contrario, se convierte en un fin en sí mismo, una pre-condición para impulsar y fortalecer la acción colectiva para conseguir bienes públicos. La aceptación de este modelo por parte de los países democráticos liberales, se sustenta en la medida que fomenta la rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad y promueve mecanismos de contraloría social. Ambos aspectos considerados como piezas clave del “buen gobierno” y se estiman suficientemente compatibles con la economía de mercado, toda vez que coadyuvan en la calidad de la oferta de bienes y servicios públicos y en el manejo transparente de los recursos públicos sin distorsionar el mercado.

En la literatura académica sobre este tema encontramos que los enfoques participativos se ofrecen como mecanismos para tomar decisiones sobre problemas específicos. El consenso otorga legitimidad e incrementa la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. Adicionalmente, estos modelos resultan útiles para compensar los problemas de la exclusión de sectores y grupos, que generan los espacios de representación política de las democracias representativas. (Feres, 2000; Nino, 1997; Fung y Wrigth, 2003).

Sin embargo, tratándose de procesos de desarrollo, y específicamente de desarrollo rural, los modelos de gobernanza democrática podrían no ser suficientes, ya que éstos no sólo comprenden bienes y servicios públicos, sino también inversiones en proyectos productivos colectivos que generen fuentes de ingreso entre la población, regulación sobre el uso y aprovechamiento de recursos naturales y creación y consolidación de cadenas productivas a nivel regional. Con lo anterior, se estaría pasando de la acción y responsabilidad gubernamental con su división funcional, sus procedimientos establecidos y la racionalidad unilateral, al terreno del espacio público, del diálogo, la deliberación, la cooperación y los acuerdos, es decir de dirección gubernativa sobre la acción colectiva que estrecha las relaciones entre actores gubernamentales, sociedad civil y sector privado. Así, la participación social adquiere un carácter político en tanto que redistribuye costos y beneficios entre la población y, en consecuencia, el proceso de decisión predominante será la negociación. (Leeuwis, 2000)

Creemos que estos ejercicios difícilmente se producen en la práctica y que tales espacios formales de participación, independientemente del grado de inclusión y apertura, permanecen como mecanismos de control social respecto al quehacer gubernamental, y con una gran debilidad en cuanto a su capacidad para exigir resultados. En todo caso, para comprender porqué una misma política puede llevar a diferentes resultados, es necesario ir más allá del supuesto del cumplimiento de las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, organizados en estructuras jerárquicas, en donde los resultados dependen de su profesionalismo y neutralidad política, así como de los mecanismos de control a través de reglas formales³³. Es necesario, por tanto, reconocer que muchas veces los procesos de desarrollo son el resultado de presiones políticas generadas por actores externos al gobierno y dependen de su capacidad de influencia y liderazgo para incluir temas en la

³³ Entiéndanse éstos como principios de la Nueva Gerencia Pública para la reforma de los gobiernos (Pierre y Peters, 2000).

agenda gubernamental o para establecer compromisos concretos de inversión entre actores públicos y privados. Y, en todo caso, en la ausencia de tales contrapesos, políticos y sociales, los procesos de descentralización participativos se convierten en meros ejercicios operativos para la implementación de programas particulares.

En este punto, encontramos que un diseño institucional, incluyente y participativo, no es suficiente para garantizar el buen desempeño de los espacios socio-estatales. Otros factores, como las condiciones contextuales que promueven el fortalecimiento de la sociedad civil, la influencia de los símbolos culturales, los roles sociales de los actores y su poder de influencia (capacidades y recursos), además de la experiencia derivada de anteriores proyectos de intervención para el desarrollo, resultan determinantes en su decisión de participar y de cómo participar.

Frente al propósito de explicar porqué, en algunos casos la institucionalización de la participación no es suficiente para producir acción colectiva, es necesario identificar cómo traducen los actores el empoderamiento³⁴ en los espacios socio-estatales. Ya sea que éste se entienda como la posibilidad de decidir sobre las acciones colectivas para impulsar su propio desarrollo, ya sea que se limite la discusión y aprobación de decisiones gubernamentales, ya sea que se utilice sólo como mecanismo de validación y legitimación de las mismas.

Así, para conocer la influencia real o el empoderamiento alcanzado por los actores sociales y privados frente al gobierno en los procesos de toma de decisiones públicas es necesario incluir en el análisis a los actores, no sólo en cuanto a sus recursos e interdependencia organizacional, sino también procurar la comprensión de sus intereses y percepciones, derivados de su experiencia y de su contexto. Es decir, tratar de comprender cómo interpretan las políticas de intervención para el desarrollo y cómo las adecuan en su realidad, así como los factores que obstaculizan la deliberación participativa entre actores como mecanismo para definir intencionalidad y medios. Aún cuando se abre la oportunidad de participar, si el grado de dependencia de los actores respecto a las autoridades de gobierno, es mayor a su capacidad de agencia³⁵ para

³⁴ De acuerdo con Alan Thomas (1992:133-139), existen dos tipos de empoderamiento: aquél que apunta hacia la liberalización de los grupos sociales oprimidos a partir de la reflexión, la acción y el diálogo para cambiar las estructuras sociales; y aquél que propone la participación para adoptar nuevas formas de organización del trabajo práctico que lleve a la auto-realización de los hombres mediante la adquisición de soluciones técnicas y entrenamiento para enfrentar sus problemas locales.

³⁵ Para efectos de este trabajo, y de acuerdo con Norman Long (2007), la noción de agencia “atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida,

generar acción colectiva a nivel local, prevalecerán condiciones que los limiten al seguimiento de las reglas de implementación impuestas desde el exterior, dentro de las estructuras existentes y su función, en el mejor de los casos, se reducirá al control social sobre la aplicación de los recursos en el margen de la regulación existente.

Por lo tanto, este trabajo propone el estudio de la interfaz entre los funcionarios públicos del gobierno federal, las autoridades políticas locales y actores sociales, mediante un enfoque centrado en el actor que nos permita no sólo conocer las instituciones creadas por una política pública, sus procesos y elementos operacionales (recursos y estructuras) como instrumentos de intervención para inducir procesos de desarrollo, sino también conocer cuáles son las percepciones e intereses derivados de la experiencia de los agentes que aparecen como beneficiarios o afectados por tales instrumentos.

De esta manera, intentaremos identificar las tendencias y desarrollo de las interacciones socio-estatales en la interfaz para poder aprehender los procesos de adaptación y aprendizaje entre los actores involucrados en contextos específicos. Con este propósito, el enfoque obliga a mirar hacia ambos lados de la relación gobierno-sociedad para identificar cuáles son los factores que producen desviaciones respecto a la naturaleza de los objetivos iniciales o modifican la política, y finalmente, cómo se distribuyen los beneficios derivados de su implementación.

En los primeros textos publicados que forman parte de la literatura académica sobre las experiencias de planeación participativa³⁶, se observa que los estudios tienen un fuerte

aun bajo formas más extremas de coerción dentro de los límites de información, incertidumbre y otras restricciones (por ejemplo físicas, normativas o político-económicas). Los actores sociales poseen la “*capacidad de saber*” y “*capacidad de actuar*”... Intentan resolver problemas, aprenden como intervenir en el flujo de eventos alrededor de ellos, y en cierta medida, están al tanto de las acciones propias, observando como otros reaccionan a su conducta y tomando nota de las varias acciones contingentes” (p.48). El autor continúa “La agencia –que podemos reconocer cuando acciones particulares producen una diferencia en un estado preexistente de asuntos o cursos de eventos– está encarnada en las relaciones sociales y sólo puede ser efectiva a través de ella... No sólo es el resultado de poseer ciertos poderes persuasivos o formas de carisma...descansa sobre todo en las “acciones de una cadena de agentes, cada uno de los cuales traduce el mensaje de acuerdo con sus proyectos, y el poder se forja aquí y ahora, enrolando a muchos actores en un esquema político y social dado. La agencia (y el poder) dependen de modo crucial del surgimiento de una red de actores que llegan a ser parcialmente, aunque casi nunca por completo), enrolados en el proyecto de alguna otra persona o personas. La agencia entonces implica la generación y uso o manipulación de redes sociales y la canalización de elementos específicos a través de puntos nodales de interpretación e interacción. Así, es esencial tomar en cuenta las maneras en que los actores sociales se comprometen o son involucrados en debates acerca de la atribución de significados sociales a los eventos particulares acciones e ideas (p.50)” La decisión del actor de llevar a cabo una acción dentro de las estructuras y reproducirlas o de concretar la habilidad para cambiar estas estructuras muestra su capacidad de agencia.

³⁶ Algunos de estos primeros estudios mencionados por Cees Leeuwis (2000) son los de Chambers(1994^a y 1994b), Borda (1998) y el de Engel (1995) en el que analiza los denominados *Rapid Appraisal of Agricultural Knowledge Systems* (RAAKS).

tinte normativo y prescriptivo, destacando escenarios ideales o casos exitosos que muestran la posibilidad de una convivencia equilibrada entre gobiernos y sociedades para *producir* elecciones sociales óptimas. Posteriormente, este tipo de estudios empiezan a señalar los distintos problemas inherentes a las metodologías participativas relacionados con el conflicto y la distribución inequitativa del poder entre los actores involucrados.

Estas recomendaciones para generar estructuras de “buen gobierno” que destacan la necesidad del empoderamiento de los actores locales y la descentralización de las decisiones, en realidad podrían estar basando su éxito en el hecho de contar con un líderes externos a la comunidad política (e.g. agentes promotores gubernamentales – extensionistas- y ONGs nacionales o internacionales -Banco Mundial- entre otros)³⁷ y/o en la existencia y disponibilidad de recursos sobre los cuáles tomar decisiones.

Este tipo de estudios, posteriormente, se complementan con análisis empíricos que ponen de manifiesto la existencia del conflicto y los desequilibrios de poder que afectan dichos procesos (Cornwall, 2002). Al analizar realidades en diferentes contextos y ámbitos de política, se destaca esencialmente el hecho de que el binomio gobierno-sociedad, prácticamente nunca se produce en escenarios equitativos de poder. Se observa también que el poder no solo está determinado por las atribuciones institucionales y el manejo de los recursos asignables, sino también por el conocimiento de los actores, sus recursos y el ejercicio real de derechos políticos, así como por la institucionalidad social compuesta por las costumbres y creencias de cada comunidad.

Finalmente, en la literatura también se observa que el modelo de gobernanza democrática se ha utilizado básicamente para resolver problemas específicos, como ha sucedido en el caso de Chicago en donde se utilizó para elevar la calidad de la educación en las escuelas, o asegurar una mejor distribución presupuestal entre las alternativas de inversión en obra pública, como sucede con los presupuestos participativos en Brasil. En realidad, muy pocos casos, pueden mostrar que un modelo de gobernanza democrática resulta un mecanismo exitoso para impulsar procesos de desarrollo local, los cuales, en principio, implican el tratamiento integral de los

³⁷ Este aspecto es importante en la medida que los actores externos a las experiencias suelen representar un árbitro en los conflictos y una garantía que genera confianza sobre el cumplimiento de los acuerdos sociales. Asimismo, y no menos importante, estos actores externos generalmente cuentan con recursos económicos para invertir en proyectos productivos o, al menos, con medios para gestionarlo. Esto representa un fuerte incentivo para promover el diálogo y la cooperación entre los actores locales.

problemas abarcando las aristas económica, social y ambiental de la definición del desarrollo sustentable.

En la mayoría de estos casos es evidente que el buen desempeño de los mecanismos de gobernanza, prácticamente está sujeto a un condicionamiento tácito de diversos factores políticos y económicos que no han sido resueltos en la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Estas condiciones, sin duda, repercuten negativamente en los procesos de descentralización y de empoderamiento. Por lo tanto, los argumentos de la gobernanza democrática y sus posibles beneficios, quedan en tela de juicio cuando se observa el mosaico de realidades diversas en términos biofísicos, socioeconómicos y políticos. En palabras de O'Donnell (1993), la existencia de *zonas marrones* estarán propiciando diferentes resultados en cada unidad política pues, aún tratándose de un mismo país, suele suceder que el sistema legal, como sustento de los derechos civiles, presenta diferentes grados de efectividad.

Por tanto, creemos que la principal utilidad que tienen los gobiernos participativos puede darse en el campo del control social en relación con la distribución de recursos bajo criterios establecidos, pero difícilmente en el proceso de toma de decisiones que determinan el rumbo del desarrollo en un municipio o región determinada.

b) ¿Quién decide qué en los procesos de desarrollo?

A partir de lo anterior, nuestra primera pregunta es si este modelo de gobernanza democrática resulta funcional para inducir procesos de desarrollo en el ámbito rural, incluyendo los aspectos económicos, sociales y naturales. Dado que los procesos de desarrollo local no se limitan al conjunto de actividades de gobierno, (mejoras en procesos para la oferta de bienes y servicios públicos de acceso más o menos libre), sino que implican asignaciones distributivas entre los actores que se deciden a la luz de criterios que oscilan entre la eficiencia económica y la justicia equitativa, se incrementa la probabilidad de escenarios conflictivos, en donde la competencia entre los actores se inicia en la definición de los objetivos (intencionalidad social), la elección de las alternativas y, lejos de terminar, suele exacerbarse en la distribución de los recursos.

El anterior consenso sobre Estado central, activo e intervencionista, propulsor y planeador del desarrollo, se ha visto debilitado en los últimos años. Cada vez, los gobiernos subnacionales y locales tienen mayor presencia y adquieren más responsabilidades en estos procesos (Cabrero, 2005). En este proceso se observa la

emergencia de nuevos actores, tales como organizaciones económicas, sociales y agencias internacionales, que participan e influyen en la hechura de políticas de desarrollo económico y social a nivel local. En este sentido, la necesidad de procesos de descentralización, no sólo administrativa, sino política y económica empiezan a ejercer presión sobre los gobiernos centrales a favor de los gobiernos locales.

Por otro lado, es evidente que, frente a los diferentes problemas que se derivan de los procesos de descentralización (corrupción, desvío de recursos, calidad de la información para la decisión, profesionalismo, expertise, etc.), los procesos de participación y empoderamiento ciudadanos van adquiriendo mayor relevancia, en la medida que resultan el mecanismo de control más adecuado, tanto en términos de control de la discrecionalidad en las decisiones y asignaciones distributivas, como en términos de transparencia y rendición de cuentas. En esta tendencia, los gobiernos locales dejan de ser meros administradores de los servicios públicos para convertirse en el blanco de las demandas locales y responsables de decisiones estratégicas para impulsar el desarrollo.

Por otro lado, las políticas sobre desarrollo local implican decisiones y acciones de diversas instituciones públicas (no sólo de las diferentes agencias gubernamentales, sino también de organizaciones de asistencia, organizaciones sociales y productivas, grupos comunitarios y movimientos colectivos y políticos) que buscan promover el desarrollo, y que tienen un impacto en la distribución y redistribución de beneficios económicos sobre la sociedad (Mackintosh, 1992). En consecuencia, aun cuando en los espacios gubernamentales, académicos y sociales prevalece la discusión sobre cuál debe ser el rol del Estado (controlador o coordinador), se observa que en la medida que el número de actores e ideas se incrementan, aumenta la competencia entre ellos para imponer su punto de vista sobre lo que debe entenderse por desarrollo y más aún, sobre los medios para conseguirlo. Esta competencia corre desde las instituciones de gobierno sobre la definición social de necesidades y la justificación de intervención estatal, y continúa a través de canales formales e informales de participación pública como fuente de cambio en las ideas que influirán en las acciones futuras (Mackintosh, 1992:5)³⁸.

Este escenario se complica aún más ante la fragmentación burocrática (Porrás, 2005) de las políticas públicas que dificulta la consecución de políticas integrales de desarrollo al crear diversos espacios de interlocución con los actores sociales y privados ante la

³⁸ Siguiendo el argumento de Mackintosh (1992) el concepto de acción pública se refiere a la acción colectiva del conjunto de las acciones, gubernamentales y sociales, consensuado desde el espacio público.

necesidad de atender la diversidad de problemas en sociedades cada vez más complejas, tanto en lo social como en lo político³⁹.

No obstante, en el debate entre actores, cuyas ideas e intereses en conflicto se encuentran en abierta competencia, puede eventualmente, conseguirse la convergencia en un punto de intersección entre los intereses privados y el interés colectivo *posible*, sólo entonces, la decisión consigue seguir una lógica de acción colectiva. De acuerdo con Porras (2005:134) los patrones de interacción bajo el modelo de gobernanza por redes son causa y efecto de que fenómenos como la fragmentación gubernamental y social, la confusión entre la esfera pública y privada y la autoorganización de actores no gubernamentales, se vean más acentuados que en escenarios de interacción jerárquica. El reto para efectos del desarrollo, bajo este modelo de gobernanza estará, justamente, en como, el conjunto de acciones gubernamentales y sociales, puede ser coordinado coherentemente para producir impactos integrales.

De este modo, a los modelos de decisión racional realizadas por el *espectador imparcial* de Smith y Harsanyi o el *déspota ilustrado* de Montesquieu y Rousseau, que se traducen en decisiones de mando y control; o las teorías incrementalistas en la formulación de políticas promovidas por Lindblom para comprender la lucha entre actores políticos y burocracia en la arena política; es necesario agregar, ahora, que la toma de decisiones se cruza con diversas formas de participación de la sociedad civil nacional e incluso internacional.

De tal manera que, como lo discute Cunill (1997:25) en su libro *Repensando lo público a través de la sociedad*, eventualmente el poder de decisión se va trasladando de la arena política y burocrática, hasta un espacio público en proceso de transformación constante. En este espacio, los actores sociales no sólo se limitan a demandar acciones en beneficio de los más pobres, sino que también buscan influir y manipular la política de desarrollo y sus componentes (servicios, infraestructura, mercados) atendiendo sus propios intereses.

³⁹ Porras (2005:139-141) señala que los países industrializados han fragmentado sus estructuras con la intención de empatar las respuestas gubernamentales con los requerimientos de las diversas demandas ciudadanas a través de cuerpos especializados por propósito. Esta práctica incrementa la legitimidad de las acciones e, idealmente la habilidad para construir consensos en la comunidad, con lo que se consigue acortar la distancia entre los diseñadores de política y los usuarios. Esta fragmentación es el resultado de un proceso de adaptación que conlleva a una necesidad mayor de flexibilidad intergubernamental. El desafío de este escenario, en el que se dispersa el poder de decisión, es lograr mantener un mínimo de coherencia de la política pública, limitando la tendencia centrífuga de la fragmentación

Dado que la posibilidad de “influir y manipular” depende de los recursos y capacidades de los actores para estar *en* el espacio público (sea éste formal o informal), resulta importante preguntarnos quién o quiénes son los actores sociales relevantes (instituciones y organizaciones) que intervienen en el proceso de elaboración, cuál es su percepción sobre lo que debe significar el desarrollo, quiénes son sus principales beneficiarios y cuál es el papel de éstos, tanto en la formulación como en la implementación y evaluación de la política.

La pregunta que destaca aquí es ¿son los gobiernos los únicos responsables de hacer políticas con el propósito de influir en la conducta de los actores? O bien ¿las políticas de desarrollo deben ser producidas por los propios actores involucrados desde abajo? En sí misma, esta disyuntiva implica una valoración moral sobre la distribución de la riqueza en términos de bienestar y la autonomía de decisión local, es decir, el respeto por los valores y formas de organización social en cada comunidad⁴⁰.

En todo caso, colocándonos en un punto intermedio, creemos que lo mejor es que *esta tarea sea compartida entre autoridades públicas y actores sociales*; no obstante, como lo veremos a continuación, tanto la perspectiva centralista del desarrollo como el enfoque participativo, implican un proceso de intervención externa del que deriva el enfrentamiento entre dos realidades diferentes (implementadores y beneficiarios) que, a su vez, está determinada por el contexto institucional político, económico y social (Long, 2007).

Siguiendo los argumentos de Norman Long, estas dos grandes perspectivas presentan fuertes obstáculos en el momento de la implementación especialmente tratándose de contextos rurales donde suele exacerbarse la diferencia entre la percepción de las autoridades y funcionarios públicos de origen urbano, sujeta a reglas formales administrativas, y la percepción que los actores rurales tengan sobre su propio desarrollo.

Por un lado, la perspectiva centralista, basada en el Estado como actor impulsor del desarrollo, ha recibido críticas con respecto a su capacidad para imponer sus programas como medios para resolver los problemas locales. Esta perspectiva ha predominó bajo la conceptualización de *lo rural* en contraposición con *lo urbano*: la vieja ruralidad (Carton de Grammont, 2004). Bajo este enfoque, se tiende a pensar en la política

⁴⁰ Ver John Rawls (1975) Teoría de la Justicia, Sen (1999) *Developments as Freedom* y el artículo de Damián Salcedo Megales (1995) “Autonomía y Bienestar en la Toma de Decisiones Públicas”.

pública como un proceso lineal que inicia con el diagnóstico del problema, la formulación, implementación y evaluación de resultados, en donde los funcionarios públicos son los responsables principales de lograr los objetivos establecidos (Long, 2007). Por lo tanto, la mayoría de las soluciones derivadas se orientan a incrementar los mecanismos de control sobre los funcionarios a nivel operativo o, en su caso, a incluir su conocimiento sobre el proceso para lograr una implementación exitosa.⁴¹

Otro problema es que esta perspectiva supone la existencia de un alto grado de colaboración interinstitucional para integrar acciones que por su naturaleza caen en las atribuciones de diferentes dependencias públicas (fragmentación burocrática). Sin embargo, si aceptamos que el gobierno no es un actor monolítico y que sus dependencias cuentan con diferentes objetivos institucionales, responsabilidades, recursos y poder, se puede asumir que la disposición y capacidad de cada una de esas dependencias podría generar intereses distintos frente a la colaboración interinstitucional propuesta y generar situaciones de cooperación, aceptada o condicionada, simulación, o simplemente reproducir acciones dispersas.

La fragmentación y complejidad existente en las estructuras de administrativas de gobierno dificultan la coordinación entre dependencias y los funcionarios, pues éstos obedecen objetivos institucionales y regulaciones propias que crean una lógica particular impidiéndoles converger en el tiempo y en el espacio. Por el contrario, a menudo los encontramos en plena competencia por recursos o en conflicto derivado de perspectivas diferentes sobre problemas y soluciones⁴². Además, los gobiernos no cuentan con las mismas capacidades y recursos para impulsar procesos de desarrollo como antaño. La información, los mecanismos de concertación y la tecnología, entre otros elementos, se encuentran ahora difuminados en una serie de actores que escapan a su ámbito de autoridad, ya sea por falta de recursos, por nuevos marcos regulatorios, ya sea por efectos de la globalización de los mercados.

⁴¹Véase las teorías de la implementación de J.L.Pressman y A. Wildavsky, *Implementación* (1973)

⁴² Algunos estudios como el de Mintzberg (1980) plantean la necesidad de que las organizaciones deben adecuar una configuración organizacional de acuerdo con la naturaleza de sus objetivos, sin embargo, para el caso de problemas multidimensionales, como sucede con la promoción del desarrollo, esto es sumamente difícil, ya que por otro lado, la división del trabajo y la especialización, son también una necesidad de las administraciones públicas modernas. Sobre este tema también se puede consultar también el libro *Reformando al Gobierno. Introducción al estudio del cambio organizacional* de David Arellano (2000).

Finalmente, otro gran obstáculo mencionado por Long (2007) es la *carga simbólica* utilizada en los discursos para justificar la intervención gubernamental. El uso de las palabras refiere diferentes ideas o símbolos como el hecho de que existe un conjunto de bienes (subsidios, bienestar, beneficios) que vienen del exterior (todopoderoso) y que son, de tal calidad y magnitud, que no pueden ser producidos internamente por la inferioridad del conocimiento y habilidades de la comunidad.

En prácticamente todos los casos que impulsan procesos de desarrollo prevalece la idea de “transferir a los grupos beneficiados esas capacidades o tipos de conocimiento que se supone que les hace falta...necesitan habilidades de organización y la ayuda de personas intermedias, “facilitadores”... con el fin de obtener acceso a las instituciones y recursos externos...[y] sin tales contribuciones ellos, los beneficiarios son absolutamente incapaces de dirigir sus propias circunstancias de vida y resolver las situaciones problemáticas que enfrentan” (Long, 2007:82-83).

Estas ideas y significados se refuerzan con el uso de etiquetas utilizadas por los actores gubernamentales para describir su política, pero que, a su vez, se constituyen en imágenes que reflejan la superioridad de lo externo frente a la inferioridad de los actores sociales: así, encontramos términos como “eficiencia”, “bien publico”, “equidad social”, “bienestar social” frente a los “pobres”, “marginación”, “mujeres campesinas”, “necesidades básicas”, “agricultores con potencial de desarrollo”, “población objetivo”. (Long, 2007: 84-85).

En el fondo, el autor destaca que prevalece la idea de que los actuales modos de vida o las formas de organizar su vida social no son los adecuados y que es necesario cambiar la práctica social, el conocimiento e introducir nuevos elementos (tecnología, conocimiento, organización). En este sentido, la idea de cambio en este tipo de discursos implica una discontinuidad en los procesos sociales y económicos y, dado que el rompimiento con el pasado, generalmente provoca desconfianza, temor o rechazo, es frecuente observar que los actores beneficiados, o bien rechazan la política o terminan por simular aceptación sin cambiar del todo su organización tradicional y conservando sus prácticas productivas y repertorios culturales.

Por otro lado, la perspectiva de la promoción del desarrollo desde abajo, con frecuencia se ha justificado en que los enfoques participativos generan mayor consenso sobre las decisiones y acciones públicas en procesos de desarrollo, en el supuesto de que éstas serán más justas y en que la integración y coordinación de los actores puede llevarse a

buen término. Sin embargo, son varios los autores cuyos estudios han derivado en críticas a este modelo. La aplicación de esta perspectiva está relacionada con la construcción de espacios para la participación social en diferentes momentos del proceso: consulta e información, planeación (decisión de objetivos), instrumentación (medios), ejecución (participación en las acciones), monitoreo y evaluación.

c) Gobiernos participativos como interfaces de la política pública de desarrollo rural.

Respecto a la perspectiva que impulsa procesos de desarrollo ‘desde abajo’, desde lo local o la comunidad misma, Norman Long (2007) señala que se trata básicamente de discursos neopopulistas que se presentan como “alternativas” de desarrollo, enfatizando acciones de empoderamiento, de escuchar y entender el razonamiento del conocimiento de los actores locales, pero que, aunque denotan la transferencia del poder desde el centro para cambiar el balance de fuerzas y lograr formas de autodeterminación local, en realidad, dice el autor, estas prácticas mantienen un tono gerencial e intervencionista. En ellos reaparece la idea del actor externo todopoderoso, representado por los facilitadores o expertos “ilustrados” que ayudan a los menos poderosos de las localidades con menor conocimiento, menores espacios de expresión y menores capacidades.

En suma, dice este autor, el dilema central en las políticas de desarrollo está en la planeación, el diseño de medios para perfilar el cambio y la disponibilidad de recursos necesarios, y este dilema no necesariamente se elimina al enfatizar la participación y el empoderamiento de los más pobres (Long, 2007:176), y menos aún cuando tal empoderamiento se queda en letra muerta o en el discurso de los actores gubernamentales. En todo caso, los ciudadanos deben tener, además del derecho a participar, la capacidad de articular sus objetivos sociales, habilidades para utilizar sus propios recursos y para acceder a recursos externos, amén de mantener cierta autonomía frente a las decisiones gubernamentales.

Como ejemplo de lo anterior, Fabio Velásquez (2009) menciona con referencia al caso de Colombia, que la apertura de espacios públicos que promueven el empoderamiento de los grupos excluidos y en mayor desventaja se ha convertido más en una estrategia para dar salida al descontento y expresión de la sociedad mediante canales formales, que en un avance sobre la solución de sus demandas sociales en términos de bienes y servicios públicos y desarrollo local. Incluso en términos de contraloría social, su

alcance es limitado como consecuencia de la decisión sobre los recursos, de su escasa capacidad para analizar información pública y de sus limitados recursos para obligar a los gobiernos a rendir cuentas y mantener un diálogo de igual a igual con los representantes de la sociedad civil.

Asimismo, el caso de los estudios realizados por el programa de investigación “*Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial*”⁴³, han demostrado que los modelos participativos para el desarrollo local, si bien han fortalecido la identidad al interior de las comunidades, también han provocado una diferenciación que les impide tender puentes con actores o redes para proveerlos de recursos o para dar salida a sus propios productos. En contradicción con el modelo propuesto por Fung y Wriqth (2003), se observa que en estos casos los actores se han quedado aislados y que, lejos de conseguir un reconocimiento colectivo de inserción regional, se percibe un mayor rechazo sobre lo que viene “desde afuera”.

Finalmente, los estudios de Fox (2007), Jordan, Wurzel y Zito (2005) y Porras (2008) señalan como elemento esencial para determinar la viabilidad de estos espacios, que los actores sociales participen en el control de la agenda (fines) y, sobretudo, en el control de los recursos. En tanto que Cornwall (2002) señala que las acciones para empoderar a la gente y promover su participación con frecuencia se ven neutralizadas por diversos factores, entre otros, la limitada capacidad para participar en los procesos deliberativos frente a autoridades de gobierno; los altos costos que la participación representa para actores de escasos recursos y la carencia de información relevante para comprender el problema y ofrecer soluciones al mismo (medios para conseguirla y capacidades para sistematizarla y construir argumentos).

Asimismo, Cornwall (2002) señala que muchas veces, estos esfuerzos de empoderamiento mediante la inclusión de actores sociales en torno a temas de política pública reproducen los mismos esquemas de exclusión que prevalecen en el régimen político local, ya sea a través del manejo de símbolos y espacios en los que se produce el encuentro entre actores gubernamentales y sociales manipulando el diálogo mediante

⁴³ Este programa contó con la participación de investigadores como Abramovay, Jose Bengoa, Julio Berdegué, Javier Escobal, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravnborg y Alexander Schejtman. Incluyó siete programas de investigación se llevaron a cabo en Brasil, México, Perú, y Ecuador, y numerosas investigaciones complementarias en Nicaragua, Bolivia, Ecuador y otros países. El Programa involucró a numerosas instituciones que fueron coordinadas por el Centro para el Desarrollo Rural de América Latina, RIMISP.

la imagen de autoridad pública⁴⁴, ya sea mediante el acotamiento de la discusión sobre los problemas en temas específicos, sin posibilidad de ampliar el margen de influencia hacia las causas reales que los producen (e.g. instituciones políticas, mercados o deficiencias en la oferta de servicios públicos relacionados).

Por lo anterior pensamos que las políticas públicas de desarrollo no sólo deben ser vistas como un proceso más o menos lineal que genera incentivos a través de leyes o programas sectoriales. Es necesario pensarlas también en función de los incentivos del contexto que dicha política deberá enfrentar. Las políticas de corte centralista, terminan por etiquetar al productor convirtiéndolo en “población objetivo” y no se le considera como un actor con una racionalidad propia, mismo que puede contar con diversas restricciones y alternativas para solucionar sus problemas cotidianos.

Por lo tanto, optar por un modelo de desarrollo rural bajo el enfoque de la planeación participativa basado en que “hablen los pobres” no puede limitarse a la sola creación formal de un espacio para el diálogo socioestatal. Si bien éste puede resultar una condición inicial para impulsar la organización social, su desempeño real dependerá de múltiples factores contextuales, pero especialmente, de la interpretación que los actores hagan a partir de su experiencia y la convergencia con sus intereses. En este sentido, en las autoridades locales debe existir la voluntad para impulsar la participación social y promover el desarrollo de comunidades de política, lo que implicaría el reconocimiento previo de que los actores sociales y productivos son los agentes principales en la transformación social.

Por lo tanto, no parece lógico suponer que los actores responderán fielmente a los incentivos ofrecidos por los programas públicos (que no siempre convergen en una política de desarrollo única). Por el contrario, si se tiene esto en cuenta, será más fácil comprender porqué son más frecuentes las situaciones en donde las acciones y decisiones de los actores son contrarias a las expectativas gubernamentales. Los enfoques participativos, al mismo tiempo que se presentan con un discurso incluyente, democrático, comprensivo y articulador, suelen ser altamente prescriptivos y

⁴⁴ Cornwall utiliza a autores como Habermas y Foucault para discutir temas sobre la argumentación, deliberación y el poder en los procesos decisionales al interior de espacios socio-estatales. En todos ellos prevalece el supuesto de una sociedad civil consolidada en su organización y en su capacidad de diálogo, que asegura el equilibrio entre las relaciones de poder. En este sentido, en el estudio de estos espacios resulta relevante observar aspectos sobre cómo fueron creados, con qué recursos subsisten, quiénes pueden participar y quienes realmente asisten, sobre qué recursos tienen incidencia sus decisiones y el alcance de los temas que pueden ser o no tratados dentro del mismo

mantienen la relación experto-incapaz inherente a la idea de desarrollo (Long, 2007). En sí mismos, estos ejercicios abren la puerta a la expresión de intereses en conflicto, a la negociación entre actores con poder diferenciado, y por lo tanto, a la confrontación.

La cooperación entre actores para producir acción colectiva (acción pública) no es espontánea, por el contrario, conlleva un lento y complejo proceso en el intento de construir visiones conjuntas y hacer converger intereses particulares en objetivos comunes. En este sentido, los procesos participativos abren la puerta a la capacidad de agencia y a la iniciativa de actores que, en su momento, pueden bloquear o apoyar los intereses de terceros, en un juego que enmaraña y complica el escenario para impulsar procesos de desarrollo.

3. Introducción del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural: de la teoría a la normatividad.

Hemos visto que diversos estudios sobre planeación participativa del desarrollo mediante espacios de invitados advierten que, en la medida que una política pública de desarrollo involucra mayor cantidad de actores, se incrementa la posibilidad de generar “cuellos de botella” que impiden o desvían los objetivos establecidos de la política, además de potencializar las probabilidades de conflicto al enfrentar intereses y percepciones contradictorias, tanto por el lado de los funcionarios públicos, como por el lado de los actores sociales.

En los últimos años, la FAO y otras organizaciones internacionales como Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA) Banco interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre otros, han vinculado los principios del desarrollo territorial con los procesos de desarrollo rural y los métodos de planeación participativa creando el Enfoque de Territorial de Desarrollo Rural (ETDR). Éste ha sido especialmente promovido por la FAO desde finales de los años ochenta. (Sepúlveda, et.al., 2003)

La reformulación de la problemática rural bajo el concepto de “nueva ruralidad” promueve el desarrollo rural a partir de su interdependencia económica, social, política, cultural y ambiental con las zonas urbanas, el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico y del conocimiento. A través del ETDR se pretende afirmar los valores democráticos como la inclusión, la equidad de género, el respeto a los derechos civiles y

políticos, a través de una transformación productiva e institucional que permita insertar a los actores rurales en procesos de desarrollo regional. Su estrategia principal descansa en la atención integral de las áreas rurales de un territorio dado para potenciar el uso adecuado de sus recursos naturales y, esencialmente, en la creación y consolidación de redes que permitan una apropiación sustentable (económica, social y ambiental) del territorio como un espacio de interés compartido.

Así, el ETDR ha sido promovido en el contexto Latinoamericano para establecer puentes entre el sector rural y desarrollo tecnológico, . Hasta ahora, son varios los gobiernos en América Latina que lo han implantado. Por ejemplo, Brasil con el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Bolivia con la Ley de Participación Popular y experiencias de acción concretas y Colombia donde se creó el Programa de Desarrollo Integral Campesino. También podrían mencionarse diversos ejemplos en África y Asia, así como en países desarrollados como las Asociaciones Rurales Canadienses (*Canadian Rural Partnerships*) y los Consejos de Desarrollo Rural a nivel estatal en Estados Unidos (Sepúlveda, et.al., 2003).

En el caso de México, la Ley de DRS decretada en 2002 introdujo el ETDR al definir el Desarrollo Rural Sustentable como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio” (Art. 3, LDRS) y establece que este objetivo “incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida” (Art. 1, LDRS)

Esta definición señala el territorio rural como el ámbito construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales (fuera de núcleos urbanos) donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, a partir de los cuales se generan relaciones de interdependencia. Los recursos naturales del territorio son la base del desarrollo, pero éste es el resultado de los relacionamientos entre actores, por tanto, las políticas de desarrollo rural (actividades económicas –agrícolas y no agrícolas- y de bienestar social) deben promover que las decisiones y acciones de los actores se orienten hacia formas de desarrollo incluyentes, equitativas y sustentables. Es aquí donde se inserta el enfoque de gobernanza, si el desarrollo depende de las relaciones de cooperación entre

los actores para hacer más eficientes sus procesos productivos a través del uso de la información, la tecnología, el financiamiento, la cultura empresarial y el aprovechamiento de los recursos naturales, con la finalidad de competir en el mercado regional, entonces resulta imprescindible observar cómo evolucionan las redes de política y su impacto en la toma de decisiones, cómo se consigue asegurar la inclusión de los sectores de menores ingresos y cómo se resuelven los problemas de desigualdad social que derivan en desequilibrios de poder.

Los supuestos de territorialidad y participación se reflejan en este marco normativo en tanto se menciona la formulación de programas de desarrollo a nivel municipal, distrital y estatal como condición necesaria para la descentralización y articulación de los programas públicos federales y estatales. Se supondría que los planes definirían las acciones prioritarias para el desarrollo rural de la región mediante la participación de la sociedad rural a través de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales. De acuerdo con la ley, estos consejos son espacios en donde concurren autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y organizaciones sociales y económicas según su ámbito territorial.

Por el momento, lo importante aquí, es destacar que aunque la tendencia en América Latina es favorable hacia la adopción del ETDR como parte de las estrategias oficiales de los países de la región de mayor tradición agraria y rural, es menester destacar cuáles son las implicaciones reales de este enfoque y los supuestos teóricos que condicionan su éxito en el alcance de los objetivos deseados. Este ejercicio permitirá discernir hasta qué punto la adopción del enfoque participativo en procesos de desarrollo rural está siendo considerada como un objetivo real del gobierno o simplemente como una estrategia discursiva. Con el propósito de estar en condiciones de comparar la teoría con la práctica, en la siguiente sección expondremos los supuestos e implicaciones para la adopción del Enfoque Territorial para el Desarrollo Rural.

a) Desarrollo Territorial Rural: implicaciones en las relaciones entre gobierno y sociedad

Berdegue y Schejtman (2003) señalan que los enfoques tradicionales de desarrollo rural han presentado carencias en el contexto actual de las sociedades rurales por diversas razones: proponen políticas homogéneas a contextos altamente heterogéneos, desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural, se centran en la actividad agrícola-rural sin incorporar la diversidad de actividades de las familias rurales y el

ingreso no agrícola, y no intervienen para corregir fallas o ausencias de mercado en el ámbito rural que afecta a pequeños y medianos productores; en suma, únicamente mitigan los problemas pero son insuficientes para solucionarlos.

Los enfoques tradicionales evaden la transformación de instituciones rurales olvidando su relación como una condición para la transformación productiva y, cuando atienden este aspecto, se limitan a modificar las organizaciones y los incentivos institucionales del sector público, con independencia de la institucionalidad social de las prácticas y formas de organización social. Asimismo, estos enfoques tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen un peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los habitantes de las zonas rurales, lo que Long (2007) denomina como influencia en la mercantilización.⁴⁵

Por lo tanto, en lugar de procurar entender y establecer puentes entre la institucionalidad rural y las instituciones políticas y el mercado, estas perspectivas reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y de sus agentes. Es decir, lo que puede convertirse en procedimientos y ser controlado mediante regulación específica, relegando la posibilidad de emprender acciones de vinculación y concertación con los sectores privado y social, así como con los productores⁴⁶.

El enfoque territorial propone un camino diferente para entender y atender los problemas del desarrollo rural con implicaciones en las relaciones entre gobierno y gobernados. De acuerdo con la definición propuesta por Schejtman y Berdegé (2003), el Desarrollo Territorial Rural es un “proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. [Por un lado,] La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y

⁴⁵ Long (2007:218-219) se refiere al hecho de observar cómo influye la perspectiva neoliberal (financiamiento, empresas transnacionales, tecnología, oportunidades de capacitación y asesoría, precios, desarrollo tecnológico y científico) en los sistemas y procesos de producción. Los valores mercantiles constituyen la piedra angular en la cual la filosofía neoliberal ha sido cimentada y continúan siendo la principal fuerza motora de la política de desarrollo actual. Estos valores se traducen, de “nociones y condicionantes”, a significados y acciones locales. El autor advierte que, considerar el proceso de mercantilización es inherente al esfuerzo por aprehender y comprender los cambios sociales.

⁴⁶ Kliksberg (1990) señala precisamente como las reformas administrativas y los nuevos métodos de evaluación diseñados bajo el modelo de Nueva Gestión Pública premian el desempeño frente a objetivos y metas de programas específicos, construyendo una lógica de rendición de cuentas interna, hacia los niveles superiores de la administración pública y debilitando los incentivos para involucrarse en asuntos de mayor complejidad social y conflictividad política.

sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. [Por el otro,] El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios”

Por otro lado, el IICA, a través del libro de Sepúlveda, Rodríguez, Echevarri y Portilla (2003), con una perspectiva más ambientalista o con mayor énfasis en la conservación de los recursos naturales, define este enfoque como un modelo de gestión orientado por una visión integradora y holística, en la que reconoce los recursos naturales como la base de la cohesión territorial y por lo tanto, como un elemento central en la reducción de la pobreza rural y la gestión sustentable. Éste es un modelo que propone la gestión conjunta del desarrollo en el que los actores deben desempeñar un papel protagónico como expresión de la diversidad social y cultural del territorio. Sus principales componentes son la multidimensionalidad (económica, social, ambiental e institucional), la intertemporalidad (visión de largo plazo) y la multisectorialidad para facilitar la integración de las políticas públicas. Su principal objetivo es constituir el territorio como el instrumento para la articulación de las políticas públicas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales diferenciadas según el contexto atendiendo) a partir de la redefinición del papel del Estado y la institucionalidad rural y la creación de arreglos que potencien la cooperación local como un elemento fundamental de la gestión.

En estas definiciones se observan dos importantes diferencias. La primera se encuentra en que, mientras Alexander Schejtman y Julio Berdegué (2003) tienen una visión más empresarial y productiva del desarrollo rural, Sepúlveda (et.al. 2003), sin demeritar el vínculo con los mercados, enfatiza la importancia de la gestión sustentable de los recursos naturales y, a partir de éstos, la inserción productiva en el mercado regional. La segunda diferencia que destaca es que, mientras los primeros proponen una estrategia basada en el establecimiento de relaciones con actores externos relevantes, la segunda prioriza una estrategia de desarrollo más bien endógena, concertada al interior de las comunidades, aunque no por ello, desvinculada del mercado.

A pesar de tales diferencias, es posible identificar tres rasgos distintivos del ETDR respecto a los enfoques tradicionales que resultan condiciones indispensables para el éxito de éste modelo de gestión. El primero es el rol de los gobiernos locales como

convocantes y facilitadores del proceso con disposición para fomentar un desarrollo institucional que propicie la cooperación entre actores. El segundo, es una participación social activa e informada para impulsar procesos de desarrollo rural de abajo hacia arriba; y, el tercero, es la necesidad de descentralizar decisiones y recursos hacia unidades políticas locales para poder dar respuesta a realidades particulares. Estas condiciones son la base para lograr a) la transformación productiva y el fortalecimiento de vínculos internos y externos y/o, b) la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, bajo un enfoque territorial.

1) El rol del gobierno: promotor y facilitador.

El ETDR señala dos roles para las autoridades de gobierno. Al nivel federal o central el gobierno se perfila como proveedor de recursos a través de programas públicos para producir bienes y servicios públicos (salud, educación, agua potable, energía eléctrica, infraestructura productiva, vivienda, etc.). En tanto que, para los gobiernos subnacionales y locales se presupone el rol de facilitador de la concertación social y coordinador de las acciones públicas mediante la articulación de la oferta federal (ajuste de los programas públicos a las necesidades locales) y la promoción de la colaboración interinstitucional.

Este supuesto requiere, además de una voluntad política para inducir y reconocer la participación social, ciertas capacidades en los gobiernos locales que incluyen, recursos humanos capaces de comprender y dirigir los procesos de desarrollo rural, adecuando las políticas gestadas centralmente a las potencialidades y restricciones específicas de cada localidad (Quispe, 2006), así como la capacidad de conducir la construcción de puentes entre actores internos y, entre éstos y los agentes externos necesarios.

Lo anterior requiere, tanto de un reconocimiento sobre el replanteamiento del modelo de desarrollo rural por parte de los gobiernos locales, como de un marco institucional que les ofrezca incentivos para trabajar en estos procesos, los cuales van más allá de las simples funciones administrativas que demanda la oferta de servicios públicos a nivel local.

En la implementación del ETDR esta implícita la necesidad de gobiernos y marcos institucionales que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural sustentable a partir de cinco elementos esenciales (Schejtman y Berdegué, 2003):

- Atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas.
- La coordinación entre los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), incluyendo la existencia de controles y equilibrios.
- Redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender acciones de transformación productiva.
- Organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil susceptibles de mantener el proyecto frente a cambios de gobierno.
- Espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR

2) Enfoque participativo y el empoderamiento de las personas

A diferencia de los modelos de desarrollo centrados en el Estado, el ETDR retoma experiencias tempranas en América Latina para proponer que el desarrollo rural sea concebido como un proceso de abajo hacia arriba, en el que los habitantes definan sus prioridades. Si bien el auge de los métodos participativos responde a diferentes circunstancias⁴⁷, lo que destaca aquí es el supuesto de que esta participación será lo suficientemente activa, informada y propositiva, como para establecer un diálogo constructivo y definir una estrategia de desarrollo basada en la cooperación y corresponsabilidad de los actores locales.

Este componente requiere de espacios públicos de discusión en los que participen ciudadanos informados, en pleno ejercicio de sus derechos sociales, civiles y políticos reales. En el ámbito rural, esto implica un problema significativo pues, en la práctica, las condiciones de marginalidad y exclusión son recurrentes, amén de la existencia de múltiples factores que pueden debilitar el equilibrio de poderes entre actores gubernamentales, actores productivos organizados y actores sociales, colectivos e individuales. Entre estos factores podemos mencionar aquellos que influyen en su

⁴⁷ Ellis y Biggs (2001:443) señalan, entre otros, la investigación sobre sistemas productivos, el reconocimiento del conocimiento tradicional; la reacción contra las políticas de ajuste estructural y liberalización de mercados; el descontento con los resultados de la gestión pública en la provisión de bienes y servicios rurales; el incremento de la participación de las ONG como agentes de desarrollo rural; y la relevancia alcanzada sobre los temas de género.

desempeño interno, como los conocimientos de los actores, el lugar donde se realizan las sesiones, los costos propios de la participación, como el tiempo y el traslado y el acceso a medios de comunicación (Cornwall, 2002); y aquéllos que determinan su autonomía y capacidad de influenciar en el entorno institucional externo, como son el grado de inclusión de organizaciones autónomas existentes, el acceso a la información (mecanismos de transparencia) y su capacidad de analizarla y la existencia de redes que permitan a los actores compartir intereses y preocupaciones (horizontales) para después escalar (verticales) hacia niveles más altos de decisión e influir en las políticas públicas (Fox, 2007)

En la literatura existe una virtuosa percepción sobre la adopción de la toma de decisiones por consenso. Esta debe considerarse con cautela, pues la heterogeneidad y multiplicidad de actores, proyectos e ideas, por lo general potencializa escenarios de conflicto y diferencias de opinión que no siempre pueden concluir en acuerdos reales y estables en el largo plazo (Long, 2007). La heterogeneidad entre actores suele afectar el proceso de deliberación y discusión sobre las concepciones de desarrollo y bienestar social y llevar a la imposición de una visión dominante sobre el resto de los actores, o en su caso, puede crear escenarios de conflicto y resistencia que poco aportan en la creación de escenarios de cooperación.

En teoría, estos espacios deben *convocar a la diversidad de agentes del territorio*, asegurar la participación de los ciudadanos de manera individual o mediante sus organizaciones sociales y productivas, y garantizar procesos de deliberación democráticos, especialmente en la etapa de planeación y diseño de las estrategias de desarrollo (Schejtman y Berdegué, 2003). Con esto se esperaría la posibilidad de incrementar el conocimiento social sobre los problemas a partir de la argumentación deliberativa, donde los actores defienden diferentes puntos de vista aumentando la probabilidad de soluciones más eficaces (Ostrom, 1990; Habermas, 1989). Sin embargo, aun cuando en algunos casos la planeación participativa propicia la integración sistematizada del conocimiento técnico y las perspectivas comunitarias con los objetivos establecidos, esto no siempre se logra, por lo que los planes resultantes difícilmente constituyen instrumentos de gestión para facilitar la adhesión de los actores y movilizar recursos locales.

Finalmente, el ETDR asigna a estos espacios tres tipos de decisión. El primero está relacionado con la definición de fines y acciones estratégicas a nivel territorial mediante

la identificación de los “factores determinantes del desarrollo”, tanto internos como externos (organización de productores, conservación de recursos naturales, impulso de sistemas productivos, detección de demanda, inserción en cadenas productivas regionales, etc); en tanto que el segundo, se refiere a la asignación de recursos (definición de beneficiarios y distribución de beneficios, proyectos a financiar, regulación e y diseño de incentivos, etc.) y definición de responsables (Schejtman y Berdegú, 2003). El tercero, se refiere básicamente a la aceptación de los actores de que tales instrumentos (planeación, recursos y regulación) constituyen los medios más adecuados para obtener los objetivos deseados.

Por lo tanto, de acuerdo con el ETDR la existencia de estructuras formales para la participación es esencial en la medida que consigue crear un espacio para el diálogo y la deliberación entre los actores involucrados en el tema. Su buen funcionamiento estará determinado por su capacidad de inclusión de los sectores en menor desventaja, una interacción positiva en términos de intercambio de información, la evidencia de un ejercicio compartido del poder de decisión y su capacidad para impulsar la rendición de cuentas del gobierno a través del control social. Sin embargo, es necesario considerar que, para lograr lo anterior, estos espacios de invitados deben asegurar un equilibrio de poder entre actores y, en su caso, fortalecer los contrapesos necesarios.

De acuerdo con Jonathan Fox (2007:222), si los representantes de las organizaciones sociales no son capaces de crear una estrategia, entre ellos y con los actores gubernamentales pro-participación para accionar círculos virtuosos que incrementen el poder de decisión y la disponibilidad de recursos en estos espacios (*contending cross-sectoral coalitions*), difícilmente se obtendrá un empoderamiento en términos de capacidades reales para participar en las decisiones que afectan su propio desarrollo.

Sin estas coaliciones intersectoriales (estado-sociedad), en donde los actores sociales puedan leer señales de un cambio real, lo más probable es que los actores sociales se mantengan bajo una “racionalidad de desconfianza” (Fox, 2007:219) y se presenten, como señala Cartagena Ticona (et.al. 2005), sólo con la esperanza de recibir recursos. Si en la implementación, éstos actores no encuentran beneficios atractivos o posibilidades de influencia real, el resultado será la ausencia de un interés general para involucrarse en procesos de acción colectiva y, en el caso extremo, la resistencia y el conflicto entre los intereses que eventualmente se vean afectados por las decisiones que emerjan de estos espacios.

3) Descentralización administrativa (desconcentración), política y económica.

Siguiendo las definiciones presentadas sobre el ETDR, éste demanda un fuerte proceso de descentralización, tanto de los procesos decisionales, como de recursos para llevar a cabo las acciones estratégicas propuestas en los planes. Desde el ETDR, la descentralización implica un proceso que abarca la dimensión política, económica y administrativa (toma de decisiones, disponibilidad de recursos y estructura organizacional), de tal forma que los gobiernos locales tengan incentivos para fungir como gestores del desarrollo.

En este sentido, la sola descentralización administrativa, es decir, cuando la implementación de programas se delega a funcionarios locales, no es suficiente bajo el enfoque territorial; sin embargo, en el escenario latinoamericano, ésta ha sido una alternativa factible⁴⁸, frente a los obstáculos para impulsar las reformas institucionales necesarias⁴⁹.

Schejtman y Berdegué (2003) explican que cuando esto sucede se manifiesta la paradoja de la descentralización administrativa en la que, frente a la necesidad de descentralizar recursos y poder de decisión hacia los gobiernos locales, existe mayor demanda de la presencia del gobierno central y mayor sofisticación administrativa (controles) para guiar el proceso y asegurar una aplicación eficiente y equitativa de los recursos. Mientras tanto, la promesa de romper con la histórica dependencia de los gobiernos locales frente al poder central, va quedando sólo en el discurso⁵⁰.

⁴⁸ En América Latina la descentralización se ha entendido generalmente, sólo en términos administrativos, como la desconcentración de recursos etiquetados para la producción de bienes y servicios públicos específicos. Dependiendo de cada programa, éstos han sido aplicados por los gobiernos municipales en el ámbito rural o urbano.

⁴⁹ Nos referimos básicamente a las reformas en las instituciones políticas locales y al sistema fiscal. Las primeras incluyen cambios institucionales para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de funcionarios y gobernantes, mejorar la transparencia y robustecer los mecanismos de control social, de tal manera que se generen condiciones para mejorar la gestión pública local, promover la profesionalización de funcionarios, acumulación de conocimiento y aprendizaje social. Las segundas, se refieren a la posibilidad de restituir a los gobiernos locales su potestad tributaria. En este último tema, el principal problema ha sido resolver el conflicto entre la dependencia que se genera sobre las aportaciones económicas federales y desincentiva el esfuerzo tributario de los gobiernos locales, frente a la desconfianza sobre la capacidad de éstos para recaudar y administrar los recursos fiscales, lo que abre puertas a la corrupción, la injusticia distributiva y la clientelización de la política local.

⁵⁰ En la realidad de los municipios latinoamericanos, y especialmente los mexicanos (Cabrero, 2005; De Janvry y Sadoulet, 2002), esto es evidente en la medida que el gobierno central es necesario para guiar el proceso de implementación de políticas de desarrollo y para asegurar el equilibrio entre los actores locales (especialmente disminuyendo el poder de elites locales políticas y económicas). Así, la presencia del gobierno central se sugiere para evitar efectos negativos en sectores menos favorecidos, previniendo situaciones que intensifiquen los conflictos locales y debiliten los incentivos de cooperación e inversión de actores relevantes.

En el caso de México, este compromiso resulta prácticamente imposible por el hecho de que los cambios políticos en cortos periodos impiden construir y consolidar las instituciones rurales capaces de ofrecer certidumbre y respuesta a los actores sociales y productivos, con lo cual se mantienen los incentivos para mantener relaciones verticales y prácticas elitistas, clientelares y corporativistas entre el Estado y la sociedad rural.

Diversos estudios sobre desarrollo regional señalan la importancia de descentralizar funciones, recursos y poderes del Estado para desatar procesos consistentes y sostenidos de desarrollo local, en los que sea posible articular las dimensiones económica, social y ambiental (Boisier, 2000; Enríquez, 2007). La LDRS propone un proceso de descentralización participativa de la decisión para impulsar el desarrollo trasladando el *poder de decisión* al ámbito local (municipios), pero esta transferencia no incluye recursos. De acuerdo con su objetivo, el desarrollo rural es un reto de encumbradas dimensiones para la sociedad, que va más allá de la organización de la participación social para crear infraestructura y obtener beneficios colectivos -como lo propuso el programa Solidaridad en su momento (1989-1994)-. Se trata de crear formas de producción, económicamente sostenibles y ambientalmente sustentables. Implica el establecimiento de una lógica cooperativa, no sólo entre la población rural que posee los derechos de propiedad sobre los recursos naturales y realiza su aprovechamiento, sino también con la población urbana que se beneficia de los productos y servicios ambientales derivados de los recursos naturales, con el gobierno como mediador del intercambio y promotor de la coordinación.

Por sí mismo, alcanzar el objetivo enunciado en la LDRS implicaría incluir temas tan diversos como servicios públicos de educación, salud, vivienda y alimentación, planeación y uso de suelo (productividad de las tierras según su aptitud), actividades productivas agrícolas (infraestructura productiva, alianzas productivas y estrategias de comercialización), actividades productivas no agrícolas y servicios ambientales (valoración, definición de beneficios y compensación), entre otros.

Puesto que los enfoques tradicionales han demostrado que los problemas del desarrollo rural no se resuelven con la sola derrama de recursos públicos, ya sean en efectivo o en especie (Schejtman y Berdegué, 2003), los procesos de desarrollo territorial deben

promover la vinculación de actores relevantes⁵¹ dispuestos a cooperar en el proceso propiciando la articulación de redes entre actores internos y externos que cuenten con activos complementarios, lo que contribuye a reducir la incertidumbre y los costos de transacción; construir cadenas productivas de valor o inducir la presencia de actores que participen en las existentes dentro o fuera del territorio⁵²; así como, generar condiciones para mejorar la capacidad instalada del territorio, especialmente como incentivo a la inversión⁵³

En este punto, Berdegue y Schejtman (2003) observan que, en el caso del desarrollo rural, es necesario vincular la producción de una comunidad a la demanda del mercado regional. Pero para identificar y responder a las señales del mercado (conocer la demanda y determinar los bienes y servicios que podrían generarse en el territorio dependiendo de los recursos naturales y humanos locales) lleva implícita la transformación de la institucionalidad social en el ámbito rural para adecuar la producción interna.⁵⁴

Al mismo tiempo, implica valorar los servicios ambientales y el costo de las externalidades negativas generadas por las actividades productivas en el largo plazo (Sepúlveda, et.al. 2003), lo cual puede conducir a proyectos de desarrollo contradictorios en una visión de desarrollo territorial. Por ejemplo entre la necesidad de conservación de los recursos naturales y el aprovechamiento intensivo de los mismos siguiendo una lógica de eficiencia económica en el corto plazo.

En este estudio, proponemos observar si los CMDRS, como instancias para la participación social y la discusión deliberativa, logran comprender este vínculo entre crecimiento económico y conservación de recursos naturales, si lo interpretan como

⁵¹ Los actores relevantes son aquellas grandes empresas localizadas en el territorio que por sus capacidades, recursos y uso de tecnología innovadora puedan fungir como difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de pequeñas empresas urbanas y rurales (Schejtman 1998 y De Janvry y Sadoulet, 2004a y 2004b).

⁵² La cadena productiva de valor es el proceso que articula a proveedores de insumos y servicios con usuarios del producto para generar “eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada” (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999, citados por Schejtman y Berdegue, 2003).

⁵³ La capacidad instalada esta integrada por la *infraestructura dura* (parques industriales, centros de investigación, de capacitación, incubadoras) y la *infraestructura blanda* (políticas, marco normativo, estructura de clusters productivos, redes).

⁵⁴ Esto, en palabras de Long (2007), es la “mercantilización” y constituye, desde el inicio una acción que denota la necesidad de una intervención planeada cuya finalidad es transformar la realidad local, interna, mediante la transferencia de recursos, tecnología y nuevas formas de organización. En consecuencia, esto implica un cambio en el desarrollo de las prácticas productivas y, como tal, puede ser interpretado por los actores con temor, desconfianza o rechazo.

parte de sus atribuciones y si logran resolver la contradicción entre ambos procesos. Asimismo, trataremos de observar si en realidad se trata de una política de desarrollo integral o sólo de una política para promover el bienestar social o el control político, lo cual sólo puede responderse observando el proceso de implementación de política pública e identificando quién obtiene qué y cómo, (la antigua pregunta planteada por Laswell (1972), o al menos identificar quien gana más y quién pierde o gana menos

Este tema adquiere mayor relevancia si consideramos que se trata de un ámbito que hasta hace poco había permanecido en gran medida bajo un sistema de decisión centralizado en instancias federales que consideraba el ámbito rural como residual en el espectro del desarrollo nacional y en donde, la dinámica tradicional de las relaciones de poder ejercerán, sin duda, efectos adicionales que seguramente dificultarán los procesos participativos y de descentralización⁵⁵.

En este contexto, el problema que se presenta para el gobierno central es cómo diseñar una estructura organizacional socio-gubernamental para que, en coordinación con la sociedad rural, se asegure el desarrollo rural de comunidades, municipios y estados en contextos democrático-liberales. En la aplicación del ETDR, ya sea que se proponga una transformación productiva con base en las condiciones de mercado o que se oriente esencialmente a la gestión sustentable de los recursos naturales, es necesario considerar, que los procesos de desarrollo deben vincular los esfuerzos internos (capacidades, tecnología y recursos) con los externos (demanda, tecnología, información). El seguimiento de estos intercambios en una realidad compleja de localidades dispersas con necesidades específicas resulta prácticamente imposible para la autoridad central.

La descentralización como alternativa ha sido discutida ampliamente. Los argumentos a favor señalan que la descentralización, como política pública, promueve la democracia y la rendición de cuentas porque consigue un incremento en las responsabilidades y recursos de la población a nivel local. Asimismo, se ha señalado que la descentralización genera mayor eficiencia y eficacia del gasto puesto que permite una mejor asignación y control de los mismos (Smulovitz y Clemente, 2004). Desde esta perspectiva la descentralización resulta necesaria para el fortalecimiento de la

⁵⁵ Recordemos que, durante décadas, México se caracterizó por mantener una política rural esencialmente centralista y paternalista que promovió relaciones corporativistas y clientelares, mismas que respondieron más a la necesidad de mantener los intereses campesinos dentro del sistema político mexicano que al propósito de eliminar los rezagos sociales del campo mexicano.

democracia y ofrece a los ciudadanos una oportunidad para opinar sobre los asuntos públicos que les afectan directamente.

Por otro lado, los procesos de descentralización hacia niveles subnacionales han sido criticados por sus detractores por los problemas de capacidad institucional y control sobre las decisiones de asignación de recursos y, con frecuencia sus argumentos se dirigen hacia el escaso profesionalismo en la toma de decisiones o información insuficiente, señalan los riesgos de favorecer las dádivas clientelares para inducir resultados electorales, advierten sobre la posibilidad de favorecer a las élites locales y sobre la posibilidad de abrir puertas a la corrupción que termine desviando los recursos, de la población objetivo. El argumento principal es que, en sociedades donde prevalecen condiciones de desigualdad social, económica y política es poco probable que emerjan instituciones locales para la participación social como consecuencia natural de reformas descentralizadoras. Más aún, la descentralización podría contribuir a acentuar estas desigualdades ante la resistencia de las élites políticas autoritarias para compartir el poder (Fox y Aranda, 1996; Anderson, Gordillo y Laerhoven, 2009:163)

Entonces, si el gobierno central, finalmente debe intervenir para promover el desarrollo rural, cómo debe realizar esa intervención de tal manera que, bajo contextos democráticos, las asignaciones sean equitativas y eficientes en términos económicos, factibles desde el punto de vista político, y adecuados a la especificidad territorial y socioeconómica de cada jurisdicción político administrativa (decisiones eficientes, eficaces y legítimas). En otras palabras, ¿cómo atender esta especificidad territorial desde el centro sin incurrir en los costos de la descentralización política, económica y administrativa?

Los modelos de gobernanza democrática representan una propuesta de solución aceptable bajo la corriente neoliberal (democracia y liberalismo económico) ya que, a la propuesta de descentralizar decisiones y recursos, se acompaña de reglas para la participación social a través de espacios formales que, además de otorgar la atribución de participar activamente en las decisiones de inversión y en la discusión de acciones para impulsar el desarrollo, propician el fortalecimiento de ciudadanía y crean mecanismos de control social. En teoría, esto contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales del régimen democrático, sin afectar los intereses de la economía de mercado. Aquí la pregunta es ¿los gobiernos municipales

realmente estarán dispuestos a compartir el poder de decisión con la sociedad civil en estas materia?

Varios autores han mostrado la importancia de las reformas institucionales formalicen los mecanismos participación social y sus atribuciones en la toma de decisiones o a través de la creación de contrapesos al poder de la Presidencia Municipal. Jonathan Fox y Josefina Aranda en su estudio sobre *Descentralización y Desarrollo Rural en México* (1996), concluye que el impacto de los procesos de descentralización en el marco de acciones para combatir la pobreza, depende más del equilibrio en la relación entre la élite de gobierno local y las agencias o delegaciones municipales, que en los flujos de financiamiento. Esto es, independientemente del monto de los recursos distribuidos y la asistencia técnica disponible para asegurar un gasto eficiente, la clave está en empoderar formalmente a representantes cívico locales dotándolos de atribuciones para participar e influir en las decisiones sobre distribución de recursos.

“...en aquellos estados o regiones donde los líderes de gobierno submunicipal son nombrados por el alcalde y no por los habitantes de la demarcación territorial que representan (localidades, agencias, delegación municipal, etc.), el financiamiento dirigido a áreas periféricas por sí mismo, no necesariamente lleva a la descentralización municipal, ni incrementa la rendición de cuentas hacia las comunidades locales.” (Fox y Aranda, 1996:50)

Es por tanto necesario incentivar la creación de contrapesos para evitar que los esfuerzos de descentralización desde el gobierno federal se vean limitados por el ejercicio centralizado de gobiernos locales. Cuando los gobiernos municipales y subnacionales se encuentran en manos de elites locales, que gobiernan desde arriba, pueden inhibir el potencial participativo de la sociedad civil (Fox, 2002:102-104). Del mismo modo, Enrique Cabrero observa que la descentralización no necesariamente incrementa la democracia o produce un desarrollo más equitativo, pero advierte sobre la posibilidad de aprender de las experiencias municipales innovadoras que, en diálogo con la sociedad, están logrando elevar la calidad de vida de su población. Sin duda, la descentralización por sí misma, no conduce automáticamente a un modo de gobernanza democrática en el que el poder de decisión sea compartido y el gobierno local o subnacional rinda cuentas ante la ciudadanía. Pero, si éste es el modelo al que se desea llegar, necesariamente se requiere de un alto grado de descentralización del poder de decisión inherente a la descentralización de recursos.

La propuesta de este ETDR es inducir procesos de desarrollo y no limitarse a promover únicamente la autosuficiencia económica de los pobres, lo que sólo contribuiría a estabilizar la pobreza, pero no a superarla. La relación entre la producción local y los mercados externos al territorio, requiere del desarrollo de nuevos arreglos institucionales (sistemas de contratos, normas y estándares de calidad, códigos de conducta que premian la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, organizaciones económicas rurales ‘robustas’, etc.) capaces de estructurar y organizar las relaciones sociales y económicas, favoreciendo la participación de sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas.

Julio Berdegú, (2001, citado en Schejtman y Berdegú 2003) sentencia: Si estos dos elementos no están presentes (vinculación producción-mercado y relaciones de reciprocidad y confianza), lo que se observará son ciclos de creación de pequeños proyectos productivos, amparados por recursos canalizados por programas públicos y políticas de desarrollo rural, a los que les siguen ciclos de proyectos frustrados como consecuencia de su inviabilidad tecnológica, organizacional y económica.

Por esta razón, la creación de instancias formales para la participación social, bajo este enfoque no sólo tiene la función de enriquecer las alternativas para solucionar los problemas locales, sino también la de fungir como un mecanismo de control social que contenga excesos en el ejercicio del poder y vigile el uso de los recursos públicos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, las instancias que se crean con tal propósito, tienen un carácter consultivo y carecen de atribuciones para sancionar el incumplimiento de los acuerdos generados en su interior. En todo caso, los actos de corrupción se dejan a las instancias de justicia local, las cuales, generalmente se caracterizan por su debilidad institucional para hacer cumplir la ley y sancionar a los actores responsables, sean estos gubernamentales o privados. Por lo tanto, consideramos que los procesos de descentralización de recursos y poder de decisión hacia los gobiernos locales deben estar acompañados de reformas en la estructura institucional.

Dado el contexto mexicano, estas reformas deben dirigirse en dos sentidos: por un lado, deben apuntar al fortalecimiento de los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas gubernamental a nivel local y, por el otro, deben promover la institucionalización de la participación de la sociedad rural en la toma de decisiones para el diseño e implementación de las políticas públicas en el ámbito rural.

A manera de resumen el siguiente cuadro presenta los principios normativos en los que se basa el ETDR y los supuestos teóricos que los sustentan

Cuadro No.1	
ENFOQUE TERRITORIAL DE DESARROLLO RURAL	
PRINCIPIOS Y SUPUESTOS TEORICOS	
Principios normativos del ETDR	Supuestos teóricos
<p><u>GOBIERNO</u></p> <p>Como unidad política de una demarcación territorial, los gobiernos locales deben impulsar procesos de desarrollo en el ámbito rural que aseguren el bienestar social y la conservación de los recursos naturales.</p> <p>Los gobiernos locales deben abrir canales a la participación social e incluir sus recursos y capacidades en el proceso</p>	<p>El ámbito rural se encuentra en la agenda de gobierno local</p> <p>Una visión de largo plazo y compartida entre gobierno y sociedad es posible</p> <p>Gobiernos-empresarios con capacidad de decisión, regulación y gestión.</p> <p>Existe voluntad y capacidad técnica e institucional en gobiernos locales para dirigir el proceso</p> <p>Medios para propiciar cooperación social.</p> <p>Definición de responsabilidades y atribuciones en procesos de desarrollo.</p> <p>Desarrollo de comunidades de políticas públicas</p>
<p><u>PARTICIPACION SOCIAL</u></p> <p>La sociedad debe involucrarse en la toma de decisiones públicas con impacto en su propio desarrollo.</p> <p>La sociedad debe ser sujetos activos en la definición e implementación de las políticas públicas</p> <p>El desarrollo rural debe ser producto de decisiones realizadas en contextos plurales y democráticas</p> <p>La sociedad rural debe integrarse a los procesos de mercado</p>	<p>Existe interés y deseos de participar (demanda)</p> <p>Existe posibilidad de participar en espacios públicos de discusión (oferta)</p> <p>Sociedad civil y actores productivos apoyarán el proyecto local de desarrollo rural frente a cambios de gobierno</p> <p>Eficacia de la participación: la sociedad cuenta con recursos y capacidades para participar</p> <p>Los costos para la participación y la organización social son bajos o inexistentes</p> <p>Apertura frente a nuevas tecnologías: información y conocimiento.</p>
<p><u>DESCENTRALIZACION</u></p> <p>La descentralización fortalece la democracia.</p> <p>La descentralización acerca los recursos a las necesidades locales específicas en cada región</p> <p>La descentralización incrementa la rendición</p>	<p>Descentralización administrativa de recursos suficientes que permitan un margen de decisión a actores socio-estatales locales.</p> <p>Existen instituciones políticas consolidadas que ejercen contrapesos horizontales y verticales.</p> <p>Existen mecanismos eficaces para la rendición de cuentas, la transparencia y el control social a nivel local</p>

de cuentas entre gobierno y sociedad	Capacidad e incentivos para promover la coordinación intergubernamental y la colaboración institucional.
--------------------------------------	--

b) De la teoría a la normatividad: los supuestos del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (ETDR)

Si, de acuerdo con las definiciones de señaladas en el apartado anterior, la gobernanza/gobernación es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos, encontramos adecuada esta definición para identificar cómo el gobierno y la sociedad mexicana, en el ámbito del desarrollo rural, determinan los objetivos y medios para delinear las estrategias de desarrollo.

En este sentido el desarrollo rural es un objetivo que escapa del ámbito de las atribuciones y capacidades de gobierno pues es prácticamente imposible que el gobierno federal y sus funcionarios pudieran lograrlo de manera aislada y unilateral. Y por otro lado, dada la brecha de desigualdad en el acceso a oportunidades y servicios públicos entre la población urbana y rural, así como los beneficios sociales y ambientales que se derivan del campo, podríamos aceptar que las demandas de este sector representan una necesidad social que el Estado debe atender.

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

Para conseguir lo anterior, la Ley propone la creación de la Comisión Intersecretarial para el DRS para definir las necesidades de colaboración interinstitucional de las dependencias federales y el Consejo Mexicano para el DRS, como una instancia

consultiva del gobierno federal, incluyente y representativa de los intereses de las autoridades de gobierno, los productores y demás agentes de la sociedad rural.

Se esperaría que, a partir del trabajo conjunto entre sociedad y gobierno, en este ámbito se conforme una agenda social que contemple la definición del futuro deseado de acuerdo con las normas, valores y preferencias, aceptados y reconocidos por la sociedad, así como la definición de los problemas y las soluciones más adecuadas a para enfrentar las necesidades de los ciudadanos en el ámbito rural.

De acuerdo con esta Ley, el modelo de participación social establecido a nivel federal se replica a nivel estatal, distrital (regiones a cargo de unidades administrativas para la operación de programas públicos) y municipal. Los Consejos Estatales para el DRS tendrían atribuciones definitorias de la política pública en el territorio de cada entidad federativa, en tanto los consejos de los Distritos para el DR tendrían la misión de proporcionar información y asesoría técnica para encontrar la forma más adecuada de implementar los programas públicos atendiendo las necesidades específicas de su población y las condiciones de su demarcación territorial (biofísicas y socioeconómicas).

Los Consejos a nivel municipal, al ser unidades políticas de gobierno, deben lograr empatar sus objetivos y las decisiones sobre la asignación de recursos propios a la oferta de programas e instrumentos de política pública de los gobiernos federal y estatal, de tal manera que las acciones concurrentes sean complementarias y se realicen bajo esquemas de coordinación y colaboración entre actores gubernamentales, económicos y sociales.

En este sentido, desde el gobierno federal, no sólo se opta por un nuevo modelo directivo de la sociedad, sino que se plantea la necesidad de modificar el proceso de implementación que tradicionalmente se venía utilizando, para incluir la participación social y las capacidades de la sociedad en construcción de las soluciones a sus propios problemas de desarrollo.

Hay por tanto, un reconocimiento de que el gobierno carece de los elementos para asegurar la promoción del desarrollo rural eficazmente⁵⁶ y que no puede subordinar a

⁵⁶ En este caso, resulta útil el ejemplo de que el gobierno, aún cuando podría afectar el régimen de propiedad por causa de interés público, su capacidad sería insuficiente para llevar a cabo las acciones necesarias en términos de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. Por lo que resulta conveniente que, dada la asignación de los derechos de propiedad genere y proporciones las condiciones

los actores por la vía de la fuerza pública (como consecuencia del contexto democrático), de apoyos económicos o de marcos regulación. El modelo de mando y control en este sentido resulta insuficiente y el Estado esta obligado a recurrir a los actores sociales y productivos como aliados, creando redes, compromisos, incentivos para la cooperación y, en general, condiciones para la coordinación de acciones, recursos y capacidades en función de objetivos previamente definidos en forma colectiva.

Si bien esta propuesta es congruente con el ETDR, en principio se observan dos problemas que se derivan del marco institucional y el contexto económico. El primero es la ausencia de mecanismos que aseguren la colaboración interinstitucional para lograr una acción gubernamental coordinada, suponiendo que el problema de la cooperación a nivel organizacional ha sido superado⁵⁷. El segundo, es suponer que, al conducir la participación social por canales formales, se obtendrá la cooperación necesaria entre los actores para transformar su realidad cuando, por un lado, se mantiene un alto grado de dependencia de recursos públicos y las capacidades sociales son escasas o mínimas y, por el otro, a nivel local existen problemas estructurales en el régimen político que obstaculizan la acumulación de aprendizaje social y la estabilidad de acuerdos y compromisos en el largo plazo.

Este problema, siguiendo el modelo, se hará particularmente evidente en el caso de los Consejos Municipales para el DRS, ya que además de organizar la participación social y la discusión sobre fines y medios, deberán trabajar en la obtención de recursos, en asegurar la colaboración interinstitucional y lograr la coordinación de los actores para alcanzar la compatibilidad entre las demandas sociales, el aprovechamiento productivo de los recursos naturales y la conservación de los mismos.

necesarias (información, incentivos, diálogo, etc.) para que los productores establezcan sistemas de producción más eficientes y sustentables.

⁵⁷ Los estudios sobre implementación han señalado que la falta de colaboración es un elemento que puede hacer fracasar la política pública, aún ante la existencia de consenso político sobre los fines y disponibilidad de recursos financieros. Los estudios de Martha Derthick, Eugene Bardach (1977) y J.Pressman y A.Wildavsky (1973) son ilustrativos al demostrar que en el proceso de implementación de la política pública se localizaban problemas de decisión que podían desviar los objetivos de la misma haciéndola fracasar. Estos estudios mostraron la complejidad de la acción conjunta y coordinada en términos político-administrativos, y la dificultad para generar esquemas de cooperación. Desde estas perspectivas los problemas principales se referían a cómo mantener la cooperación y cómo asegurar la eficacia de la cooperación entre los actores de una organización gubernamental. Para algunos la solución se tradujo en reglas y los procedimientos, en tanto que otros autores la solución residía en mapear el proceso de abajo hacia arriba para definir los lineamientos de la implementación (backward mapping). Finalmente, en una tercera generación de estudios, representada por Henry Mintzberg propone que cada política pública, según sus objetivos y herramientas, requiere de una organización configurada (estructurada) específicamente para los fines que se propone, de manera eficaz y eficiente.

Al igual que se evidencia la inutilidad del modelo mando y control, la alternativa de impulsar el DR a través de actores sociales (ONGs de asistencia comunitaria), no parece resolver el problema. Si bien existe un gran número de organizaciones civiles que trabajan asistiendo las necesidades productivas, ambientales y sociales de comunidades campesinas, éstas no alcanzarían para cubrir el universo a nivel nacional. Asimismo, de acuerdo con las teorías de creación de mercados, se consideró que esta alternativa podría resultar insuficiente para asegurar la calidad de los servicios técnicos, toda vez que no se tendría la certeza sobre la eficiencia de su actividad profesional, la falta de legitimidad de las organizaciones promotoras y el probable escenario de rechazo social para trabajar en y con las comunidades rurales (Reygadas y Zarco, 2005).

De este modo, conforme descendemos por el modelo propuesto por la Ley de DRS, se puede observar el reconocimiento de que la creación de una visión integral y conjunta entre los actores sociales, lleva a la necesidad de espacios en donde el “desarrollo deliberativo” de instituciones emerja de la discusión pública de las ideas y el libre intercambio de argumentos (Sen, 1999; Ostrom, 1990; Fung y Wright, 2003). Según estos autores, este proceso representa la mejor manera de llegar a objetivos viables, en donde la elección no parta de las preferencias individuales auto-interesadas o de la asimetría del poder en las estructuras gubernamentales y sociales, sino de un proceso de argumentación razonable que favorezca la creación de elecciones sociales más adecuadas.

Por supuesto, este escenario ideal no es fácilmente conquistable y menos aún en las condiciones actuales del campo mexicano. El simple hecho de abrir los espacios no implica que la participación se produzca en la intensidad y calidad esperada. ¿Realmente existe en la sociedad una demanda de participación por los espacios socio-estatales creados a través de la LDRS?

Tanto por el lado de las autoridades gubernamentales y funcionarios burocráticos, como por el lado de la sociedad, existen elementos condicionantes para que la participación y la deliberación se produzcan en los términos deseados. Entre estos elementos se encuentran, además de los incentivos generados por los instrumentos propios de la política, las asimetrías derivadas de las estructuras de poder, las capacidades organizativas, técnicas y deliberativas entre los actores, la disponibilidad y el acceso a la información, la voluntad de participación de los actores, la distribución de recursos (económicos y naturales) y las alternativas de distribución de beneficios y

compensación. Si consideramos contextos como el que ofrece el sector rural en México, creemos que, en muchos casos podrían utilizarse procesos de decisión diferentes a la deliberación, tales como los modelos de mando y control, voto agregado y negociación estratégica (Fung y Wright, 2003), lo cual terminaría por neutralizar las ventajas del enfoque de gobernanza participativa.

El otro punto importante es, hasta qué punto los Consejos municipales pueden considerarse como espacios públicos con capacidad de cumplir las expectativas de los participantes. Aún si éstos tuvieran la intención, ¿realmente cuentan con recursos y capacidades para transformar los resultados de la deliberación en acciones concretas?. De lo contrario, si las discusiones no llegan a soluciones y si éstas no se traducen en acciones, la probabilidad de que los actores pierdan el interés en participar aumenta considerablemente, toda vez que incrementa la percepción de que su presencia no es relevante o que los costos de participar son mayores a los beneficios obtenidos.

Ubicándonos entre la teoría y la normatividad, observamos que ésta incluye los supuestos básicos de la teoría. Se habla de participación social, se crean espacios de discusión entre autoridades y ciudadanos organizados, se señala la importancia de la colaboración interinstitucional para reducir la fragmentación sectorial de la acción gubernamental y se incluyen diversos temas sobre consolidación de cadenas productivas, transferencia de tecnología agropecuaria, sistemas de información, etc.

Sin embargo, ambas, tanto teoría como normatividad, dan por hecho que los espacios serán incluyentes, que los gobiernos locales tienen interés y capacidad para fungir como actores del desarrollo rural, que entre los diversos actores involucrados habrá una actitud de cooperación en torno al desarrollo rural sustentable como un objetivo de interés común y, finalmente, que las diferentes agencias gubernamentales federales y estatales, tendrán la capacidad y disposición para realizar acciones coordinadas al interior de cada región de acuerdo con la demanda articulada a nivel local.

a) De la normatividad a la práctica...

Como hemos observado en las secciones anteriores, las diversas publicaciones al respecto presentan una visión normativa de la participación social en la toma de decisiones públicas “esto es bueno” para conducir su aplicación reconstruyendo las experiencias exitosas obtenidas en diferentes países (e.g. Porto Alegre y Curitiba en Brasil). Sin embargo, gran parte de esta literatura presenta casos donde las condiciones

políticas, económicas y sociales influyen positivamente en la implementación de estos modelos de gobernanza democrática (Fung y Wrigth, 2003; Ackerman, 2004).

En el caso de los CMDRS, existen estudios sobre casos exitosos en las entidades federativas donde el PEC-DRS se ha aplicado bajo la condición de ‘casos pilotos’ (e.g. Guerrero y Michoacán) liderados por la SAGARPA. Estos estudios, si bien destacan diversos logros obtenidos a nivel social, económico y ambiental, poco mencionan sobre el hecho de que, la cooperación de los actores locales y la colaboración interinstitucional, son el resultado de la presencia intensa y continua de los agentes que trabajan como responsables y promotores en cada caso. Estos actores, sus recursos financieros y organizacionales son, en todo caso, la principal fuente de confianza y certidumbre que consigue la coordinación y colaboración de los actores internos y externos⁵⁸.

Carlos Toledo (2006) señala que en un principio, los CMDRS se crearon rápidamente sólo como respuesta institucional para cumplir con la meta establecida por el Ejecutivo. La mayoría de estos Consejos ofrecían un escenario de simulación institucional sin contenido social, que mostraron un funcionamiento irregular en término de reuniones, objetivos y acuerdos. No fue hasta 2004, con la reestructuración del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo en su operación municipalizada, que los Consejos empiezan a cobrar un mayor dinamismo “aunque de manera diferenciada y desigual, con diferentes ritmos y con variadas calidades”. Dos factores influyeron: el primero fue la transferencia de la capacidad de decisión de los recursos del PDR al Consejo y, el segundo, la contratación de coordinadores municipales que fungieron como facilitadores y promotores para la elaboración de diagnósticos y planeas municipales. Como experiencia de gobernanza democrática, Toledo (2006) señala tres retos importantes: a) *Definición de objetivos y estrategias*: evaluar y retroalimentar los planes municipales de desarrollo rural. b) *Descentralización*: ampliar su capacidad de decisión ajustando las reglas de operación del resto de los programas públicos que se aplican en el campo. c) *Participación social*: capacitar a los representantes de la sociedad y fortalecer “el peso de las representaciones sociales en los consejos.

⁵⁸ Un ejemplo de lo anterior, lo ofrece la Memoria de Intercambio de Experiencias entre Municipios Rurales que organizó la SAGARPA (2007a) en enero de 2007 en el municipio de Oaxtepec, Morelos. En esta publicación aparecen como casos exitosos, las experiencias de los municipios que forman parte de los “casos piloto” de la Estrategia de Desarrollo Rural: Guerrero, Michoacán y Morelos.

Por otro lado, existen otros estudios en contextos donde las condiciones políticas, sociales y económicas son evidentemente precarias. El estudio de Cartagena Ticona (et.al. 2005) aborda el análisis de los Consejos Municipales y señalan que, precisamente, el entorno político aunado a la cultura política caracterizada por prácticas caciquiles y clienterales, son las causas responsables de que este modelo de gobernanza democrática para el desarrollo no pueda ser debidamente implementado. Este estudio muestra claramente que cuando las relaciones de poder entre actores son abiertamente desiguales, se anulan las condiciones para la deliberación racional y argumentativa. En estos casos, los estudios son evidencia sistematizada que denuncia la escasa operatividad de la política en esos contextos.

En términos generales, cuando encontramos escenarios donde prevalecen relaciones caciquiles y clientelares, es de esperarse que los actores sociales y productivos vean disminuidos su interés en participar evitando discusiones que los llevarían a situaciones de conflicto abierto con actores políticos. En ausencia de instituciones fuertes e independientes que puedan defender sus derechos ciudadanos políticos y sociales, la “salida”⁵⁹ es la alternativa más racional para los actores sociales. Estos casos son un claro ejemplo de que el empoderamiento formal de los ciudadanos que los capacita para participar en la toma de decisiones, se ve rebasado por la dinámica de las instituciones informales que prevalecen a nivel local. (Fox, 2007:334-336)

Así, los grupos locales en el poder son los que deciden el uso de los recursos públicos y definen las asignaciones distributivas entre sus “clientelas”. Los controles administrativos del gobierno federal resultan insuficientes para evitar y sancionar las prácticas que desvían cualitativamente la naturaleza de la política de Desarrollo Rural.

Por otro lado, Mauricio Merino e Ignacio Macedo (2006) realizaron un estudio en el que analizan la red de implementación que se deriva del Programa de Desarrollo Rural. Los autores concluyen que los Consejos en realidad no tienen un rol en la toma de decisiones sino que funcionan como órganos operadores y de consulta que transmiten decisiones tomadas previamente por el gobierno central. Lo anterior es resultado de que

⁵⁹ Hirschman (1970), introduce esta metáfora para referirse a las respuestas alternativas que enfrentan los actores para expresar su descontento respecto a las políticas de una organización social: impulsar cambios a través de mecanismos formales e informales de comunicación o, simplemente salir de la estructura que los relaciona a la organización. Por ejemplo, John Ackerman (2004) en su estudio en el que discute la importancia de los espacios formales socio-estatales para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos frente a la sociedad, como una alternativa más eficiente que la mercantilización de los servicios públicos propuesta por el modelo de Nueva Gestión Pública.

los municipios suelen adaptar los programas públicos a sus propias rutinas en vez de modificar sus procedimientos y mecanismos de gobierno aún cuando esto haya sido determinado por una nueva política federal.

Los principales obstáculos para una adopción plena son la falta de recursos humanos, técnicos y económicos, lo cual los obliga a simplificar los requerimientos formales y establecer estrategias que les permitan aprovechar su estructura organizacional real. Esta simplificación los lleva a centrar su atención en cinco requisitos de a) promover programas de la política de desarrollo rural b) organizar el CMDRS, c) apoyar a los productores para presentar proyectos productivos viables y d) crear una oficina (dirección o departamento) encargada de atender los requisitos administrativos derivados de los programas involucrados y de vincular al municipio con los funcionarios de las diferentes agencias federales correspondientes (Merino y Macedo, 2006:449-450).

No es coincidencia que estas cinco funciones están estrechamente relacionadas con los requisitos de las reglas de operación de Alianza para el Campo para acceder a los recursos derivados del PDR en su ejecución municipalizada. El incentivo económico resulta determinante para las autoridades locales, en la medida que a partir de los recursos de la federación (distribuidos por el gobierno estatal) pueden ampliar el alcance de sus acciones en el ámbito rural.

La gobernanza democrática y, en particular, el ETDR, es un modelo que supone una alta capacidad de agencia de los actores gubernamentales y sociales para participar propositivamente en la planeación del desarrollo y desempeñar un rol activo en el proceso de desarrollo: Por el lado del gobierno, presupone un liderazgo comprometido en la promoción y coordinación del DRS, sustentado en capacidades institucionales y en escenarios de poder de decisión compartido con la sociedad y de colaboración interinstitucional e intergubernamental⁶⁰. Por el lado de la sociedad rural, presupone la

⁶⁰ Esto bien podría ponerse en tela de juicio si atendemos, por un lado, los resultados de estudios como el de Quispe (2006) que muestran que a pesar del crecimiento incipiente de la oferta, los gobiernos locales no están demandando un perfil profesional de promotores o gestores de desarrollo territorial capacitados para emprender programas de desarrollo rural con ETDR. El estudio de Quispe señala que existen 48 casos de instituciones que ofrecen capacitación relacionados con gestión local y territorial en América Latina y España, aunque sólo dos con enfoque territorial para desarrollo rural en temas desarrollo (83%), gestión y gobernanza en ámbito local. La demanda de estos perfiles se localiza en gobiernos locales, empresas activamente involucradas en el desarrollo rural, centros de capacitación, gobierno nacional y organizaciones sociales involucradas en acciones de desarrollo local. Paradójicamente, los alumnos tienen como principal fuente de trabajo las ONG's y el gobierno nacional sumando el 7.1% y sólo el 4% se encuentran como funcionarios en gobiernos subnacionales.

intención e interés en participar y una capacidad de agencia respaldada en sus capacidades organizativas y técnicas, como resultado de un entorno institucional que asegura el ejercicio de sus derechos políticos, sociales y económicos.

Sin embargo, el estudio comparativo que elabora Jonathan Fox (2007) sobre distintos consejos sectoriales creados en el ámbito rural advierte que el desempeño de estos espacios generalmente está influido el poder de veto del gobierno estatal y una gran dependencia respecto al programa público federal del cual forman parte. Ambos aspectos redundan en una escasa autonomía que les impide tomar distancia de los mismos, proponer cambios adecuados a su contexto y exigir cuentas sobre las acciones y el uso de los recursos públicos. El autor argumenta que cuando los actores enfrentan un ambiente hostil para la organización social y carecen de información y recursos tratan de aprovechar los huecos que se abren en el sistema para la participación social, sin embargo, "...estas permanecerán como huecos y podrán fácilmente cerrarse a menos que círculos virtuosos sean accionados y puedan empoderar mutuamente a los actores pro-reforma en el estado y la sociedad" (Fox, 2007:242)

Nuestra propuesta en este trabajo es comprobar si en ambientes propicios para políticas pública con alto contenido de participación social (contexto político estable y sociedad civil relativamente fuerte), existen mayores posibilidades de mantener un interacción equilibrada entre el gobierno local y la sociedad rural, logrando que el desempeño de estos consejos sea cualitativamente mejor. Si es así, cuáles son las prácticas y estrategias que pueden incluir al conjunto de las capacidades gubernamentales y sociales en procesos de desarrollo rural ¿son necesarias las coaliciones intersectoriales o la sociedad civil es suficientemente fuerte para expresarse y promover cambios en la política local?

Para ello, tomaremos como referencia el desarrollo de la participación ciudadana y las relaciones de cooperación entre actores para impulsar proyectos de desarrollo rural: los dos supuestos fundamentales de esta política pública. A partir de lo anterior, nuestra hipótesis argumenta que la creación formal de estos espacios, si bien es necesaria, no es condición suficiente para asegurar la participación activa y propositiva de los actores y detonar procesos de desarrollo local.

Hasta el momento, no hemos encontrado una respuesta única, salvo el reconocimiento de que deben darse en el ejercicio de una gobernanza compartida entre gobierno y sociedad. Aquí, las cuestiones relacionadas con la coordinación y el impulso de lógicas

cooperativas entre los actores involucrados adquieren un papel relevante; y, en este sentido, la respuesta difícilmente se encontrará en el análisis de “un solo lado”, por tanto, un enfoque de “doble vía” será más apropiado⁶¹.

Así, las preguntas de nuestra investigación son: *Cómo funcionan los CMDRS en tanto espacios socio-estatales de participación para la definición de una agenda de desarrollo rural local; cómo interpretan su derecho a decidir según sus intereses, experiencias y restricciones institucionales; existe realmente un interés tanto en el ámbito del gobierno municipal como en la sociedad para interactuar con este propósito, y qué tipo de relaciones se han desarrollado en su interior (directivas, cooperativas, operativas o clientelares). Con lo anterior estaríamos en condiciones de contestar en que medida los CMDRS han logrado adoptar en enfoque territorial de DRS y cuáles son o han sido los principales obstáculos para lograrlo.*

En este proceso, los actores que están involucrados en los problemas de desarrollo rural a nivel municipal traducen e interpretan los incentivos generados a lo largo de la ejecución de este modelo ofrecido para el desarrollo rural, considerando su propio contexto, experiencia, intereses y percepciones. Nos preguntamos entonces, cómo interpretan ellos el hecho de que se les otorguen canales de participación y la facultad para decidir sobre su propio desarrollo. Una participación reducida implicaría que estos canales de participación, o bien representan una oferta insuficiente para atender los problemas sociales, o bien pueden ser la respuesta a una demanda inexistente.

Posteriormente, por el lado del gobierno municipal trataremos de observar cómo éste ha respondido ante la creación de estos consejos *por mandato externo*, y cómo reaccionan los gobiernos locales ante la propuesta de sumar a sus estructuras burocráticas, la participación de un amplio conjunto de actores fuera de su control político y administrativo (actores institucionales, políticos, sociales y económico-productivos), para producir decisiones de elección social. Creemos que lo anterior influye directamente en el rol que asumirán las autoridades públicas locales y actores sociales.

⁶¹ J.Fox (1995 y 1996) señala que en la medida que las ideas reformistas y autoritarias se encuentran incrustadas tanto en el ámbito estatal como en el social, las lógicas de cooperación entre estado y sociedad que conforman sistemas de gobernanza democráticos y plurales requieren ser analizados desde ambas arenas, de tal manera que sea posible identificar las alianzas entre los actores y los procesos que determinan la construcción de ambientes políticos propicios para la participación social y la coincidencia de intereses e incentivos que den lugar a escenarios donde gobierno y sociedad ejerzan un poder compartido.

Finalmente, nos preguntamos cómo y quién está decidiendo, en la práctica, la política de desarrollo rural: el gobierno federal a través de sus programas, los gobiernos locales, o éstos con los actores sociales y productivos. Trataremos de ubicar quién controla la agenda de gobierno sobre el ámbito rural y quién controla los recursos y define tiempos, montos y beneficiarios. Lo más probablemente, es que nos encontremos ante una estrategia de no-decisión para evitar el enfrentamiento de intereses y con ello, conflictos abiertos entre actores sociales o entre éstos y las autoridades locales.

Si éste es el caso, se estaría optando por una operación no-estratégica de los programas públicos, que mantiene la inercia de la fragmentación sectorial desarticulada a nivel local y anula la naturaleza de los objetivos del PEC-DRS a nivel federal.

Para contestar estas preguntas nuestro objeto de estudio son los CMDR, los cuales se analizarán desde tres aristas: diseño institucional para propiciar la participación social de los actores (integración, decisiones y recursos), voluntad del gobierno local para impulsar la participación y el desarrollo redes (comunidades de política pública) y percepción de los actores sociales sobre el fin de su participación en el consejo (capacidades y recursos). Se tratará de describir cómo se expresa la colaboración intergubernamental e interinstitucional y cómo son las relaciones entre el gobierno local y los actores sociales al trasladarse el poder de decisión sobre el desarrollo de las áreas rurales al ámbito local, incluyendo aspectos económicos, sociales y ambientales, en espacios formales para el encuentro y el diálogo entre gobierno y sociedad civil.

4. Los Gobiernos participativos como interfaces socio-estatales: Importancia del estudio sobre la interacción entre gobiernos locales y sociedad rural

Conocer las relaciones que se producen en la interacción entre el gobierno y la sociedad en el ámbito rural resulta de gran importancia, en primer lugar, porque la mayor parte de los estudios sobre participación están enfocados en el ámbito urbano, siendo éste un tema que recae directamente en las atribuciones de los gobiernos locales. Esto es una consecuencia del marco institucional y de la escasez de recursos que generan incentivos para que las autoridades locales otorguen una atención prioritaria a los problemas urbanos en relación con el desarrollo económico y social de sus áreas rurales.

Tradicionalmente, los programas agropecuarios y de desarrollo rural han sido atribuciones del gobierno federal, por lo que el diseño e implementación se ha llevado a cabo por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación (SAGARPA) y sus unidades administrativas a nivel estatal y regional. La descentralización de la política pública de desarrollo rural sustentable decretada en los términos de la Ley de DRS, conlleva dos riesgos importantes. Por un lado, la teoría señala que, en los procesos de descentralización, los actores suelen adecuar la implementación en función de sus propios contextos institucionales, conocimientos y el aprendizaje de sus propias experiencias (Merino y Macedo, 2006). Por esta razón, difícilmente podrán esperarse resultados homogéneos a lo largo de los estados y municipios del país.

Por otro lado, las diferentes teorías de la implementación han advertido sobre los problemas para lograr colaboración de diferentes agencias públicas. Si, tratándose de políticas implementadas por una misma agencia, las desviaciones en los objetivos finales son relativamente frecuentes, ¿qué podríamos esperar cuando el resultado esperado de una política integral depende de diversos actores fuera del “control administrativo” de la agencia responsable y, además de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, incluyera a los actores privados y sociales, sus capacidades y recursos?

Nuestra preocupación parte de que, en el diseño institucional actual, los gobiernos municipales carecen de incentivos para elaborar planes multianuales que contemplen proyectos estratégicos en el largo plazo. Los periodos trianuales de cada administración, la escasez de recursos y los constantes cambios en la burocracia municipales favorecen visiones de corto plazo que se concentran casi exclusivamente en la operación de los programas a nivel federal y estatal y en ‘aprovechar’ los recursos para atender la demandas expresas de la población. Así, se relega la necesidad de discutir y promover proyectos estratégicos para el desarrollo rural, impulsar cadenas productivas, y promover la transformación productiva de los productores rurales considerando las ventajas competitivas, así como la pretendida “articulación de programas a nivel territorial”.

En la teoría, se esperaría, entonces, que estos Consejos pudieran tomar decisiones sobre asignaciones con base en un modelo de desarrollo integral a partir del cual sea posible articular las políticas públicas en un territorio dado, en sustitución del enfoque vertical y asistencial de los diferentes programas gubernamentales, caracterizados por su fragmentación sectorial.

Sin embargo, ante la heterogeneidad de actores involucrados en este tema, la incapacidad administrativa y financiera de la mayoría de los municipios en México para tratar problemas sociales complejos (Cabrero, 1996), las precarias condiciones de los productores en áreas rurales (Appendini, 1995; Yunes, 2006; Rubio, 1995) y la inercia histórica en la verticalidad de las relaciones entre gobierno y sociedad (Fox, 1994), estos objetivos, loables en sí mismos, se antojan prácticamente inalcanzables.

Desde finales de los ochenta, las iniciativas de descentralización de recursos federales se han visto limitadas por la falta de capacidades institucionales en los municipios. Los argumentos oscilan entre aquéllos que opinan que la descentralización en tales condiciones abre la oportunidad a acciones de corrupción y favorece la posición de las élites políticas, y aquéllos que argumentan que los gobiernos locales producirán decisiones ineficientes ante la falta de información y experiencia (desconocimiento de mejores prácticas y de innovaciones tecnológicas).

Una forma de compensar esta debilidad se ha registrado en el diseño de mecanismos para el fortalecimiento de la participación de organizaciones sociales y comunitarias a través de programas específicos. Estos mecanismos tuvieron su origen en diversas experiencias nacionales e internacionales que han comprobado que la participación social puede ser vista como un insumo que promueve la acción pública, fortalece las capacidades administrativas y consigue activar los mecanismos de transparencia y la rendición de cuentas (Ackerman, 2004). En México, algunos ejemplos que han enriquecido la experiencia en el sector rural son el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM, después Ramo 33), el Programa de Fondos Municipales con participación del Banco Mundial y el Programa Microrregiones de SEDESOL.

Sin embargo, a pesar de todas esas iniciativas de descentralización y programas de desarrollo local, las agencias del gobierno federal mantienen el poder de decisión sobre los aspectos clave de estos programas: objetivos, monto de recursos, tipo de proyectos a beneficiar, condiciones del financiamiento y población objetivo (lugar y población). El resultado sigue siendo el mismo: implementación desarticulada de los programas federales sectoriales.

Por lo anterior, es necesario conocer cómo interpretan los actores gubernamentales y sociales a nivel local esa descentralización en la toma de decisiones y bajo qué

condiciones (recursos y expectativas) se desarrolla la participación en la toma de decisiones para el desarrollo rural. Aunque, al parecer, la desconcentración operativa de los recursos, que hasta ahora se ha realizado, es insuficiente para que ciudadanos y gobiernos municipales se comprometan en acciones promotoras del desarrollo rural.

Siendo la descentralización y la participación social, los supuestos básicos del modelo, indagar sobre las oportunidades y obstáculos que se presentan en los diferentes escenarios, en la formación de las redes de política, su dinámica e impacto en las políticas de desarrollo rural. Esto podrá ser de gran utilidad, primero para saber si realmente se logran estructurar tales redes, partiendo de su concepción del desarrollo rural sustentable como concepto y de cómo utilizan la metodología participativa para la toma de decisiones; cuáles son sus restricciones contextuales y, en su caso, cuáles son los obstáculos interpuestos por ellos mismos (percepciones y expectativas). En segundo lugar, lo anterior nos permitirá determinar el alcance del desempeño de los consejos con relación a los objetivos establecidos en el marco legal, como el escenario ideal para los procesos de desarrollo rural y emitir recomendaciones de Política Pública que contribuyan a mejorar su desempeño.

Sin duda, encontraremos que existen condiciones estructurales derivadas del diseño institucional del régimen político que necesitan ser modificadas para propiciar una acción pública sobre problemas multidimensionales que requieren atención en el largo plazo. A lo largo de las décadas anteriores se ha observado un proceso en el que se delegan nuevas facultades y atribuciones a los municipios para tomar decisiones pertinentes dentro de su ámbito territorial (reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999). Sin embargo, la reforma institucional para que éste nivel de gobierno enfrente incentivos para asumir las nuevas responsabilidades ha quedado pendiente. En consecuencia, el municipio se ha transformado en un ente operador y prestador de servicios públicos, y sólo en algunos casos, se ha mostrado como un orden de gobierno con facultades de planeación sobre su territorio y como promotor del desarrollo económico, social, ambiental, tanto en el ámbito urbano como rural. Así, aunque leyes como la LDRS contemplan al municipio como un actor determinante en la promoción del desarrollo rural, las reglas del juego político se han mantenido inmutables sin generar los incentivos necesarios para orientar la conducta de los actores.

Entre las principales reformas que se discuten en la bibliografía académica para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y la gestión de los municipios se encuentran las siguientes:

- Rediseñar las reglas para la integración del ayuntamiento a fin de asegurar una representación plural y un control de la comunidad sobre las decisiones políticas, incluyendo la reelección del Ayuntamiento en periodos consecutivos o la ampliación del periodo de gobierno a cuatro años, así como la eliminación de elección del ayuntamiento por planilla.
- Solucionar las contradicciones entre participaciones y aportaciones federales que actualmente reducen el esfuerzo de recaudación de los gobiernos municipales
- Abrir mayores espacios para la participación ciudadana y la creación de mecanismos de control social
- Establecer incentivos para capacitar y profesionalizar a los funcionarios municipales mediante la implementación de un servicio civil de carrera a fin de contar con mejores recursos humanos en las actividades de planeación, ejecución y control de las funciones gubernamentales, así como para desarrollar las capacidades adecuadas para enfrentar los problemas locales específicos y particulares de cada municipio.
- Establecer sanciones y fortalecer los mecanismos institucionales encargados de observar y hacer cumplir la ley.

Diversos estudios han mostrado que el actual diseño institucional se traduce en obstáculos cuando se trata de la continuidad de políticas públicas locales, acciones estratégicas o respeto a los acuerdos con la sociedad para impulsar procesos de desarrollo local (Cabrero, 2005; García, 1994; Bazdresch, Díaz y Paz, 2005). Los principales problemas mencionados son: planeación con visiones de corto plazo, incertidumbre de compromisos entre gobierno y actores privados, pérdida de aprendizaje social y organizacional, así como insuficiencia de mecanismos para asegurar la rendición de cuentas hacia la sociedad. Todos estos problemas se agravan ante el incremento de escenarios de alternancia en el poder, hacia finales de los noventa, en donde comúnmente encontramos que los nuevos actores, aún tratándose del mismo partido político, “reinventan” la gestión pública local en cada periodo (Rodríguez, 2008).

Al respecto, existen evidencias de que el relevo de las autoridades municipales, independientemente de la alternancia del partido en el poder, genera el despido y

sustitución de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios discrecionales y, en no pocos casos, el desmantelamiento material y económico de los Ayuntamientos. Además es recurrente que las transiciones representen la anulación de proyectos ya desarrollados o por desarrollarse, ya sea por motivos políticos o económicos, y que gran parte de los proyectos municipales carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo. (Rodríguez, 2008)

La hipótesis Rodríguez (2008) es que dichos problemas se originan en la debilidad institucional de los municipios, particularmente en los ordenamientos que regulan o debieran regular la transición entre las diversas administraciones municipales. En esta normatividad no existe un procedimiento claro sobre la forma en que debe realizarse dicha transición, con la cual se respete el patrimonio municipal, se transparente el análisis y deslinde de su contabilidad y finanzas y se rindan cuentas sobre los proyectos y metas alcanzadas en torno al plan de desarrollo inicial, aprobado por los representantes sociales al inicio de la administración.

En este último punto, las experiencias observadas fortalecen el argumento de que, la aplicación del enfoque territorial para el desarrollo rural, bajo las condiciones en que se está realizando en México, enfrenta importantes obstáculos tanto en el entorno institucional como en el ámbito de la sociedad civil. Por lo tanto, creemos que la creación de espacios para el encuentro de ciudadanos y gobernantes y el mandato expreso de realizarlos, si bien es una condición importante, no es suficiente para alcanzar los beneficios prometidos por el enfoque.

En un primer momento, sin el compromiso expreso y evidente por parte de las autoridades locales para emprender acciones en esta materia, más allá de su actuación como operadores de los recursos federales existentes, difícilmente se podrán generar relaciones de confianza entre los actores relevantes e impulsar proyectos productivos de impacto local. El ETDR exige por parte de las autoridades su actuación como facilitadores y coordinadores de los actores de la sociedad para hacer posible el surgimiento de nuevos arreglos institucionales, incluyendo nuevas formas de organización para la producción (gestionar acceso a tecnología, información de mercados y financiamiento, incrementar el capital humano, promover la organización económica de productores, etc.). Sin embargo, bajo las condiciones estructurales

actuales (instituciones políticas y marco de la política pública) los actores gubernamentales no tienen incentivos concretos para emprender proyectos de esta naturaleza, por lo que éstos quedan en un nivel discrecional.

Frente al problema de debilidad institucional en los municipios, el análisis de los factores que favorecen la participación social y el fortalecimiento de sus relaciones horizontales, cobra especial relevancia. El concepto de nueva ruralidad apunta a fortalecer el capital social como estrategia de desarrollo: en la medida que la sociedad rural logra fortalecer sus relaciones horizontales, podrían generarse arreglos organizacionales para mejorar la productividad económica de sus recursos. Esto exige, primero que se den cuenta de lo que ellos mismos pueden hacer a partir de sus propios recursos; segundo, exige un entorno estable que genere confianza entre actores, de tal manera que las organizaciones entre ellos puedan traducirse en relaciones de intercambio más que en relaciones de subordinación; y tercero, asegurar que estas redes procuren la inclusión de los productores de bajos ingresos. Por tanto, los gobiernos, estatales y municipales, deberían estar preparados para llevar a cabo gestión de redes interorganizacionales, las cuales metafóricamente pueden ser colocadas entre las relaciones jerárquico-burocráticas y los mercados por un lado, y los grupos de pertenencia solidaria, familiar o tribal (Alexander, citado por Zabaleta, 2006).

De otra manera el proceso de implementación se caracterizará por el enfrentamiento de intereses, experiencia, conocimientos, prácticas y expectativas entre actores gubernamentales y actores sociales y, entre éstos, como consecuencia de una competencia por acceder a los recursos ofrecidos por los programas públicos.

Por lo tanto, el análisis del proceso de implementación desde ambos ámbitos nos permitirá destacar cuáles son las perspectivas e intereses que se están enfrentando a partir de su visión (experiencia y conocimiento sobre procesos de desarrollo) y observar cómo éstos influyen en la creación de compromisos a nivel local o, si por el contrario, obstruyen toda posibilidad para establecer sinergias y cooperación a nivel local. Si esto es así, la cooperación entre actores para impulsar procesos de desarrollo endógeno y la conexión entre lo urbano y lo rural, como elementos necesarios bajo el enfoque del ETDR, estarían siendo postergados.

En todo caso, si esto no se resuelve, podríamos estar presenciando un arreglo institucional que favorece un mecanismo de control social sobre la asignación de los

recursos para proyectos productivos⁶². Es decir, que estaría resolviendo los problemas de operación del PDR relacionados con asegurar la aplicación de criterios de eficiencia técnica en la asignación de los recursos a nivel municipal y con el ejercicio de los mismos, mediante la función de CMDRS. En este caso, el principal beneficiario sería el gobierno federal, ya que podría mantener el poder de decisión sobre sus propios objetivos (centralidad) y establecer criterios que, por lo demás, mantienen una lógica de eficiencia, que reproduce la exclusión de los productores de más bajos ingresos.

⁶² Para efectos de esta investigación, retomamos la definición de Felipe Hevia (2008) sobre Control Social: “son las acciones de participación ciudadana institucionalizada, orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”. Es una forma de ejercer la democracia participativa y por tanto una forma de ejercicio de la ciudadanía en tanto que permite la realización de un derecho y propicia la inserción de personas y grupos en el escenario público, para vigilar la gestión y sus resultados (Velasquez, 2008).

CAPITULO II

PROBLEMA Y PREGUNTA DE INVESTIGACION

En el capítulo anterior se definió el Enfoque Territorial y su aplicación para el caso del desarrollo de zonas rurales, ya sea que éste parta desde la perspectiva productiva o desde la perspectiva de sustentabilidad. Asimismo, se comentó que los principales supuestos de este enfoque son la *descentralización* de decisiones y recursos hacia los gobiernos locales y la *participación* de los habitantes tanto en la formulación de la estrategia de desarrollo como en la implementación y evaluación de la misma. El objetivo es fortalecer una estructura de relaciones horizontales susceptible de generar dinámica de cooperación y coordinación entre actores locales para impulsar la acción pública (colectiva) orientada al desarrollo rural del territorio.

En concordancia con lo anterior la LDRS adopta el modelo del ETDR y retoma sus principios trasladando la descentralización de las decisiones sobre estrategias de DRS a los gobiernos subnacionales y locales. Así, la creación de los CMDRS como interfaces socio-estatales para la participación social de los agentes productivos en el campo, conlleva una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad en tres sentidos. Primero, transforma el modelo tradicional de gobernanza, jerárquico y vertical, en uno de gobernanza democrática y, en la medida que establece una conformación abierta a la participación de las organizaciones sociales y productivas a nivel local y promueve la deliberación entre los actores para la toma de decisiones. Segundo, compromete al gobierno municipal como agente promotor del desarrollo acompañado de la sociedad rural. Tercero, induce a una articulación de la demanda de recursos a nivel local, para después empatarla con la oferta representada por el conjunto de los programas federales.

Para lograr lo anterior, considera que el fortalecimiento de las relaciones horizontales solo es posible mediante la participación de sus propios habitantes (empoderamiento) en la definición de la estrategia de gestión territorial y evaluación de las acciones (descentralización de las decisiones). Finalmente, establece el Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable como un instrumento enunciativo del conjunto de los programas federales con impacto en el sector rural, cuya función es facilitar la concurrencia de recursos y promover la coordinación interinstitucional

mediante la ejecución de acciones con base en proyectos de desarrollo rural integral articulados y decididos localmente. Esto implica que el poder de decisión sobre los recursos lo conservan las agencias federales, las cuales definen población objetivo, metas y montos de acuerdo con sus propios objetivos institucionales.

En este capítulo nos proponemos definir el marco conceptual y metodológico a partir del cual intentaremos demostrar que para impulsar el desarrollo rural sustentable no basta con la creación de espacios para el encuentro de ciudadanos y gobernantes con el mandato de decidir de manera autónoma el rumbo que dicho proceso debe tomar, así como identificar cuáles son los obstáculos en las relaciones entre gobierno y sociedad que se interponen en el proceso.

1. Preguntas de investigación

En concordancia con el modelo participativo de estas experiencias, la LDRS determina la creación de consejos a nivel nacional, estatal regional y municipal cuyo propósito es promover la colaboración gubernamental y la coordinación intergubernamental en las acciones orientadas al desarrollo rural sustentable, así como permitir la participación de actores sociales y productivos (ámbito social) en el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública.

A nivel municipal, en los consejos, encontramos tres los grupos de actores que constituyen el conjunto de intereses que se manifiestan en su interior orientados por diferentes propósitos: el primero esta formado por funcionarios del gobierno federal y el estatal, quienes acuerdan y determinan las reglas del juego para la asignación de recursos entre los municipios y los criterios de asignación que éstos deberán seguir para que, a su vez, distribuyan los recursos entre los productores a nivel municipal⁶³. El segundo grupo lo constituyen las autoridades municipales y, el tercero lo constituyen los diferentes actores de la sociedad rural que participan en los CMDRS.

Entre el primer grupo y el segundo la relación está determinada por acciones para la descentralización de decisiones y recursos que deberán ser invertidos en el sector rural. El grado de descentralización está determinado por el monto de los recursos distribuidos

⁶³ Como se verá más adelante, en esta lógica, el gobierno federal establece criterios de asignación a nivel nacional. Su principal interés es cómo distribuir los recursos entre los estados y mediante qué tipo de mecanismo para asegurar que éstos sean invertidos de manera eficiente. En este sentido, establece convenios con las entidades federativas en los que éstas se comprometen a sujetarse a las reglas de operación del programa correspondiente. Posteriormente, se firman los acuerdos de ejecución correspondientes entre la entidad y los municipios, en los que se determinan los montos a ejercer en tres rubros de gasto básicos: organización social, capacitación e inversión productiva.

y las reglas de operación de cada programa. Estos elementos condicionan las oportunidades de los municipios para acceder a los recursos e influyen en las decisiones de los consejos imponiendo límites externos e internos a su desempeño en el ámbito de sus atribuciones.

Por otro lado, las autoridades municipales y los actores sociales confluyen en los consejos municipales con dos propósitos principales: el primero, que se desprende de la LDRS, se refiere a la toma de decisiones sobre acciones para impulsar el desarrollo rural sustentable en el municipio. De aquí se *esperaría* que entre los actores gubernamentales y sociales exista una interacción amplia y dinámica como consecuencia de la multidimensionalidad de los temas que se involucran en el DRS. El segundo propósito es la posibilidad de ejercer los recursos derivados del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo.

Antes de emprender el análisis de los CMDRS es necesario realizar un recorrido que nos permita comprender cómo surge la política pública de DRS y cuál es el nivel de importancia relativa que se le otorga como tal, en el gobierno federal, así como el grado de aceptabilidad que ha logrado entre los diferentes actores sociales, considerando específicamente los temas de *descentralización y participación social*.

Con este propósito, proponemos reconstruir el proceso legislativo que siguió la Ley de DRS, destacando su particularidad de haber sido una ley que emergió de un amplio diálogo social, iniciada desde el Poder Legislativo en conjunto con actores de la sociedad civil involucrados en el tema, así como el hecho de haber sido vetada por el Ejecutivo Federal. Estas condiciones definieron un proceso *sui géneris* para su promulgación, en relación con el resto de las leyes, las cuales, normalmente son propuestas por el Poder Ejecutivo y aprobadas en el Congreso de la Unión. En este ejercicio trataremos de enfocarnos en las diferencias de opinión y consensos logrados sobre los aspectos de descentralización y participación social como condiciones necesarias para promover el desarrollo de las áreas rurales del país.

Trataremos de identificar cuál es el alcance real de la SAGARPA como eje del desarrollo rural sustentable, aun cuando son varios los sectores gubernamentales que están involucrados en esta materia, y cuáles son los instrumentos disponibles para detonar acciones de desarrollo rural atendiendo las tres dimensiones del concepto (económico, social y ambiental).

Asimismo, indagaremos sobre los antecedentes de política y las experiencias sociales que llevan a adoptar un diseño institucional en el que se traslada (al menos en la ley) el poder de decisión sobre desarrollo rural hacia los municipios, cuál es el grado de consenso que alcanza esta decisión y cuáles son los propósitos reales detrás del discurso descentralizador y participativo.

Esto adquiere relevancia en la medida que la creación de estos consejos se ordena a todos los municipios, independientemente de las diferencias de sus condiciones contextuales, aun cuando en teoría, la aplicación del enfoque territorial y participativo supone la existencia de ciertas condiciones en el contexto político y social (ambientes políticos propicios); en los cuales, las autoridades gubernamentales llevan a cabo tareas de promoción y son capaces de generar consensos entre los actores sociales y, en donde los actores sociales cuentan con capacidades organizacionales y técnicas suficientes para impulsar dinámicas sociales de cooperación que generen “motores de desarrollo endógeno”⁶⁴.

En un segundo momento, nos proponemos analizar la estructura del PDR y **cómo se desarrolla su implementación a nivel estatal**. Analizar esta etapa es necesario porque el PDR-APC es el único programa que dispone recursos para ser asignados a través de los CMDRS. Este análisis nos proporcionará indicios sobre cuál es el interés real del gobierno federal sobre los problemas de desarrollo rural y la validez de sus estrategias para enfrentarlo. Así mismo nos permitirá conocer cuál es el proceso político y social que sigue la instrumentación de la ley como política pública a nivel federal y si existe enfrentamiento entre las visiones de los actores federales y su contraparte estatal.

En este punto, nos proponemos realizar el seguimiento de los recursos canalizados para, cuál es el grado de influencia de este programa como instrumento de la política para el desarrollo rural y su peso relativo en el contexto estatal. De este modo, al definir los principios y criterios que determinan las asignaciones presupuestales, podremos identificar la posición del gobierno estatal frente a los municipios en general y saber si éste promueve u obstaculiza el funcionamiento autónomo de los Consejos Municipales de DRS.

⁶⁴ Sobre el tema de la promoción del desarrollo local a través del fomento de motores de desarrollo endógeno, se recomienda ver el estudio de Enrique Cabrero (2005) sobre *Acción Pública y Desarrollo Local*, en el que se desarrolla la idea de que éstos procesos dependen de la manera en que se alinean los intereses de los actores económicos y sociales con los del gobierno. Ver también la participación de Enríquez Villacorta en *Desarrollo Regional. Reflexiones para la gestión de los territorios* (2008)

Dado que la propuesta de este trabajo delimita como objeto de estudio el desempeño de los CMDRS en el estado de Guanajuato, es necesario ubicar las condiciones socioeconómicas particulares del estado y observar su situación particular con el propósito de conocer el contexto estatal en el que se desempeñan los Consejos Municipales de DRS.

La elección de Guanajuato se realizó por dos razones principales: la primera, de tipo metodológico, es la necesidad de analizar CMDRS de un mismo estado. Si reconocemos que la organización productiva y social de los actores no se da en el vacío, sino que se lleva a cabo dentro de una arena más amplia estructurada por relaciones económicas y políticas de poder, es necesario considerar las formas en que el gobierno federal y el estatal tratan de controlar y manejar las decisiones y los recursos dispuestos para el desarrollo local (Long, 2007). Al elegir una sola entidad federativa esperaríamos poder controlar el proceso de descentralización de la política federal agropecuaria (PDR-APC) y los criterios de gestión e implementación, manteniéndolos “constantes” o iguales para los casos observados. En la medida que el contexto institucional es el mismo para todos los municipios, será posible evaluar el impacto de las variables propuestas como determinantes del tipo de relaciones entre sociedad rural y gobierno al interior de los consejos (*‘apertura gubernamental’* y *‘capacidades organizativas y técnicas’*) en el proceso de construcción de una visión conjunta de desarrollo territorial.

Por otro lado, este mismo estado ofrece una amplia heterogeneidad entre sus municipios y al interior de los mismos⁶⁵. Es decir, existen municipios con diferentes grados de marginación (desde muy baja hasta muy alta), los que, a su vez, presentan en su mismo territorio localidades con diferentes grados de desarrollo económico y social, .

De esta forma, al comparar CMDRS en municipios con diferentes contextos socioeconómicos y biofísicos, creemos estar en condiciones de corroborar si es el contexto estatal una variable determinante en el desempeño de los consejos (como lo muestran los resultados de otros estudios) o, en su caso, encontrar si los factores determinantes de tales relaciones dependen de la apertura de los gobiernos y de las

⁶⁵ A lo largo de la superficie estatal del estado de Guanajuato encontramos diferentes tipos de capital biofísico o ambiental (valles, bosques, zonas áridas y húmedas) que determina las actividades productivas pero que, a su vez, recibe el impacto generado por las mismas, en perjuicio de terceros. Con esto se constituye una cadena de intereses sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que están estrechamente interrelacionados aumentando las probabilidades de conflicto entre los actores. Asimismo, el estado presenta una capacidad de infraestructura diferenciada con impacto en las actividades rurales que determina la oportunidad de los actores para acceder a los mercados especialmente en términos de comercialización.

capacidades organizacionales y técnicas de los actores sociales. Así, al definir un mismo entorno político e institucional para todas las unidades de análisis, aunque sus diferencias socioeconómicas, productivas y biofísicas sean diferentes, aseguramos la posibilidad de compararlas entre sí.

La segunda razón, es de tipo cualitativo y se deriva directamente de nuestra hipótesis. Se trata de poner a prueba la proposición de que las relaciones entre actores gubernamentales y sociales producen formas cooperativas y resultados más eficientes bajo “condiciones propicias” para la implementación de políticas públicas que requieren de un alto grado de participación social, tal como lo supone el ETDR.

En este sentido, la elección se justifica en la medida que Guanajuato es uno de los estados que, desde 1995, ha impulsado la participación social en la planeación y proyectos para el desarrollo local y regional, similares a los CMDRS. Esta situación nos ofrece la oportunidad de observar el desempeño de los CMDRS en escenarios en donde los actores han experimentado y aprendido de las dinámicas de participación en procesos de toma de decisiones públicas y si reconocen (o no) el valor de las mismas, lo cual representa un elemento importante dada la reciente creación de los CMDRS a partir del 2002.

Así mismo, otros aspectos positivos de entidad son, la existencia de mecanismos de acceso a la información pública que funcionan desde el 2000; la existencia de diversas asociaciones civiles promotoras del desarrollo social y la conservación ambiental⁶⁶ y la presencia de diversas organizaciones económicas (agrícolas y ganaderas) consolidadas tanto en lo organizacional, como en su capacidad técnica. Finalmente, por el lado productivo, es uno de los estados que cuenta con más y mejor infraestructura para la producción y comercialización de productos agropecuarios, lo cual, en teoría impacta positivamente en la comercialización de productos rurales y facilita la comunicación y el traslado espacial de los actores.

En este sentido la pregunta es si en condiciones como éstas, propicias por definición, la apertura e institucionalización de espacios socio-estatales es apropiada para impulsar una participación ciudadana activa y propulsiva, y si estos espacios son capaces de combinar los canales de participación existentes y de impulsar modelos de desarrollo endógeno a partir de la cooperación entre actores; si éstos han logrado modificar el

⁶⁶ El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) reporta 352 organizaciones no gubernamentales, <http://www.cemefi.org/spanish/index.php>, 30 de mayo de 2009.

equilibrio de poder entre actores sociales y gubernamentales al interior de los CMDRS; y, sobre todo, si han logrado incluir en esta dinámica a los productores en mayor desventaja de las zonas rurales.

La elección de un estado con mejores condiciones, intenta complementar los resultados arrojados por otros estudios sobre CMDRS que evalúan la eficacia económica del PDR en estados donde las condiciones de marginalidad y exclusión son aún mayores (e.g. Chiapas) y en los que se señala al nivel de gobierno estatal como el principal obstáculo en el proceso de descentralización de los recursos hacia los municipios.

En el caso de Guanajuato, según nuestra primera aproximación, esta situación no se ha manifestado, ni por parte de los municipios, ni por los actores sociales. Por lo tanto, en principio se aceptó que existe cierta apertura del gobierno estatal hacia la participación social y que, al menos en los términos señalados por el PDR-APC, los actores sociales y productivos están participando en la toma de decisiones sobre estos recursos, en conjunto con las autoridades de gobierno a nivel municipal.

Para la elaboración de la primera parte de la historia, nuestra investigación se basa en la consulta de fuentes primarias y secundarias. Se realizaron algunas entrevistas a actores que participaron en el proceso legislativo y a algunos funcionarios a nivel federal y estatal responsables de la ejecución de programas de desarrollo rural y agropecuario. Asimismo, se consultaron evaluaciones oficiales del PDR y se utilizaron fuentes hemerográficas y bibliográficas.

Esta primera parte del estudio permitió conocer el entorno institucional y político en el que se desenvuelven los CMDRS para después, mediante el uso de estudios de caso, identificar cuáles son los principales factores que desvían o modifican la naturaleza de los principios planteados por la LDRS (visión conjunta del territorio, participación, descentralización y colaboración interinstitucional) y producen diferencias en su desempeño.

La complejidad de esta situación puede derivar en diferentes tipos de relaciones que dependerán de condiciones específicas, tanto por el lado del gobierno como de la sociedad. Por lo tanto se propone un estudio de doble vía que permita identificar los factores que intervienen en la interacción de los actores, tanto desde el ámbito gubernamental como del social. En este sentido se considera el marco conceptual

propuesto por Jonathan Fox ante la necesidad de utilizar un enfoque interactivo capaz de capturar los procesos de influencia mutua entre estado y sociedad (Fox 1995).

Preguntas de Investigación
<p>Expresión de las relaciones socio-estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se expresan las relaciones en los procesos de <i>toma de decisiones</i> y en la gestión de los proyectos? <p>Evolución y cambios</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un proceso evolutivo (experiencia y aprendizajes colectivos) hacia un modelo democrático y participativo? ¿Existen cambios en la interacción entre gobierno y actores rurales?
<p>Sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el rol de la <i>participación social</i> en el marco institucional de esta política pública? (consultivo, operativo o político) • ¿Qué factores influyen en la calidad e intensidad de la participación social?
<p>Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el gobierno local un promotor del desarrollo rural? • ¿Qué factores que influyen en la <i>respuesta gubernamental</i>? • ¿Realmente se produce o es posible una dinámica de cooperación entre actores y de <i>colaboración interinstitucional</i> para articular territorialmente los programas sectoriales?

2. Hipótesis.

Considerando que ésta es la estrategia nacional para promover el desarrollo rural sustentable a nivel local, resulta de gran importancia analizar si realmente los CMDRS se están desempeñando como espacios para tomar decisiones colectivas sobre desarrollo rural frente al reto (suscrito en el mandato legal) de crear una visión conjunta en su propio territorio, si son suficientemente incluyentes en su integración, si promueven la distribución eficiente y equitativa de los recursos y si, eventualmente, logran conseguir la articulación e integración de las políticas públicas. De no ser así, la identificación de los factores que constituyen los principales obstáculos es inaplazable.

Las relaciones entre actores gubernamentales y sociales se pueden ubicar entre dos situaciones extremas (Cuadro No. 2):

- a) Relaciones de cooperación y colaboración entre actores gubernamentales, sociales y económicos que han logrado una visión conjunta del territorio y han concertado una estrategia integral de desarrollo para sus áreas rurales;
- b) La permanencia de un modelo de gobierno jerárquico que impone su propia estrategia de desarrollo y que, en todo caso, toma ventaja de la situación para favorecer económicamente a ciertos grupos de la población a cambio de apoyo político.

Cuadro No. 2		
ESCENARIOS PROBABLES DE LAS RELACIONES SOCIO-ESTATALES EN LOS CONSEJOS MUNICIPALES PARA EL 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
	Planeación municipal participativa	Intentos de planeación Conflictos frente a relaciones de poder tradicionales
	Relaciones horizontales Alta participación <i>Co-gobierno</i>	Acción social colectiva hacia búsqueda de nuevos espacios e interlocutores <i>Colapso</i>
Ausencia o escasas capacidades organizativas	Dirección con comunicación	Clientelismo
	Planeación municipal dirigida	No hay planeación o planeación no reconocida
	Relaciones horizontales débiles Participación dirigida Transferencia de capacidades <i>Gobierno Jerárquico</i>	Relaciones verticales Participación restringida Estructura tradicional de poder <i>Gobierno Jerárquico</i>

Entre estos posibles escenarios, podríamos encontrar otros tipos de relaciones cuyo nivel de cooperación, sumisión o rechazo puede estar determinado por diferentes factores, su combinación e incluso, por la evolución histórica de sus relaciones tradicionales.

La organización al interior de los CMDRS puede ser observada como el resultado de la acción colectiva entre actores que, independiente de sus propios intereses, perciben el DRS como un objetivo común que los satisface, al menos parcialmente. Si esto no llega

a suceder, se entenderá que los actores se mantienen en la lógica de sus propios intereses y que, en tanto no exista un enfrentamiento abierto entre ellos, la explicación se encontraría en la construcción y redefinición de estrategias individuales ante la ausencia de incentivos para la cooperación y el bajo nivel de confianza que existe entre ellos.

En este sentido, dado que hemos señalado que el contexto institucional como una variable constante que incide en las condiciones propicias para la implementación de políticas participativas, *trataremos de comprobar si el tipo de relaciones que se establecen entre actores gubernamentales y sociales (acción colectiva o individual) está influido, por el lado del gobierno, por su actitud frente a la participación; y por el lado de la sociedad, por el nivel de consolidación de sus capacidades organizativas y técnicas que mejoran sus oportunidades para participar activa y propositivamente.*

Es decir, comparamos el desempeño de los CMDRS a partir de las variables propuestas para el estudio y destacamos el dinamismo de la interacción que se produce entre los actores al interior de los CMDRS, a partir de su disposición (intereses), percepción (expectativas) y habilidades (capacidades para participar y colaborar) para involucrarse en un proyecto de acción pública orientado a impulsar el desarrollo rural sustentable.

Por lo anterior, después de haber analizado el entorno político y económico de los consejos, se pretende identificar cuáles son esos intereses y percepciones, recursos y estrategias de los actores sobre el proceso de desarrollo rural, para lo cual es necesario introducirnos en su realidad concreta y profundizar nuestra comprensión y entendimiento de sus relaciones, sin limitarnos a las explicaciones de tipo estructural que, desde un solo lado, definen el comportamiento de los actores asumiendo para todos una misma racionalidad.

Dado que nuestro objeto de estudio son los CMDRS y que éstos son espacios formales en los que se encuentran actores gubernamentales y sociales, resulta conveniente utilizar el término de *interfaz social* como instrumento conceptual. Este concepto denota el espacio o momento en el que concurren, "...diferentes y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales...situaciones sociales o arenas en las cuales las interacciones giran en torno a los problemas de pontear, acomodar, segregar o disputar puntos de vista sociales, evaluativos o cognoscitivos" (Long, 2007:136). Éstas son situaciones que suceden recurrentemente cuando se trata de intervenciones externas para detonar procesos de desarrollo.

La interfaz social ha sido utilizada para designar los espacios creados por la autoridad pública como canales para la participación ciudadana, considerando que se trata del momento de encuentro y contacto, entre actores sociales y estatales con intereses, objetivos y perspectivas divergentes y/o en confrontación, pero colocándolos en dominios institucionales y de conocimiento y de poder más amplios (Long, 2007:107 y 137). El propósito es poder adoptar una perspectiva centrada en el actor y destacar los procesos de construcción y reconstrucción social, para poder observar cómo las interacciones en pequeña escala se ven afectadas por sus recursos y redes.

Así, los análisis de interfaz atienden el conocimiento de realidades múltiples constituidas por intereses sociales y normativos que potencialmente resultan conflictivos o conjuntos de conocimientos diferenciados y en conflicto. En los casos de intervención, Long recomienda conocer y observar cuáles y de quién son las interpretaciones o modelos (e.g. de políticos, científicos y/o grupo de ciudadanos) que se intentan adecuar o que prevalecen en el escenario y, del mismo modo, preguntarse cómo y por qué prevalecen.

Considerando que un proceso de intervención genera procesos sociales que implican aspectos de poder, autoridad y legitimación, es muy probable que en ellos se evidencien y exacerben las diferencias culturales y, en su momento, los conflictos entre grupos sociales. Después de todo, la heterogeneidad de la vida social es resultado de la amplia diversidad de formas sociales y repertorios culturales compartidas por unos y enfrentadas por otros (Long 2007: 107).

Por lo tanto, aunque muchas formas de participación para el desarrollo se basan en la posibilidad y deseabilidad del consenso y la perspectiva de la libertad, la justicia, la deliberación abierta y la toma de decisiones en un espacio público (Cornawall, 2002), resulta muy difícil suponer que, ante tal heterogeneidad de actores, se pueda llegar a percepciones comunes e intereses compartidos. Estas formas de concebir soluciones a los problemas sociales propuestos en modelos de gobernanza participativa, y basados en la necesidad de acuerdos sociales, mediante espacios abiertos al debate, no deja de ser sólo una concepción normativa de la conducta política. En la diversidad del conocimiento, del poder, formal e informal y de la dependencia de recursos, lo más probable es que la constante sea un recurrente escenario de conflicto.

Desde el punto de vista de Long, los discursos que proponen la inclusión o inducción de las personas y organizaciones hacia la participación, integración y coordinación de

acciones conjuntas, presentan en realidad, una paradoja de los discursos neopopulistas y de los métodos participativos que pretenden empoderar a la gente local, bajo el supuesto de que el empoderamiento de los actores sociales puede ejercer influencia en la ecuación del poder. En realidad, en la constitución de estos espacios van implícitos aspectos de poder y diferencias que no sólo socavan la posibilidad de alcanzar decisiones consensuadas y equitativas, sino que podrían restringir a los actores la posibilidad de “pensar fuera de la caja” y con ello, reforzar las perspectivas hegemónicas del desarrollo y mantener las soluciones que favorecen el *status quo* de quienes las proponen⁶⁷. En todo caso, la propuesta es ir más allá de explicaciones derivadas del contexto estructural y poder destacar cómo se producen las diferencias entre unas situaciones y otras e identificar los procesos sociales involucrados.

El enfoque centrado en el actor resulta de utilidad en la medida que pone en relevancia la capacidad de los actores para ordenar y sistematizar sus experiencias y actuar a partir de éstas sobre su realidad, es decir, otorga importancia a su *capacidad de agencia*. La capacidad de agencia implica, por un lado, cierta capacidad de *conocer*, en tanto que las experiencias y deseos son reflexionadamente interpretados e interiorizados (de modo conciente o inconsciente), y por otro, la capacidad para *manejar habilidades* relevantes, como es el acceso a recursos materiales y no materiales, así como el involucrarse en prácticas organizativas particulares (Long, 2007:108).

En la medida que una perspectiva centrada en el actor apunta a la dilucidación de los conjuntos precisos de relaciones entrelazadas, “proyectos” del actor y las prácticas sociales que penetran los varios espacios simbólicos y geográficos, es posible conectar la interacción en micro-escala con fenómenos más amplios de macro-escala

Así, la interfaz social es útil para explorar cómo las discrepancias sobre un interés social, la interpretación cultural, el conocimiento y el poder son enfrentadas, conciliadas o perpetuadas, en puntos críticos del eslabonamiento entre los incentivos generados por la estructura institucional y los intereses y percepciones derivados de la realidad, sumando la experiencia de los actores involucrados.

⁶⁷ Cornwall, (2002) señala que incluso Habermas (1984; 1990), desde su concepción de ‘esfera pública’ desarrolló su teoría de la acción comunicativa’ colocando el énfasis en las posibilidades de obtener consenso a través del ejercicio de racionalidad en la deliberación pública. Esto, en su momento, nos obliga a enfocarnos en las reglas del juego más convenientes para apoyar tal proceso de construcción de consensos, tal como lo han hecho las metodologías participativas al cambiar reglas sociales para crear nuevas clases de espacios y buscar nuevas formas de interacciones dentro de ellos.

Estos espacios, al promover el encuentro de la autoridad gubernamental y permitir la participación, rebasan los dominios del estado y la sociedad civil reestableciendo sus límites e intersecciones. Entre otros, autores como Isunza (2006) y Hevia (2006) lo han aplicado a espacios creados mediante el acuerdo social entre instancias gubernamentales y sociedad civil, para mejorar mecanismos de rendición de cuentas transversales y aquellos de control social.

Del mismo modo, Cornwall 2002 lo utiliza para designar espacios de participación formales para el encuentro entre autoridades públicas y actores sociales, ya sean éstos temporales (*fleeting formations*) o definitivos (*regularised relations*), cuya creación responde siempre a un mandato legal de la autoridad. Estos espacios o interfaces, los distingue de otras formas de participación que ocurren en la 'esfera pública' tales como las asociaciones entre organizaciones sociales que se forman de manera autónoma y que buscan influir en las decisiones del gobierno, pero sin el gobierno, o aquellas manifestaciones masivas (medios de comunicación, actos de protesta, movimientos sociales) que ocurren en un momento dado y en torno a la demanda de un tema específico.

En todo caso, como lo muestran estos estudios, las interfaces necesitan ser identificadas etnográficamente y se debe evitar hacer conjeturas con base en categorías predeterminadas. Por esta razón, creemos conveniente que la metodología a seguir incluya, además del análisis de la economía política de los Consejos (cómo se distribuyen las atribuciones y responsabilidades entre los actores, de dónde vienen los recursos, quiénes deciden el uso de los recursos y cuáles son los criterios externos que deben respetarse en su asignación –beneficiarios y proyectos–), la observación y el análisis de su desempeño enfatizando cómo estas reglas y criterios de decisión son interpretados por los actores locales (gubernamentales y sociales), y cómo condicionan su participación (activa o pasiva) y conforman sus expectativas, todo lo cual redundará en el desempeño de los Consejos Municipales.

<p>Cuadro No. 3</p> <p>OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS</p>
<p>1. Variable Dependiente:</p> <p>TIPO DE RELACIONES SOCIOE-STATALES (Coordinación, Dirección, Conflicto y Clientelismo)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Objetivo común · Confianza entre actores · Percepción de éxito o buen desempeño · Autonomía
<p>2. Variables independientes – Dimensión Gubernamental</p> <p>APERTURA GUBERNAMENTAL</p> <p>A) Percepción sobre la participación social para el DRS</p> <ul style="list-style-type: none"> · Proceso de selección: procedencia y motivo de inclusión. · Criterios para seleccionar a los consejeros por parte de la sociedad rural. · Acciones para la promoción e inducción de la participación social · Periodicidad de reuniones · Etapas de los procesos de decisión en las que incide la participación social <p>B) Capacidades institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> · Recursos económicos, técnicos y humanos · Relación con DDR · Relación con Agencias Gubernamentales E y F · Acceso y disponibilidad de información relevante · Apoyo logístico para realización de las sesiones del CMDRS · Asignación presupuestal del ayuntamiento para financiar proyectos rurales
<p>3. Variables Independientes – Dimensión Societal.</p> <p>CAPACIDADES PARA ORGANIZARSE COMO SOCIEDAD CIVIL</p> <p>A) Intención y voluntad para participar: expectativas y costos de la participación</p> <ul style="list-style-type: none"> · Experiencias previas en instancias similares y aprendizaje colectivo · Nivel de confianza en los CMDRS · Costos de participación (propia, externa, mecanismos de representación) <p>B) Capacidad para hacer uso de la información para toma de decisiones</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fuentes de información: municipio, promotores gubernamentales, organizaciones productivas, ONG's · Acceso a capacitación, asesoría y financiamiento · Estrategias colectivas frente al gobierno para expresar demandas y necesidades

C) Relaciones horizontales entre actores rurales (organizaciones y comunidades)

- Medios o formas de comunicación y relaciones comerciales o fraternales entre actores miembros del Consejo y entre sus representados
- Participación en organizaciones sociales y/o productivas regionales
- Generación de estrategias y planteamiento a agentes gubernamentales

CAPACIDADES TECNICAS**A) Conocimiento sobre la dinámica de los recursos naturales**

- Convergencia entre la aptitud de los recursos naturales y los sistemas de producción actuales y propuestos.
- Aplicación de prácticas de conservación y restauración.

B) Conocimiento sobre mercados regionales

- Rentabilidad de los sistemas de producción.
- Participación en cadenas productivas regionales
- Asesoría o acompañamiento en el desarrollo de proyectos productivos y ambientales por parte de ONG o agencias gubernamentales
- Necesidad de capacitación y asesoría: cómo producir y qué producir
- Necesidad de infraestructura y tecnología

C) Medios de comunicación disponibles

- Vías de comunicación
- Teléfonos, Internet, Asambleas, Circulares, etc.

2.3. Enfoque e instrumentos para el estudio

Para el análisis de estas interfaces hemos propuesto una selección de casos de CMDRS como unidades de análisis, para después poder comparar las observaciones obtenidas y estar en condiciones de entender cómo a partir del mismo marco legal (recursos e incentivos) se producen diferencias en el desempeño de los consejos. En este sentido, se intentará comparar cómo influyen las condiciones de sus propios contextos (biofísico y socioeconómico), así como las capacidades institucionales, técnicas y organizativas locales, en la formación de percepciones y expectativas frente a la propuesta federal de utilizar a los CMDRS como motores de procesos de desarrollo rural sustentable. El propósito fue identificar cuáles son los factores que inducen diferencias de desempeño entre los consejos estudiados.

Para ello, sugerimos utilizar una mirada o un enfoque etnográfico que nos permita “colocarnos en los zapatos del otro”, de tal manera que sea posible explicar la brecha

observada entre los objetivos planteados por la política pública, normas e instrumentos y los resultados que realmente están siendo alcanzados, mediante la exploración de los intereses, motivos y expectativas de los actores (Arce, 1986).

El enfoque etnográfico nos permitirá observar las costumbres y tradiciones de que rigen la interacción entre actores gubernamentales y sociales y su comportamiento real en un momento dado, frente a la oportunidad de participar en la planeación del desarrollo rural y la posibilidad de tomar decisiones sobre acciones y recursos en esta materia. La intención es poder reconstruir y calificar desde su propia perspectiva, el desempeño del consejo como ente colectivo en relación con sus propias limitantes y expectativas.

Al utilizar el enfoque etnográfico, consideramos que éste tiene ventajas significativas frente a los enfoques estructuralistas (e.g. individualismo metodológico: agente - principal), toda vez que éstos parten de modelos abstractos que no toman en cuenta el contexto de los actores, sus repertorios culturales y el conjunto de sus alternativas. Estos enfoques suelen imputar a los actores conductas “racionales” sin reconocer que en realidad existen diferentes racionalidades derivadas de su capacidad de “conocer” y de “actuar” sobre su propia realidad.

La comprensión sobre cómo las perspectivas y expectativas de los actores determinan los resultados de la política de DRS nos permitirá identificar por qué, bajo el mismo marco institucional los resultados son diferentes, y destacar la relevancia de la capacidad de agencia de los actores para mantener o transformar su propio contexto institucional, político y social. Con lo anterior, se trata de definir las posiciones reales de los actores, conocer sus relaciones e identificar cuellos de botella (institucionales y sociales) que obstaculizan o desvían los objetivos finales de la política pública y, de este modo, estar en condiciones de proponer mejoras a los procesos de intervención profesional y técnica sobre las realidades sociales (programas públicos o sociales).

a) ¿Por qué utilizar estudios de caso?

Los estudios de caso son técnicas cualitativas e inductivas de análisis que presentan fuertes dilemas en términos de generalización, validez y fiabilidad de resultados. Este tipo de estudios suelen demeritarse porque la validez de sus hallazgos queda confinada a los casos estudiados. Autores como Fernando Cortés (2007) y King, Keohane y Verba (2000), señalan que, aunque los resultados de investigaciones cualitativas difícilmente pueden ser generalizables, son de gran ayuda para extraer proposiciones sobre

relaciones causales que posteriormente puedan ser comprobadas. Su elección, en todo caso, depende del uso de los métodos apropiados para investigar una situación y alcanzar las metas particulares perseguidas por la investigación, la cual parte de una pregunta sobre la complejidad del problema y sobre las relaciones involucradas entre los elementos del mismo (Arellano, 2006).

Si bien toda técnica de investigación tiene ventajas y desventajas en términos de exactitud y validez (Cortés, 2007), la elección de las técnicas de investigación (cuantitativa o cualitativa) depende de la posición epistemológica del investigador y del tipo de problema que desee analizar e incluso del tipo de pregunta que se proponga en la investigación. Stoecker (1991) señala que tratándose de una interrogante sobre la evolución de un proceso, el análisis cualitativo presenta mayores ventajas que el cuantitativo, toda vez que este último puede identificar correlaciones estadísticas entre variables que no necesariamente se traducen en relaciones causales, y en todo caso, la interpretación debe partir de proposiciones teóricas comprobadas con anterioridad.

Asimismo, la investigación cualitativa se propone especialmente cuando se trata de realizar análisis holísticos que requieren un profundo conocimiento, no sólo sobre la unidad estudiada (objeto de estudio) y sus componentes, sino también de las interrelaciones entre éstos dentro de una realidad concreta y específica. Tal es el caso de los CMDRS y las relaciones entre sus miembros, ya que en estos casos, no es posible establecer categorías medibles y clasificarlas. Por esta razón, consideramos necesario el análisis de las configuraciones de los Consejos y sus circunstancias, pues el tipo de sus relaciones puede derivarse de múltiples causas, en las que, incluso, es necesario valorar su evolución histórica como parte de la explicación, lo cual difícilmente podría ser observado desde un análisis cuantitativo.

En los estudios de caso, como técnica de investigación cualitativa, el objetivo no es predecir situaciones futuras a partir de la existencia o no de las variables implicadas. Sin embargo, resulta importante establecer los criterios de validación para interpretar los datos recolectados. Así, el diseño de una investigación que utiliza estudios de caso, debe considerar la definición del objetivo básico, es decir, el análisis de una causalidad compleja sobre la cual se intente proponer una interpretación plausible dentro de una realidad particular, sin pretensión de generalizar las explicaciones.

Finalmente, consideramos que la validez interna de los casos se obtendrá en la medida que los conceptos, categorías y relaciones sean realmente útiles y probados por otros

autores. La validez externa sólo se limitará a la generación de ideas y alternativas para enfrentar situaciones similares o modelar probables escenarios. Finalmente, la fiabilidad de este tipo de estudios se asegura sólo en la medida que la metodología quede suficientemente clara y precisa, como para permitir la reconstrucción de argumentos, así como la falsación de las interpretaciones. Los estudios de caso no son experimentos, constituyen el análisis de fenómenos complejos en un tiempo y en un espacio determinado y, en consecuencia, no son repetibles.

En la siguiente sección se describe el proceso de selección de los casos, justificando la estructura analítica para llevar a cabo el trabajo de campo y, posteriormente, analizar e interpretar la información obtenida.

b) Selección de casos en el Estado de Guanajuato

La selección de los casos que componen la muestra se obtuvo aplicando las herramientas estadísticas de *Análisis de Componentes Principales* y *Análisis por Clusters*. Con esto quisimos asegurar que la muestra fuera aleatoria, evitando que la elección de los casos se realizara a partir de una opinión subjetiva sobre el ‘mejor’ o ‘peor’ desempeño de los consejos, lo que nos llevaría a una selección por la variable dependiente⁶⁸. El proceso del análisis estadístico se observa en el Anexo 1,

El procedimiento para la selección de casos se realizó de la siguiente manera. El territorio de Estado de Guanajuato está integrado por 46 municipios y está dividido en cinco Distritos de Desarrollo Rural (DDR) como regiones administrativas para la implementación de los programas federales (SAGARPA).⁶⁹

Los DDR seleccionados son: el Distrito San Luis de la Paz (8 municipios), Distrito Cortázar (18 municipios) y Distrito Celaya (8 municipios). Estos tres DDR son los de mayor actividad agropecuaria y mayor cantidad de población en localidades rurales. El DDR León se excluyó por ser el de menor población rural y menor población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector primario. Del mismo modo, se

⁶⁸ Algunas discusiones metodológicas señalan como debilidad de los estudios cualitativos que su selección se realiza por la Variable Dependiente con lo que se incurre en sesgos de selección. Por tal motivo, autores como Cortés (2007) y King, Keohane y Verba (2000:147) recomiendan una selección de casos a partir de las variables independientes o la “variable explicativa principal” para evitar el sesgo consecuente

⁶⁹ Los DDR son divisiones que obedecen una lógica administrativa definida por la SAGARPA, tomando en cuenta divisiones políticas estatales y municipales, usos de suelo, condiciones agroecológicas, vías de comunicación y actividad agropecuaria regional⁶⁹. En consecuencia, los DDR comprenden regiones diversas entre sí, incluso en el número de municipios que los componen.

prefirió el DDR San Luis de la Paz sobre el DDR Dolores Hidalgo porque si bien ambos presentan características similares, las del primero son más contrastantes al interior.

Posteriormente se identificaron, los municipios con características más contrastantes en términos de su desarrollo institucional⁷⁰, condiciones socioeconómicas, productivas y biofísicas. Ante la ausencia de estadísticas que describan de manera más específica el desarrollo de las áreas rurales a nivel municipal y la gestión de este nivel de gobierno en la materia, el grado de desarrollo rural de los municipios se determinó con base en variables construidas con indicadores sobre el nivel socioeconómico de la población municipal, características biofísicas y magnitud de su producción agropecuaria (Cuadro No. 4). Para efectos de este ejercicio se asumió que estas condiciones podrían estar influyendo en el conjunto de las capacidades locales para incurrir en procesos participativos (institucionales, organizacionales y técnicas)⁷¹.

Cuadro No. 4	
INDICADORES DE VARIABLES INDEPENDIENTES	
VARIABLES	INDICADORES
Nivel socioeconómico	Socioeconómicos
	<p><i>Marginación</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grado de marginación*Viviendas sin energía eléctrica (%) 2. Viviendas con piso de tierra (%) <p><i>Condición rural</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Población analfabeta y con educación primaria (%) 4. Población que habita en localidades menores a 50000 habitantes (%) 5. PEA ocupada en el sector primario (%)
Condiciones económicas	Productivos
	<ol style="list-style-type: none"> 6. Superficie de las unidades de producción con sistema de riego (%) 7. Valor de la producción ganadera y agrícola (% por distrito) 8. Valor Agregado Censal Bruto (% por distrito)

⁷⁰ Para determinar el desarrollo institucional de los municipios se utilizó el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB) desarrollado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a cargo de investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (Flamand, Martínez y Hernández, 2007) .

⁷¹ Existen estudios que relacionan el nivel de ingreso y educación de las personas con su disponibilidad a participar en asuntos públicos, aún tratándose de problemas que les afectan directamente (e.g. comités de padres de familia, comités de cuencas, adopción de practicas productivas ambientalmente amigables)

Capacidades Institucionales	Indicadores de Desarrollo Municipal Básico
	9. IDMB-INAFED, 2005
Condiciones biofísicas	Biofísico
	10. Superficie agrícola (hectáreas por municipio)*
	11. Superficie agostadero (hectáreas por municipio)*
Otros	12. Partidos políticos**

*Estas variables fueron consideradas para asegurar la comparabilidad entre los municipios según la agrupación propuesta por el programa estadístico.

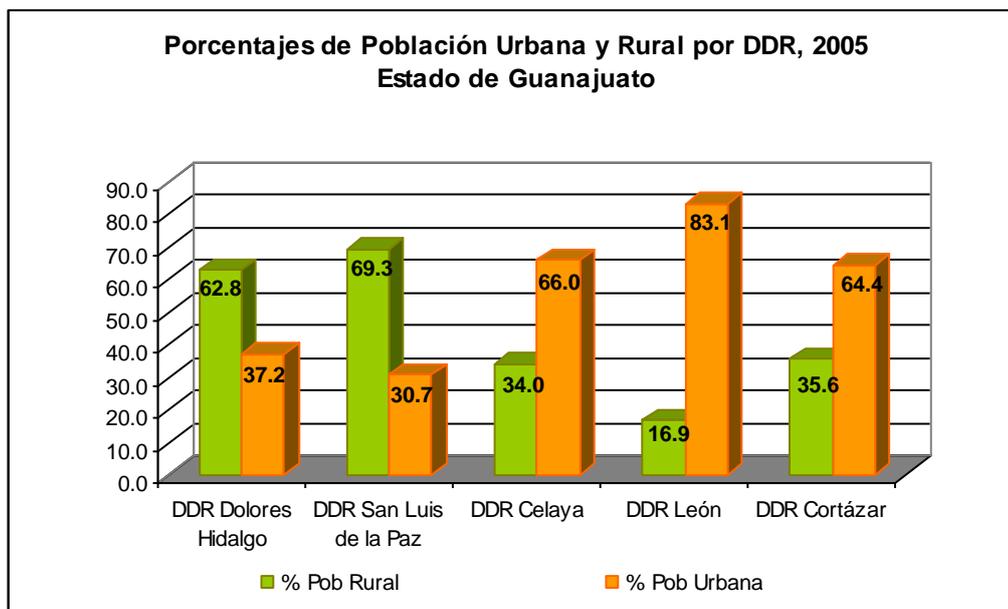
**Los partidos políticos se agregaron al final de la selección como parte de la descripción de cada municipio.

Nos propusimos encontrar, dentro de cada DDR, dos grupos de municipios homogéneos en su interior y diferentes entre sí, para después seleccionar de entre ellos, dos municipios con características contrastantes dentro de cada distrito. De esta forma aseguramos que la selección incluyera municipios con diversos tipos de productores y con diferentes niveles de desarrollo municipal que serán comparados por DDR de pertenencia

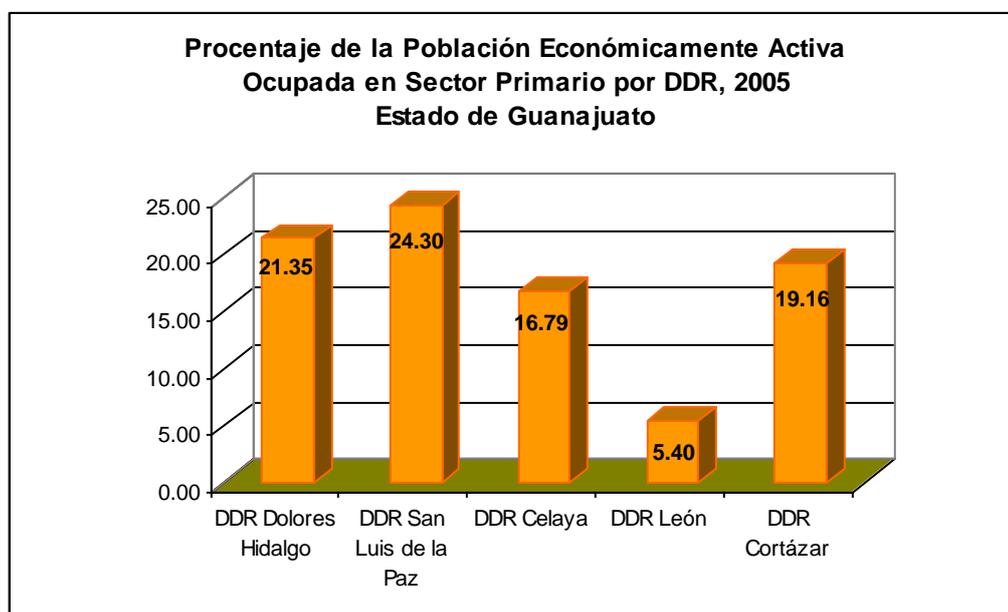
En este sentido, se tratará de comprobar si el desarrollo de la actividad agropecuaria en términos económicos influye positivamente en las capacidades organizacionales y técnicas de los actores rurales. Asimismo, por el lado de la capacidad institucional, se tratará de verificar si en los municipios con mayor desarrollo institucional, los procesos de decisión son más autónomos y descentralizados y si existe una mayor disposición y apertura hacia los CMDRS como instancias para la participación social en materia de desarrollo rural.

Los distritos seleccionados presentan altos porcentajes de población rural y de PEA ocupada en actividades del sector primario. Sin embargo, entre sus municipios existe un marcado contraste en el grado de marginación, en el desarrollo de las actividades agropecuarias, en la infraestructura productiva existente (sistemas de irrigación y vías de comunicación) y en sus condiciones biofísicas. Los siguientes gráficos muestran estas características.

Grafica No. 1



Grafica No.2



Cuadro No. 5						
Nivel de Marginación Municipal por DDR						
Estado de Guanajuato						
	<i>Muy Bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy Alto</i>	<i>No. de Municipios</i>
DDR San Luis de la Paz			2	5	1	8
DDR Celaya	1		5	2		8
DDR Cortázar	1	9	8	0		18
DDR León	2	3	2			7
DDR Dolores Hidalgo			2	3		5
Total	4	12	19	10	1	46

Fuente: CONAPO, Índices de Marginación Municipal, 2000

Cuadro No. 6								
Características demográficas y actual uso de suelo por DDR								
	<i>Población</i>			<i>Superficie</i>	<i>Uso Agrícola</i>		<i>Usos</i>	
	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>(has)</i>	<i>Riego</i>	<i>Temporal</i>	<i>Pecuario</i>	<i>Forestal</i>
DDR San Luis de la Paz	224,666	30.7	69.3	562,695	4.4	9.2	58.6	18
DDR Celaya	744,710	66	34	375,299	21.3	41.8	18.7	7.1
DDR Cortázar	1'633,825	62	38	847,701	26.1	30.6	22.6	4
DDR León	1'645,526	77.8	22.3	569,310	15.1	25.13	17.9	17.3
DDR Dolores Hidalgo	414,305	35	65	794,099	6.1	28.1	47	11.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Delegación de SAGARPA en el Estado de Guanajuato: <http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/guanajuato/ddrs/ddr02/cfiscas.html>

De esta manera, nuestros casos incluyen al DDR de San Luis de la Paz con mayor proporción de población rural y más alto nivel de marginación en el Estado de Guanajuato. Los DDR de Cortázar y Celaya, no cuentan con una población rural predominante, pero presentan una composición diversa en cuanto a sus condiciones de marginación, una cantidad importante de su PEA ocupada en el sector primario y una importante dinámica de su actividad agropecuaria. Esto nos permitirá comparar cómo se desempeñan los Consejos Municipales dependiendo de las condiciones del entorno en las que se encuentran los municipios en cada DDR.

A continuación, presentamos la descripción de los indicadores utilizados para cada distrito y posteriormente se señalan los municipios seleccionados como unidades de análisis. Los resultados muestran la existencia de diferencias entre los DDR, siendo el DDR San Luis de la Paz el que presenta los valores más bajos en todos los indicadores y el DDR Cortázar, los valores más altos, en tanto que los valores de los indicadores en el DDR Celaya lo sitúan en un punto intermedio entre los otros dos.

Destaca el hecho de que los municipios del DDR Cortázar presentan en promedio indicadores más bajos de capacidad financiera, lo cual podría ser explicado como resultado de menores transferencias federales dirigidas a estos municipios por presentar bajos niveles de marginación, lo que hace que las participaciones federales representen en promedio el 40% de sus ingresos totales.

Cuadro No. 7
Comparación de Indicadores por Distrito de Desarrollo Rural
Promedios de indicadores utilizados

	Condiciones socioeconómicas	Sector primario	VACB Sectores secundario y terciario	Uso de suelo	Capacidad Financiera
DDR San Luis de la Paz	26% educación posprimaria	Valor de la producción Agropecuaria \$733,005 (6.2% estatal)	2,055,334 (2.3%)	97.4 mil has de labor 237.8 mil has de agostadero 3.7 mil has de selva 1.9 mil has sin vegetación	0.174 Esfuerzo Tributario IP/IT 0.349 Dependencia de Participaciones PF/IT
Mayor nivel de marginación	91% en localidades menores de 5000	28.8 mil has de riego			
Menor valor de la producción agropecuaria	14% sin energía 21.7% sin agua	67 núcleos agrarios			
Menor VACB	39.2% vivienda con piso de tierra	34.16% del PEA ocupado			
DDR Celaya	31.5% con educación posprimaria	Valor de la producción Agropecuaria 1'644,517 (14.9% estatal)	11'694,635 (13.07%)	175.3 mil has de labor 37.7 mil has de agostadero 0.1 mil has de selva 2.2 mil has sin vegetación	0.245 Esfuerzo Tributario IP/IT 0.338 Dependencia de Participaciones PF/IT
Nivel medio de marginación	62% en localidades menores a 5000	53.8 mil has de riego			
Mayor capacidad financiera	4.5% sin energía 9.65% sin agua potable	217 núcleos agrarios			
VACB medio	15.2% vivienda con piso de tierra	28.2 % del PEA ocupado			
DDR Cortázar	32.3% con educación posprimaria	Valor de la producción Agropecuaria 6'500,744 (55.7% estatal)	24'382,465 (27.25%)	414 mil has de labor 108.2 mil has de agostadero 1.01 mil has de selva 3.1 mil has sin vegetación	0.202 Esfuerzo Tributario IP/IT 0.401 Dependencia de Participaciones PF/IT
Menor marginación	53% en localidades menores a 5000	196.1 mil has de riego			
Mayor valor de la producción agropecuaria	2% sin energía 3.57% sin agua potable	722 núcleos agrarios			
Mayor Valor Agregado Censal Bruto	11.1% vivienda con piso de tierra	27% del PEA ocupado			
Menor capacidad financiera					

La aplicación de las herramientas de ACP y Análisis de Clusters permitieron discernir, utilizando distintos indicadores, las principales diferencias entre los municipios de cada DDR. El Cuadro No. 8 presenta las características específicas de cada uno de los municipios seleccionados como caso de estudio.

Cuadro No. 8 Casos seleccionados Características específicas por caso						
DDR	Municipios	Marginación	Condiciones del sector primario	Producción	IDMB	Partido Político
San Luis de la Paz <i>Condiciones del sector primario</i>	San Luis de la Paz	Medio	Agrícola Superficie de Riego	Agropecuaria VACB	Mayor	PAN
	Victoria	Alto	Agostadero y temporal	Ninguna	Menor	PRI
Celaya <i>Condiciones socioeconómicas y capacidad financiera</i>	Jerécuaro	Alto	Agrícola con riego y agostadero (+)	Agropecuaria	Mayor	PRI
	Apaseo el Alto	Medio	Agrícola con riego y agostadero (-)	VACB	Menor	PAN
Cortázar <i>Tipo de producción y Nivel de Marginación</i>	Irapuato	Bajo	Agrícola con riego	VACB Agropecuaria	Mayor	PAN
	Abasolo	Medio	Agrícola con riego	Agropecuaria	Menor	PRI

Observamos que en el DDR San Luis de la Paz, los grupos de municipios se diferencian principalmente por mejores condiciones socioeconómicas, biofísicas e infraestructura que determinan una mayor producción agropecuaria y aquéllos en condiciones de alta marginación, producción agropecuaria incipiente y escasa capacidad financiera municipal. Para este DDR se seleccionaron los municipios de San Luis de la Paz y Victoria.

En el DDR Celaya, se comparan dos grupos que se distinguen esencialmente por sus indicadores de capacidad financiera. Sin embargo, atendiendo la información de la componente 1 se selecciona Apaseo el Alto que se destaca por ser el de mayor productividad agrícola e infraestructura en su grupo, mayor desarrollo de actividades del sector secundario y terciario y presentar indicadores rurales de menor valor, y se elige a Jerécuaro por tener características opuestas. Así tenemos que, aunque Jerécuaro presenta mayor desarrollo institucional que Apaseo el Alto, el desarrollo rural en el primero es menor que en el segundo.

Finalmente, en el DDR Cortázar se comparan dos grupos que se diferencian por el tipo de actividad. El primero es esencialmente rural, en tanto que el segundo agrupa a los municipios más urbanos. De este modo se eligió a Abasolo e Irapuato. Si bien el nivel de su producción agropecuaria es relativamente similar, ambos municipios presentan características opuestas en términos de marginación y condición rural opuestas con relación a su propio DDR.

Desafortunadamente, para efectos de la investigación, los municipios de Abasolo y Jerécuaro, ambos con presidencias del PRI, se negaron a ofrecer espacio para las entrevistas necesarias. En los diversos intentos, los responsables nunca proporcionaron una fecha determinada para la reunión del CMDRS, por lo que no pudimos estar presentes en ninguna de sus sesiones. En un principio, se consideró que si se encontraban obstáculos en algún municipio, este sería sustituido por otro del mismo grupo. Sin embargo, dado que durante las primeras entrevistas se observó que la pertenencia al DDR no tenía ninguna implicación en el desempeño de los CMDRS, se decidió relajar este criterio metodológico. Posteriormente, ante la presencia de los Consejos Municipales Rurales como instancias de participación social para la priorización de obras públicas en las comunidades y, al darnos cuenta de que éstas fragmentaban las decisiones gubernamentales y la participación misma de la sociedad rural, se optó por indagar sobre algún municipio que hubiera intentado fusionar ambos espacios. Fue a partir de esta búsqueda que se acudió al municipio de Dolores Hidalgo, en el cual, por lo demás, se registró una amplia apertura para la elaboración de este trabajo.

Para llevar a cabo la recolección de la información sobre estos casos aplicando el enfoque etnográfico, se realizaron las siguientes actividades:

- Revisión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y su reglamento a la luz de la discusión en torno a los temas de gobernanza, participación social y desarrollo sustentable.
- Definición en la distribución de competencias de la LDRS entre la Federación, los Estados y los Municipios
- Observación presencial de las sesiones de los CMDRS (al menos una sesión por Consejo)
- Revisión del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
- Revisión de Actas de Sesiones

- Entrevistas con miembros de Consejos Municipales de DRS (representantes institucionales, representantes sociales y productivos y actores rurales).
- Entrevista con funcionarios de los Distritos de Desarrollo Rural y otras autoridades estatales.
- Entrevistas con representantes ejidales y de asociaciones que no participan.
- Entrevistas con actores de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural en el Estado de Guanajuato (éstas servirán como entrevistas de control sobre la información recolectada en los municipios).

Para efecto de las entrevistas, se realizó la caracterización de los actores a entrevistar y se realizó un cálculo del número de posibles entrevistas en cada uno de los municipios a partir de tres grupos principales de actores, como se observa en el Anexo III. De la caracterización se desprendieron tres grandes grupos: el de actores gubernamentales dividido entre funcionarios municipales, estatales y federales; actores representantes de organizaciones sociales y productivas; y finalmente, representantes de ONG's.

A lo largo de la investigación de campo se presentaron algunos problemas que impidieron cabalmente seguir con la metodología establecida. En primer lugar, fue prácticamente imposible entrevistar a los presidentes municipales directamente, pues en todos los casos, éstos nos remitieron con el funcionario encargado de la gestión de desarrollo rural en su municipio. Asimismo, dado que los encargados de obra pública y ecología no suelen participar en los Consejos, la mayoría de las entrevistas se aplicaron a los coordinadores del consejo y a los funcionarios encargados de desarrollo rural.

Por otro lado, se encontró una mínima participación por parte de representantes de ONG's dentro de los consejos. Como se verá en los capítulos cuarto y quinto, esto se debe a la carencia de incentivos para participar activamente en las tareas derivadas del Programa de Desarrollo Rural, las cuales prácticamente consumen las discusiones en las sesiones de los CMDRS.

Estos problemas enfrentados en la investigación de campo se deben principalmente al hecho de que el proyecto de investigación se elaboró a partir del análisis normativo de la LDRS y de la literatura existente. En este sentido, se considera que debió existir un acercamiento previo a los CMDRS que permitiera hacer las modificaciones pertinentes al protocolo de investigación. De cualquier manera, estas condiciones son presentadas como hallazgos del mismo, en la medida que no habían sido mencionadas por investigaciones previas.

3. ‘Querer Hacer’ y ‘Poder Hacer’. Un espacio compartido entre la voluntad y el poder.

En esta sección se presentan algunas definiciones básicas sobre los conceptos principales que se utilizan a lo largo de la investigación y que son determinantes en la comprensión de la discusión en los capítulos posteriores.

Los CMDRS son espacios socio-estatales que se constituyen por mandato legal para la concertación social de acciones públicas orientadas a impulsar el DRS. A pesar de se expresiones no voluntarias de acción colectiva, se consideran organizaciones formales pues actúan sobre la base de un reglamento que define su integración, sus atribuciones, y sus responsabilidades, así como los procesos de decisión que ocurren en su interior.

En principio, como expresión de acción colectiva supone la necesidad de **construir un acuerdo** sobre lo que significa el *desarrollo rural sustentable* entre los actores locales, así como un reconocimiento conjunto de la importancia y necesidad del método participativo para la búsqueda de soluciones a los problemas conjuntos.

La **descentralización participativa** se define como el proceso orientado a la elección pública de acciones y proyectos dentro de una estrategia colectiva para impulsar el desarrollo rural sustentable. Esta definición incluye, no sólo la descentralización de decisiones, sino también la disponibilidad de recursos para llevar a cabo los proyectos definidos en la estrategia como medios para alcanzar los objetivos propuestos, independientemente que se trate de proyectos de beneficio individual, grupal o colectivo.

En este sentido, este estudio trata de identificar hasta qué punto, los actores se comprometen, no sólo con el “*qué hacer*” sino con el “*querer hacer*” y a partir de éste, con el “*poder hacer*”. En consecuencia, trataremos de investigar cuáles son los incentivos que pueden determinar la expresión de una voluntad para emprender los cambios en la práctica y las asociaciones necesarias entre los actores para lograrlos. En segundo término, pero no menos importante, es necesario conocer sus capacidades reales para transformar su realidad y su disposición para establecer las alianzas, la cooperación para inducir el proceso de desarrollo, coordinar a los actores y facilitar las condiciones para que esto suceda.

Sin embargo, dado que la creación de los CMDRS es un mandato legal y que, en la práctica, el interés que convoca a los actores es la ejecución de los recursos del

Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo (PDR-APC), el tipo de sus relaciones (coordinación, dirección, clientelismo, conflicto) se medirá a partir de tres dimensiones para ambos lados de la arena política:

- **Confianza.** Percepción entre los actores de que su participación es oportuna y necesaria y de que existe un respeto por las reglas que definen tanto la integración del consejo como el proceso de toma de decisiones.
 - Respuesta gubernamental
 - Caracterización de la participación social
 - Participación de actores clave para el desarrollo rural
 - Prácticas y procesos de decisión entre autoridades y agentes rurales: voto agregado, negociación, deliberación o imposición
 - Estabilidad de las reglas del Consejo y conocimiento por parte de los miembros.
 - Percepción sobre la utilidad de la participación social y los mecanismos de integración de los CMDRS
 - Temas de las discusiones que se llevan a cabo, acciones de gobierno acordadas al interior del consejo o en colaboración de sus miembros
 - Percepción de logros y éxito por parte de los integrantes
- **Interés y objetivo común.** Percepción de los actores de trabajar en torno a un mismo fin y que éste satisface sus intereses propios, sean estos directos (e.g. acceso a apoyos económicos, el poder influir en las decisiones, etc.) o indirectos (e.g. consolidar actividad ganadera, promover conservación de suelos, etc.)
 - Consenso en el objetivo de DRS
 - Conocimiento y consenso sobre el Plan Municipal de DRS
 - Temas y asuntos discutidos al interior
 - Decisiones acordes a los objetivos del Plan Municipal de DRS
 - Recursos-incentivos para la creación de los CMDRS y la participación
- **Descentralización y Autonomía.** Percepción de que el consejo cuenta con la capacidad para tomar decisiones sobre acciones gubernamentales o acciones en conjunto con actores privados. En este aspecto, el contar con los recursos necesarios

para llevar a cabo tales acciones es un elemento definitivo para considerar que existe suficiente autonomía en las decisiones y un grado de descentralización tal, que permita la ejecución de las mismas.

- Autonomía en el proceso para la toma de decisiones: Proyectos productivos o de infraestructura, Proyectos sociales, Proyectos de conservación y restauración de recursos naturales.
- Congruencia entre objetivos y estrategias y la selección de proyectos
- Disponibilidad de recursos y financiamiento: Procedencia, cantidad y reglas de asignación de los recursos
- Capacidad para obtener y analizar información necesaria en la toma de decisiones
- Recursos privados: económicos, tiempo, acceso a medios de comunicación, capacidad de análisis de información, relaciones con otras instancias de decisión
- Obstáculos para cumplir con objetivos y metas establecidas: recursos, conflictos, asistencia técnica, etc.
- Alcance de las decisiones: acuerdos generados, viabilidad política y técnica de los proyectos sociales y/o productivos, acceso a recursos necesarios en tiempo y forma.

Desde el ámbito gubernamental se tratará de identificar si existe apertura gubernamental, no sólo en términos de la aceptación del CMDRS, sino también a partir de las facilidades otorgadas a la participación social y a la organización social.

Por otro lado, las capacidades organizacionales y técnicas se medirán en términos de la consolidación de las organizaciones representadas en el CMDRS, el interés y el uso de la información pública, así como su capacidad para sistematizarla, la defensa de la estrategia de desarrollo frente a autoridades públicas, y la evidencia de proyectos definidos localmente y ejecutados mediante colaboración interinstitucional e intergubernamental, ya sea que se trate de bienes privados o públicos.

CAPITULO III

VISIONES DIVERGENTES SOBRE UN MISMO PROBLEMA

“...una nueva política agropecuaria requiere de un giro completo en las políticas del Estado, en la que el productor "descifre" lo que quiere el mercado. El productor que se acerque al mercado y que logre una convergencia entre lo que el mercado le pide y lo que la tierra le puede dar, ese productor va a ser exitoso”.

Juan José Rodríguez Prats, Senador, PAN⁷²

“De alguna manera contar con una ley es un avance pero no lo es todo, porque con esto no van a cambiar las actitudes del Gobierno hacia el campo ni se van a modificar las políticas excluyentes que se vienen aplicando. En pocas palabras, la ley será letra muerta si no hay una actitud distinta del Gobierno”.

Alberto Gómez Flores, secretario general de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas⁷³

Las reformas realizadas desde los años noventa han significado un replanteamiento de la intervención del Estado en la economía agrícola que lo lleva a definir una nueva posición frente a sector rural. Tales reformas introdujeron un enfoque de pobreza en las políticas agropecuarias. Consecuentemente con la tesis agroexportadora para América Latina y con la definición de seguridad alimentaria en los noventa, las nuevas estrategias gubernamentales se dirigieron esencialmente a impulsar la inversión privada, nacional y extranjera, en el campo y hacia la creación de oportunidades de los campesinos para acceder al mercado laboral, más que para impulsar el desarrollo productivo, especialmente el de los productores más pobres del sector rural.

Las principales reformas institucionales se realizaron en 1992. Para dar certeza a la propiedad se decretó la conclusión del reparto agrario y se iniciaron trabajos en la definición de derechos de propiedad (Artículo 27 Constitucional). Para incentivar la capitalización se reformó la Ley Agraria para incorporar la propiedad ejidal y comunal al mercado de tierras y autorizar la propiedad a las asociaciones mercantiles. Además se creó el programa de apoyos individualizados (PROCAMPO) como una estrategia para la capitalización de los productores. Finalmente, como parte del proceso de adelgazamiento del Estado se rescindieron las principales empresas paraestatales relacionadas con el campo.

⁷²César Zambrano “Destacan trampas de la vetada ley rural” Reforma 2 de abril de 2001

⁷³Yolanda Ceballos “Agrada aprobación de la ley” Reforma 29 octubre 2001

Asimismo, hacia 1996, con la creación del Programa Alianza para el Campo, iniciaron los primeros esfuerzos por avanzar en la descentralización de la política agropecuaria hacia las entidades federativas y los municipios. Y, para el año 2001, se decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como el marco legal que sustenta este proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales.

Algunos autores como Fox (1994), Carton (1992) y Gordillo (1995) han señalado que el cambio ideológico en la posición oficial y los consecuentes cambios institucionales, son factores que podrían estar contribuyendo al debilitamiento de la estructura clientelar-corporativista, con lo que, a su vez, se estaría modificando la relación tradicional entre el gobierno y los campesinos caracterizada por el intercambio de recursos: infraestructura, subsidios y tierras, a cambio de apoyo político.

La nueva LDRS incorporó el enfoque de desarrollo territorial e introdujo una estructura de instancias para la participación social. A través de éstas, se esperaría que los gobiernos y productores locales puedan encontrar alternativas para reorganizar su estructura de relaciones y decisiones, siguiendo un modelo cada vez más plural y democrático; y que, considerando las condiciones biofísicas y socioeconómicas de cada región y su contexto, puedan realizar una gestión integral de su territorio con base en el desarrollo de proyectos productivos y un manejo más sustentable de sus recursos.

Desafortunadamente, los cambios institucionales han producido poco impacto en el desarrollo de organizaciones productivas autónomas, capaces de superar los estándares de pobreza en el campo. Asimismo, la dependencia económica de los productores agrícolas respecto a los apoyos gubernamentales sigue siendo sumamente alta. Por lo tanto, creemos que aún se mantiene una lógica vertical de intervención estatal que no altera demasiado la relación jerárquica, sectorial y directa de los actores productivos con el gobierno federal⁷⁴.

De este modo, la estructura institucional abierta a la participación plural de los actores sociales para la toma de decisiones que promueve la LDRS, prácticamente llevaría a la focalización territorial de los apoyos económicos. Por lo tanto, la recomposición en la estructura de relaciones podría estar transitando de un modelo clientelar-corporativista hacia una estructura de relaciones clientelar-territorial.

⁷⁴ Los programas de certificación de derechos de propiedad (PROCEDE) desde 1992 y de apoyos individualizados al campo (PROCAMPO) desde 1993, implican el desarrollo de relaciones formales entre el gobierno federal con cada productor. Existe evidencia de que en 1994, éste último ha sido usado para inducir votos para el partido en el gobierno (PRI) (Ver Jonathan Fox, 1995:6-11)

Con el propósito de conocer cuáles fueron las intenciones iniciales de los actores gubernamentales, políticos y sociales que participaron en la elaboración de la LDRS, en este capítulo exponemos una descripción del contexto político y el proceso que dio origen a la Ley de DRS, así como las experiencias e incentivos de los actores que influyeron y determinaron el nuevo arreglo institucional sobre las obligaciones y atribuciones del Estado frente a la sociedad del campo mexicano.

En principio, la inquietud sobre este tema se deriva de la necesidad de comprender cuáles son las ideas e intereses que se enfrentaron durante el proceso de discusión a nivel nacional y cómo éstas se concretaron o, en su caso, se desvanecieron en el texto de la LDRS, considerándola como el instrumento legal que define la política de desarrollo rural para el país.

Asimismo, esperamos poder identificar cuáles fueron los antecedentes que como experiencias derivadas de programas públicos anteriores promovieron la participación activa de las entidades federativas y, especialmente, de los municipios y los actores locales en los procesos de desarrollo rural. Con este recorrido por las experiencias de los actores pretendemos poder identificar qué es lo que este marco legal espera de ellos y qué incentivos ofrece para lograrlo.

En un segundo momento, se analizará cuál ha sido el papel de la SAGARPA como responsable de la coordinación interinstitucional para la definición e implementación del Programa Especial Concurrente de DRS y por qué hasta ahora, sólo esta instancia ha promovido el proceso de municipalización de la política de desarrollo rural a través de sus programas, apoyándose en los CMDRS para la implementación de los mismos.

Finalmente, se analiza el proceso de implementación del PEC con el propósito de identificar los principales cuellos de botella o contradicciones que se desprenden del mismo.

1. El desarrollo rural. El cambio en la explicación de un problema público.

El incremento de la población en situación de pobreza extrema en las últimas décadas ha alcanzado cifras alarmantes en los diferentes países de América Latina. En el ámbito rural este problema se agudiza ante la dificultad que enfrentan las personas para incrementar su nivel de ingreso, acceder a los mercados laborales y de consumo y contar con los bienes y servicios públicos básicos que eleven su calidad de vida. En México, existen 37 millones de habitantes viviendo en áreas rurales que enfrentan esta

problemática y, aún cuando entre ellos se distribuye el 80% del territorio, su aportación al PIB nacional es de tan sólo 2% (OCDE, 2007).

Previo a la década de los ochenta, el problema de la pobreza en las áreas rurales se consideraba un peso para el desarrollo económico, cuya solución dependía de la incorporación de los campesinos como mano de obra en el sector industrial. Entonces, las áreas rurales se definían como aquéllas, no urbanas, con alta dispersión demográfica y en donde la actividad agropecuaria era predominante.

Hacia principios del siglo XX se partió del supuesto de que la eliminación del latifundio y el reparto de tierras solucionarían los problemas económicos de la sociedad rural, pero esto no sucedió. En las diversas explicaciones se consideró la necesidad de otorgar a los campesinos, además, insumos, tecnología y créditos, que llevaron a la creación de una serie de instituciones durante estos años. Sin embargo, este conjunto de instituciones fueron ineficientes para solucionar los problemas productivos del campo. Se crearon bancos que quebraron por su incapacidad para recuperar los préstamos, distribuidoras de fertilizantes ineficientes, comercializadoras para productos agropecuarios, etc.

Al final de la década de los setenta, se empieza a discutir la idea de que el problema del desarrollo rural no era sólo un problema de fomento agropecuario, sino que debía ser analizado desde un enfoque más integral, en el que además de los elementos para incrementar la productividad agropecuaria (infraestructura, tecnología y financiamiento) era necesario asegurar servicios sociales básicos, organizar y capacitar a los productores, fortalecer las instituciones locales y atender las particularidades de cada región.

Por otro lado, los pronunciamientos internacionales sobre la sustentabilidad vertidos desde principios de los noventa, lo rural se convierte en un factor del crecimiento global que revalora la contribución que éste hace al bienestar de la población en su conjunto. Se incorpora un criterio intergeneracional que advierte la necesidad de preservar los recursos naturales para satisfacer las necesidades futuras de la población⁷⁵. Con lo anterior se justificó la necesidad de asegurar a los habitantes de las áreas rurales condiciones de bienestar que promuevan la igualdad y la equidad, permitiéndoles la

⁷⁵ El concepto de “desarrollo sustentable” se definió en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada por la ONU en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Esta definición, que ha mantenido una posición central en las discusiones mundiales sobre desarrollo y globalización, refiere tres componentes principales: crecimiento económico y equidad, desarrollo social y conservación de recursos naturales.

posibilidad de llevar a cabo sus propias metas como personas y ciudadanos.⁷⁶ Esto derivó en la necesidad de cubrir sus necesidades básicas y garantizar sus derechos políticos y sociales.

Ahora, no solo bastaba con dotarlos de tierra y agua, sino también de servicios tales como educación, salud, alimentación, agua y electricidad, además de impulsar sus actividades productivas, atender problemas de degradación de los recursos naturales y, particularmente, tratándose de un sector de la población generalmente excluido, crear las condiciones para permitir su expresión y la discusión de sus problemas específicos.

Estas nuevas ideas se funden en el concepto de “nueva ruralidad”, el cual de acuerdo con Hubert C. de Grammont (2004:289) implican una nueva forma de relación entre lo rural y lo urbano con implicaciones en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Por tanto, se desvanece esta vieja dicotomía, para dar paso a un prolífico conjunto de relaciones entre el campo y la ciudad: el incremento de las actividades no agrícolas por su importancia en la composición del ingreso de las familias rurales; el aumento de la migración como estrategia para la sobrevivencia económica de los hogares; y la conservación de los recursos naturales como una exigencia para dotar de viabilidad a las propias ciudades.

Estos cambios que se imponen desde lo global derivan en dos tipos de necesidades. Por un lado, la necesidad de conocer y analizar las transformaciones que producen en las diferentes sociedades a nivel local y por el otro, la necesidad de formular políticas públicas que se adapten a la nueva realidad del campo y sus habitantes, susceptibles de asegurar el desarrollo productivo y, al mismo tiempo, asegurar la conservación del medio ambiente.

De acuerdo con el estudio Edelmira Pérez Correa y María Adelaida Farah (2006), esta “nueva ruralidad” demanda “...la adquisición de nuevas capacidades para que los pobladores rurales puedan tener una participación activa en la formulación de propuestas de desarrollo, así como en su ejecución, seguimiento y evaluación”. En general, se trata de programas de enfoque abajo-arriba (*bottom-up*) que sean el resultado de las capacidades, recursos y aspiraciones de las personas. Lo anterior apunta hacia la necesidad de fortalecer tanto el capital humano, como el capital social, mediante la

⁷⁶ Véase la discusión de Damián Salcedo (1995) sobre la autonomía y el bienestar en la toma de decisiones públicas, en la cual utiliza el *enfoque de las capacidades de Sen* para destacar la importancia de las condiciones básicas de libertad y seguridad social para dar cabida a procesos participativos en la toma de decisiones públicas.

inclusión social y la creación de una nueva arquitectura institucional que mejore las relaciones de cooperación e intercambio entre los agentes públicos y privados, y entre los diferentes niveles de intervención.

En concordancia con lo anterior, la nueva LDRS muestra una preocupación por desarrollar esa nueva institucionalidad en la que los actores rurales y, especialmente los productores del campo, puedan participar y ocupar un rol activo y con capacidad de decisión para asegurar asignaciones eficientes y eficaces en el ámbito social, económico y ambiental.

2. Surgimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: ¿De dónde viene esta historia?

Quizá podríamos contestar esta pregunta afirmando que la LDRS resultó de la discusión y deliberación de diversos actores involucrados en el desarrollo del ámbito rural, que ésta condujo a una visión que rebasó el objetivo de fomento agropecuario e introdujo temas de bienestar social y sustentabilidad ambiental en la actividad agropecuaria. Sin duda esto sucedió, pero ¿cómo y a través de qué experiencias se concreta esta visión y el reconocimiento de que el Desarrollo Rural depende de la acción integral y de la necesidad de compartir el poder de decisión entre el Estado y la Sociedad, y que éste es el resultado de la co-responsabilidad en las acciones públicas y en la planeación del desarrollo territorial?

La LDRS incorporó un enfoque de desarrollo rural territorial, en la medida que propuso la planeación del desarrollo rural a nivel municipal, para que, considerando el capital físico (recursos naturales e infraestructura) y el capital social y humano (relaciones de confianza entre productores y capacitación para la producción) de cada región se establecieran prioridades y se definieran acciones, trazando una lógica racional que atendiera integralmente la problemática de cada lugar.

Como estrategia, se pretende que mediante este enfoque, los actores de la sociedad rural puedan expresar sus demandas, discutir las soluciones alternativas y definir cuál es el futuro que desean y cómo deben trabajar para alcanzarlo. En esta estrategia, se esperaría que el gobierno presupueste techos de financiamiento y que los actores definan qué es lo que necesitan y cómo pueden obtenerlo aprovechando eficientemente los recursos, utilizando el conocimiento local y fomentando las relaciones entre ciudadanos.

Con este propósito se ordenó la creación de espacios formales para la participación ciudadana denominados Consejos para el DRS a nivel estatal, distrital y municipal, y se dio un mayor impulso a la descentralización de recursos, iniciada desde 1996 con la creación del programa Alianza para el Campo (APC) y su ejecución federalizada. Este programa, desde entonces, distribuye un presupuesto cada vez mayor hacia los estados⁷⁷ y, a partir del 2003, hacia los municipios a través del Programa de Desarrollo Rural.

Sin embargo, de acuerdo con el Ing. Antonio Ruiz⁷⁸, la discusión pública que llevó a la creación de la LDRS, se derivó de un proceso coyuntural político, en realidad no provenía de una intención real y explícita de impulsar un modelo innovador para resolver el problema del campo desde su origen:

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

La situación coyuntural política que refiere este actor es el proceso legislativo de la LDRS impactado por el cambio de gobierno y de partido político en el año 2000. Cómo se verá más adelante, esta situación generó las condiciones para una discusión pública de la ley abriendo la posibilidad de introducir del concepto de desarrollo rural en el sentido amplio. El gran alcance de esta discusión, que involucró a los diversos actores del sector rural (organizaciones campesinas –productivas y sociales- organizaciones no gubernamentales, académicos y funcionarios de gobierno), fue el poder construir socialmente un concepto de DRS integral y plasmarlo en la ley, de tal manera, que consiguió la aprobación unánime por parte de todos los actores.

Ante el reto de entender cómo se construye y aprueba esta nueva estrategia para impulsar el desarrollo rural es necesario primero, identificar las prácticas y experiencias derivadas de la intervención pública y social en procesos de desarrollo rural; para después situarnos en el proceso legislativo y el contexto político en el que se insertó la creación de la ley. Esto nos permitirá observar, por un lado, los argumentos de

⁷⁷ El monto a distribuir entre las entidades federativas a través de Alianza para el Campo fue de \$ 2,096 millones de pesos en 1996 y en el 2000 alcanzó los \$ 3,430 millones de pesos. (SHCP, 2000)

⁷⁸ Antonio Ruiz, Subsecretario de Desarrollo Rural de la SAGARPA, entrevista realizada el jueves 12 de febrero de 2009.

eficiencia y democracia, en tanto que, por el otro, indagaremos sobre los conflictos de interés y de poder que influyeron en la elaboración de las nuevas reglas del juego.

a) Experiencias que antecedieron a los CMDRS

En esencia, de acuerdo con la entrevista realizada al Ing. Antonio Ruiz, Subsecretario de Desarrollo Rural de la SAGARPA, fueron dos experiencias eje las que influyeron en esta ley. La primera fue la experiencia del proceso de municipalización en el estado de Guanajuato que se desarrollo durante el periodo del Carlos Medina Plascencia, a cargo de Luis Fernández Godard, Presidente de la Fundación Desarrollo Guanajuato, A.C. (filial de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural Sustentable). Éste continuó durante la administración de Vicente Fox como gobernador de Guanajuato, bajo el nombre de Programa de Inversión para el Financiamiento del Desarrollo Rural (PIFIDER). Actualmente, este programa lleva el nombre de FIDER (Fideicomiso para el Desarrollo Rural) y/o Programa de Atención a Comunidades Rurales (PACR).

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

El nombre de LEADER destaca la conexión entre acciones de desarrollo de la economía rural. De acuerdo con Saraceno (2001) sus principios son: un área rural pequeña de intervención; animación y participación de los grupos de interés a través de la concertación colectiva entendida como la asociación horizontal a nivel local de actores públicos y privados que establecen un programa de acción; y la asociación vertical entre los distintos ámbitos de gobierno, que establece las responsabilidades a cada uno. El producto de estos grupos son acciones integradas, innovadoras y multisectoriales; con asistencia técnica, trabajo en red y, en ocasiones, incluyen cooperación internacional.

La iniciativa LEADER presenta una característica sumamente valiosa en el ámbito de política pública: el incrementalismo, es decir, la implementación de una política pública de manera gradual, permitiendo aprovechar el aprendizaje obtenido por los actores en

las etapas iniciales para aplicarse en la mejora de la política misma. En otras palabras, se trata de un enfoque integral de intervención en el desarrollo rural mediante un proceso acumulativo, en el que van retomando las políticas públicas implementadas con anterioridad.

Estas experiencias dirigieron las propuestas del equipo gubernamental a nivel federal, encabezado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, pero sin duda, las experiencias nacionales de políticas pasadas, así como la de los diferentes actores políticos y sociales que participaron en la discusión pública sobre la ley, resultaron determinantes.

Por ejemplo, a nivel nacional el primer programa que buscó darle un tratamiento integral a los problemas del desarrollo rural fue el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en 1985. Su antecedente inmediato fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973-1982) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (1980-1982). El objetivo inmediato del PIDER fue estimular el desarrollo agropecuario y arraigar a la población rural ante la incapacidad de la industria para absorberla, no obstante el concepto de integralidad resultó bastante limitado (Herrera, 2009)⁷⁹. En este programa se pretendía alcanzar, desde el fomento agropecuario, el desarrollo social en las comunidades como consecuencia del incremento en los ingresos de sus habitantes.

En el reconocimiento de la profunda falta de coordinación de las instancias gubernamentales, el PIDER quedó a cargo de la Secretaría de la Presidencia pues se le consideró un programa intersectorial que debía implementarse transversalmente y que requería de la coordinación y cooperación de los diferentes niveles de gobierno. Este programa contó en su presupuesto con recursos internacionales provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Herrera, 2009).

El PIDER incluyó estrategias muy similares a las propuestas por la actual LDRS: promover inversión productiva, conformar una base social participativa, cooperación de los tres órdenes de gobierno (municipio, estado, federación), cercanía entre la sociedad rural y la administración pública para lograr el desarrollo comunitario. Sin embargo, esta fórmula resultó difícil de instrumentar en un régimen de gobierno altamente

⁷⁹ Francisco Herrera Tapia afirma que antes del PIDER, en el discurso político el concepto de desarrollo rural no se había utilizado. A partir de éste programa, el concepto se refirió al desarrollo de las comunidades y el impulso de la revolución verde y se inserta una política integral de desarrollo regional.

autoritario y paternalista, una administración pública centralizada y una sociedad civil incipiente dominada por el paternalismo, el clientelismo y el cacicazgo político

Cernea (1993) señala que la comunidad sólo fue invitada a definir las obras públicas para su comunidad, sin involucrarla en el control y monitoreo de recursos y acciones, por lo que no desarrolló los medios para diseñar un sistema de rendición de cuentas de las agencias hacia los beneficiarios (Cernea 1983:43, 69; Citado por Fox, 1992:157). Estos fueron algunos de los elementos restrictivos que lo hicieron fracasar.

El SAM, por otra parte, fue un programa creado en 1980, hacia finales del sexenio del Presidente Jose López Portillo. Fue un programa que abarcó los aspectos desde la producción hasta la demanda y abasto de alimentos. Aunque su orientación era predominantemente productiva, se partía del supuesto que, al alcanzar la autosuficiencia del consumo doméstico, se conseguiría disminuir la situación de pobreza de las comunidades rurales.

Su financiamiento provino básicamente de los recursos petroleros, por lo que concluyó apenas dos años después, frente al impacto de la crisis económica y la adopción de los ajustes estructurales. Sin embargo, sus principales obstáculos fueron, al interior del Estado, la competencia de las políticas existentes (enfrentamiento entre liberales nacionales y nuevos actores con tendencias tecnocráticas) y los tiempos del ciclo presidencial; al exterior del estado, el hecho de haber sido una política construida en la cúpula y no una reflexión resultante de la demanda articulada y surgida de la movilización de sus beneficiarios directos. Esta política reflejó la debilidad política de las fuerzas sociales (Fox, 1992:41, 124).

En ausencia de este contexto, el SAM tuvo su principal aliado en el programa CONASUPO-COPLAMAR. Este programa creó las oportunidades para crear organizaciones locales representativas mediante su red nacional de miles de tiendas comunitarias que ofrecían alimentos subsidiados a población de más bajos ingresos. Estas tiendas comunitarias sobrevivieron y siguieron creciendo aún después de la crisis del petróleo en 1982. De acuerdo con el estudio de Jonathan Fox "*The Politics of Food in Mexico*" (1992: 151-205), además de subsidiar el consumo de los más pobres, estas tiendas proyectaron cambios en el contexto institucional para el desarrollo rural porque impulsaron la organización democrática de las organizaciones campesinas en muchas áreas del país. Así, algunos movimientos campesinos aprendieron los procedimientos

participativos del programa para construir sus propias organizaciones representativas, cuyas actividades y alcances fueron más allá de los límites originalmente definidos por los diseñadores de la política.

Posteriormente, a mediados de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se creó el Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral, (PRONADRI 1985-1988)⁸⁰. Sus objetivos incluyeron tanto el incremento de la producción agrícola como del nivel de bienestar de la población rural. Este programa se complementó con el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL, 1983-1988). Entonces, la definición del desarrollo rural integral se refería a:

“...un proceso dinámico y permanente de transformación de las estructuras económicas, sociales y políticas prevalecientes en el medio rural, y de sus relaciones con el resto de la sociedad, para lograr el mejoramiento del bienestar de la población rural y la elevación de sus niveles de productividad, empleo e ingreso. Este proceso estará sustentado en la participación activa y organizada de la comunidad, y en la decisión política del Estado de cumplir con su función rectora del desarrollo en un marco de acciones concertadas con los sectores de la sociedad” (SAGARH, 1985:18).

Este programa demandaba la coordinación intersectorial y la cooperación de los tres ordenes de gobierno para unir esfuerzos en la modernización de los procesos productivos y en su articulación con los de beneficio social. En todo caso, la burocracia debía abrirse a formas de participación, activa y organizada de las comunidades rurales para la definición de las acciones de su desarrollo y defensa de sus intereses.

Por primera vez, los objetivos se plantearon más allá del fomento agrícola, abarcando temas en materia de bienestar social (asentamientos humanos alimentación y consumo, salud, educación, vivienda, infraestructura para acceso a servicio de agua potable, electrificación, caminos y transportes, etc) y ecología (usos de suelo y conservación de recursos naturales), con un énfasis destacado en la participación activa y conjunta de todos los agentes económicos y sociales involucrados.

“Al Estado, como rector y conductor le corresponde organizar los recursos de la sociedad para promover y orientar el desarrollo del campo; a la comunidad rural compete participar en la orientación, ejecución y los beneficios de las acciones; a los productores y trabajadores del campo, principales agentes de este proceso, corresponde colaborar comprometidamente con la

⁸⁰ Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988 Poder Ejecutivo Federal, SAGARH, 1985

mejoría de su bienestar y el de la población en general...para conjugar los recursos y esfuerzos de la sociedad y garantizar la participación democrática” (SAGARH, 1985:65).

De este modo, el programa planteó la necesidad de que la población rural se convirtiera en un sujeto activo de su propio desarrollo e interviniera decididamente en los procesos que le afectan. Las acciones en las comunidades debían ser concertadas con los agentes estatales, toda vez que, al reconocer que tomando en cuenta las características culturales, cada núcleo rural tendría una expresión concreta de su desarrollo. Con este propósito se estableció el compromiso de que fortalecer las acciones en materia de capacitación, para sentar “... las bases que permitan la participación informada, consciente, organizada y solidaria de los campesinos en las actividades orientadas a las mejoría de sus condiciones de vida”.

Sin embargo, la *instrumentación de acciones*, utilizó principalmente los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) como cauces para la participación social⁸¹. Por otro lado, la participación de la sociedad rural básicamente consistió en proporcionar mano de obra para la construcción y mantenimiento de las obras públicas a realizarse. Finalmente, los procesos para impulsar la creación y consolidación de organizaciones sociales y económicas, si bien se plantean en el documento, no fueron suficientes para lograr los objetivos.

Entre otros obstáculos, su bajo presupuesto y limitada vigencia impidieron obtener resultados consistentes. Especialmente, en materia organización social y económica de los productores, las condiciones políticas y sociales impidieron su incorporación al proceso de planeación local.

Entre 1988 y 1994, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, la política rural escindió las políticas en dos estrategias divergentes. Por un lado, el Programa Nacional para la Modernización del Campo (PRONAMOCA 1989-1994) para el fomento del sector agropecuario y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1989-1994) para atender los aspectos de bienestar social.

⁸¹ Estos comités fueron creados en 1985 como consecuencia de la Ley de Planeación pero desde su inicio han presentado importantes obstáculos para conformar espacios representativos de la sociedad en general en los que la sociedad aporte libremente sus ideas y pueda evaluar los avances de los planes. En realidad, estos espacios mantienen un sesgo importante hacia el desarrollo de los sectores económicos secundario y terciario y se centran en la planeación del desarrollo urbano.

El primero tuvo como objetivo la reorientación y modernización de las actividades agrícolas a través del uso de tecnología, el fomento de una visión empresarial de la producción y la liberalización del mercado de tierras. Este programa planteó esencialmente el apoyo a la industria rural y la agroindustria, en los principales corredores agroindustriales. Se observa, por lo tanto, una focalización en los productores con potencial productivo y una exclusión de los productores de subsistencia.

Justamente fue en 1992 cuando se aprobaron las reformas al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria cuya intención fue abrir el mercado de tierras y promover la inversión privada en el campo. Estas medidas, según Grammont (2001), derivaron en el éxito de un mínimo porcentaje de empresas agroexportadoras mientras que, el grueso de los productores, sobre todo los minifundistas permanecen en un estado de bancarrota con una producción prácticamente de autoconsumo.

En términos reales, la desaparición de las instituciones relacionadas con la economía rural (Conasupo, Banrural, Ingenios Azucareros, ImeCafé, Fertimex, entre otros), la reducción en los subsidios, créditos y asistencia técnica, la liberalización de precios en el mercado interno y la apertura comercial, enfrentaron a la mayoría de los productores a un escenario de competitividad interna y externa en condiciones de gran desventaja. Como consecuencia, se registró un incremento en la importación de alimentos, un empobrecimiento de las unidades de producción y un incremento en la migración de productores rurales hacia zonas urbanas y Estados Unidos, con el consecuente abandono de tierras.

El segundo programa, PRONASOL, se constituyó en la base de la estrategia sexenal de política social del gobierno federal. De manera complementaria al anterior, tuvo como objetivo atender a la población campesina en zonas de alta marginación y pobreza. Mientras el PRONAMOCA enfatizó la organización productiva entre los productores de mayores ingresos, el PRONASOL promovió, a través de sus programas, la organización social como condición para el acceso a los programas de asistencia social.

Este programa, que surgió de la tesis doctoral del propio Carlos Salinas de Gortari, fue una estrategia de política pública consistente con las políticas neoliberales. Se identifica como un parteaguas en el diseño de la Política Social de México, ya que, a partir de ésta se abandonó la idea de apoyar grupos sociales, gremiales o corporativizados y se

reforma la relación Estado-Sociedad rural hacia una atención focalizada y directa de los beneficiarios con el Gobierno Federal. Esta estructura de implementación trascendió a los siguientes sexenios con el PROGRESA de Zedillo (1994-2000) y en el Programa OPORTUNIDADES de Fox (2000-2006).

Su principal objetivo fue el combate a la pobreza actuando en tres vertientes: bienestar social y mejoramiento de los niveles de vida; proyectos de producción para incrementar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos; y desarrollo regional, mediante obras de infraestructura de impacto en regiones específicas.

Los cuatro principios básicos de este programa fueron: 1) respeto a la voluntad, a las iniciativas, y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; 2) participación efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; 3) corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el Estado para realizar las tareas de la política social; 4) honestidad y transparencia en el manejo de los recursos (Salinas, 1980).

El PRONASOL, al igual que el PIDER buscó la participación social de la comunidad pero, de una manera más detallada, logró ubicar los principales sistemas de organización comunitarios que ayudaron a montar los Comités de Solidaridad, la concertación con interlocutores representativos de las comunidades en los comités municipales de solidaridad para la priorización de obras, la ejecución y control, todo dado en un esquema de corresponsabilidad. (Herrera, 2009). Además, destaca el hecho de que el PRONASOL mantuvo un seguimiento muy cercano por parte del Ejecutivo Federal con un equipo comprometido con los principios participativos y de descentralización. A nivel operativo la estructura de participación buscaba abrir espacios comunitarios y municipales para que los habitantes participaran en la definición y priorización de obras y proyectos que serían financiadas a través del Fondo Municipal de Solidaridad., Esta estructura organizacional se conformó en cinco niveles:

- a) Los *consejos estatales* integrados por coordinadoras regionales y *consejos municipales*.
- b) Los *consejos municipales* constituidos por el conjunto de coordinadores, los actores más importantes en el proceso de decisión.

- c) Los coordinadores regionales integrados por *comités de obra* y *comités comunitarios*.
- d) El *comité comunitario* constituido por los habitantes de cada comunidad.
- e) Los *comités de obra* dependiendo de las acciones y proyectos a desarrollar. Su responsabilidad era la vigilancia de los recursos y del cumplimiento de los proveedores hasta la terminación de obra.

La diferencia del PRONASOL, en relación con los programas posteriores (PROGRESA y OPORTUNIDADES), es que el primero focalizó su atención en diversos grupos sociales de la comunidad a través de participación general, y los segundos dirigieron su atención a las familias como unidad de acción (Hevia, 2006). Con lo anterior, se eliminan de la agenda programática las acciones tendientes a la producción y al desarrollo regional. Más tarde, con el inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, estos aspectos, en teoría, fueron atendidos a través de los programas de Desarrollo Rural de *Alianza para el Campo* a cargo de la SAGARPA desde 1995.

Durante este periodo, los temas de participación y descentralización cobraron mayor importancia como parte de las estrategias antipobreza que impulsaban organizaciones internacionales como el Banco Mundial, entre otras. Las políticas descentralizadoras se mostraron como alternativa para solucionar problemas de eficiencia y equidad en el desempeño del sector público. El principal supuesto fue que al acercar las decisiones de gobierno a la ciudadanía se incrementaría la rendición de cuentas del sector público y, por lo tanto, su efectividad y capacidad de respuesta. El programa de Fondos Municipales de Solidaridad fue uno de los programas más descentralizados de PRONASOL. Este se dirigió esencialmente a poblaciones que presentaban problemas como pobreza urbana, campesinos y comunidades indígenas.

“La estrategia antipobreza el Banco Mundial compartía ampliamente este enfoque en el intento de mejorar la focalización, la cobertura y la calidad de los servicios básicos en las regiones más pobres de México” (Fox y Aranda, 1996).

Estas reformas de política prometían una mayor sensibilidad hacia problemas de medio ambiente, pobreza, género y grupos indígenas e implicaban cambios en los procesos decisionales que incluían mayor acceso a la información y creación de canales oficiales para la definición de demandas de las personas afectadas por los proyectos, mayor

participación comunitaria y más cooperación con las ONG's; así como una profunda preocupación por reformas de rendición de cuentas (Fox y Aranda, 1996: xix)

Sin embargo, la decisión final sobre qué proyectos debían ser beneficiados se mantuvo entre funcionarios públicos estatales o municipales, como resultado de la fuerte tradición centralista entre los funcionarios de gobierno y los cacicazgos locales (Fox, 2007). El estudio de Fox y Aranda (1996) sugiere que el devolver a los gobiernos locales la decisión sobre financiamiento de proyectos para el desarrollo, por sí mismo, *no* promueve un incremento en la rendición de cuentas o mayor eficiencia. Esto va de la mano con un empoderamiento real que asegure la participación social y, aún así los resultados son inciertos, toda vez que hace falta empatarlo con una estrategia real de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para mejorar su capacidad de repuesta hacia demandas ciudadanas y su desempeño como agente del desarrollo local.

Ante la firma del Tratado de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN), en 1991 se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) como un organismo desconcentrado de SAGARPA. Su objetivo es la promoción de los sistemas de producción y comercialización agropecuarios en el nuevo contexto de competencia internacional. Los principales programas a cargo de este organismo son Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) creado en 1993 para apoyar financieramente a los productores y favorecer esquemas de capitalización⁸², y el Programa de Ingreso Objetivo⁸³, cuya población potencialmente beneficiada son productores agrícolas medianos y grandes, con potencial productivo y exportador.

Para la atención de las dimensiones restantes del desarrollo rural se creó el programa *Alianza para el Campo* en 1996. Este programa tiene un enfoque sectorial y se compone de varios programas que, a través de su estructura de implementación vincula a actores gubernamentales y sociales desde el nivel federal hasta el nivel municipal⁸⁴.

⁸² Los recursos de Procampo se entregan a los productores individualmente en proporción directa con el número de hectáreas que poseen y el tipo de cultivo que realizan.

⁸³ Este programa entrega apoyos económicos temporales a los productores para compensar su ingreso y los costos de los insumos energéticos (fertilizante, diésel, acceso a granos, etc.) con el fin de fortalecer su participación en el mercado e incrementar la certeza de comercialización de sus productos.

⁸⁴ Al inicio, este programa incluía sólo financiamiento a equipamiento rural. En 1998 se integró por 6 programas que atendían capacitación, asistencia técnica, apoyo a café, caucho y cacao. Este conjunto se incrementó a 9 programas en el 2000 y entre 2003 y 2004 se organizaron en un solo programa: el programa de Desarrollo Rural con tres vertientes: inversión rural (PAPIR), capacitación del medio rural (PRODESCA) y fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR) (OCDE, 2007)

Este programa creó los Consejos Estatales de Fomento Agropecuario e incorporó medidas que promovieron la descentralización de los recursos para atender los problemas del campo hacia los estados, apoyándose en la organización económica de los productores. Con este programa se redujeron considerablemente los apoyos a “fondo perdido” y se introdujo un esquema de cofinanciamiento entre el gobierno federal y los productores, además de la participación concurrente de las entidades federativas.

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

Por otro lado, durante la década de los noventa, otras experiencias que promovieron la participación de los productores rurales, campesinos y agricultores, se derivaron de algunos programas implementados por la SEMARNAT. Estos programas buscaron empatar las metas de desarrollo con las de conservación ambiental en un intento poco perceptible (por su escaso presupuesto), de revertir el impacto de políticas agropecuarias que fomentaban el cambio en el uso de suelo, de forestal a agrícola. Entre éstos destacan los programas de apoyo a la conservación y al aprovechamiento sustentable de las áreas forestales, tales como el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR), el Programa de Desarrollo de Plantaciones (PRODEPLAN), el Programa Nacional para la Recuperación de Suelos (PRONARE), el Programa de Empleo Temporal (PET-SEMARNAT) y el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PRODERS).

Este último fue creado por la SEMARNAT en 1995 para el manejo de recursos naturales en la Regiones Prioritarias para la Conservación definidas por la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, seleccionadas por su riqueza natural y sus altos índices de marginación social. Con el se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable para trabajar en dos vertientes. Por un lado, la coordinación intersectorial y la cooperación intergubernamental a través de las agencias que ostentan recursos para el desarrollo social y económico de los habitantes para la articulación de programas en el

contexto territorial; y, por el otro, impulsó una participación activa e informada por parte de los habitantes de las comunidades rurales, para decidir y aportar conocimientos locales sobre el manejo de los recursos y nuevas alternativas de producción.

La estrategia de este programa partió del supuesto de que, a través de los consejos los actores gubernamentales y sociales, con asesoría técnica y profesional, serían capaces de elaborar un plan de desarrollo que les permitiera mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, proteger sus recursos. Según el argumento de Guevara y Yúnez (2000), la conservación de los recursos naturales mejora en sí misma, las condiciones de vida de la población. Por lo tanto, "...sin llegar a ser un programa responsable del combate a la pobreza, sí busca contribuir a solucionar los problemas económicos de las zonas campesinas pobres que suelen encontrarse en áreas prioritarias para la conservación dada su riqueza biológica. Sus acciones (...) se destinaban a proyectos comunitarios que incidía en las personas que están en contacto directo con los recursos naturales que se deseaba preservar".

Esto sólo sería posible mediante el intercambio de visiones entre las autoridades y los habitantes de las regiones que facilitara la aplicación convergente de los recursos, tanto aquellos provenientes del PRODERS como los derivados de los diferentes programas públicos de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Utilizando la experiencia de este mismo programa, J. Blauert y Kristina Dietz (2004) realizan un minucioso estudio denominado "*Of Dream and Shadows*" sobre la institucionalización de la participación social en el manejo de recursos naturales. En él apuntan que en estos Consejos, las etapas de planeación y presupuestación no coadyuvaron al fortalecimiento de la participación pues, mientras la primera se realizó principalmente con actores externos (instituciones académicas y ONG's), la segunda se mantuvo a cargo de las instituciones de gobierno responsables, siguiendo su propia lógica y naturaleza de sus objetivos, dejando al margen el involucramiento de las comunidades y, con ello, sus conocimientos, intereses y expectativas.

Asimismo, en la etapa de monitoreo y evaluación también se excluyó la participación. Ésta se realizó a través de consultores externos, perdiendo la posibilidad de internalizar el aprendizaje que resulta de la autoevaluación de los actores verdaderamente involucrados.

Finalmente, señalan que la insuficiencia de recursos impidió obtener impactos visibles a partir del uso agroecológico de los recursos y las nuevas estrategias de subsistencia, y que, los conflictos sobre derechos de propiedad y uso de recursos, así como las diferencias políticas, generaron visiones diferentes, que impidieron el acuerdo sobre proyectos de desarrollo en el mediano y largo plazo. En suma, encuentran que es necesario un mayor entendimiento de las redes sociales y las interacciones entre individuos y organizaciones para lograr que éstas enriquezcan el diseño de políticas y los análisis de estructuras para el aprovechamiento sustentable,⁸⁵ de lo contrario, difícilmente se podrán registrar cambios en las actitudes y conductas de los individuos.

El principal acierto respecto al fortalecimiento de la participación comunitaria se da a partir de los micro-proyectos locales integrados, pues en su aplicación se reconocen los derechos de los actores locales al poder decidir cómo usar sus recursos naturales. Estas acciones involucran un esfuerzo de planeación comunitaria y de construcción de capacidades como elemento central, así como colaboración institucional en el financiamiento y operación de los programas.

No obstante, este modelo participativo y descentralizado, utilizado simultáneamente para el manejo de recursos naturales y reducción de la pobreza, ha sido retomado por los diseñadores de la política rural, pero adaptado a diferentes tipos de territorios. Ya sea que se trate de manejo de microcuencas, partiendo de una regionalización funcional-ambiental (Programa Nacional de Microcuencas, PNM 2000-2008⁸⁶), o de municipios, distritos o entidades federativas, en consideración de criterios político-administrativos.

No es coincidencia que, uno de los principales promotores de los PRODERS en la SEMARNAT, Carlos Toledo Manzur, en los últimos años haya participado como consultor nacional en las evaluaciones de la FAO sobre varios programas de *Alianza*

⁸⁵ Los autores retoman el argumento de Long, (2007) al insistir en la necesidad de analizar la interfaz que se establece en el enfrentamiento de visiones divergentes, propias de los funcionarios públicos que deben cumplir con las acciones definidas por el programa y las personas que se erigen como beneficiarios del mismo.

⁸⁶ El PNM fue un programa liderado por el Ing. Casillas que se concibió en el IMTA y fue implementado por primera vez en el Estado de Guanajuato durante la administración foxista con Javier Usabiaga a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Esta estructura se replica a nivel nacional cuando Fox llega a la Presidencia y Usabiaga es nombrado secretario de SAGARPA, finalmente se extingue a mediados del sexenio de Felipe Calderón. Su implementación estaba fuertemente sustentada en la articulación de demandas derivada de la planeación participativa entre las comunidades asentadas en microcuencas, siendo éstas pequeñas unidades territoriales contenidas en el territorio municipal y delimitadas por su funcionalidad ambiental.

para el Campo, incluyendo el Programa de Desarrollo Rural y el desempeño de los Consejos Municipales de DRS.⁸⁷

Sin lugar a dudas, todas estas experiencias, de alguna manera, directa e indirectamente, estuvieron presentes en las discusiones sobre la necesidad de una nueva política de desarrollo rural para el campo mexicano. Diferentes diagnósticos sobre el campo mexicano señalaron la necesidad de una ley que diera certidumbre a los productores del campo, en tanto que los análisis-pronóstico auguraban importantes consecuencias económicas y sociales para el país, en caso de no atender las condiciones de pobreza que se registraban en este sector.

La mayoría de estas experiencias coincidieron en la necesidad de reconocer las capacidades y el conocimiento de los actores locales, pues éstos, al ser los principales afectados por los actos y decisiones de la política pública, deben tener asegurado el acceso para decidir lo que les atañe directamente en su vida diaria. El empoderamiento de actores locales, la autonomía de las organizaciones sociales y económicas y la creación de espacios abiertos a la participación de los actores locales son elementos que se convierten en denominador común de las diferentes experiencias participativas.

Estas experiencias también coinciden en la necesidad de fortalecer la institucionalidad local además de la organización de la sociedad civil como contraparte. Ambos elementos son condición necesaria para hacer funcionar los esquemas de rendición de cuentas de las instancias de gobierno local, de sensibilizarlos hacia las demandas locales y respondan con mayor eficiencia y eficacia desde la administración pública.

Finalmente, coinciden en señalar una asociación necesaria entre actores gubernamentales y actores sociales para emprender proyectos de desarrollo rural integrales. Esta asociación deberá estar basada en relaciones de confianza y el establecimiento de compromisos creíbles; para lo cual la concurrencia sectorial, si bien no es determinante, es un elemento indispensable en el actual marco institucional.

⁸⁷ Carlos Toledo Manzur ha participado en diversas evaluaciones de Alianza para el Campo a cargo de la SAGARPA y la FAO: Programa Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera 2001; Evaluación de la Alianza para el Campo, 2001. Informe General. SAGARPA-FAO; Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo, SAGARPA-FAO, julio 2005. Actualmente se desempeña como titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Guerrero.

b) El proceso legislativo de la LDRS

Para poder analizar el proceso legislativo, resulta conveniente recordar cuál era el escenario político que prevalecía hacia finales de los noventa, en el último año de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo. Entonces, existía un “gobierno dividido” derivado de la presencia del PRI en la Presidencia de la República y una Cámara de Diputados con mayoría de oposición. Los diputados del PRI eran 245 y los partidos de oposición sumaban 255 diputados (PAN-117; PRD-116, otros-22). En la Cámara de Senadores la mayoría correspondía al PRI.

En marzo de 2000, el contexto político estaba animado por la cercanía de las elecciones federales en julio del mismo año, frente a las que el candidato del PAN, Vicente Fox, entonces Gobernador con licencia del Estado de Guanajuato, enfrentaba grandes oportunidades para acceder a la Presidencia de la República.

Durante la segunda mitad de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, promovió la realización de diversas consultas, foros regionales y mesas de debate, con el fin de crear una ley marco que reglamentara el contenido de la fracción XX del artículo 27 constitucional e impulsara el desarrollo de las áreas rurales. La idea surgió esencialmente de la iniciativa de los legisladores del PRI y el PRD, en tanto que el PAN se sumó posteriormente a este proyecto⁸⁸.

Fue entonces que los diputados de los diferentes partidos se involucraron en el diálogo con los diferentes actores de la sociedad rural, incluyendo a los agricultores, los campesinos, organizaciones políticas, productivas y ONG's. Del mismo modo, en esta comisión se trabajó con académicos especialistas en el tema, con empleados y funcionarios públicos de los diferentes órdenes de gobierno y con legisladores de los congresos locales.

Posteriormente, se integró un equipo de trabajo en la Universidad Autónoma de Chapingo para llevar a cabo la sistematización de la información recabada e integrarla en las iniciativas recibidas. Los productos de este trabajo fueron difundidos y

⁸⁸ La Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura (1997-2000) recibió en su primer periodo de sesiones las siguientes iniciativas de ley para su estudio, análisis y dictamen: Iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada el 11 de diciembre por diputados federales del PAN, PRD, PVEM y PT; Iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario para el Desarrollo Rural, presentada el 13 de diciembre por el PRI; y la Iniciativa de Ley General Agropecuaria y Forestal presentada al pleno el 28 de octubre de 1999, por diputados del PAN

publicados a través de los Congresos Locales y por medio de la página electrónica de la Comisión. Del proceso de retroalimentación se determinó un contenido temático del proyecto de ley para la redacción del texto correspondiente a cargo de un equipo de trabajo que incluyó 12 diputados, 8 senadores y a la Dirección Jurídica de la SAGARPA.

Una vez elaborado el nuevo proyecto de la Ley de Desarrollo Rural (LDR), éste fue aprobado en comisiones por las fracciones del PAN y el PRD, en tanto que, el PRI lo votó en contra y presentó un proyecto alternativo propio. Los argumentos de la fracción priísta fueron los siguientes: la iniciativa de ley presentaba deficiencias en la técnica jurídica y legislativa al presentar reglas confusas respecto del carácter impero-atributivo que debe observar toda ley, y no hay claridad en los compromisos del Estado, la fuente de los recursos y las formas de organización administrativa. Asimismo, esta iniciativa fue criticada porque creaba servicios que requerían de coordinación entre organismos, sin definir los mecanismos y estructuras administrativas apropiadas, además de establecer programas específicos que limitaban las facultades del Ejecutivo.

De alguna manera, en congruencia con su “responsabilidad de gobierno”, los diputados de la fracción del PRI reconocieron perfectamente los obstáculos que dicha iniciativa enfrentaría en el proceso de implementación y operación, así como los conflictos políticos que este arreglo implicaba. Entonces se preveía que, si el PRI llegaba a la Presidencia “como siempre” y se mantenía su mayoría en el Senado, este partido tendría que justificar el desacuerdo con la votación emitida por sus propios miembros, un costo político que no quisieron aceptar. Si por el contrario, ganaba el PAN la Presidencia y se mantenía la mayoría priísta en el Senado, esta iniciativa podría ser aprobada con importantes costos para el PAN, en su primera experiencia como gobierno a nivel federal, o en su caso, ser objeto de negociación para mejorar las posiciones del PRI como grupo político.

Finalmente, su aprobación por parte de la Cámara de Diputados ocurrió en abril de 2000, en la LVII Legislatura, al término del sexenio de Ernesto Zedillo (Cuadro No. 9). Como parte del proceso legislativo, se turnó al Senado para su discusión y eventual aprobación. A partir de este momento, la LDR inició un controvertido proceso legislativo derivado del contexto político que prevalecía en el país y que resultó decisivo en su aprobación. Dada la proximidad de las elecciones nacionales, los partidos políticos, especialmente el PAN y el PRD, capitalizaron, al menos en el discurso

político hacia la sociedad rural, los beneficios que, supuestamente, se derivarían de la LDRS. Durante la campaña electoral el PAN y el PRD recriminaron en varias ocasiones al PRI y a sus candidatos, el haberse opuesto a la aprobación de la LDR. Esta actitud denotaba que el PRI estaba en contra de las justas demandas de familias humildes y millones de campesinos en pobreza extrema.

<p align="center">Cuadro No. 9 Votaciones sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Cámara de Diputados 27 de abril de 2000</p>							
VOTOS	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVM	INDEP
FAVOR	229	0	110	107	7	3	2
CONTRA	220	219	0	1			
ABSTENCION	2	0	0	1Fco. Paoli Bolio			1
AUSENTE	49	26	6	68	5	2	2
TOTAL	500	245	116	117	12	5	5

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVII Legislatura, Cámara de Diputados.

Tres meses más tarde, las elecciones del 2 de julio cambiaron el escenario político, otorgando el triunfo al Vicente Fox del PAN como Presidente de la República. En tanto que, en ambas cámaras, el Congreso de la Unión obtuvo una integración plural. Con ello la responsabilidad de decidir la aprobación o rechazo de la LDR quedó en la *cancha* del PAN. Este nuevo escenario produjo cambios definitivos en la percepción de los legisladores con respecto a la ley y, por lo tanto, en su discurso.

A partir de este momento, las preferencias de los partidos se modificaron. Los senadores recibieron la iniciativa de ley en septiembre del 2000. Previo a la votación, los panistas pidieron moción de suspensión, "...pues el nuevo Gobierno no compartía la visión sobre desarrollo agropecuario contenido en la iniciativa, ni correspondía con el proyecto de presupuesto de egresos que se discutía en ese momento en la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2001...", pero esta moción les fue denegada por el pleno, en donde se ya perfilaba una alianza entre el PRI, el PRD y otros partidos minoritarios.

El 27 de diciembre de 2000, en el pleno del Senado se aprobó la Ley de Desarrollo Rural con el voto del PRI y PRD a favor (76) y el del PAN en contra (44). Con esto se pusieron en tela de juicio los argumentos que, apenas ocho meses antes, los panistas

habían esgrimido a favor de la LDR en la Cámara de Diputados, al término de la anterior Legislatura

Los priístas y perredistas señalaron que los panistas habían aprobado la ley en la Cámara de Diputados sólo con fines electorales y que ahora, siendo gobierno, estaban rechazando la responsabilidad adquirida. Asimismo, denunciaron que la iniciativa de presupuesto de egresos del PAN no mostraba un incremento en los recursos para el campo. Incluso, la Senadora Martha Tamayo señaló la existencia de un documento en el que el nuevo Secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, recomendaba detener la ley por contravenir las leyes de libre-mercado. Por su parte, en palabras del Senador del PAN Javier Corral, se acusó al PRD y aún más al PRI, de realizar un “ajuste de cuentas” que no sólo afectaba al actual Presidente, sino a toda la sociedad rural: “...saben perfectamente que la ley no es viable”. Desde ese momento, se anticipó la posibilidad de que el Ejecutivo Federal presentara propuestas de reformas a la LDR en marzo, al abrir el primer periodo de sesiones.

Así, la iniciativa que en abril representaba una virtud en sí misma, en diciembre resultó ser un defecto ajeno. El PRI votó en contra cuando Ernesto Zedillo era Presidente, pero la aprobó bajo la administración del panista Vicente Fox, y el PAN hizo prácticamente lo contrario. Entre los Senadores panistas que votaron en contra y que habían votado a favor siendo diputados estaban Carlos Medina Plascencia, César Jáuregui, Gerardo Buganza y Javier Corral.

El Senador Juan José Rodríguez Prats, justificando el cambio de opinión respecto a la fracción panista de la Cámara de Diputados en Legislatura anterior, explicó que el PAN la había votado a favor en la Cámara de Diputados, pero ahora votaba en contra porque desde el mismo dictamen se reconocían inconsistencias legales que podían ser superadas en el proceso, y que, además, tal como estaba redactada, esta ley no resolvía de fondo los problemas del campo (Barajas 2000).

Por otro lado, el PRI expresó su beneplácito por la aprobación de la ley, ya que ésta “asegura a las organizaciones campesinas, históricamente priístas, el poder participar en la toma de decisiones”. Heladio Ramírez, dirigente de la CNC, señaló que las organizaciones sociales se verían fortalecidas al consolidarse como interlocutores de más de seis y medio millones de productores frente al Gobierno. Asimismo, el Senador

José Bonilla agregó que bajo este instrumento legal, las organizaciones sociales tendrían mayor relevancia como implementadoras de los programas (Turati, 2000).

En este escenario la LDR fue enviada al Ejecutivo Federal para su publicación, al término del primer periodo de sesiones. Evidentemente, con la cambio en la administración existió un cambio en la percepción de los legisladores que denotó una falta de seriedad y objetividad en la aprobación de leyes.

Este caso muestra claramente cómo se modifican las preferencias de los legisladores cuando se pasa del bloque opositor a la representación del partido en el poder. La alternancia en el Ejecutivo Federal revirtió los costos administrativos y los beneficios electorales de una misma iniciativa, entre la diversidad de actores, especialmente si se considera que los mandatos incluidos en la LDR sobrepasaban los medios organizacionales e institucionales para darle “cabal” cumplimiento.

El Ing. Antonio Ruiz, Subsecretario de Desarrollo Rural de SAGARPA desde 2000 apuntó: “La paradoja es que la LDR fue votada en ambos casos por partidos de oposición, incluso por el propio PAN. En esencia significaba que no era una ley analizada de fondo, era una ley para meter una zancadilla a aquél que estaba en el poder ejecutivo...” En realidad, el único actor que no la había votado a favor era aquél al que le tocaba implementarla: el Ejecutivo Federal. Siendo una ley que regresaba a la lógica de intervención estatal de los setenta y que requería millones de pesos para su cumplimiento, comprometía singularmente las actuales capacidades del gobierno⁸⁹.

Siguiendo el procedimiento legislativo, el Ejecutivo Federal puede, constitucionalmente, *frenar* y regresar las iniciativas aprobadas por el Congreso con observaciones requeridas para su discusión, se adecuen las modificaciones propuestas por el Ejecutivo y sean votadas nuevamente en el siguiente periodo de sesiones. En esta etapa existe la posibilidad de abrir un dialogo entre miembros de ambos poderes para discutir puntos de vista y establecer acuerdos. Durante décadas no fue necesario recurrir a esta salvedad en el proceso legislativo pues, como consecuencia del sistema de partido hegemónico que prevalecía, no se *acostumbraba* discutir *institucionalmente* diferencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

⁸⁹ Entrevista realizada al Ing. Antonio Ruiz, Titular de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA. México D.F., 12 de febrero de 2009.

Si, por el contrario, los Diputados y Senadores desean mantener el texto original de la iniciativa, se requiere que ésta sea sometida nuevamente a votación, y obtenga las dos terceras partes de los votos (mayoría absoluta) en cada una de las Cámaras, primero en la cámara de origen y posteriormente en la cámara revisora. Si este fuera el caso, la iniciativa se devuelve al Ejecutivo Federal para su promulgación⁹⁰.

En el caso de la iniciativa de la LDR, este escenario parecía sumamente difícil, pues dada la nueva distribución plural de los diferentes partidos en el Poder Legislativo, lograr una mayoría absoluta en ambas cámaras resultaba prácticamente imposible. Si se hubiera optado por esta vía, el PAN podría haber evitado la promulgación de la LDR, no obstante, tanto el partido político como el Gobierno Federal habrían de incurrir en altos costos políticos de cara a las elecciones de 2003, además de soslayar un problema social por demás evidente.

Los partidos políticos de la oposición, representada ahora por el PRI y el PRD, también tenían fuertes incentivos para trabajar en un proyecto de Ley que favoreciera al sector rural, especialmente porque se habían pronunciado a favor de la reforma y habían generado compromisos y expectativas entre las organizaciones campesinas, lo cual les obligaban a mantener viva la discusión sobre soluciones alternativas para la productividad y el bienestar social de la población rural.

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

El 16 de marzo de 2001, el “veto” anunciado se llevó a cabo, cuando el Presidente Vicente Fox devolvió a la Cámara de Diputados (cámara de origen) la LDR acompañándola de las observaciones para su modificación. Ésta fue la primera ocasión

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

en treinta años, en que el Poder Ejecutivo ejerció el derecho de veto sobre una ley secundaria, devolviéndola al Congreso para su discusión, modificación y aprobación⁹¹.

En la víspera, representantes del PRD y del PRI habían advertido que si el Presidente optaba por esta alternativa, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se tensarían indefinidamente, lo cual tendría consecuencias importantes en la arena política:

“...habrá un rechazo *a priori* a las iniciativas que vengan de *los Pinos*, porque si el Presidente desconfía del Congreso, entonces el Congreso desconfiará del Presidente”: Martí Batres, Coordinador del PRD en Cámara de Diputados (González 2001).

“...desde este fin de semana las organizaciones campesinas -como el CAP- iniciarán movilizaciones de protesta en todos los estados del país (...) su veto provocaría elevar la dependencia alimentaria de nuestro país con el exterior, incrementar el número de migrantes, favorecer el incremento del narcotráfico en zonas rurales, debido a las pocas alternativas reales para impulsar el desarrollo del agro mexicano”: Silvano Aureoles Conejo (PRD), Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados.⁹²

Asimismo, aun cuando el PRI había votado en contra esta misma iniciativa de ley en abril del 2000, miembros de este partido, como el entonces Senador Heladio Ramírez, líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC), declaró:

“la decisión presidencial de no publicar la LDR, equivale a declarar la guerra económica y política a millones de campesinos.” “Negar la promulgación de la ley votada en diciembre pasado...es condenar a 25 millones de mexicanos, cuyas familias viven del campo, a permanecer en el abandono y el atraso... este gesto no será olvidado por las próximas generaciones de la CNC”⁹³

Así, la ejecución del veto a la LDR fue entendida por campesinos y legisladores como una señal de que el nuevo Poder Ejecutivo mantendría una forma de relación autoritaria con los poderes de la Unión. Al ser la primera vez que una iniciativa de ley, producto de más de tres años de debates entre organizaciones, especialistas y legisladores, se vetaba

⁹¹ Según una investigación realizada por Eric Magar y Jeffrey Weldon del ITAM, la devolución de iniciativas de ley por parte de Presidente al Congreso, conocida como “veto” no ha sido una práctica excepcional en México a lo largo del Siglo XX. En este periodo se identificaron 224 vetos, de los cuales, 43 se aplicaron a iniciativas de leyes secundarias como es el caso de la LDR. El último de este tipo fue emitido por el Presidente Ruiz Cortines en 1954 con el proyecto de Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales y del proyecto del Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales. En estos casos, la Cámara aceptó las observaciones del Ejecutivo, modificó las iniciativas y las remitió al Senado para su aprobación. Lo realmente excepcional es que, entre los años de 1970 y 2000, el Ejecutivo Federal no devolvió ninguna iniciativa al Congreso de la Unión con observaciones para su modificación.

⁹² Periódico Reforma 15 de marzo de 2001.

⁹³ Reforma, 15 de marzo de 2001. El universal 3 de agosto de 2001.

después de haber sido aprobada por mayoría en el Congreso de la Unión. Asimismo, sus detractores lo tradujeron como evidencia del desinterés de esta administración sobre los problemas del sector rural y falta de sensibilidad, al pretender imponer una visión empresarial a pesar de las actuales condiciones de los productores del campo⁹⁴.

A partir de la decisión de veto del Ejecutivo Federal, el Ing. Antonio Ruiz apunta: "...políticamente hablando, había que darle una salida, fue entonces que se decidió la necesidad de crear una LDRS...como antídoto a aquélla que se había vetado..."⁹⁵ y, dada la conformación plural de las Cámaras de Diputados y Senadores, la única alternativa posible para los actores políticos fue proceder a discutir y consensuar las observaciones propuestas por el Ejecutivo, mismas que incluían modificaciones al 95% de los artículos de la iniciativa (198 de 223 artículos).

En realidad, la LDRS tuvo su mayor impulso al tratarse de una respuesta políticamente estratégica, como antídoto a una ley previa, más que en una real intención de solucionar el problema desde sus causas estructurales o en el propósito de definir un modelo de desarrollo rural novedoso.

Estos hechos evidenciaron la independencia del Congreso con respecto al Ejecutivo. La devolución de la iniciativa de ley mostró claramente las consecuencias de los "gobiernos divididos" frente a la autonomía de gobierno para impulsar políticas públicas, pero también la necesidad de un Poder Legislativo activo y *responsable*, a diferencia de la pasividad que lo caracterizó en el pasado, cuando la mayoría de las leyes eran iniciadas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso, sin discusión ni modificación alguna.

Sin embargo, la falta de responsabilidad con la que se argumentaron las diferentes posiciones sobre la distribución del poder a través de la ley, deja mucho que desear sobre la calidad moral de los legisladores y su eficacia e interés por resolver los problemas estructurales de México. No obstante, además de evidenciar los fugaces intereses de la clase política en el país, esto abrió una oportunidad para la sociedad civil

⁹⁴ Entre los priístas se denunció que el veto era "una de las expresiones del nuevo autoritarismo presidencial" (Oscar Levín Copel) y que se explicaba por la decisión del gobierno foxista de no adquirir ningún compromiso económico con el campo (José Bonilla, presidente de la Comisión de Desarrollo Rural del Senado). Asimismo, Daniel López del PRD sostuvo que se trataba de una estrategia por implementar "una segunda fase del neoliberalismo" (Torres y Guarneros, 2001)

⁹⁵ Entrevista Ing. Antonio Ruiz, Subsecretario de Desarrollo Rural de SAGARPA, México, D.F., 12 de febrero de 2009.

(actores productivos, sociales y académicos) de involucrarse en la discusión y movilizar sus propios recursos a favor de una política que le concernía directamente.

En el proceso de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se escucharon diferentes voces desde el gobierno y la sociedad. Por un lado, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, las diferentes dependencias involucradas con el desarrollo rural, además de SAGARPA, fueron convocadas para aportar ideas y propuestas (SEMARNAT, SEDESOL, SCT, entre otras), obligando a una concertación interna del Poder Ejecutivo. Asimismo, el proyecto de ley se enriqueció con propuestas provenientes de instituciones académicas, organizaciones campesinas y ONG's interesadas en el desarrollo rural.

Al inicio, las partes se encontraban en un franco enfrentamiento que posteriormente logró “desvanecerse”. Durante los meses de febrero y marzo se realizaron una serie de reuniones en las que participaron los funcionarios de la SAGARPA, legisladores y organizaciones⁹⁶ para consensuar cambios en la LDR y corregir las inconsistencias que presentaba. Al inicio, estas sesiones fueron poco productivas porque los distintos actores, gubernamentales, políticos y sociales, mantuvieron posiciones opuestas en conflicto abierto. Por un lado, el Ejecutivo no aceptaba publicar la ley en los términos aprobados por el Congreso, especialmente en los asuntos relacionados con las asignaciones presupuestales, el control de la comercialización y el financiamiento rural.

Por el otro, el Legislativo, apoyado por las organizaciones campesinas y algunas instituciones académicas como el Colegio de Posgraduados y la UAM, sostenía que el nuevo gobierno se negaba a solucionar los problemas del campo y que, en realidad, intentaba evadir su compromiso y responsabilidad frente a los productores agropecuarios.

En las discusiones sobre la LDR, se identificó que mientras los actores gubernamentales buscaban un marco general que limitara las responsabilidades del Estado frente a la sociedad civil conceptualizando el desarrollo rural, los legisladores y organizaciones campesinas pugnaban por una mayor especificidad del documento, acercando la estructura de su diseño a la de un programa público con reglas de operación y atendiendo las demandas del sector. El siguiente cuadro resume los argumentos que expresaron las diferentes partes a favor y en contra de la LDR.

⁹⁶ Organizaciones campesinas que integran el Consejo Agrícola Permanente (CAP), representantes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y de la Central Campesina Cardenista (CCC)

Cuadro No.10			
Posiciones de los Actores Políticos y Sociales			
en la Discusión sobre la LDRS			
	Poder Ejecutivo Contra la publicación de la LDR	Poder Legislativo A favor de la LDR	Organizaciones Sociales y Campesinas
ATENCIÓN DEL ESTADO AL CAMPO	La atención al campo es urgente pero no bajo el modelo corporativista y clientelar del pasado, razón de su estado actual.	Es urgente atender los problemas del campo	Sin apoyo a productores se afecta la soberanía alimentaria, aumenta la dependencia del exterior, desempleo, migración e incremento de la economía informal
POBREZA	Desarrollar capacidades empresariales que generen valor agregado	La visión empresarial no resuelve el problema de los productores más pobres	Al Gobierno Federal no le importan los pobres del campo porque sabe que de ahí no viene su fortaleza electoral
FEDERALISMO	Supedita al Ejecutivo y al Legislativo presupuestal y administrativamente Afecta la soberanía de Estados y Municipios al decidir sobre sus asignaciones presupuestales para el sector (10% de participaciones federales)	Sujetar asignaciones presupuestales para el campo a presupuestos federal.	Conviene atar el presupuesto a un porcentaje de gasto programable para que el campo tenga certeza de aumento presupuestal gradual. Obligar a estados y municipios a destinar una parte de su presupuesto para el desarrollo rural: Alvaro López Ríos Coordinador del Congreso Agrario Permanente
INTERVENCIÓN ESTATAL: COMERCIALIZACION Y APOYO A LA INVERSION	Afecta la libre comercialización de productos. Fuerte intervención estatal. Induce una planeación centralizada de las actividades productivas Los subsidios propuestos son asistencialistas y no se perciben como vehículo para el mejoramiento productivo	Apoyo a la comercialización e inversiones productivas	Necesario un acuerdo nacional del Presidente con hombres y mujeres del campo para diseñar la política de desarrollo rural: UNORCA Las organizaciones campesinas deben tener un papel importante en la implementación de la Política Pública
ORGANIZACIÓN	Mantiene alto nivel de	Rechazar la LDR es	La visión del

PRODUCTIVA	corporativismo, con una importante exclusión de actores en desventaja. No incluye oportunidades de desarrollo económico y humano sobre actividades no agrícolas Importancia de un desarrollo democrático del sector	un “atentado” a la autonomía legislativa y refleja falta de sensibilidad del PAN sobre problemas sociales	Gobierno Federal es “parcial y empresarial” y no sirve al “movimiento campesino”, le resta fuerza.
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	Incrementa sustancialmente la burocracia y asigna funciones a dependencias duplicando obligaciones y atribuciones		El campo necesita instituciones fuertes para apoyos y créditos para el financiamiento
INTEGRALIDAD Y TERRITORIALIDAD	Mantiene un enfoque limitado al ámbito agropecuario. No incluye acciones de bienestar social, desarrollo de comunitario, desarrollo de capital humano y conservación de recursos naturales		
DEFECTOS EN EL TEXTO DE LA LEY	La ley tiene inconsistencias legales y administrativas Traspasa atribuciones en materia de tratados internacionales	La ley puede ser perfectible posteriormente, ya sea a través de a) reformas inmediatas b) reglamento correspondiente y c) asignación presupuestal y coordinación administrativa	Las incongruencias pueden corregirse una vez que se publique la LDR y se comience a ejecutar: Julián Orozco, Confederación Nacional de Propietarios Rurales

Durante el mes de agosto de 2001, diversas movilizaciones sociales encabezadas por organizaciones campesinas se registraron manifestando la inconformidad social por la desatención y la ineficacia de las autoridades gubernamentales, y el rechazo a la ideología del nuevo partido en el poder. El contenido de estas demandas no sólo se circunscribió al veto presidencial sobre la LDR, a éste se adherían también protestas contra la aplicación del IVA (impuesto al valor agregado) sobre medicinas y alimentos promovida por el nuevo gobierno panista en la propuesta de reforma fiscal.

Poco a poco los actores se fueron pronunciando por la necesidad de conciliar las reformas:

"Se estima en 40 millones la población nacional en condiciones de pobreza, el 60 por ciento se ubica en el campo; la población en extrema pobreza suma 16 millones, de los cuales el 65 por ciento es población rural. Esta situación hace impostergable que la sociedad y el Estado renueven su compromiso con los grupos rurales más desprotegidos...Los diputados de los

distintos partidos debemos trabajar para avanzar (en la LDR)...yo creo que sí lo podemos lograr...hay tiempo suficiente para poder sacar un nuevo documento que incluya toda la infraestructura necesaria en las zonas rurales, desde carreteras, escuelas, hospitales, cultura, y preservación de los recursos naturales, por citar algunas... El objetivo será lograr el consenso de todas las fracciones en ambas Cámaras, señaló, para que el nuevo proyecto sea aprobado por la gran mayoría y por supuesto tomando muy en cuenta las observaciones que pueda hacer el Ejecutivo a través de sus funcionarios."': Chico Goerne Cobián, Secretario de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura⁹⁷

Incluso, se agregó a la ley el término de '*sustentable*' con lo que se imprimió un nuevo enfoque ideológico que redundó en el concepto de integralidad. La discusión de la nueva ley fue encabezada por las comisiones de Desarrollo Rural y Agricultura de la Cámara de Diputados por parte del Poder Legislativo y la SAGARPA por parte del Poder Ejecutivo.

El nuevo Ejecutivo Federal, que en realidad había retomado los argumentos que en el pasado había presentado el PRI para justificar su voto en contra de esta ley, defendió dos puntos que se presentaron como el origen de los conflictos entre actores gubernamentales y políticos.

El primero de ellos fue la discusión en torno a la intervención estatal en la comercialización de los productos agrícolas y la especificidad con que se cuantificaban los montos presupuestales para el sector. El segundo tema en controversia fueron los espacios de participación social, aunque no en sí mismos, sino en la medida que afectaban el rol tradicional de las organizaciones campesinas y su poder de influencia en la definición de los programas públicos para el campo. A lo largo de este proceso, en las diferentes declaraciones oficiales es clara su negativa a considerar a las organizaciones sociales campesinas como únicos interlocutores de la sociedad rural frente al gobierno.

Curiosamente, aunque organizaciones como la CNC reclamaron que el gobierno no las tomara en cuenta en la implementación de sus programas, ninguna de ellas se pronunció contra la apertura de espacios para la participación ciudadana y la promoción del diálogo entre gobierno local y sociedad rural. Heladio Ramírez, dirigente Nacional de la CNC y entonces, Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados apuntó en entrevista radiofónica que:

⁹⁷ Zambrano (2001) 'Prevén Nuevo Marco Rural', *Periódico Reforma*, México, D.F. 21 de marzo de 2001.

“...las organizaciones no las escuchan, son menospreciadas por el prejuicio gobierno... la tesis general del gobierno es no tratar con las organizaciones, sino viene trato individual, tu no puedes desconocer que la organización es básica para poder avanzar, no puedes tratar individualmente a cada campesino porque no terminas nunca, tienes una visión equivocada para poder desarrollarte...”⁹⁸

Contra el corporativismo, la posición del PAN siguió principios ideológicos y económicos diferentes, pero también estuvo sustentada en una estrategia política. Con la eliminación de subsidio a agrupaciones rurales trató de desmantelar los incentivos del sector campesino, el cual se distinguió por ser la principal fuerza electoral del PRI.

Según se expresó, la LDRS intentó ser integral al atender no sólo la actividad agropecuaria, sino también las actividades no agropecuarias (25 millones de personas - 40 por ciento de la población rural- se emplea en estas últimas), mediante asignaciones de recursos directas a proyectos productivos. Asimismo, previó la necesidad de mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales mediante la capacitación de productores, esquemas financieros co-responsables y apoyos a la comercialización. En suma, trató de combatir el clientelismo, al enunciar que los subsidios deberán dirigirse a proyectos productivos y acciones de desarrollo social que garanticen incremento en el ingreso familiar y un mejor nivel de vida de los campesinos.

En otras palabras, el corporativismo de las décadas anteriores, utilizado como principal canal para la asignación de recursos, se estaba enfrentando con las propuestas de nuevos espacios de participación social definidos más por demarcaciones territoriales (municipales, distritales y estatales) que por el tipo de productor (campesino, ejidatario, agricultor, etc), por su actividad productiva (ganado, hortalizar, maíz, frijol, etc) o por su filiación política de sus organizaciones⁹⁹.

Hacia octubre de 2001, la Cámara de Diputados tenía listo el nuevo proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que sustituyó a la iniciativa vetada por el Ejecutivo. La revisión fue realizada con la participación de las Comisiones de

⁹⁸ Entrevista de Dr. Leonardo Curzio con Heladio Ramírez y Cruz López, (CNC), programa radiofónico,

⁹⁹ Esta situación, sin embargo, no cambió con el simple decreto de la LDRS. El 12 de septiembre de 2008, La Jornada del Campo dio a conocer los resultados de una investigación para sobre el empleo de 1,141 millones de pesos asignados a los programas Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP-Organízate) y Formar entre 2003 y 2007. En este análisis se demuestra que el 60% de los recursos fiscales destinados a fortalecer las organizaciones sociales rurales se han asignado a agrupaciones cercanas al PAN y un 30% entre agrupaciones cercanas a la órbita del PRI. (La Jornada del Campo, Suplemento Informativo, No. 12, 12 de septiembre de 2008)

Desarrollo Rural y de Agricultura y Ganadería, así como con la participación del Senado y del Ejecutivo a través de las Secretarías que participan en el sector rural (SAGARPA, SEMARNAT y SEDESOL, entre otras) (Zambrano, 2001). Esta ley recogió un trabajo intenso de elaboración, consulta, análisis y discusión, para llegar a consensos entre diputados federales y locales, senadores, miembros del Ejecutivo Federal, productores del campo, actores del sector privado, instituciones académicas y diversas ONG's.

Al término de este proceso, la nueva ley consiguió la aprobación del Congreso el 23 de octubre de 2001 por mayoría absoluta¹⁰⁰. En la votación de la Cámara de Diputados la Ley de DRS se aprobó con 412 votos a favor y ninguno en contra.

Cuadro No. 11										
Votación del Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable										
Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural										
23 de octubre de 2001										
VOTOS	Total	PRI	PRD	PAN	PT	PVM	PSN	CONV	PAS	INDEP
FAVOR	412	164	42	181	6	13	2	0	2	2
CONTRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ABSTENCION	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AUSENTE	88	45	10	26	2	3	1	1	0	0
TOTAL	500	209	52	207	8	16	3	1	2	2

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados.

Posteriormente, se envió a la Cámara de Senadores en donde fue aprobada el 13 de noviembre de 2001, con 102 votos a favor y el voto en contra de la Senadora Gloria Lavara del PVEM, quien argumentó la falta de instrumentos legales confiables para asegurar un desarrollo verdaderamente sustentable en el país.

Para concluir el proceso legislativo, la Ley se mandó al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y se promulgó el viernes 7 de diciembre de 2001, justo un día antes de terminar el plazo legal para su publicación.

¹⁰⁰ El perredista Silvano Aureoles, quien en un primer momento se había expresado a favor de la movilización social como rechazo a la decisión del Ejecutivo, puntualizó que esta ley "contiene un conjunto de disposiciones con efectos específicos para el mejoramiento de la producción agropecuaria y del capital natural en que se basa y aporta un nuevo diseño institucional para ejecutar el programa especial concurrente que incluye las materias de un desarrollo rural integral" (Reyes y Reyes, 2001).

La nueva LDRS, a diferencia de la iniciativa anterior, consideró de interés público el desarrollo rural y facultó al Estado para intervenir en este sector, en el marco de las libertades ciudadanas, pero con definición de las obligaciones gubernamentales establecidas en la Constitución (artículos 25 y 27). Según las declaraciones del Secretario Javier Usabiaga, la ley anterior ataba de manos a la SAGARPA, al Ejecutivo en general y al mismo Poder Legislativo, ya que, por ejemplo, imponía partidas presupuestales en referencia con el PIB nacional y asignaba una serie de responsabilidades, más allá de las que por ley correspondían a la SAGARPA, con lo que generaba una confusión administrativa en la que fácilmente se incurriría en vacíos y duplicidades administrativos. También se eliminó la obligación para estados y municipios de destinar un porcentaje fijo a los programas agropecuarios. Esta era una medida que directamente afectaba su autonomía de gobierno (Lelo, 2001). En su lugar, se incluyó la declaración sobre la necesidad de una actuación coordinada y concurrente en un marco de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, mediante el establecimiento de convenios entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios (capítulos II y III de la LDRS)

Por otro lado, la LDRS reconoce la necesidad de mantener subsidios para la producción agropecuaria para grandes y medianos productores (LDRS, Artículos 143-153), así como para productores con sistemas de autoconsumo, enunciando *criterios* específicos que deberán ser contemplados en la definición de apoyos económicos y programas de financiamiento rural (LDRS, Artículos 148 y 191). Entre éstos destacan la equidad, compensación de desequilibrios regionales, diferenciación por tipo de productor (ubicación geográfica y nivel de socioeconómico), concurrencia con recursos estatales y municipales, así como de los propios beneficiarios "...a fin de asegurar la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad y multiplicar el efecto del gasto público" (LDRS, artículo 191, fracc.V).

La LDRS define el papel del Estado en los procesos de comercialización y establece que los apoyos serán entregados conforme a reglas de operación definidas por los programas gubernamentales, las cuales deberán observar criterios establecidos. Con la promesa sobre el diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia en la

asignación de recursos, se buscó dejar atrás la ejecución de programas bajo esquemas corporativistas y clientelares¹⁰¹.

A lo largo de este proceso podemos observar que, si bien los problemas del desarrollo rural no se encontraban como prioridad del nuevo gobierno, el contexto político lo obligó a tomar cartas en el asunto respondiendo estratégicamente: crear un ordenamiento para el desarrollo rural, sin comprometer el modelo económico (neoliberalismo) ni los recursos legales, administrativos y financieros del gobierno actual, además de debilitar la posición de las grandes organizaciones corporativas del sector como canales únicos de la participación de la sociedad rural.

La introducción de este modelo de gobierno participativo consumió largas discusiones entre los actores sobre la descentralización de recursos y decisiones. El primero hacia el interior de la propia estructura del gobierno federal, en tanto que el segundo se dividió entre los actores políticos, incluyendo a los gobernadores de entidades federativas y presidentes municipales, por un lado, y representantes de las organizaciones productivas y sociales.

c) Las bases para el consenso sobre la LDRS

Hemos señalado que durante el proceso, la SAGARPA fue la dependencia responsable por parte del Ejecutivo Federal. Su propósito fue crear una ley de desarrollo rural sustentable que se adecuara a la realidad del marco institucional y organizacional de la Administración Pública Federal. Siendo que la primera versión comprometía las actuales capacidades del gobierno, además de ser contraria a la ideología liberal del PAN y al modelo neoliberal, el Ejecutivo se erigió como interlocutor principal en el diálogo con los diferentes actores del contexto político.

Los actores involucrados en este diálogo presentaban una naturaleza diversa que puede clasificarse como sigue: por un lado, la SAGARPA requería coordinarse con los actores

¹⁰¹ La LDRS señala en el artículo 74 fracción IV, que los apoyos multianuales deberán operar con “transparencia mediante la difusión de las reglas para su acceso y la publicación de los montos y el tipo de apoyo por beneficiario”. Asimismo el artículo 191 señala que los apoyos que se otorguen a los productores para impulsar la productividad y el desarrollo de actividades agropecuarias y la creación y consolidación de empresas rurales deben observar los criterios de certidumbre en su temporalidad, compensar desequilibrios regionales e internacionales, precisión en la definición de beneficiario, atención a la demanda, concurrencia de recursos, transparencia y corresponsabilidad entre productores e instituciones. En relación con los mecanismos de rendición de cuentas, la LDRS no hace mención explícita sobre éstos ni concede facultades vinculatorias. Sin embargo, de acuerdo con el Ing. Antonio Ruiz, se espera que los Consejos Municipales, Distritales y Estatales, funcionen como mecanismos de control social, mismos que se accionarán a través de la interacción constante entre sociedad civil y actores gubernamentales.

gubernamentales representantes de agencias federales involucradas en el desarrollo rural para lograr acuerdos que dieran como resultado un programa de atención integral para las comunidades rurales. Por otro lado, se encontraba el conjunto de actores políticos con influencia en el proceso legislativo: diputados, senadores y gobernadores estatales. Su preocupación principal giraba en torno a la distribución de poder de decisión y a los beneficios electorales que se pudieran derivar del nuevo marco legal.

Finalmente, encontramos a las organizaciones sociales y corporativas que buscaban influir en el diseño de la LDRS a través de los actores políticos para conseguir una distribución de poder y de recursos que conviniera a sus intereses, o, en su defecto, para solucionar los problemas estructurales del campo.

Retomando la explicación del Ing. Antonio Ruiz, el consenso obtenido por esta LDRS se logra, finalmente, manejando un concepto de desarrollo rural, más allá del fomento agropecuario. Primero, se introduce el concepto de territorialidad que obliga a reconocer la dispersión y la diversidad entre las distintas regiones que conforman el territorio, lo que implicó el reconocimiento de la necesidad de generar soluciones únicas adecuadas a las condiciones específicas de cada región o municipios. En este punto, se traslada la capacidad de decisión a los actores locales para planear acciones orientadas al desarrollo rural, con esto se debilita el enfoque centralista de un Estado interventor en los procesos de desarrollo. Sin embargo, en el texto de la ley prevalecen dos aspectos que pueden impedir el cambio en el actual *statu quo*: por un lado, la definición de atribuciones no sanciona la intervención del gobierno federal, misma que permanece sin cambio en el artículo 27 Constitucional; por el otro, el modelo que se estructura en la LDRS contempla la posibilidad, *más no la obligación*, de que las distintas agencias federales integren en el diseño e implementación de sus programas públicos la participación social canalizada a través de los espacios socio-estatales que crea la Ley y modifiquen la dinámica de sus relaciones intergubernamentales. De hecho, este segundo punto, está directamente relacionado con la distribución de recursos, con el '*poder hacer*', es decir, con la posibilidad de llevar a cabo las acciones derivadas de la planeación local.

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

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

La construcción conceptual que se logra en la redacción de la ley integrando estas cuatro dimensiones, mantiene un nivel de generalidad que otorga una gran flexibilidad para la creación de instrumentos a la medida de las necesidades de cada región o municipio. En este sentido, la ley mantiene un carácter enunciativo sobre las obligaciones de Estado, que consigue el respaldo de todos los actores, facilitando su aprobación por unanimidad.

Por otro lado, la integralidad de la política se sustentó también en la coordinación intersectorial de las dependencias del Ejecutivo Federal, sin modificar las atribuciones y los ámbitos de acción de cada una, y en la posibilidad de llevar a cabo una planeación integral para el desarrollo rural a nivel municipal, regional y estatal abriendo espacios de participación para los actores de la sociedad rural. Esta planeación, idealmente debe abarcar los cuatro ejes estratégicos de la ley: económico, social, ambiental y fortalecimiento del capital social y humano.

Sin embargo, estos elementos, que en conjunto constituyeron la base del consenso entre los diferentes actores, como se verá en la siguiente sección, en realidad quedan sujetos a prueba en el proceso de implementación. La colaboración y coordinación entre actores no surge de manera espontánea ni se genera a partir de un mandato expreso. Hace falta dirección, liderazgo y capacitación de los actores para intervenir en un diálogo constructivo con los actores relevantes en términos de igualdad, asegurando que los proyectos de corto plazo se inserten en objetivos de largo plazo (Radin, et.al. 1996)

3. El diseño institucional de la LDRS: coordinación institucional y participación

Así, a la aprobación de la ley, sigue el problema de su instrumentación. Lograr programas de acción integrales para el desarrollo rural, bajo el modelo propuesto por la LDRS, requiere necesariamente de un singular esfuerzo de coordinación entre las

diferentes agencias que llevan a cabo acciones en el ámbito rural. Esto ha sido origen de diversos conflictos derivados de los principios descentralizadores y los “mandatos” sobre la necesidad de coordinación contenida en la ley. Con los procesos de descentralización, en el Gobierno Federal se inicia un juego de enorme fricciones, tensiones y altos niveles de incertidumbre, pues existen muchas fuerzas resistentes dentro de sus estructuras, con los diferentes niveles de gobierno y, por supuesto, con los actores sociales y productivos.

Frente a estos desafíos, la LDRS, en concordancia con el ETDR, sostiene como supuestos básicos del desarrollo rural los siguientes:

1. La promoción del desarrollo rural es un proceso que debe considerar la dispersión y las diferencias territoriales entre regiones.
2. Se debe promover la descentralización de las decisiones hacia los gobiernos municipales: agentes promotores de desarrollo.
3. La toma de decisiones sobre inversión pública, local y regional, debe surgir de procesos de planeación participativa en abiertos a la participación social activa, informada y propositiva.
4. La integralidad del desarrollo rural debe abarcar la dimensión económica, la dimensión ambiental (capital físico) y la dimensión humana (capital social y humano).
5. La colaboración interinstitucional e intergubernamental es necesaria para llevar a cabo las acciones adecuadas al contexto de cada entidad federativa, región, municipio o comunidad.

El escenario ideal bajo este marco legal sería que, en el futuro, el ejercicio del presupuesto público pueda realizarse con base en la planeación municipal y/o regional (demanda), y reducir considerablemente el presupuesto ejercido a través de programas sectoriales y productivos (oferta).

Con lo anterior, el cambio fundamental que propone la LDRS como política pública es el considerar la necesidad de definir una estrategia integral de acción desde los territorios rurales, formulada de abajo hacia arriba, donde los productores sean sujetos de su propio desarrollo y capaces de articular la demanda de recursos de acuerdo con sus necesidades de bienes públicos y servicios básicos, así como con las condiciones biofísicas de sus recursos naturales (capital económico, físico, humano y social). La integralidad, en cada caso, dependerá de la coordinación interinstitucional (vertical) en cuanto a la asignación de recursos necesarios para el desarrollo atendiendo la dimensión temporal y espacial de los planes locales.

En este modelo es indispensable la promoción del diálogo entre gobiernos locales y sociedad rural, así como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren transparencia en el uso de los recursos y promuevan corresponsabilidad entre los actores. Pero sin duda, el principal componente es el empoderamiento de ciudadanos, organizaciones locales y sector privado para participar activamente en los espacios formales que para tal efecto han sido creados y para lograr, eventualmente, la consolidación de la sociedad civil en el campo. En este sentido, el funcionamiento del modelo propuesto depende decisivamente, de un ambiente que impulse la participación activa de la sociedad informada y capaz de aprender colectivamente para aprovechar oportunidades, promover la innovación y la adaptabilidad de las nuevas prácticas y tecnologías.

a) Coordinación institucional para una implementación integral de acciones

Al reconocer que las acciones del desarrollo rural deben considerar la dispersión de los asentamientos humanos y la diversidad de los territorios rurales, se da por sentado que cada territorio necesita recursos para diferentes acciones y en proporciones disímiles. Esta diferencia respecto a los modelos tradicionales, establece la necesidad de avanzar más allá de las necesidades productivas de campesinos y comunidades marginadas. La LDRS incorpora, entre otros, temas de fomento económico, regulación e inspección sanitaria, sustentabilidad en la producción, bienestar social, información económica agropecuaria, financiamiento rural, apoyo a la comercialización, así como capacitación, asistencia técnica y organización social y económica de los actores rurales. Por su naturaleza, éstos son temas que incluyen a todos los tipos de productor (campesinos, agricultores y productores agroindustriales, privados o sociales, etc.) aunque en diferentes grados y alcances. En consecuencia, a la visión sectorial se antepone la necesidad de una visión multisectorial, susceptible de atender la problemática regional con flexibilidad y oportunidad. Con el propósito de promover tal coordinación la LDRS crea dos mecanismos: el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

El PEC pretende ser una estrategia que se integra a partir de un conjunto de Programas Sectoriales orientados a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina condiciones de bienestar social que faciliten su participación e

incorporación al desarrollo nacional (Cuadro No. 12)¹⁰². En él se otorga prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.¹⁰³ Las asignaciones presupuestales anuales para la ejecución del PEC deberán incluirse anualmente en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

En principio, con el PEC se trata de incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones de la administración pública para el desarrollo rural y evitar la dispersión de esfuerzos y recursos destinados al campo. Su elaboración es responsabilidad de la CIDRS tomando en consideración las propuestas de las organizaciones que integran el Consejo Mexicano de DRS, así como las sugerencias de las entidades federativas y los compromisos derivados de los convenios de coordinación que existan entre éstas y el Gobierno Federal. Lo realmente *innovador* del PEC reside, básicamente en la identificación de la oferta de instrumentos, en un solo documento, que son necesarios para inducir el desarrollo rural. Con ello, trata de abrir la posibilidad de utilizar los programas concurrente y armónicamente. Sin embargo, en el PEC aún se observa una organización vertical de la burocracia especializada por áreas de trabajo y no existe una definición de áreas prioritarias que sirva de referente para la toma de decisiones en torno a acciones integrales. No basta que existan los programas, es necesario establecer espacios, tiempos y cantidades para obtener, un proceso armónico y resultados concretos.

¹⁰² Ver el Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable (2007-2012) (CIDRS, 2007).

¹⁰³ La LDRS determina estas obligaciones para el PEC a lo largo de su capitulo, específicamente en los siguientes: Artículo 2, fracción XXIII; Artículo 14; Artículo 15 fracciones X y XII; Artículo 23 párrafo 4º; así como en el Capítulo XV (Artículos 154-163) en el que se introducen norma en relación con el bienestar social y la atención prioritaria a las Zonas Marginadas.

El segundo mecanismo es la CIDRS, un cuerpo colegiado de la Administración Pública Federal, cuyo propósito es lograr la coordinación de acciones y programas de las diferentes agencias con impacto en el ámbito rural¹⁰⁴. Esta comisión está integrada por los titulares de cada dependencia y sus suplentes serán los subsecretarios que tengan mayor relación con los asuntos de desarrollo rural.

Un tercer mecanismo de coordinación es el establecimiento de nueve sistemas y seis servicios nacionales (Cuadro No. 13). Cada uno de ellos coordina las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas que participan de acuerdo con sus atribuciones y competencias, con el propósito de atender aspectos específicos necesarios para el desarrollo rural. El artículo 22 señala que la CIDRS, en concertación con las dependencias y con los sectores privado y social, aprovechará las capacidades institucionales de éstos y las propias de las estructuras administrativas que le asigna su reglamento, para integrar los sistemas y servicios especializados. La CIDRS, con la participación del Consejo Mexicano será responsable de determinar los lineamientos para su operación y definición de integrantes.

CUADRO No. 13	
SISTEMAS Y SERVICIOS NACIONALES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE CONTEMPLADOS EN LA LDRS	
Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el DRS	Sistema Nacional de Bienestar Social Rural
Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral	Sistema Nacional de Información para del DRS
Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural	Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria
Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales	Sistema Nacional de Financiamiento Rural
Sistema Nacional de Apoyo a los Programas de Fomento al DRS	Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
Servicio Nacional de Registro Agropecuario	Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural

¹⁰⁴ En la CIDRS participan 17 ramos administrativos: SAGARPA, SE, SEMARNAT, SHCP, SCT, SSalud, SEDESOL, SRA, SEP, SENERG, SEGOB, SRelaciones Exteriores, STPS, SECTUR, IMSS, Tribunales Agrarios y la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

Con lo anterior, se acepta que el desarrollo rural es un problema que compete al Estado Mexicano y se expresa la necesidad de colaboración de todas las agencias de la administración pública federal cuyos programas tienen impacto en el campo, en colaboración con los gobiernos subnacionales y los actores productivos.

La SAGARPA se erige como agencia coordinadora de los distintos esfuerzos del Gobierno Federal involucrados en el desarrollo rural, pero sin extender sus atribuciones, responsabilidades y presupuesto, más allá del ámbito productivo. Es decir, se mantiene la división sectorial del trabajo y la fragmentación administrativa.

Sin embargo, la LDRS establece que las acciones previstas en el PEC se realizarán de acuerdo con la competencia que confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, a cada dependencia. En consecuencia, no hay posibilidad de evaluar resultados ni medir el impacto de sus componentes en términos globales o al menos territoriales,¹⁰⁵ sólo por acciones a nivel sectorial. Finalmente, el documento carece de mecanismos reales para sancionar la “rebeldía” de las agencias, más allá de la prioridad definida por el Ejecutivo Federal. En este sentido, el PEC resulta ser un instrumento que tiene la virtud de enunciar todos los programas existentes para el ámbito rural. Del mismo modo, el presupuesto incluido en el Proyecto de Egresos de la Federación presenta el monto de los recursos que se destinarán a acciones en el ámbito rural, sumando los recursos asignados a cada dependencia, para eventualmente, exponer la cifra agregada de los recursos destinados al campo. No hay metas coordinadas ni compromisos expresados, cada dependencia actúa según la naturaleza de sus objetivos, atribuciones formales y capacidades institucionales. En otras palabras, el PEC es una simple ilusión óptica, incapaz de generar soluciones integrales para el desarrollo rural a nivel local.

Entonces, si éste es el modelo que propone la ley, cabe preguntarnos por qué sólo SAGARPA municipaliza la ejecución de sus programas y por qué sólo lo hace con el Programa de Desarrollo Rural de *Alianza para el Campo*, el cual representa un porcentaje mínimo dentro de su presupuesto.

Las razones de lo anterior se encuentran en tensiones de tres tipos. Por un lado, encontramos la tensión entre la oferta de programas y la demanda sin solución:

¹⁰⁵ Un primer esfuerzo para evaluar el impacto del PEC territorialmente fue realizado para el ejercicio 2007 por Héctor Robles del Centro de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria de la Cámara de Diputados (Robles, 2009)

“...en ciertas regiones o estados el vector es así (de la demanda a la oferta) hay mucha mayor capacidad de conceptualización local de articulación de demanda, y hay otras regiones en las que el vector es así (de la oferta hacia la demanda), y hay regiones donde el gobierno federal se vuelca con todas sus hipótesis de burócrata central avasallando las capacidades locales. Conceptualmente esto funciona, pero en la práctica, en la realidad no es tan claro...” (Ruiz, 2009).

La segunda tensión se da ante la necesidad de colaboración y articulación de las acciones a nivel institucional, lo cual depende, por un lado, del grado de flexibilidad o rigidez administrativa de las agencias públicas y de la forma en que planean y deciden cambios en sus presupuestos atendiendo objetivos, prioridades y compromisos; y, por otro lado, de la voluntad política para actuar coordinadamente, lo cual está sujeto a intereses y proyectos individuales que suelen consolidarse como estrategias de cada sector.

Finalmente, una tercera forma de tensión, más relacionada con la pregunta que nos ocupa, es la que se deriva de la resistencia a la descentralización al interior de la administración pública federal. Aun cuando la ley señala que los distintos programas sectoriales deben ser ejercidos considerando la planeación de los consejos municipales (LDRS, Art. 26) y que “los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos (...) que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan” (LDRS, art.29), ha sido prácticamente imposible empatar las instancias de participación con las instancias especializadas en el diseño de los programas públicos sectoriales.

En este sentido, hay una resistencia evidente a descentralizar recursos hacia estados y municipios y, en la práctica, se desconocen los esfuerzos de planeación que pudieran emerger de las instancias municipales. Las dependencias se limitan a presentar sus programas y, dado que en México el presupuesto se define por programas y no por políticas, la rigidez en el manejo de los recursos impide comprometerse en acciones coordinadas en el tiempo y en el espacio. Frente a esta situación, el Subsecretario de Desarrollo Rural de la SAGARPA señala que:

“El supuesto es que a partir de la ley hay una energía, ya en marcha, que no se va a detener...cualquier proceso de descentralización siempre tiene dos constantes, la primera es que

es irreversible una vez que lo hechas a andar implicaría un gasto enorme, en lo político, querer dar marcha atrás y la segunda que es la otra constante, es que son de una enorme fricción, muy tensionantes...Es un juego de tensiones humanas, y hay que asumirlo porque distribuye poderes, y en la redistribución del poder siempre hay tensión y eso es inevitable”

Como resultado de lo anterior, las entidades federativas, a través de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) (2007), denunciaron la multiplicidad de instancias de participación social que se crean al interior de cada demarcación política para atender las prioridades nacionales (combate a la pobreza, elevación de la calidad de vida, protección del medioambiente, conservación del agua, preservación de la biodiversidad, incremento en la producción e incursión competitiva en los mercados). Dado que todos estos esfuerzos no encuentran espacios de convergencia, al final se continúa con un proceso de diseño sectorial de programas públicos, cuya implementación se realiza de forma dispersa, con base en diferentes interpretaciones de lo que sucede en el territorio nacional. La propuesta de la CONAGO es que los estados tengan la facultad para definir los ámbitos de planeación territorial y acordar un solo modelo de atención integral para la atención del sector rural, capaz de fortalecer la convergencia interinstitucional de los tres órdenes del gobierno.

Sin embargo, para que este juego sea relativamente justo, es necesario asegurar un ambiente democrático, de libertad de expresión y de acceso a la información pública, así como una demanda tangible y real de participación social. En la medida que se consoliden las capacidades locales se esperaría que los procesos alcancen mayor institucionalización y puedan esquivar e incluso, eliminar los obstáculos estructurales a futuro (a través de la reelección de los poderes locales, movilidad de funcionarios municipales, etc).

El modelo resulta adecuado enunciándolo normativamente (Figura No.1). pero su aplicación está sujeta a la práctica, en donde las relaciones de poder, los recursos y las capacidades son disímiles entre los actores. Estas relaciones configurarán dos tipos de redes interdependientes: redes interorganizacionales entre las dependencias de gobierno y redes intergubernamentales entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y locales. De este modo, la colaboración y la coordinación como condición básica para el funcionamiento del modelo, es un escenario que dependerá de diversos factores, desde los recursos, las capacidades institucionales y la voluntad política hasta la gravedad del problema, la expresión de las demandas y la fuerza de estas demandas. Si la

participación social es el segundo elemento del diseño que es lo que la LDRS propone para canalizarla y activarla. Este es el tema de la siguiente sección.

b) Participación de la sociedad rural: Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

A lo largo del texto de la LDRS es evidente el énfasis en la participación de los actores de la sociedad rural a través de las diversas estructuras formales que se crean como canales de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno y los actores sociales. Su creación obedece a la aplicación de los principios de federalismo y descentralización que promueve la ley e impone criterios mínimos para su integración con base en la promoción de los valores democráticos. Señala que estos consejos serán instancias para propiciar el diálogo entre actores gubernamentales y sociales

“...productores y demás agentes de la sociedad rural [representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural], de tal manera que puedan involucrarse en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable” (LDRS, Artículo 24)

Para impulsarlos, se reserva al Gobierno Federal la posibilidad de condicionar la implementación de programas públicos a la existencia de estos espacios de participación, aunque mantiene la posibilidad de que existan otros espacios, según los objetivos y necesidades de cada programa sectorial:

“Los convenios que celebre la Secretaría con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento.” (LDRS, Artículo.24)

“El Gobierno Federal, celebrará con los gobiernos de las entidades federativas con la participación de los consejos estatales correspondientes, los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales... Los convenios a que se refiere este capítulo establecerán los lineamientos conforme a los cuales las entidades federativas realizarán las actividades y dictarán las disposiciones necesarias para cumplir los objetivos y metas del Programa Sectorial. (LDRS Artículo 27, 2º párrafo)

Estas instancias de participación social para la discusión y deliberación de las alternativas de solución para los problemas del campo son enunciadas por la LDRS. Las especificaciones de su integración se establecen en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados (Cuadro No. 14) y algunas de sus funciones se precisan en las reglas de operación del programa correspondiente. Hasta ahora, sólo las reglas de operación de *Alianza para el Campo* les define funciones en torno al ejercicio del PDR. Estas instancias son:

- a) **Consejo Mexicano para el DRS.** Es una instancia consultiva del Gobierno Federal, incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Es presidido por el titular de la SAGARPA y el Subsecretario de Desarrollo Rural como Secretario Técnico.
- b) **Comités Sistema-Producto**¹⁰⁶. Instancia que agrupa a los actores que intervienen en una misma cadena productiva. Sus representantes participan como miembros del Consejo Mexicano. Existe un comité por cada producto básico o estratégico según la LDRS. Dentro de éste espacio se integran los Comités de Sistema Producto. Su objetivo es planear y mejorar la productividad y la rentabilidad de las cadenas productivas mediante programas agroindustriales y de expansión de mercados, producción por contrato, asociaciones estratégicas e instrumentos de regulación.
- c) **Consejos Estatales para el DRS.** Son instancias consultivas de los gobiernos estatales en los que se lleva a cabo la concertación entre los diferentes actores, sus intereses y actividades, para definir la planeación estatal del desarrollo rural, articulando los proyectos solicitados y propuestos por las diferentes regiones de cada entidad. Son presididos por el gobernador de cada entidad federativa. En caso de alguna contingencia, la presidencia puede recaer en el Delegado de la SAGARPA o en el funcionario que determine el Ejecutivo Estatal.
- d) **Consejos Distritales para el DRS.** Son órganos colegiados de los DDR, los cuales son la base territorial para la operación de los diferentes programas públicos federales que componen el PEC. Pueden ser presididos por el representante de la SAGARPA en el estado (Delegado), por un funcionario designado por el gobierno estatal o por el titular del DDR.

¹⁰⁶ Sistema-producto es el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

- e) **Consejos Municipales para el DRS.** Estos consejos tienen como principal atribución la definición de necesidades de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales y proponer la planeación territorial para el DRS, atendiendo a las condiciones biofísicas y socioeconómicas dentro de la demarcación municipal, en correspondencia con la dinámica regional delimitada al interior de los Distritos de Desarrollo Rural. Pueden ser presididos por el Presidente Municipal, Delegado de la SAGARPA en la entidad, por un funcionario nombrado por el gobierno del estado o el titular del DDR al que pertenezca el municipio.

Cuadro No. 14

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

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

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

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

La LDRS señala que la integración de los consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y que en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos que sean convocadas, tal como sucede en el Consejo Mexicano¹⁰⁷. Asimismo, establece que los consejos estatales, distritales y municipales se regirán por estatutos que acuerden el Gobierno Federal y las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales en la materia.

En oposición con la tradición mexicana de las políticas públicas en las que se manifiesta un desprecio por las capacidades locales, este modelo propone como punto de partida el conocimiento local, en una lógica que inicia con el reconocimiento de los habitantes de las comunidades rurales como los agentes que mejor conocen sus recursos y que tienen capacidad para definir el producto esperado, así como el incentivo natural de actuar correctamente, en el conocimiento de que las decisiones y acciones tienen un impacto directo en sus condiciones de vida.

Sin embargo, este *reconocimiento* puede ser cuestionado en la medida que la LDRS no menciona un mecanismo de comunicación concreto hacia los foros estatales y nacionales, de tal manera que se anula la posibilidad de que sus voces expresen las necesidades de convergencia entre las diferentes políticas públicas que intervienen en el desarrollo rural (Figura No. 1). Por lo tanto, creemos que, al adolecer de canales de comunicación apropiados, se mantiene la escisión entre la planeación territorial y presupuestación realizada por las agencias federales, lo cual se traduce nuevamente en políticas dispersas y desarticulación de acciones. Es decir, el esfuerzo de planeación de abajo hacia arriba, en realidad no alcanza ‘el arriba’, permaneciendo la brecha entre la oferta de programas públicos y la demanda local de acciones para el desarrollo rural.

Por otro lado, la ley no señala una correspondencia con los instrumentos e instancias de planeación formalmente reconocidos a nivel estatal y municipal (Figura No.1). El sentido común indica que esto sería un procedimiento lógico pero frente a los diversos escenarios institucionales y políticos en cada municipio, el sentido común puede no ser una constante: ¿realmente existe un interés en los gobiernos locales de promover el desarrollo rural, cuando estas atribuciones tradicionalmente se han concentrado a nivel federal? El Ing. Ruiz (2009) comenta:

¹⁰⁷ De acuerdo con el Reglamento Interior del Consejo Mexicano de DRS (DOF, 14/07/2008) se prevé la participación de un Senador y un Diputado designados por las Comisiones del Sector Rural de ambas Cámaras quienes podrán asistir como invitados permanentes con voz, pero sin voto.

“En los municipios, una vez que se crean los consejos le metes a quien esté, al alcalde, una cuña que inevitablemente le pondrá la agenda de lo rural (en frente)... muy molestas para algunos... pero para otros son bisagras a través de las cuales pueden potencializar lo que están haciendo”.

Efectivamente, esto resulta cierto cuando los consejos municipales constituyen una fuerza social capaz de influir en las decisiones de políticas locales. De otro modo, la función de los Consejos Municipales se reducirá al de un instrumento operador de la implementación de programas federales y, en el mejor de los casos, legitimador de las decisiones locales de gobierno. Cuando los actores más rezagados permanecen inmersos en relaciones asimétricas frente a las autoridades de gobierno locales, estatales y federales se abren posibilidades para la creación y recreación de modelos clientelares y formas tradicionales de control político en el sector rural, especialmente para el gobierno federal representado en las autoridades distritales y, dependiendo del nivel de descentralización alcanzado, para los gobiernos estatales y municipales.

Como actor promotor de este modelo, Antonio Ruiz (2009) reconoce que, sin duda, los consejos pueden adoptar esquemas viciados por prácticas no deseables. Sin embargo enfatiza la participación social como un mecanismo de control, cuya efectividad depende del empoderamiento alcanzado por los actores locales:

“También puedes encontrar consejos imperfectos que se convierten en el club de amigos del alcalde que los manipula políticamente y los utiliza como un validador y distribuidor de apoyos y clientelas y una especie de corporativización en corto y chiquita, sin embargo en esos niveles locales ocurren pero son más fáciles de autorregular, porque por lo menos (en su interior), la gente se observa y está consciente de ello”

Así, la meta es conseguir que los consejos se conviertan en amortiguadores en el relevo trianual de los gobiernos, eliminando las posibilidades de que un nuevo alcalde se reinvente un programa diferente para el campo:

“el CMDRS te sirve como un amortiguador, como un buffer para que estos bandazos no se den... el nuevo alcalde no puede reinventar todo, hay un plan, una visión a tantos años, hemos identificado estas prioridades, no puede tirar todo a la basura”

Observamos entonces que el principal elemento en el que se basa el buen funcionamiento de los consejos, en términos del ETDR, es la participación de la sociedad activa, informada y propositiva que, al mismo tiempo que supone un mayor conocimiento local sobre lo que se tiene y lo que se quiere lograr, puede ejercer una función de *control social*.

En consecuencia, el principal desafío que encuentra esta ley es la construcción de actores sociales, con capacidad para participar, para interpretar y enriquecer la información en la toma de decisiones, pero también con interés en evaluar y controlar las decisiones públicas; lo que implica *tener* la capacidad para llevar a cabo acciones vinculatorias entre hechos, resultados y responsables.

En este modelo, el problema de desarrollo rural se plantea entonces como un problema de organización social no sólo para la producción, sino también para la generación de bienes y servicios públicos a través de una dinámica colectiva. Por lo tanto, se presenta la necesidad de incrementar las capacidades autogestivas de los actores para definir y exigir sus necesidades de inversión e infraestructura. En teoría, de su funcionamiento y apropiado desempeño depende, tanto la posibilidad de articular los diferentes programas públicos a nivel territorial, como la promoción de la coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Acorde con los conceptos de territorialidad e integralidad, se asume que, el reto que impone la LDRS es promover la organización social y, específicamente, la “asociatividad de los productores”, para encontrar soluciones a problemas colectivos de infraestructura, de capacidades técnicas y de deterioro en los recursos naturales.

El énfasis de esta política debería radicar, por lo tanto, en el uso y fortalecimiento o creación del capital social. Sin embargo, es evidente que en la LDRS los temas sobre Bienestar Social (Capítulo XV, 10 artículos), Sustentabilidad de los sistemas ganaderos y agrícolas de producción (Capítulo XVI 14 artículos) y el fomento a empresas rurales con actividades no agropecuarias, se encuentran sólo incipientemente desarrollados. Esto es, en gran medida, una consecuencia de la fragmentación administrativa que alcanza el nivel conceptual de la Ley, así como un reconocimiento implícito de que las atribuciones y presupuestos que deben ser dirigidos hacia estos fines escapan del ámbito de acción de la SAGARPA, aun cuando ésta se constituye en el eje operativo para la coordinación interinstitucional¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Un ejemplo de esta situación es el hecho de que, si bien la LDRS invoca la sustentabilidad, únicamente señala criterios y líneas generales de acción, sin que alguno de sus artículos se convierten en mandatos con carácter vinculatorio. En su lugar, se observa que su observación depende de factores diversos que van, desde las atribuciones propias de la SEMARNAT, la CNA y la PROFEPA como autoridades en materia ambiental, hasta las capacidades de los productores para conocer y adquirir nuevas tecnologías, o para obtener el financiamiento que les permita llevar a cabo actividades de restauración y/o conservación. Así, en el trayecto que va de la norma al cumplimiento se desvanece la responsabilidad legal, tanto de quienes la deben hacer cumplir, como de los que la deben acatar.

Efectivamente, en la LDRS se observa una preocupación por empoderar a los productores rurales, agricultores y campesinos, y hacerlos partícipes de las decisiones públicas que impactan el desarrollo rural de sus localidades, pero se pronuncia débilmente por construir las condiciones que permitan el surgimiento de una “ciudadanía rural”, que realmente permita a los campesinos participar activamente y de manera informada en los asuntos públicos. Es decir, asegurar institucionalmente el derecho a ejercer sus derechos de seguridad social eficaz, educación de calidad, infraestructura social y productiva; y sobre todo a una participación plural, en la que sus productos (agropecuarios y ambientales) sean valorados y sus demandas sean atendidas.

Independientemente de lo anterior, la LDRS se apuesta a la reconstrucción organizativa de los ejidos, de las comunidades y de los productores en general, la mayoría de las veces como *insumo* y más que como *producto*. En suma, se orienta hacia una integración organizada de la sociedad local que pueda llegar a la concertación de acciones mediante la cooperación de los actores involucrados en temas productivos, de bienestar y medio ambiente. En su lectura, se da por sentado la existencia de fuertes relaciones de confianza y capacidad asociativa entre los actores locales para trabajar colectivamente en alternativas de solución a los problemas de desarrollo en el ámbito rural y, eventualmente, propone algunos mecanismos para consolidar este capital social e incrementar el capital humano.

Entre dichos mecanismos encontramos los apoyos a la organización y consolidación de empresas rurales (LDRS, Capítulo VII), la creación de sistemas de información y los programas de capacitación para incrementar las habilidades técnicas y las capacidades organizativas de los productores a nivel territorial. Éstos están orientados a construir un “actor social rural” que, idealmente sea capaz de organizarse, realizar diagnósticos sobre sus problemas de desarrollo, definir estrategias de acción y acceder a los recursos necesarios para lograrlo¹⁰⁹.

¹⁰⁹ La LDRS establece que los apoyos económicos deberán ser entregados directamente a los productores o a proyectos productivos de organizaciones económicas pero atendiendo criterios de eficiencia y eficacia de los proyectos. Asimismo, indica que los recursos no serán canalizados a través de las organizaciones sociales ni serán asignados a partir de su número de afiliados. Deja abierta la posibilidad de entregar recursos para consolidar la organización social de los productores en función de los programas de actividades en sus proyectos productivos y de desarrollo social, evaluados por la instancia gubernamental que corresponda (LDRS, Artículo 148). Este tema se inserta en el Capítulo XIV de la LDRS: De la organización económica y los sistemas productos (Arts. 143-153).

La creación del Consejo Mexicano para el DRS tuvo el incentivo político que se origina en una necesidad de diálogo entre las organizaciones económicas y sociales con las autoridades del gobierno federal, además del compromiso de su constitución dentro de los seis primeros meses posteriores a la publicación de la LDRS (Artículo 7° Transitorio). Los Consejos Estatales para el DRS, heredaron la estructura de los Consejos Estatales Agropecuarios constituidos desde 1996, como condición del Programa *Alianza para el Campo* para acceder a los recursos federalizados. En consecuencia, su integración puede ser diferente a la señalada en la Ley.

En el caso de los Consejos Municipales, el mandato de la LDRS sobre su constitución no fue suficiente. Los primeros CMDRS se crean entre 2003 y 2004,¹¹⁰ aunque muchos de ellos se consiguieron a través de extensionistas que utilizaron prácticas de simulación, sólo para cubrir la meta estimada por la SAGARPA (Toledo, 2005). Según el estudio de Carlos Toledo Manzur, es hasta 2004 cuando se detona el surgimiento de estos espacios socio-estatales como resultado de la municipalización del Programa de Desarrollo Rural. Fue en este año, cuando se establecieron las bases para la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural de *Alianza Para el Campo*, para lo cual se modificaron las reglas de operación del programa y los convenios de coordinación con las entidades federativas¹¹¹.

Para su implementación se acordó con los estados que al menos el 50% de los recursos del PDR se operaran a través de los municipios. Para acceder a estos recursos los municipios debían contar con el CMDRS, una oficina responsable del Desarrollo Rural en el municipio y su plan de DRS. Así se promovió la formación de los CMDRS y se contrataron coordinadores municipales como facilitadores de procesos de planeación participativa para elaborar los Planes Municipales. Sin embargo, el incentivo principal que logró reunir a los Consejos, probablemente aun en contra de la voluntad del gobierno municipal, fue la existencia de recursos, mismos que podrían ser destinados a proyectos aprobados en el seno de las sesiones de los CMDRS.

Así, la implementación del PDR en su operación municipalizada generó varios incentivos a la formación de los CMDRS. Primero, la contratación de coordinadores

¹¹⁰ Entre 2003 y 2004 se contrataron 1,420 coordinadores municipales y se constituyeron 2,110 consejos municipales (86%).

¹¹¹ Durante el ejercicio fiscal 2004, el PDR contó con un presupuesto de \$1,015 millones de pesos. Entonces, se firmaron convenios con 16 estados y se inició la operación municipalizada en 658 municipios (Toledo, 2005).

municipales como facilitadores y promotores que impulsan el proceso de diagnóstico y planeación participativa en el municipio. Segundo, el Consejo en sí mismo como condición para que los municipios pudieran adoptar la primera modalidad. Y tercero, la transferencia al Consejo de la capacidad de decisión sobre los recursos del PDR. Esto último, abre una importante discusión sobre la representatividad y la integración de los CMDRS que llevan a la necesidad de fortalecer la participación de representantes comunitarios y productivos (SAGARPA, 2005:13-14).

4. Consideraciones parciales

A lo largo de este capítulo, confirmamos la importancia de preguntarse por qué esta política, que aspira a la atención integral de cada territorio, en concreto, sólo se municipaliza a través de la implementación del PDR de la SAGARPA, el cual, constituye un porcentaje relativamente pequeño frente al total de los recursos que se anuncia como gasto destinado a acciones para el desarrollo rural.

Observamos que la LDR es un producto surgido de una coyuntura política y no necesariamente con el propósito de resolver los problemas del campo desde su origen. En este proceso dos ideologías fueron enfrentadas: una empresarial y otra paternalista; en tanto que perspectivas consiguieron complementarse en el concepto integralidad (fomento agrícola y bienestar social). No obstante, las acciones de fomento productivo imprimen un fuerte carácter empresarial y recaen en productores con mayor potencial productivo. Las acciones de bienestar social se incorporan a la LDRS con la deleznable oferta de actuar coordinadamente para solucionar los problemas cuando así resulte necesario.

Aprobar esta ley fue posible, dado el nivel de generalidad en torno al desarrollo integral territorial, el cual permitió abarcar una amplia gama de temas inherentes al desarrollo rural, pero impidió una asignación concreta de atribuciones y obligaciones entre los niveles de gobierno. Básicamente, refleja la importancia de la planeación participativa para el desarrollo rural a nivel municipal, regional y estatal, pero como contraparte sólo “promete” una respuesta coordinada de las dependencias federales. No señala ningún mecanismo para procesar la demanda articulada que pueda conformarse en los municipios y estados, con lo cual, su atención es opcional.

La resistencia de la dependencias para actuar de manera interdependiente y descentralizar sus recursos se sustenta en argumentos que van desde la necesidad del

conocimiento especializado para la toma de decisiones (infraestructura), la escasez de recursos (ambiente), hasta la necesidad de focalizar los recursos para asegurar su eficacia (apoyos sociales). Al parecer, compartir el poder de decisión sobre los recursos es el principal obstáculo para la descentralización y, por otro lado, el marco legal e institucional desincentiva la colaboración intergubernamental, ya sea, por la especialización de las áreas de atención (fragmentación), o por rigidez del ejercicio presupuestal.

La funcionalidad de la LDRS sólo podrá ser probada a lo largo de sus resultados. La distribución de los recursos para el desarrollo rural se mantiene, bajo un sistema centralizado, en el que los productores no tienen mayor posibilidad de ser ‘escuchados’ en las etapas de diseño y formulación, menos aún en las de revisión y control. El proceso de implementación del PDR y la ausencia de acciones para la descentralización de recursos por parte del resto de las dependencias federales, confirman que el PEC es una ilusión óptica que enuncia grandes y elocuentes objetivos que, al ser fragmentados sectorialmente no consiguen adaptarse a las realidades específicas de cada región. En consecuencia, los mecanismos propuestos para la coordinación son insuficientes, en tanto que las sugerencias en torno a la descentralización, han tenido una respuesta negativa.

En torno a la participación social, la LDRS determina la creación de Consejos a nivel federal, estatal, distrital y municipal. Sin embargo, ésta no contempla los costos de la participación en que incurren los actores ni la complementariedad, conflicto o duplicidad que pueda o no existir con las existentes instancias locales con propósitos similares. Estos elementos son decisivo para determinar quién *puede* participar y *cómo*. Amén de las asimetrías en el poder y recursos de los actores que configurarán las relaciones en su interior.

Tenemos entonces, un diseño institucional en el que el gobierno federal no se retira completamente de la economía agropecuaria, sino que, en realidad, replantea su posición frente a los problemas de pobreza y productividad en el campo. En este contexto, los campesinos ejidatarios y pequeños propietarios, súbitamente se encuentran en una lucha por sobrevivir al nuevo ambiente político derivado de un estructura que, en el plano institucional, demanda formas de organización más democráticas, plurales y una participación más activa y comprometida con la sociedad para buscar sistemas de producción económicamente rentables y ambientalmente sustentables. No obstante, las

escasas capacidades autogestivas y sus limitadas habilidades técnicas sumergen a estos actores en una estructura de relaciones “informales” jerárquicas y, en algunos casos, clientelares; probablemente más determinantes en la definición de sus alternativas, acciones y decisiones.

Ante la gran diversidad socioeconómica que caracteriza al campo mexicano y las diversas formas de interpretar e incorporar las nuevas reglas del juego entre los actores que intervienen en la estructura de implementación de la política pública, podrían emerger obstáculos para el diálogo y la construcción de consensos en los procesos decisionales. Estos obstáculos, que podrían encontrarse, tanto en el ámbito gubernamental como entre la propia arena social, seguramente incrementarán la dificultad de acceso para los actores más rezagados (quienes más lo necesitan) y, en consecuencia, permanecerán excluidos de los procesos de decisión colectiva.

Por el lado de la sociedad, prevalece el supuesto de que, a partir de los cambios institucionales, se configurarán nuevos modelos de participación y organización entre los productores, orientados a incrementar su competitividad productiva o, al menos, a establecer proyectos auto-sostenibles y sustentables. Sin embargo, si consideramos que para el 2005, el 23.5% de la población mexicana pertenecía al sector rural y que de ésta, el 54.7% se encontraba por debajo de la línea de pobreza (Sepúlveda, et.al., 2003), es muy probable que un gran número de productores carezcan de las capacidades organizativas y técnicas necesarias para poder participar de manera activa y propositiva en los Consejos de Desarrollo Rural, por lo que difícilmente los productores más pobres podrán acceder a estos espacios públicos de deliberación para influir en las políticas regionales y locales agropecuarias e insertarse en esta nueva dinámica relacional de trabajo.

Sólo en la medida que exista un proceso evolutivo entre la sociedad rural, en el que los productores y pasen de ser objeto, a ser sujetos activos de las políticas públicas, en la medida que dejen de ser habitantes para convertirse en ciudadanos, sólo entonces, podría considerarse a los Consejos como mecanismos para la rendición de cuentas y el uso transparente de los recursos públicos.

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

