



PROSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES  
CREADAS POR LA LEY DE DESARROLLO  
RURAL SUSTENTABLE



**CEDRSSA**

Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria





# **PROSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES CREADAS POR LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**



**COLECCIÓN: ESTUDIOS E INVESTIGACIONES**

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA

México, 2007

México, primera edición: julio de 2007.

*Prospectiva de las instituciones creadas por la Ley  
de Desarrollo Rural Sustentable*

Derechos reservados:  
© Centro de Estudios para el Desarrollo Rural  
Sustentable y la Soberanía Alimentaria  
Cámara de Diputados  
LX Legislatura/Congreso de la Unión

Coordinación de la publicación por el CEDRSSA  
*Jesús Guzmán Flores*

Corrección de estilo y cuidado de la Edición  
*Josefina Isabel Fajardo Arias*

Formación de interiores  
*Luis Emilio Riva Palacio de Icaza*

Diseño de la portada  
*Kinética / Luis Emilio Riva Palacio de Icaza*

Fotografías de la portada  
*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA*

Las opiniones y conclusiones vertidas en esta publicación son responsabilidad de los autores y de los investigadores que participaron y no representan necesariamente la opinión del CEDRSSA.

*Impreso en México*

**CUERPO ADMINISTRATIVO  
DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Secretario Interino de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE  
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS,  
LX LEGISLATURA**

Dr. César Turrent Fernández  
*Director General Interino del CEDRSSA*

Lic. Mario Hernández González  
*Difusión y Editorial CEDRSSA*

**INTEGRANTES:**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Mtra. Patricia Aguilar Méndez,  
Mtro. Roberto Rangel Núñez, Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela  
Rangel Faz, Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ. Juan Ponce Salazar,  
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva, Mtro. Edgar Rivero  
Cob, Mtro. Samuel Peña Garza, Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús  
Guzmán Flores, Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza Covantes Torres,  
Lic. Manuel Mayer Hernández, Mtro. Daniel Mejía Gómez, Ing. Alejandro  
Cancino y León, Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altnai Arias  
Hernández, Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez,  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo, Lic. Ricardo López  
Núñez, Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia  
Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija, Alicia  
Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández.



# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>13</b>
<b>I. Resumen ejecutivo</b>	<b>19</b>
<b>II. Orientación del estudio</b>	<b>23</b>
A. Pertinencia del estudio	24
B. Enfoque del análisis	24
C. Experiencias internacionales de referencia	28
1. El ejemplo de la Unión Europea	28
2. El ejemplo de Brasil	29
3. El ejemplo de Colombia	31
4. El ejemplo de Guatemala	32
<b>III. Entramado institucional para el desarrollo rural sustentable en México</b>	<b>35</b>
A. Antecedentes del marco institucional de México	35
B. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable	40
1. Enfoques de la Ley	40
2. Modelo institucional	47
C. Otras legislaciones que inciden en el desarrollo rural sustentable	54
1. Marco Constitucional del desarrollo rural	54
2. Leyes transversales	58
3. Leyes sectoriales	68
4. Desarrollo legislativo en los estados	71
D. Estructura institucional federal	72
<b>IV. Factores críticos de la institucionalidad del desarrollo rural sustentable</b>	<b>77</b>
A. Naturaleza de las instituciones territoriales	77
B. Avances en la gestión territorial del desarrollo rural sustentable	81
1. Descentralización	81
2. Concurrencia	92
3. Participación	103



<b>V. Desafíos y recomendaciones</b>	<b>117</b>
A. Descentralización, planeación, ordenamiento territorial y regionalización	117
1. Marco normativo global para la planeación y el ordenamiento	117
2. Ordenamiento territorial	118
3. Fortalecimiento de redes de ciudades	119
4. Federalización y municipalización	120
5. Redefinición de lo rural	120
6. Regionalización y territorialización	120
7. Intermunicipalidad	121
8. Contratos para el desarrollo del territorio rural	122
B. Concurrencia	123
1. Presupuesto rural	123
2. Fondos de preinversión para el desarrollo rural territorial	124
3. Responsabilidades de Hacienda y de la Oficina de Coordinación de Políticas Públicas de la Presidencia de la República	124
4. Proyectos territoriales	125
5. Transferencias y cofinanciación con los municipios	125
6. Seguimiento al impacto territorial	126
C. Consolidación de los órganos colegiados para la participación	126
1. Desarrollo de capacidades	127
2. Integrar los procesos de planeación rural y municipal	128
3. Fortalecer las decisiones de los colegiados	128
4. Fortalecer los sistemas como instancias de coordinación y consenso	128
5. Integrar los colegiados y los cabildos	129
D. Aspectos reglamentarios y operativos	129
1. Consolidación de un sistema de planeación rural y de seguimiento	129
2. Sensibilización colectiva y comunicación social	130
3. Delegación de estructuras institucionales a las entidades territoriales	131
4. Gestión presupuestal	131
5. Diferenciación y agilización de la gestión	131
6. Formulación y gestión de la LDRS en los Estados	132
<b>VI. Bibliografía de referencia</b>	<b>133</b>
<b>VII. Anexo. Contribuciones de los expertos internacionales</b>	<b>137</b>
A. Dr. Marcelo Duncan	137
B. Dra. Susana Isabel Palma de Cuevas	144
C. Dr. Jaime Izquierdo	150

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANC	Acuerdo Nacional por el Campo.
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural.
CEC	Centros Estratégicos Comunitarios.
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
COPLADES	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FAPRACC	Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas.
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario Estatal.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal.

LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
LFICYT	Ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.
LGDS	Ley General de Desarrollo Social.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
PAC	Política Agrícola Común.
PAN	Partido Acción Nacional.
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural.
PDIA	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental.
PDR	Programa de Desarrollo Rural.
PEC	Programa Especial Concurrente.
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva.
PIB	Producto Interno Bruto.
PND	Plan de Desarrollo Nacional.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PROCAMPO	Programa de Apoyo Directo al Campo.
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.
PROSAP	Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca.
SAM	Sistema Alimentario Mexicano.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SE	Secretaría de Economía.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDAGRO	Secretarías de Desarrollo Agropecuario.
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEMAR	Secretaría de Marina-Armada de México.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SERIDA	Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
SNIC	
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable.
SNITT	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSA	Secretaría de Salud.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.

SUPRADER	Subcomités Regionales para el Desarrollo.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
TLCUE	Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.
UMA	Universidad de Málaga.

## PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) presenta con satisfacción este libro, producto de la sinergia entre instituciones dedicadas al análisis de las realidades rurales en diferentes y complementarios ámbitos temáticos y geográficos, para poner sus resultados al servicio de los Diputados del Congreso de la Unión y aportar así elementos para la construcción como país, de una Política de Estado para el Sector Rural.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es una institución de reconocido prestigio en sus investigaciones y apoyo en la implementación de políticas públicas en los diferentes países del Continente Americano. Esta fue una de las razones básicas de su selección por parte del CEDRSSA para la realización conjunta de este estudio; es decir, tener la visión comparativa con otras naciones del Continente e incluso con la Unión Europea sobre este tema trascendente y tradicionalmente no abordado con la profundidad y cuidado por las investigaciones, la *“institucionalidad para el desarrollo rural sustentable”*.

Al concepto “instituciones o institucionalidad”, se le ha vinculado casi exclusivamente con las dependencias públicas o privadas de un país. Pero el concepto va mucho más allá y en este estudio se define como “...el arreglo de normas y organizaciones, de valores e incentivos, de procesos y decisiones y de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de lograr la gobernabilidad que le permita alcanzar sus metas de progreso y bienestar”.

Para fines de este trabajo de investigación, se centró en la institucionalidad del sector rural, específicamente, en aquella que deriva de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), por ser la Ley con la visión y acción integradora sobre el desarrollo rural, ya que reglamenta al artículo 27 constitucional, en su fracción XX, que a la letra mandata: *“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de*

*la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.*

De esta manera, las preguntas que los Diputados se hacían eran, después de la promulgación de la LDRS en 2001, ¿qué ha pasado con su instrumentación? ¿Se han creado nuevas instituciones responsables de la coordinación y planeación del desarrollo rural, cómo funcionan y qué resultados tienen? ¿Se han creado las instancias de participación de la sociedad civil, cómo han operado y cuáles son sus resultados? ¿Se cumple con el mandato de concurrencia entre programas y presupuestos públicos destinados al sector?

Estas y otras preguntas específicas fueron planteadas, y se procedió así a la búsqueda de las respuestas. En este estudio se han contestado algunas, pero de ninguna manera están todas respondidas. Por ello, esta será una de las líneas permanentes de trabajo dentro del CEDRSSA, para dar elementos a los Legisladores y a la sociedad, con relación a que no es suficiente debatir, acordar y promulgar una Ley, sino que es importante también darle seguimiento e ir resolviendo los problemas de su comprensión y sobre todo de su aplicación, para que cumpla con el objetivo para el que fue creada.

Esta LDRS vino a sumarse a un gran número de leyes relacionadas directa o indirectamente con el sector rural, las cuales siguieron aplicándose, independientemente de la nueva Ley, por lo que su instrumentación no fue en automático, ni nunca perfecta y se presentan en diversos ámbitos, duplicidades, lagunas e incongruencias.

En este gran marco, los investigadores profundizaron sobre tres conceptos básicos que, como hilos conductores del estudio, dan luz sobre lo ocurrido: La Descentralización; la Concurrencia y la Participación de la Sociedad.

Estos hilos conductores permiten acercarse y clarificar parte de las razones principales por las que los presupuestos que aprueba la Cámara de Diputados no han repercutido en resolver la pobreza rural, incrementar el arraigo de los jóvenes, incrementar la producción y productividad de plantas, animales y árboles forestales y en un manejo responsable y adecuado de los recursos naturales.

Diversos investigadores del CEDRSSA, como Rafael Zavala Gómez del Campo y Jesús Guzmán Flores, participaron activamente en conjunción con los investigadores del IICA, para entablar una comunicación consistente y

directa. Entre ambos equipos, han concluido el presente trabajo que hoy se muestra al mundo legislativo, ejecutivo, académico y a los productores.

A esta Dirección General le llena de satisfacción el haber concluido la primera etapa de un tema de reflexión para el país, la institucionalidad en el sector rural, y que sus elementos puedan ser utilizados por el Poder Legislativo, pero también por la sociedad y el gobierno, y avanzar juntos por la senda de la eficiencia y eficacia en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de los recursos públicos, para el bien de las familias rurales.

*Dr. César Turrent Fernández*  
Director General I. del CEDRSSA



La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) dispuso obligaciones al Gobierno, para establecer ajustes a la organización de las instituciones públicas relacionadas con el desarrollo rural para dar cumplimiento a lo dispuesto en ella. De esta manera, se estableció la creación de nuevas instituciones, tanto en el ámbito federal (sistemas, servicios y fondos) como en los estados y municipios.

A cinco años de su promulgación, es pertinente analizar cuáles son los avances en el desarrollo de dichas instituciones y, ante todo, determinar cuál será su posible evolución de acuerdo con lo observado en este primer lustro. Dicha información servirá de base para detectar las necesidades de ajuste al marco jurídico que sustenta las instituciones y dará pie a las recomendaciones al poder ejecutivo que procedan para el arreglo institucional.

Por lo anterior, como una contribución al análisis y debate de las políticas públicas para el desarrollo de México, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han desarrollado el estudio “Prospectiva de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, como un análisis de los más importantes avances y desafíos de la construcción institucional que se ha producido en México, como resultado de la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En el contexto internacional existe un marcado interés por los procesos de construcción de una nueva generación de políticas para el desarrollo rural, con un enfoque territorial, de los cuales México es uno de los países con mayores avances. La promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la suscripción del Acuerdo Nacional para el Campo y la aplicación de una estrategia de transformación de las instituciones rurales, son ejemplos claros del sentido innovador con el cual México ha asumido el desafío de lograr mayor bienestar y equidad en el campo.

La dirección de este estudio estuvo a cargo de Rafael Echeverri, con la participación de César Segura, Javier Delgadillo, Elizabeth Montaña y José Castañón como investigadores; Susana Palma, Marcelo Duncan y Jaime Izquierdo, como expertos internacionales; Gonzalo Chapela, Carlos Pérez y Julio de la Mora, como expertos nacionales y Alberto Zuloaga como coordinador.

*Gloria Abraham*

Representante Encargada en México del IICA



# I. RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo general del estudio es analizar desde un enfoque territorial el desarrollo de las instituciones contempladas en la LDRS y proponer acciones que favorezcan su desempeño y mejoren el marco legal que les da sustento. Su contenido es resultado de una amplia revisión documental. Incluye información de estudios de caso en municipios seleccionados de Puebla y Michoacán, donde se ha investigado el quehacer de los actores involucrados en la aplicación de la LDRS, en el marco de tres componentes fundamentales: descentralización, participación y concurrencia.

El marco de análisis comprende parte del análisis de los componentes de la institucionalidad de acuerdo con la siguiente clasificación de componentes:

		Norma- tividad	Organizaciones			Planea- ción	Recursos
			Públicas	No públicas	Mixtas		
Territorio		Normas.	Secretarías federales.	Productores.	Consejos.	Plan estatal.	Presu- puesto de inversión federal.
		Progra- mas.	Oganismos federales des- centralizados.	Sociedad civil.		Planes distritales.	
		Reglamen- taciones.	Congreso de la Unión, Planes municipales.			Proyectos regionales.	Presu- puesto estatal.
		Reglas de operación.	Congresos estatales. Cabildos. Secretarías estatales. Distritos. Ayuntamientos.			Proyectos locales. Proyectos privados de ejecución.	Presu- puestos muni- cipa- les.
		Descen- tralización					
	Concu- rrencia						
	Partici- pación						
		<b>Institucionalidad</b>			<b>Inversión</b>		

Los principales resultados del estudio permiten integrar una visión general del proceso institucional e identificar las principales tendencias entre las que se destacan las siguientes:

La institucionalidad para el desarrollo rural sustentable constituye el arreglo de normas y organizaciones, de valores e incentivos, de procesos y decisiones, de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de lograr la gobernabilidad que le permita alcanzar sus metas de progreso y bienestar. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México definió una estructura institucional que a cinco años de su promulgación, viven un tránsito con logros, éxitos, fracasos y enorme aprendizaje. En el presente trabajo se hace una reflexión y análisis sobre estos aspectos críticos para el futuro del mundo rural.

El entramado institucional en este período de tránsito, sigue siendo de enorme complejidad y dispersión, tanto en términos normativos, como de políticas y programas que llegan al medio rural. La proliferación de leyes y de organismos responsables hace que exista una red institucional amplia, con capacidad de gestión, recursos económicos y técnicos, pero que opera en un marco de redundancia, descoordinación y desarticulación. Los procesos de planeación que afectan las estrategias de desarrollo en el mundo rural están sometidos a diversas lógicas, normas y reglas de operación, haciendo perder sinergia, dispersando esfuerzos e introduciendo enormes costos de transacción a la población rural.

El enfoque de política que el Estado mexicano ha asumido para el desarrollo rural condujo a otorgar un gran protagonismo al territorio, como instancia institucional integradora, lo cual es reflejado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), así como en otras leyes, fundamentales para el medio rural. La visión territorial conduce a tres procesos, como pilares de su estrategia: la descentralización, la concurrencia y la participación. En cada uno de estos tres frentes se evidencian avances, limitaciones y vacíos, cuyo análisis permite concluir que el proceso iniciado con la promulgación de la LDRS, abrió una etapa de transición que requiere ser atendido con audacia, decisión y realismo.

La descentralización ha avanzado en términos de municipalización; sin embargo, mucho falta en términos de cesión de competencias, responsabilidades y recursos a los estados, dejando claro que el tema regional, particularmente el referente al papel del espacio supramunicipal (distritos), no ha sido

implementado en los términos de la LDRS. La articulación de políticas en búsqueda de la concurrencia se viene gestando desde los territorios mismos, viéndose reflejado en los planes de desarrollo rural municipal, sin embargo, en el ámbito federal, en la Comisión Intersecretarial establecida para tal propósito, la articulación es mínima, creando un punto crítico en la lógica del modelo expresado por la LDRS. Igualmente ocurre con la puesta en marcha de los sistemas definidos por la LDRS como instancias de articulación y consenso. Sin duda en el campo de la participación los avances son mucho mayores en términos de la consolidación de una red amplia de consejos, procesos de desarrollo de capacidades, involucramiento y compromiso social, que se refleja en una enorme movilización alrededor de la LDRS; sin embargo, esta participación se enfrenta a un techo que se expresa en que la lógica de políticas de demanda, desde abajo, se encuentra con rezagos institucionales de políticas de oferta, desde arriba.

Para enfrentar los desafíos que este proceso entraña se requieren acciones en diferentes frentes, desde el legislativo, hasta de acción colectiva en los territorios. La experiencia internacional muestra que el proceso que México vive es un fenómeno universal y que en términos relativos, ha avanzado y cuenta con instituciones que le permiten ver con optimismo el futuro.

Las recomendaciones y propuestas se orientan a fortalecer el proceso de descentralización con acciones que refuercen la planeación y el ordenamiento territorial, la integración de las redes de ciudades en la lógica del desarrollo territorial rural; avanzar en la federalización y municipalización; la redefinición de los criterios de ruralidad aplicados, en la profundización en los modelos de regionalización y territorialización, particularmente, avanzar en la distritalización y en la intermunicipalidad y, finalmente, la adopción de los esquemas de contratos para el desarrollo territorial como instrumentos que le den a los planes territoriales una condición vinculante y obligante.

Para hacer efectiva la concurrencia se requiere avanzar hacia un presupuesto con prioridades explícitas hacia los territorios rurales, en la creación de fondos de preinversión que apoyen el proceso de planeación territorial, revisar la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y la Oficina de Coordinación de Políticas de la Presidencia en el apoyo a la SAGARPA en la coordinación intersecretarial, el fortalecimiento y reconocimiento de los proyectos integrales estratégicos territoriales por parte del conjunto de instituciones responsables, con visión intersecretarial, involucrar los recursos de transferencia a los

municipios en procesos de cofinanciación y un compromiso total con el seguimiento integral del desarrollo territorial apoyado en la integración de sistemas de seguimiento.

La participación requiere ser reforzada en acciones que busquen el desarrollo de capacidades, la integración de los procesos de planeación participativa, tanto urbana como rural, el fortalecimiento y reconocimiento de las decisiones tomadas por los consejos, el fortalecimiento de los sistemas definidos por la LDRS como instancias de participación, coordinación y consenso y hacer un esfuerzo para integrar la gestión de los consejos municipales y los cabildos.

Estas acciones deben estar acompañadas de esfuerzos en términos reglamentarios y operativos que permitan la consolidación de un sistema de planeación territorial y su correspondiente seguimiento, profundizar acciones de sensibilización, educación y comunicación de los cambios en la cultura institucional, acelerar los procesos de delegación de las estructuras burocráticas federales a los estados y municipios, atender la gestión presupuestal, diferenciar y agilizar la gestión focalizando y reconociendo las diferencias territoriales en las reglas de operación y la promoción y apoyo para una legislación y reglamentación en los estados, de los procesos de desarrollo rural sustentable.

## II. ORIENTACIÓN DEL ESTUDIO

Este documento es el informe general del análisis: “Prospectiva de las Instituciones Contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)”. El objetivo general es analizar desde un enfoque territorial el desarrollo de las instituciones contempladas en la LDRS y proponer acciones que favorezcan su desempeño y mejoren el marco legal que les da sustento. Se evalúa la estructura institucional, se identifican sus tendencias y se presentan acciones prioritarias relacionadas con las políticas públicas para el medio rural nacional.

Su contenido es resultado de una amplia revisión documental y pone especial interés en la discusión que se viene realizando en el seno de la Cámara de Diputados desde 1997.<sup>1</sup> Incluye información de estudios de caso en municipios seleccionados de Puebla y Michoacán, donde se ha investigado el quehacer de los actores involucrados en la aplicación de la LDRS, en el marco de tres componentes fundamentales: la descentralización, la participación y la concurrencia.

El ejercicio de evaluación de los programas y proyectos de desarrollo rural emprendidos por instituciones como el IICA, en el Continente Americano, comparten la percepción de que la inadecuación del marco institucional y su compleja estructura organizativa fueron dos de los factores acreditables al Estado, responsable de los magros resultados alcanzados durante los últimos treinta años.

A continuación se presenta el enfoque de análisis empleado en el estudio y los casos internacionales de referencia analizados.

<sup>1</sup> La LDRS fue publicada el 7 de diciembre de 2001 con el objetivo central de articular las políticas públicas que inciden en el medio rural. Contempla el fomento a las actividades productivas, tanto agropecuarias como de otra índole, la promoción del bienestar social y la preservación del medio ambiente. La concepción es de integralidad, con promoción de participación entre los sectores público y privado; para tal efecto, ha creado un esquema de planeación al corto, mediano y largo plazo, caracterizado por la descentralización, la participación y la concurrencia de recursos e instituciones.



## A. PERTINENCIA DEL ESTUDIO

La Cámara de Diputados constitucionalmente tiene todas las atribuciones para entrar en este proceso de discusión de debate y de definición, incluso, de las orientaciones de la política. Una preocupación central es que los incrementos en el presupuesto al sector rural han sido significativos; sin embargo, no se ha notado ningún efecto real de mejora en los niveles de bienestar y de productividad, y uno de los puntos es precisamente cómo está organizado el país para enfrentar toda la problemática del desarrollo rural. En este aspecto, desde la planificación hasta el arreglo, la estructura organizacional, todo el marco legal: todas las normas, las reglas de operación y demás y la manera en que están entrelazadas para permitir o no que este desarrollo se presente. En particular preocupa la descentralización, la llegada al municipio, la llegada a la organización de productores, a esa representatividad que tiene que ser participativa y la gran diversidad de situaciones técnicas, económicas, sociales y ambientales.

## B. ENFOQUE DEL ANÁLISIS

El análisis de la institucionalidad para el desarrollo rural sustentable se focaliza en el análisis de tres categorías críticas: descentralización, concurrencia y participación, como focos de atención, tomando como referente la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como compendio de la nueva política de Estado para la agricultura y el espacio rural.

Ahora, los espacios en los cuales se aplican, evidencian o realizan estos tres procesos están ligados con las estrategias operativas de la política de Desarrollo Rural Sustentable, con las cuales se ponen en práctica la gestión en estrategias, programas y proyectos. Para ello se reconoce la existencia de un ciclo de gestión de la política que tiene unos componentes definitorios, componentes que se convierten en las categorías de análisis a ser manejadas.

El ciclo de gestión de las políticas públicas parte de un marco normativo que va desde las normas básicas constitucionales y los procesos legislativos, pasando por los procesos de reglamentación de estas normas superiores en acciones que corresponden al ejecutivo por medio de decretos, reglamentaciones o reglas de operación que proporcionan el marco concreto de acción, hasta las reglas internas que asumen los diferentes actores y espacios de gestión, como es el caso de los reglamentos internos de los colegiados.

El segundo componente de este ciclo es el de la naturaleza de quienes participan, de quienes gestionan y quienes se benefician de las estrategias de política. Se trata de los procesos que establecen los actores, sus relaciones, sus intereses, sus conflictos, sus motivaciones, incentivos y determinaciones, lo cual establece la forma como el ciclo de gestión de las políticas, o gestión del territorio para ser más precisos, se enfrenta a la realidad política que lo impulsa y condiciona.

El tercer componente se refiere a los procesos de planeación que se utilizan para operativizar los mecanismos que están definidos en la política y en sus estrategias. El proceso de planeación se ha convertido en un instrumento de enorme importancia en la gestión territorializada de la política ya que al asumir un sentido de integralidad espacial, se hace necesario trabajar una visión y concepto más amplio de las acciones en que se concreta la política. En modelos de política más tradicionales enfocados en emprendimientos productivos o en grupos focalizados de atención, estas condiciones de planeamiento integral son menos importantes. La planeación pasa por la definición de una visión de largo plazo que determina un horizonte de metas e impactos esperados de acuerdo con sus propios umbrales de desarrollo. Esto ha de basarse en un balance técnico político que parta de un diagnóstico técnicamente adecuado y políticamente consensuado y negociado. Incluye igualmente la definición de estrategias y su desglose en programas, proyectos y arreglos para que sean realizados. Parte fundamental de la planeación es su carácter participativo cuya importancia no radica en la capacidad de conocimiento que los actores tienen de su territorio, como se ha difundido ampliamente, sino de la posibilidad de incorporar y gestionar los conflictos que existen al interior del territorio y que son la base del avance o limitación del proceso de gestión del territorio.

El cuarto componente es el relativo a la inversión en las líneas estratégicas de la política de Desarrollo Rural Sustentable. Este es finalmente el resultado concreto de los otros componentes y determina la realidad del estado de las políticas. La construcción de los presupuestos de inversión, los mecanismos de acceso a los recursos y la calidad de su ejecución se pueden denominar los “momentos de verdad” de la política. En muchas ocasiones pueden evidenciar y desvirtuar todos los otros componentes de la estrategia, pero en última instancia es el principal incentivo de los actores para ajustarse a las nuevas visiones y reglas de la política.

Con los anteriores elementos hemos perfilado un marco de análisis que busca observar una matriz con las categorías definidas, expresadas en el cuadro siguiente (cuadro 1), en el que se aprecian los tres ejes centrales de las categorías en las cuales hemos clasificado los temas esenciales del desarrollo institucional, a saber: la descentralización, la concurrencia y la participación. Estos son cruzados con los procesos que contempla la gestión de las políticas en Desarrollo Rural Sustentable que incluye las categorías de normatividad y organizaciones que componen la institucionalidad propiamente dicha y los procesos que estructuran la inversión pública que comprende los procesos de planeación y la categoría de disponibilidad y gestión de recursos. En cada una de estas categorías hemos tratado de ordenar los diferentes componentes que las constituyen, convirtiendo esta matriz en la guía para la revisión normativa y la preparación de las guías e instrumentos que aplicamos en las entrevistas y búsquedas realizadas en el trabajo de campo y en el levantamiento de información que permitió contar con un diagnóstico base de la institucionalidad para el Desarrollo Rural Sustentable en México.

Con el propósito de recopilar información directa en los territorios se hizo una muestra aleatoria que abarcó once municipios de las entidades de Puebla y Michoacán. La cobertura consideró seis municipios de Puebla: San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Nopalucan de la Granja, Tepanco de López, Tochtepec y Puebla. En Michoacán fueron cinco municipios: Ziracuaretiro, Acuitzio, Pátzcuaro, Santa Clara del Cobre y Morelia.

Las preguntas guías se desprenden de la siguiente matriz (cuadro 1) y se aplicaron a los actores que se describen a continuación:

- Presidentes Municipales;
- Regidores del Ayuntamiento;
- Coordinadores y Miembros de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable;
- Jefes de Distrito de Desarrollo Rural;
- Subdelegados y Jefes de Programa de Desarrollo Rural de la Delegación de la SAGARPA; y
- Funcionarios del Gobierno de los Estados.

Las entrevistas se realizaron durante el mes de noviembre de 2006.

**Cuadro 1**  
**Matriz para la evaluación y análisis de la institucionalidad**  
**para el desarrollo rural sustentable**

	Norma- tividad	Organizaciones			Planea- ción	Recursos
		Públicas	No públicas	Mixtas		
Territorio	Normas	Secretarías federales.	Productores	Consejos	Plan estatal	Presupuesto de inversión federal
	Programas	Organismos federales descentralizados.	Sociedad civil		Planes distritales	Presupuesto estatal
	Reglamentos	Congreso de la Unión, Planes municipales.			Proyectos regionales	Presupuestos municipales
	Reglas de operación	Congresos estatales. Cabildos. Secretarías estatales. Distritos. Ayuntamientos			Proyectos locales Proyectos privados de ejecución	
	<b>Descen- traliza- ción</b>					
	<b>Concu- rrencia</b>					
	<b>Partici- pación</b>					
		<b>Institucionalidad</b>			<b>Inversión</b>	

## C. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REFERENCIA

Con el propósito de tener parámetros para contrastar el análisis se realizó el estudio de casos internacionales que avanzan en una dirección similar a México en la aplicación de enfoques territoriales del desarrollo rural. Para ello se presentan los casos de la Unión Europea, Brasil, Colombia y Guatemala.

### 1. El ejemplo de la Unión Europea

Un ejemplo representativo de la territorialización de la política rural se da en la Unión Europea, donde es valorada como una de las más armonizadas, y a partir de la cual se fijan las condiciones macro para el fomento del espacio rural<sup>2</sup> que ocupa 80% del territorio. En esta política se sustenta la experiencia y se gesta la legislación, de manera que se le considera definitivamente participativa y diferenciada en su aplicación, ya que mientras en las periferias (sin núcleos de desarrollo) se lucha contra la baja densidad poblacional, la emigración y bajos ingresos, en las zonas de mayor densidad (las grandes ciudades) se debe manejar el crecimiento y adaptar la infraestructura.

El objetivo central comunitario es lograr condiciones de vida equivalentes entre ambas poblaciones (urbanas y rurales). En países como Alemania o España, con una fuerte tendencia “verde” los primeros, y una visión regional los segundos, la esencia del desarrollo rural está en los potenciales regionales del desarrollo y la gestión, donde la integración de la política local, la administración, los grupos sociales y la ciudadanía comprometida precisa un desarrollo rural basado en iniciativas propias y de empresarios locales.

Así convertida en el “segundo pilar” de la Política Agrícola Común (PAC), la nueva política de desarrollo rural busca dar respuesta a las inquietudes surgidas del modelo agrario europeo, que se propone establecer un marco coherente y de largo plazo que contribuya al mantenimiento del empleo rural.

Los principios fundamentales sobre los que se asienta la política europea son los siguientes:

<sup>2</sup> Según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) espacio rural son aquellas zonas con una población menor a 150 habitantes por kilómetro cuadrado, con las siguientes categorías zonales: de acuerdo con la población que habita áreas rurales “predominantemente rural” (50%), “intermedia” (entre 15 y 50%) y “predominantemente urbana” (15%).

- a) Constatación de la multifuncionalidad de la agricultura; es decir de las diversas funciones que desempeña, además de la de producción de alimentos, lo que implica el reconocimiento de la amplia gama de servicios prestada por los agricultores y el fomento de tales actividades;
- b) Enfoque multisectorial e integrado de la economía rural a fin de diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo con protección del patrimonio rural;
- c) Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural basándose en el principio de subsidiariedad y con objeto de favorecer la descentralización, la consulta a escala regional y la concertación;
- d) Transparencia en la elaboración y la gestión de los programas, gracias a una legislación simplificada.

En concreto, una de las principales innovaciones de esta política consiste en el método adoptado, que persigue una mayor integración de las distintas intervenciones con objeto de garantizar un desarrollo armonioso del ámbito rural europeo en su conjunto, en torno a tres grandes ejes: refuerzo del sector agrario y forestal, mejora de la competitividad de las zonas rurales, preservación del medio ambiente y del entorno rural.

## **2. El ejemplo de Brasil**

En el caso brasileño se ha reconocido que es necesario cambiar los sistemas de incentivos y el comportamiento de los agentes territoriales públicos y privados para redimensionar la gestión a partir de un proceso de construcción institucional que considera cuatro objetivos estratégicos de política: fortalecer la capacidad de gestión, participación, legitimidad y reconocimiento de las organizaciones territoriales, de tal manera que se constituyan en un interlocutor representativo para la gestión del desarrollo territorial con objeto de que permitan inducir procesos de democratización de decisiones, de control social y de planeación; se propone también impulsar capacidades políticas y técnicas entre los actores locales para mejorar su capacidad de gestión y planeación al interior del territorio, a efecto de constituirse en actores capaces de liderar la gestión de su territorio; lograr la convergencia de objetivos estratégicos de las políticas sectoriales y de inversiones focalizadas en los territorios. Esto implica nuevas formas de interlocución entre los actores territoriales y las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales de tal modo que permitan que los objetivos y metas de los planes de desarrollo territorial se puedan ver favorecidos por el acceso articulado y ordenado del conjunto de programas de

desarrollo. La dinámica económica es considerada como una meta estratégica en tanto ha de permitir crear las condiciones para un desarrollo integral basado en su potencial y vocación.

Para alcanzar estos objetivos la Secretaría de Desarrollo Territorial en Brasil, a definido tres áreas fundamentales en su agenda:

1. El ciclo de gestión social del territorio;
2. Los procesos de fortalecimiento institucional; y
3. Una estrategia de inversión.

El ciclo de gestión social establece una visión integral de las acciones de desarrollo en el territorio, definiendo un ciclo que determina las fases y etapas que sigue una gestión adecuada de los territorios e integra sus diferentes componentes. El ciclo se compone de una fase de planeación participativa que considera la formulación del plan territorial que involucra la elaboración del diagnóstico territorial, la formulación de una visión compartida de futuro, objetivos, estrategias, programas y proyectos. Otra fase del ciclo es la organización en la cual se busca crear los arreglos institucionales entre los actores del territorio, la articulación por medio de alianzas y políticas convergentes y la distribución de competencias, responsabilidades y acciones entre los actores participantes. La siguiente fase es la dirección y coordinación del proceso que se basa en el ejercicio democrático de procesos de comunicación e información y procesos de seguimiento y evaluación de los procesos. El ciclo se cierra con una fase de control social que ha de velar por la transparencia de los procesos la cual se afirma en acciones de sensibilización y movilización social. El ciclo de gestión social, actúa en forma permanente y se retroalimenta de una a otra fase.

La segunda área de la estrategia es el fortalecimiento institucional que se ha centrado en el desarrollo de las estructuras y capacidades territoriales para el desarrollo de los procesos del ciclo de gestión social del territorio. Para ello se ha trabajado en tres frentes:

- a) Creación, formalización y reconocimiento de colegiados territoriales que permiten la participación de los actores territoriales, su representatividad y legitimidad;
- b) Mejora de las capacidades técnicas para la gestión en los territorios, para lo cual se ha centrado en la creación de unidades técnicas con articuladores territoriales y gerencias, que buscan apoyar los procesos de gestión territorial;

- c) Buscar una gestión interinstitucional en la cual se trata de involucrar a las instituciones públicas presentes en el territorio de diferentes niveles, federales, estatales y municipales, para que participen y contribuyan con los procesos del ciclo de gestión social, asociando los programas e inversiones que manejan en un propósito común de desarrollo territorial.

El tercer frente de la estrategia está relacionado con la creación de condiciones para que la inversión pública llegue en forma articulada para el eficaz desarrollo de los programas y proyectos que son identificados y formulados en las fases de planeación del territorio. Son tres los procesos que han de permitir la inversión de las acciones identificadas. En primera instancia están los recursos que maneja el Ministerio de Desarrollo Agrario, los cuales forman parte de la inversión en infraestructura que permite el financiamiento directo de proyectos y que representa una porción relativamente pequeña de los recursos disponibles para la puesta en marcha de los planes territoriales. El segundo componente está dado por las inversiones federales y estatales que son aplicadas a proyectos específicos en el territorio por entidades públicas, en las cuales se busca que exista la posibilidad de que se apliquen con el seguimiento y respeto de las definiciones realizadas por los consejos territoriales. Finalmente se encuentran los recursos públicos disponibles en los territorios mismos, principalmente en los presupuestos municipales de inversión, que pueden convertirse en recursos de cofinanciación de los programas y proyectos definidos en los planes territoriales.

### **3. El ejemplo de Colombia**

La descentralización en Colombia es un proceso que ha tomado forma institucional desde mediados de la década del 80, con la elección popular de autoridades municipales y la reforma fiscal sobre transferencias de recursos en áreas estratégicas como educación y salud. La nueva Constitución de 1991 determinó una estructura descentralizada de gran alcance, a pesar de no ser un Estado federal. Uno de los principales cambios en la estructura institucional que introdujo la Constitución, determinó que el sistema de planeación se rija hoy por el principio de planeación abajo-arriba y de criterios de democracia participativa. El Sistema Nacional de Planeación está conformado por Consejos Territoriales de Planeación que participan activamente en la formulación de los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo.



Sin embargo, la misma Constitución previó la necesidad de estructurar una nueva institucionalidad y una nueva lógica para el desarrollo territorial y fue conciente de las profundas transformaciones que implicaban éstas en la estructura institucional, por lo cual se determinó la obligación de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que debería establecer el marco general de gestión territorial del país. Quince años después de haber sido promulgada la Constitución, no ha sido posible expedir dicha norma, lo cual ha significado un retroceso en el proceso descentralizador colombiano. Las razones de la dificultad para encontrar el consenso nacional para el nuevo pacto territorial, se encuentra en los profundos conflictos políticos no resueltos.

En este marco Colombia cuenta con una estructura de desarrollo rural enmarcada en el ámbito de competencia sectorial del Ministerio de Agricultura, institución que ha asumido una estrategia de orden territorial con la conformación de unidades territoriales flexibles para las cuales ha establecido procesos de planeamiento y focalización de programas de inversión pública. Esta territorialización ha permitido la aplicación de una política orientada principalmente a la atención, como áreas prioritarias, de las denominadas zonas de conflicto, que reúnen a las principales regiones y territorios afectados por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos.

#### **4. El ejemplo de Guatemala**

Después de la firma de los Acuerdos de Paz que abrieron las puertas a un proceso de reconciliación en el año de 1996, Guatemala ha asumido un proceso de reordenamiento institucional que afecta en forma significativa la estructura de gestión del desarrollo rural. En consideración a la importancia estratégica que el mundo rural tiene en la vida del país, donde el predominio rural e indígena es evidente, se ha dado un énfasis especial a la organización de la gestión de la política orientada a la superación de la pobreza rural, como una prioridad que estructura los acuerdos de paz y la política del Estado.

El ordenamiento territorial ha abanderado la estrategia de organización de la gestión pública. En el año 2002 se expidió la normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurante de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y de las instancias territoriales intermedias. Una de las principales características de este proceso es la enorme autonomía otorgada a las entidades territoriales, inclusive para la concepción misma de los procesos de descentralización, la definición de prioridades, de procesos y de compromisos de las autoridades locales y

regionales. Este esquema asimila claramente las condiciones particulares de los territorios y, en particular, de sus capacidades.

Acompañando la descentralización se expidió la norma que determina la creación de un ambicioso Sistema de Consejos de desarrollo con un enfoque claramente territorial, abordando simultáneamente el desarrollo urbano y rural, determinando cinco niveles de planeamiento y gestión: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. La estructura de Consejos establece una estructura orientada a la gestión integral, multisectorial y territorial del desarrollo, definiendo procesos de gestión con altos grados de participación de las comunidades, de la sociedad civil y de los grupos gremiales y empresariales y una cierta condición de subordinación de las entidades públicas que adquieren una responsabilidad de facilitadores del desarrollo.

El modelo guatemalteco pone un especial interés en los compromisos políticos al interior del medio rural y lo incorpora en la estructura institucional. Una derivación de ello fue la creación del Gabinete de Desarrollo Rural, con el liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial, bajo la coordinación de Secretaría General de Planificación y Programación, máxima instancia de planeamiento del país.

Es destacable el hecho de una coordinación nacional no sectorial, que saca la responsabilidad máxima del desarrollo rural del Ministerio de Agricultura, colocándola en una instancia del máximo nivel jerárquico nacional. Este Gabinete cuenta con una secretaría técnica asumida por una Gerencia de Desarrollo Rural que es responsable del Plan de Desarrollo Rural.

Cabe resaltar también que el enfoque territorial ha dado un fuerte soporte a las estrategias de desarrollo, otorgando una gran importancia al tema de la definición de unidades de gestión o de planeación, donde logren compatibilizarse las definiciones de unidades territoriales de orden político institucional, ambientales o económicas. Igualmente adquiere una enorme importancia, el tema de identidad étnica y su relación política con los territorios, toda vez que Guatemala es un país donde cerca del 60% de la población es indígena, con enormes bases de tradición y usos y costumbres en sus formas de organización y visión respecto del desarrollo.



### **III. ENTRAMADO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN MÉXICO**

El Estado mexicano se ha caracterizado por construir a lo largo de su historia una amplia gama de estrategias a favor del desarrollo rural; incluso organismos internacionales como OCDE, IICA, FAO o Naciones Unidas, lo sitúan a la cabeza de los países de América Latina. Esta política rural ha evolucionado en los últimos años de una política enfocada al desarrollo de un solo sector (agricultura) a una política concurrente que busca la integración y convergencia del conjunto de acciones de los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) dirigidas a las áreas rurales, a la luz del enfoque territorial

Esta política se encuentra sustentada en un marco jurídico que permite pensar en la existencia de una política de Estado para el medio rural, el cual consigna un conjunto de normas que establecen las estrategias derivadas del sentir político. Este marco comprende un conjunto de disposiciones legales encabezadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y otros ordenamientos. Allí se establecen los principios y, en nuestro interés particular, los arreglos institucionales para llevarlas adelante. A partir de este marco normativo se define un modelo de análisis de la institucionalidad vigente para formular el diagnóstico realizado, donde se soportan las conclusiones y recomendaciones que se presentan.

#### **A. ANTECEDENTES DEL MARCO INSTITUCIONAL DE MÉXICO**

Desde la década de los ochentas y principios del año 2000, sensibles transformaciones e innovaciones se han venido registrando en las estrategias y enfoque de las políticas orientadas a atender el desarrollo rural mexicano, derivado de los cambios sociales, económicos, culturales y políticos que se han presentado en México y en varios países. Estos desequilibrios han promovido en nuestro país, la reforma del Estado, expresada en procesos que buscan que

el Estado asegure su funcionalidad, a fin de responder y atender de manera efectiva las demandas de las sociedades.<sup>3</sup>

En los años ochentas y noventas, el Gobierno impulsó reformas políticas y administrativas, como el cambio de un aparato gubernamental que había crecido explosivamente durante los años setentas caracterizado por una búsqueda de ordenar el sector público y paraestatal, con el propósito de supervisarlos, controlarlos y hacerlo más eficiente; sin embargo, poco se avanzó en la descentralización de competencias y recursos del Gobierno Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales. Por ello en ese periodo, las reformas se orientaron a lograr el reordenamiento de la economía mediante el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico, que planteó básicamente una reducción del gasto público manifestándose en un adelgazamiento sensible de la estructura gubernamental y en esquemas de simplificación administrativa.

En lo político, se dio una liberalización controlada de la competencia política que concluyó sustituyendo el unipartidismo por el multipartidismo. En la órbita política, esto representó una apertura política, expresándose en una escasa convocatoria corporativista a cambio de la participación de un amplio conjunto de actores económicos y sociales. Se motivaron condiciones de transparencia y generación de información para la gestión pública a favor de un pluralismo.

En esta nueva relación Estado–Sociedad se estimularon los procesos democráticos al favorecer la participación de las organizaciones civiles en los programas sociales. También se detonaron acelerados procesos de privatización de empresas públicas no estratégicas para el país, entre otros aspectos.

En este sentido, el proceso de descentralización política y administrativa sigue jugando un papel preponderante, al constituirse como un modelo de distribución del poder. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. En este contexto, la descentralización y el federalismo<sup>1</sup> son necesarios para evitar que los programas de gobierno se conviertan en una declaración de propósitos, puesto que el federalismo facilita la concurrencia de los poderes propiciando la voluntad de cooperar en los diferentes órdenes de gobierno, fortaleciendo así, la soberanía de los gobiernos estatales y la autonomía de los municipios.

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (1995). “Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México”.

En el ámbito del mercado, se cambió de una economía cerrada, en la que todos los productos del sector agropecuario requerían permisos de importación y exportación con todos los procedimientos burocráticos que ello implicaba, a una economía abierta, en la que se exentó de este requisito previo a casi todos los productos del sector agropecuario, que superaban las 900 fracciones arancelarias, mediante el impulso y concertación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en 1994 (TLCAN). La liberalización comercial ha estimulado el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa, lo que ha influido en cierta medida en la reconversión de cultivos, fortalecimiento de agroindustrias y del subsector hortofrutícola en el país; no obstante sigue siendo un tema controvertido el impacto del TLC para la población mexicana. Otro Tratado, cuyos impactos sería conveniente valorar en su momento, es el que México firmó en el año 2000 con la Unión Europea (TLCUE).

Otro factor determinante en el desarrollo del medio rural, fue la reforma al artículo 27 constitucional que se llevó a cabo en 1992. Con esta reforma culmina prácticamente el proceso del reparto agrario y se inició la etapa de regularización de la tierra de la propiedad social, a fin de dar certeza jurídica; con ello, el Estado desvaneció su papel al interior de los núcleos agrarios reconociendo se personalidad jurídica y patrimonios propios.

La Ley Agraria y reglamentos derivados de la reforma constitucional cancelan facultades del Estado en materia de organización, reduciéndose las estructuras del campo, implicando la desaparición de una parte importante de los mecanismos de gestión de la política pública orientada al apoyo del medio rural. Las nuevas estructuras institucionales plantean una lógica diferente en las estrategias, los mecanismos y las reglas de ejecución de las políticas de desarrollo rural. El papel de los agentes económicos y de los actores sociales ha tenido un cambio, ya que las nuevas estructuras institucionales presionan hacia modelos de mayor injerencia y participación privada en las decisiones orientadoras de la política pública, definiendo escenarios de mayor apertura para la inclusión de nuevas consideraciones en el logro de la gobernabilidad de la política de desarrollo rural sustentable.

En este contexto, se formula la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual se publica en diciembre de 2001. La Ley no es una ocurrencia fortuita, hacía ya tiempo que se escuchaba la necesidad de revisar las políticas dirigidas al campo y sus principales instrumentos, para contar con un programa de auténtica reactivación y enriquecer el concepto del desarrollo rural restringido

a la producción para el mercado y su evaluación en términos estrictos de ganancias de corto plazo.<sup>4</sup>

Desde finales de la década de 1970 hasta 1980, los movimientos sociales que se fueron integrando como organizaciones productivas, comenzaron a pugnar por contar con un marco legal que considerara la compleja realidad de la vida rural y sus múltiples funciones para la vida nacional. En el paradigma en boga, del Desarrollo Rural Integral, en el tiempo del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), surgió la Ley de Fomento Agropecuario que, aun con objetivos productivos muy acotados, fue un primer intento para avanzar en el terreno legislativo. De ese tiempo es también la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, que buscaba la integración de la gestión pública.

Con el inicio de la apertura política a la participación de diversas corrientes en el Congreso de la Unión, se llevaron a cabo muy amplios debates acerca de un proyecto de Ley de Desarrollo Rural, que ya visualizaba la ampliación del concepto del desarrollo a otros temas diferentes a la producción primaria y sus encadenamientos inmediatos. Sin embargo, no se llegó a presentar la iniciativa correspondiente.

Fue hasta la LVII Legislatura, cuando se logró la integración de un proyecto legislativo formal. En las elecciones federales de 1997 resultaron electos numerosos diputados provenientes de organizaciones campesinas, que se integraron a las fracciones parlamentarias de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. La presidencia de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados recayó en Enrique Bautista, diputado por el PRD.

Durante un largo periodo se llevaron a cabo diversos foros de consulta en las regiones del país, así como en la ciudad de México. El resultado del trabajo de redacción posterior fue un proyecto de ley con un sesgo agropecuario y figuras cuestionadas, como los Contratos Ley, o la recreación de la CONASUPO, en proceso de desmantelamiento. El proyecto sufrió fuerte oposición y fue aprobado por mayoría en la Cámara de Diputados en el último periodo de sesiones, por medio de un difícil acuerdo entre el PAN y el PRD, con la oposición del PRI, que ya había perdido el control de mayoría absoluta.

La revisión de la Minuta con proyecto de Ley por parte del Senado, tuvo lugar en el primer periodo de sesiones de la LVIII Legislatura. Pero las

<sup>4</sup> Chapela, Gonzalo (2007). Comentarios al documento: “Prospectivas de las instituciones contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, México.

condiciones políticas habían variado sustancialmente: el PAN, que aprobó la Ley de Desarrollo Rural como oposición, ahora se encontraba en el gobierno y sería el responsable de aplicar las debatidas medidas de un proyecto de ley que, en las escaramuzas dentro de la cámara baja, había sufrido incontables modificaciones y, según se presumía, costaría al erario cantidades impagables que pondrían en riesgo las metas macroeconómicas y los compromisos internacionales en materia financiera.

Aunque la mayoría de los senadores opinaron que la propuesta Ley mostraba múltiples deficiencias, se logró un acuerdo entre el PRD y el PRI, ahora en la oposición y algunos senadores del PAN, para reformar inmediatamente la ley que se aprobara y, de esa manera, contar con un marco para la discusión del presupuesto de egresos del año 2001, que se debatía simultáneamente.

La Ley de Desarrollo Rural fue aprobada en diciembre de 2000 y enviada al Ejecutivo para su promulgación, ocho días antes de concluido el periodo de sesiones del Congreso de la Unión. El Presidente, la vocera oficial y el secretario del ramo objetaron la Ley entregada por el Congreso y la Cámara de Diputados recibió el primer día de sesiones un comunicado confuso conocido como “veto”, en donde se planteaba el desacuerdo con “más del 90% del articulado”, por lo que la rechazaba de plano, a la vez que agregaba un documento comparativo con las propuestas y observaciones específicas que harían viable el mismo proyecto.

Apenas un mes después, todas las fracciones parlamentarias, a excepción del PAN, promovieron una nueva iniciativa, con nombre distinto, para iniciar un nuevo proceso parlamentario: la Ley de Desarrollo Rural “Sustentable”. Dicho documento estaba basado en el proyecto que la Confederación Nacional Campesina propusiera al debate durante las discusiones en la legislatura anterior. Mientras tanto, la presión social iba subiendo de tono: movilizaciones campesinas en cascada invadieron la ciudad de México. Cafetaleros, ganaderos, piñeros, maiceros, cañeros, ocuparon frecuentemente los titulares en los medios de difusión.

Con mucho mayor disposición al diálogo, las autoridades federales interactuaron largamente; de hecho, varias sesiones de negociación se celebraron fuera de las instalaciones gubernamentales, inhabilitadas por la movilización social y, sin que las discusiones del nuevo proyecto fueran notorias, los actores fueron acercándose a discutir sus propuestas y se logró, finalmente, un documento siempre imperfecto, pero aceptable por todas las partes.



## **B. LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es el resultado de un complejo proceso político que pasó por el veto presidencial a la ley aprobada por el Congreso de la Unión en la misma materia en el año 2000 y que convocó a las fuerzas políticas y organizaciones sociales para lograr un consenso que se vio reflejado en el texto aprobado en 2001. La LDRS conforma una guía para el desarrollo rural en el largo plazo y establece un quiebre en la forma tradicional de política pública cambiando de fondo conceptos de enorme fuerza. El primero de ellos es el concepto mismo de desarrollo rural sustentable que es entendido en la LDRS como una estrategia integral para los territorios rurales de México y no solamente una estrategia para atender a los pequeños productores y poblaciones marginadas como ha sido la tradición del desarrollo rural en México y en América Latina. Este concepto de integralidad hace de este instrumento una expresión de lo que se ha dado en llamar una nueva generación de políticas para los territorios rurales.

### **1. Enfoques de la Ley**

La LDRS no alcanza a abordar la complejidad del carácter integral que le corresponde, como reglamentaria del Desarrollo Rural Integral, que dispone el artículo 27 Constitucional, aunque sí contiene las bases para avanzar en el futuro hacia una gestión con ese carácter multiactivo. El Programa Especial Concurrente, que deberá formularse desde los municipios y Distritos de Desarrollo Rural, plantea, sobre la base de las experiencias de planeación de los Comités Estatales y Municipales (COPLADES y COPLADEMUN), la institucionalización de un proceso de formulación, ejecución, evaluación y control con participación social en todos los temas del desarrollo: producción primaria, industrialización, desarrollo de infraestructura; y también educación, salud, seguridad, recreación, etcétera.<sup>5</sup>

En este sentido, contrasta la precisión de las disposiciones para el desarrollo productivo agroindustrial con la insuficiencia en otras materias, lo que pone de manifiesto, como lo fue durante las consultas para la elaboración de la LDR y la LDRS, el estado incipiente del concepto de integralidad que, por lo visto, deberá esperar al ejercicio práctico de ese enfoque, para poder reflejarse en

<sup>5</sup> Chapela, Gonzalo (2007). Comentarios al documento: “Prospectivas de las instituciones contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, México.

una legislación más detallada, que probablemente no sea materia de la propia LDRS, sino de un trabajo mucho más complejo de revisión del marco jurídico y normativo de las materias faltantes, en sus propios ordenamientos legales.

A continuación se destacan algunos de los elementos característicos de la Ley, que establece la magnitud de los cambios y da cuenta de los profundos desafíos que enfrenta la institucionalidad para dar cabal aplicación a la letra, y al espíritu, de la Ley:

***Lo rural como parte de un proyecto nacional.*** Se considera que el desarrollo de las comunidades en el espacio rural es prioritario para el desarrollo del país. Si bien, no se hace una precisión al respecto, se hace evidente que el sentido del desarrollo rural no es compensatorio o asistencialista hacia comunidades marginadas, por el contrario, se considera que el espacio rural, tiene una función central y estratégica en el desarrollo general del país.<sup>6</sup>

***Impulso a una visión no economisista.*** El bienestar social se considera en sus dimensiones sociales y culturales, remarcando el sentido multidimensional del desarrollo rural, que además involucra explícitamente el manejo de los recursos naturales e incluye como un sector fundamental, los servicios ambientales.<sup>7</sup> Las dimensiones consideradas en los objetivos de la Ley, incluyen en forma explícita las diferentes esferas del territorio: producción, salud, educación, demografía, vivienda, infraestructura social y productiva, medio ambiente, equidad, desarrollo político, convivencia, cultura, derechos, empleo, entre otras.<sup>8</sup>

Establece que los servicios ambientales son el aprovechamiento en beneficio de la sociedad de los recursos naturales, incluyendo funciones de provisión de agua, suelo, biodiversidad y de paisaje.<sup>9</sup>

***Fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria.*** Uno de los cinco objetivos estratégicos de la Ley es el logro de la soberanía alimentaria, entendida como <sup>10</sup> “La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional” y la seguridad alimentaria entendida como “El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”. La Ley

<sup>6</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5.

<sup>7</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3.

<sup>8</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 15.

<sup>9</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3.

<sup>10</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5.

establece un conjunto de acciones de apoyo y promoción de la agricultura que busquen el abasto dando prioridad a la producción nacional, ordenando que los acuerdos internacionales y las estrategias de reactivación productiva sigan estos dos principios fundamentales, anteponiéndolos en forma clara a objetivos simples de rentabilidad.<sup>11</sup>

*Integración de lo rural y lo urbano.* La ruralidad la define en términos oficiales de exclusión de los centros urbanos, según la consideración que de esto haga el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), definido a partir de indicadores de concentración y densidad, básicamente.<sup>12</sup> Esto mantiene la estructura tradicional de definición de ruralidad empleada en las políticas sectoriales. Sin embargo, los alcances de la Ley en una visión de gran integralidad del desarrollo rural, deja implícito qué ejes centrales de la realidad del espacio rural sucede en muchos de estos centros, denominados oficialmente como urbanos. El mandato de la Ley hace que estén incluidos temas que difícilmente se podrían abordar si se excluyeran estos centros del ámbito de competencia de la Ley. La inclusión de dimensiones y sectores que desbordan lo agrícola, son desarrollados con inversiones realizadas en centros urbanos que prestan servicios a espacios rurales.

*Reducción de los desequilibrios regionales.* Enfatiza la importancia de las brechas territoriales en un mandato expreso para reducir los sesgos y rezagos que experimentan regiones particulares de la República Mexicana. Es una declaración que pone sobre el tapete el tema de la cohesión territorial como un objetivo prioritario del desarrollo rural. Este objetivo se antepone a las brechas de grupos o actores sociales, los cuales son adscritos en su condición de integrantes de espacios rurales específicos.<sup>13</sup> Define como estrategia central de reducción de desigualdades la atención prioritaria a regiones o territorios rezagados, con la atención concurrente de las estrategias sectoriales, en un concepto fundamental de integralidad de la atención a los territorios, frente a la atención tradicional, focalizada en grupos poblacionales o cadenas productivas.<sup>14</sup> Se entiende la necesidad de reconocer, además de las diferencias regionales o territoriales, las diferencias que se desprenden de la enorme

<sup>11</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Capítulo XVII, Artículos 178 a 183.

<sup>12</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3.

<sup>13</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5.

<sup>14</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 8.

heterogeneidad de la realidad rural, mediante la construcción de tipologías de productores.<sup>15</sup> Si bien no se es igualmente explícito en la definición de categorías territoriales, se desprende que la heterogeneidad tiene dos dimensiones complementarias, por territorios y por condiciones individuales de comunidades o productores.

*Búsqueda de equidad social.* La Ley considera la participación de los sectores sociales y privados como actores claves, con los cuales el Estado puede contraer compromisos que deben ser considerados en las estructuras de planeación y presupuesto, abriendo paso a una forma de participación más amplia y activa.<sup>16</sup> Esta participación se materializa en la constitución de instancias colegiadas formales de participación, a través de consejos municipales, estatales y federal de desarrollo rural, a los cuales les son asignadas competencias y responsabilidades que determinan un cambio significativo que afecta la discrecionalidad en la aplicación de la política pública en los niveles centrales y sectoriales. Esta institucionalidad introduce un actor clave en la gestión del desarrollo que condiciona la forma de definición de prioridades, las relaciones entre oferta y demanda de política pública, relaciones Estado-sociedad civil, estructuras de rendición de cuentas, entre otros aspectos determinantes de la gestión pública.<sup>17</sup>

*La economía rural más allá de lo agropecuario.* Declara de interés público el desarrollo económico y el bienestar de la población del medio rural independientemente del sector económico al cual está vinculado.<sup>18</sup> Entendiendo que las actividades rurales se definen como cualquier tipo de actividad realizada en el medio rural.<sup>19</sup> Define las actividades agropecuarias sobre la base de cualquier aprovechamiento de los recursos naturales, ampliando su cobertura más allá de la agricultura y la actividad pecuaria.

*Lo agropecuario es más que un sector productivo.* Establece el concepto de objetivos estratégicos nacionales para la producción de alimentos de interés significativo para la población, estableciendo el sentido de multifuncionalidad y externalidades de la producción agrícola, en rubros específicos. Así mismo, incluye el concepto de soberanía alimentaria, como concepto basado en la

<sup>15</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 9.

<sup>16</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 6.

<sup>17</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 24.

<sup>18</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 2.

<sup>19</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3.

producción nacional, lo cual le imprime un sentido adicional de valoración de externalidades adicionales a la producción agropecuaria del país.<sup>20</sup>

Reconoce el principio de vulnerabilidad de la economía rural, introduciendo un criterio adicional a la multifuncionalidad y papel estratégico, en términos políticos, no sólo económicos de la economía del territorio rural.<sup>21</sup> Más aún, establece la necesidad de valorar las diferentes funciones que cumple la agricultura y la ganadería en el desarrollo.<sup>22</sup>

*Búsqueda de la eficiencia económica.* Todo ello en un marco que reafirma la necesidad de que estos objetivos estratégicos se cumplan en un marco de productividad, competitividad, rentabilidad y generación de empleo e ingreso en el ámbito rural, buscando la eficiencia de la economía rural en su conjunto, no sólo en unidades económicas individuales.<sup>23</sup>

*Nuevas áreas de reconversión.* Establece con claridad la necesidad de procesos de transición hacia una diversificación económica, tanto en lo agrícola, como en actividades no agrícolas, a las cuales hace expresa mención. Esto tiene implicaciones en las tendencias sectoriales de las estrategias de desarrollo rural y propone un espectro amplio de reconversión productiva que incluiría lo no agrícola, así como los servicios ambientales.<sup>24</sup>

*Una política integral para el sector agropecuario.* La Ley establece una estructura operativa a través de la definición de sistemas, que en primera instancia pueden aparecer extensiones de lo que tradicionalmente se ha venido haciendo en el medio rural y en el sector agropecuario.<sup>25</sup> Sistemas de tecnología, capacitación, fomento empresarial, desarrollo social información y financiamiento reúnen los programas que el Estado ha venido aplicando, sin embargo, como consecuencia de los mandatos básicos expuestos, se desprende, que la naturaleza, las estrategias, las poblaciones objeto de la política y los arreglos institucionales para su ejecución, son radicalmente diferentes a los que tradicionalmente se han abordado desde este tipo de programas.

*Instituciones para el sector agropecuario y el medio rural.* La concepción de integralidad del desarrollo de los espacios rurales se hace manifiesta en

<sup>20</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 3.

<sup>21</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 4.

<sup>22</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5.

<sup>23</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 4.

<sup>24</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 5.

<sup>25</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 22.

la estructura institucional que determina la Ley. Se establecen dos tipos de estructuras de concurrencia en las acciones que propenden por el desarrollo rural. La primera en términos sectoriales, al crear una instancia intersecretarial y asignarle una función y responsabilidad de coordinar y concurrir con acciones sectoriales sobre los espacios territoriales.<sup>26</sup> Esta estructura replantea la visión sectorial predominante, determinando un nuevo escenario de planificación, gestión y presupuestación. De otro lado, establece que la política de desarrollo rural debe ser ejercida mediante una relación entre las instancias federales y las territoriales, mediante convenios de ejecución en una estructura de subsidiaridad territorial.<sup>27</sup>

*Descentralización y participación.* Concordantemente con los principios constitucionales y legales de la democratización de la planeación y el desarrollo, se establece una estructura de plan para el desarrollo rural que privilegia la participación activa y protagónica de las organizaciones de la sociedad civil y el ámbito empresarial y el principio fundamental de ordenamiento territorial que obliga la coherencia entre la planeación federal y la que ocurra en los entes territoriales. Es una expresión clara de un modelo de abajo-arriba en la planificación, que define una de las características y desafíos más destacables de la norma.<sup>28</sup> La descentralización es el fundamento del arreglo institucional que debe dar como resultado un plan integrado desde lo federal, lo estatal y lo municipal.<sup>29</sup>

Uno de los elementos más significativos en términos de manejo territorial es el referido a la definición, o redefinición, de los distritos de desarrollo rural. Esta instancia existente en la tradicional estructura de ejecución de la política federal, central y sectorial, adquiere una nueva dimensión. Al ser definida por criterios de integralidad territorial, ecosistémica, o cuencas como se establece, adquiere un alto valor de ordenamiento ambiental. Pero posiblemente lo más significativo lo constituye el hecho de que al definir la existencia de un Consejo Distrital de Desarrollo Rural, con la participación de delegados de los Consejos Municipales. Esto implica que el distrito tiende a transformarse de ser una instancia de desconcentración desde el nivel central, para ser una

<sup>26</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 11.

<sup>27</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 12.

<sup>28</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 13.

<sup>29</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 23.

instancia de descentralización desde el nivel municipal.<sup>30</sup> En las funciones de los distritos se reconoce la existencia de niveles regionales intermedios con responsabilidades definidas, que dan fuerza a la gestión territorial.<sup>31</sup>

La Ley considera la participación de los sectores sociales y privados como actores claves del desarrollo, con los cuales el Estado puede contraer compromisos a incluir en las estructuras de planeación y presupuesto, abriendo paso a una forma de participación más amplia y activa.<sup>32</sup> Esta participación se materializa en la constitución de instancias colegiadas formales de participación, a través de consejos municipales, estatales y federal de desarrollo rural (así como determinados sistemas), a los cuales les son asignadas competencias y responsabilidades que inducen un cambio significativo afectando directamente los márgenes de discrecionalidad en el manejo de la política pública en los niveles centrales y sectoriales. Esta institucionalidad introduce un actor clave en la gestión del desarrollo que condiciona la forma de definición de prioridades, las relaciones entre oferta y demanda de política pública, relaciones Estado-sociedad civil y las estructuras de rendición de cuentas, entre otros aspectos determinantes de la gestión pública.<sup>33</sup>

*Concurrencia.* La definición de la estrategia de operación a través de convenios entre el nivel federal con las entidades territoriales, principalmente a nivel estatal y, a través de ellos, a nivel municipal, establece un principio de gestión de programas que favorece la concurrencia territorial de recursos, con estrategias de cofinanciación y corresponsabilidad que permite la gestión concertada de recursos de los diferentes niveles territoriales, abriendo fisuras en las estructuras localistas de inversión pública.<sup>34</sup>

El establecimiento de un Programa Especial Concurrente (PEC) es la expresión concreta de estos principios de planeación y gestión de políticas. Remarca el sentido territorial de la aplicación de acciones sectoriales en forma coordinada, complementaria, sinérgica y coherente en una unidad territorial, particularmente en el municipio. Esto indica una profunda innovación y refuerzo concreto de la visión territorial ya que para su aplicación se hace necesario establecer planes y programas territoriales, que convoquen en el

<sup>30</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 29.

<sup>31</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 30.

<sup>32</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 6.

<sup>33</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 24.

<sup>34</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 27.

espacio a los diferentes agentes sectoriales en nuevas formas de negociación pública intersectorial y otorga, tácitamente, un papel privilegiado a las instancias locales en la conformación integral de prioridades que afectan las inercias de planeación sectorial.<sup>35</sup>

## 2. Modelo institucional

La estructura institucional delineada en el marco de la LDRS se afianza en los municipios mediante la constitución de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, como una unidad básica del andamiaje institucional. La estructura de estos Consejos en sus diferentes niveles jerárquicos incorpora otras instancias territoriales (dependencias del ayuntamiento, oficinas estatales, programas federales, organizaciones locales, etc.). También considera las relaciones intersectoriales de estas instancias, que conforman el sentido de integración y congruencia que contempla la estrategia general de desarrollo rural prevista en la LDRS.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable plantea el establecimiento de un órgano específico para la coordinación horizontal a nivel federal en materia de política rural (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, (CIDRS), la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente (PEC) que ha evolucionado hacia la integración de un “presupuesto rural” que figura anualmente como anexo del presupuesto federal. Resalta también el Acuerdo Nacional por el Campo (ANC), que busca dar legitimidad participativa a todo el proceso.

Pero más allá, la integralidad de las políticas de Desarrollo Rural Sustentable son expresadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) a través de la constitución de Sistemas, Servicios y Fondos para apoyar la operación de los preceptos que marca esta Ley. Congruente con ello, la Comisión Intersecretarial del Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), con base en la LDRS constituyó: nueve sistemas y seis servicios especializados; asimismo aprobó los lineamientos de operación elaborados y presentados para acuerdo por el Grupo Jurídico de la Comisión. Desde su constitución, las secretarías responsables han venido realizando acciones para la instalación y puesta en marcha de estos sistemas y servicios.

<sup>35</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 14.



Uno de los grandes problemas señalados por estudios de organismos internacionales, es la dispersión y, en ocasiones, entropía de la aplicación de las políticas, que tiene relación con un criterio de focalización creciente de los instrumentos de política, bajo el lema de: “un objetivo, un programa” (Levy *dixit*), que resulta muy adecuado para la administración del presupuesto, pero no para atender la diversidad y complejidad de los problemas del campo.<sup>36</sup>

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2006 se identifican 300 programas distintos orientados al desarrollo rural, con enfoques hacia el combate a la pobreza, el incremento a la productividad, la equidad de género y de etnia, etc. Algunos de estos programas son, adicionalmente, ejecutados por varias dependencias de manera simultánea, cada una de las cuales les imprime modalidades y condiciones específicas: todo un laberinto imposible de resolver.

Aunque en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2007, los programas se presentan fusionados, con un discurso de simplificación, en realidad permanecen, cubiertos por nombres agrupadores; en la práctica, la diferencia es que no se pueden rastrear las modificaciones a sus componentes y se amplía el margen de maniobra para la relocalización de partidas.

El costo de administración de programas gestionados de esa manera, con una cultura política patrimonialista que no ayuda a la coordinación entre las dependencias y funcionarios, se eleva innecesariamente. Las instituciones, adelgazadas como están, tienen inadecuada capacidad de acción, ocupadas en el cumplimiento de sus metas, la formulación de sus informes, etc. y la atención al público es tan deficiente que frecuentemente se presentan conflictos mientras se registran recurrentes faltas de ejercicio de los escasos recursos disponibles. A la vez, la carga presupuestaria de la administración pública resulta onerosa y sangra las menguantes asignaciones destinadas al campo. Por su parte, los productores son víctimas de un aparato incomprensible que les genera costos de transacción que no han sido valorados adecuadamente.

La LDRS propone una serie de medidas para la búsqueda de sinergia y eficiencia: del lado del gobierno, obliga a los titulares en el más alto nivel de competencia, a someter sus decisiones en el seno de la Comisión Intersecretarial y confrontarlas con los ciudadanos en todos los niveles mediante consejos

<sup>36</sup> Gonzalo Chapela (2007). Comentarios al documento: “Prospectivas de las instituciones contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, México.

para el Desarrollo Rural Sustentable en los municipios, distritos de desarrollo, estados y nacional.

En cuanto a los agentes e instituciones que actúan en el medio rural, manda su organización en Sistemas, que son espacios de coordinación y concertación para la acción en las materias de información, investigación, transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, sanidad, apoyos y lucha contra la desertificación. Se esperaba que, con este arreglo, las acciones fueran más efectivas, se evitara duplicación de acciones, se posibilitara la suma de esfuerzos y se acortara el tramo entre las decisiones y la acción con los productores directos.

Se esperaba que, poco a poco, se fueran transformando las instituciones y los espacios de participación, para tender hacia un sistema armonizado de decisiones y acciones, que tienen su centro en el Programa Especial Concurrente, en donde se establecen las prioridades, acciones y recursos de acuerdo con los objetivos estratégicos del desarrollo integral.

Cada municipio debería formular y ejecutar su Programa, con el apoyo e integración de la unidad de intervención del Gobierno: el Distrito de Desarrollo Rural. Desde este espacio básico de acción, los estados integrarían sus Programas para formar parte del Programa Especial de orden nacional. Será tarea de los gobiernos, en sus distintos órdenes, establecer los puentes de comunicación para “bajar” los lineamientos estratégicos nacionales y “subir” las demandas y propuestas locales.

#### *a) Sistemas, Servicios y Fondos*

Los Sistemas, están concebidos como espacios de concurrencia intersectorial y sociedad–gobierno operados como comités del Consejo Mexicano. Los servicios son las estructuras institucionales públicas que dan soporte a los sistemas.

Se han establecido arreglos institucionales y operacionales para la gestión de las políticas, constituidos seis servicios que integran las instituciones y agendas involucradas en las áreas de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y de Almacenamiento, Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Agroalimentaria, Inspección y Certificación de Semillas, Registro Agropecuario, Arbitraje del Sector Rural y Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.

Los sistemas son nueve, seis coordinados por la SAGARPA:

- 1) Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT);
- 2) Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS);
- 3) Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria;
- 4) Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI);
- 5) Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural; y
- 6) Sistema Nacional de Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable.

Los tres sistemas restantes existen pero en procesos no necesariamente ligados a los mandatos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

- Uno coordinado por la SEDESOL: Sistema Nacional de Bienestar Social Rural;
- Uno coordinado por la SEMARNAT: Sistema Nacional de Lucha Contra la Desertificación y Degradación de los Recursos Naturales; y
- Uno coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Sistema Nacional de Financiamiento Rural.

Con base en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en mayo del 2002 la Comisión Intersecretarial del Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) constituyó: nueve sistemas y seis servicios especializados.

Los Sistemas y Servicios que ordena la LDRS y que en su momento se implementaron, en algunos casos emplearon las instancias que ya existían, a fin de evitar duplicidades de esfuerzos, como es el caso del SENASICA y el SNIC; otras se utilizaron las instituciones cuya misión era muy similar, como fue el caso del INCA Rural para el SINACATRI, el SIAP para el SNIDRUS y el INIFAP para el SNITT. Por otra parte cabe señalar, que en cierta medida la diferencia operativa entre el Sistema y Servicio es poco perceptible, no obstante que un Sistema son los espacios de coordinación y concertación para la acción en diferentes temas, como información, asistencia técnica, sanidad, investigación, transferencia en tecnología, lucha contra la desertificación, entre otras materias. En cambio un Servicio es una instancia operativa bajo la coordinación del gobierno.

Entre las principales líneas de acción para mejorar la generación, integración y difusión de la información de los Sistemas y Servicios que ordena la LDRS, para apoyar a desarrollar sus funciones tales como certificación, estudios, servicios especializados, definición de políticas, acciones sanitarias, marcos normativos, asistencia técnica, capacitación, inventarios e indicadores, se señalan las siguientes:

- Fortalecer la concertación y coordinación institucional para la integración y generación de información entre los tres órdenes de gobierno.
- Utilizar con mayor frecuencia las instancias intersecretariales de las secretarías para impulsar los trabajos de los Sistemas, Servicios y Fondos.
- Canalizar mayores recursos por los Gobiernos Federales y Estatales a la generación de la información en los ámbitos Distrital y Municipal.
- Mejorar el perfil profesional del personal que apoya regionalmente las actividades de generación de información.
- Incrementar el uso de tecnologías y métodos que faciliten la labor de acopio y calidad de los datos en el contexto local.

De los cuatro fondos que marca la LDRS operan en cierta medida tres: el Fondo para el Apoyo a la Investigación, el Fondo Nacional de Capacitación Rural Integral y el Fondo para Atender a la Población Rural afectada por contingencias climatológicas. Prácticamente estos fondos fueron operados con recursos asignados a la SAGARPA, por lo que las tareas de concertación para facilitar la concurrencia de recursos de otras secretarías, no registraron mayores avances.

### ***b) Concurrencia intersecretarial***

La Ley determina que *“Con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Intersecretarial, coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades, relacionadas con el desarrollo rural sustentable”*. *“El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado en aquellas materias”*.<sup>37</sup> La Comisión

<sup>37</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 19.

Intersecretarial tiene como propósito atender, coordinar y dar seguimiento a los programas que tengan como fin impulsar el desarrollo rural sustentable. Se señala que la Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes secretarías: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá; Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Desarrollo Social, Reforma Agraria y Educación Pública y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.<sup>38</sup>

Uno de los debates de la LDRS fue la asignación de la coordinación de la Comisión a la SAGARPA. Lo anterior, fue reconocido en el proceso de federalización, que sólo alcanzó, en algunos estados, la transferencia de una parte del control de algunos programas de Alianza, la administración del PROCAMPO o el manejo de los jefes de distrito, sin la transferencia completa de esas instancias.

En un marco que considera la regla de que ningún par es capaz de coordinar a sus pares, se requeriría revisar la conveniencia de establecer un esquema de secretariado o coordinador de la Comisión, con capacidad política y técnica para hacer las funciones de esa coordinación.

### *c) Federalismo y descentralización*

La Ley establece explícitamente el principio de federalización y descentralización como el marco para la gestión de la política de Desarrollo Rural Sustentable. Establece que *“El federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable. Los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, se ajustarán a dichos criterios y conforme a los mismos determinarán su corresponsabilidad en lo referente a la ejecución de las acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable. El Plan Nacional de Desarrollo, constituirá el marco de referencia de los tres órdenes de gobierno a fin de que los criterios del federalismo y la descentralización en él establecidos, orienten sus acciones y programas para el desarrollo rural sustentable”*.<sup>39</sup>

Este principio es el orientador del traspaso de responsabilidades de la SAGARPA a las secretarías de Desarrollo Agropecuario, SEDAGRO de los estados

<sup>38</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 21.

<sup>39</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 23.

y al involucramiento de las municipalidades en la gestión de una estrategia de política local.

Un debate actual es sobre la naturaleza de los DDR, que quedan como un remanente de las anteriores dependencias de la gran SARH de los viejos Distritos de Temporal. Es importante tener en cuenta que la LDRS derogó a la Ley de Fomento Agropecuario y también a la de Distritos. Con este cambio de estatus, los DDR dejan de ser una dependencia para asumir su valor como espacios de concurrencia regional.

La operación de los DDR debería corresponder a una tarea semejante a la de la Comisión Intersecretarial, en este caso operada por los gobiernos estatales y apoyada centralmente por el secretariado técnico o coordinación de la Comisión de orden federal. Estos nuevos DDR serían parte de un nuevo sistema de agencias, en las que los DDR dejan de tener funciones administrativas directas y se dedican a la integración regional, con tareas de calidad estratégica, principalmente hacia la integración de información, el apoyo a la planeación municipal, incluyendo la inoperada función constitucional exclusiva del ordenamiento y la integración de proyectos y organizaciones estratégicos.

#### *d) Consejos colegiados y territoriales para el desarrollo rural sustentable*

La Red de los de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable conforman una estructura institucional que considera los ámbitos Nacional, Estatal, Distrital y Municipal. A nivel nacional se constituyó un Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, en los estados se constituyeron 32 consejos estatales, en los distritos, se pusieron en operación 190 consejos distritales, restando tres por poner en marcha; finalmente, se están operando alrededor de 2114 consejos municipales, con lo que se cubrió el 87% de los municipios del país.

#### *e) Comités Sistema Producto*

Como parte de la estructura institucional con la participación de los agentes económicos, las organizaciones y asociaciones de productores se establece la conformación de los comités de Sistema Producto que tienen la función de convertirse en interlocutores del Estado para la gestión de las políticas orientadas al fortalecimiento de la productividad, rentabilidad y competitividad de las cadenas de valor. Se les asignan facultades para participar en los procesos de planeación y negociación de instrumentos de política y el compromiso de apoyar la reactivación económica.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 106 y séptimo transitorio.

## C. OTRAS LEGISLACIONES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Si bien la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es el marco rector del Desarrollo Rural Sustentable, existe un conjunto de normas que le son complementarias, y que en algunos casos llegan incluso a superponerse en términos institucionales y programáticos. Estas normas ofrecen un panorama completo de la gestión institucional en los territorios rurales del país.

### 1. Marco Constitucional del desarrollo rural

El marco jurídico constitucional relativo a la planeación del desarrollo rural se integra con tres disposiciones fundamentales —promovidas y publicadas simultáneamente en enero de 1983—, en torno a las cuales se estructura el andamiaje legal que sostiene la planeación en general y la planeación del desarrollo rural en particular, a saber, los artículos 25, 26 y 27, fracción XX, de la Carta Magna, con el siguiente contenido:

- *Artículo 25.*- Establece el papel rector del Estado en la economía y el desarrollo del país;
- *Artículo 26.*- Crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Ley de Planeación)
- *Artículo 27, fracción XX.*- Asigna al Estado la función de promover las condiciones para el desarrollo rural integral (Ley de Desarrollo Rural Sustentable).

De dichos numerales se desprende que fomentar el desarrollo es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios) y las actividades a través de las que se realiza su promoción se deben llevar a cabo en el marco de lineamientos establecidos en planes y programas por ellos coordinados. De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política, corresponde al Estado la responsabilidad de instrumentar el conjunto acciones orientadas a la promoción del desarrollo del país.

#### *a) Artículo 25 constitucional*

El ordenamiento constitucional dedica el artículo 25 al desarrollo y su promoción, señalando en sus tres primeros párrafos:

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del creciente empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.*

*“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”*

*“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”*

Y en el párrafo VII agrega:

*“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.”*

El artículo 25 de la Constitución otorga también al Estado la función de alentar y promover las condiciones para que los diferentes actores sociales y los individuos contribuyan al desarrollo económico nacional.

#### ***b) Artículo 26 constitucional***

Este artículo constitucionaliza el sistema que habrá de aplicarse en la planeación del desarrollo nacional, señalando que, además de democrático, éste contará con bagaje de procedimientos, bases, criterios, órganos e instrumentos para llevarla a cabo, expresando a la letra que:

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”*



En ese mismo artículo, en el párrafo II señala que:

*“La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”*

Y en el párrafo III, del artículo 26 se asienta que:

*“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”*

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los poderes formales que constituyen el Estado mexicano son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Los poderes que tienen mayor participación en la promoción del desarrollo son el Ejecutivo y el Legislativo. A este último le corresponde aprobar y plasmar en las leyes las acciones que inciden en la orientación del desarrollo del país. Al Poder Ejecutivo le corresponde coordinar las acciones de todas las dependencias oficiales que tienen la responsabilidad de crear y aplicar los instrumentos administrativos diseñados para la implementación de las leyes concernientes al desarrollo económico.

El Poder Judicial tiene la responsabilidad de velar por el fiel cumplimiento de las normas constitucionales que defienden los derechos fundamentales de los ciudadanos, entre ellos los relacionados con una vida digna y acceso equitativo y no discriminatorio a los beneficios del desarrollo.

Aunque el Congreso de la Unión es el que aprueba el presupuesto de egresos de la Federación, el Poder Ejecutivo es el que suscribe convenios y acuerdos con las diferentes dependencias a su cargo y con los gobiernos estatales para formular los planes y programas orientados al fomento del desarrollo económico, los cuales se sintetizan en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta facultad del Ejecutivo le otorga la posibilidad de convocar a las diferentes instituciones formales a participar en la formulación de los planes de fomento

para que en ellos se incorporen las prioridades del país, de los estados y de los municipios. Además permite al Poder Ejecutivo intervenir en el proceso de creación de las instancias y los mecanismos administrativos a nivel federal para propiciar una amplia y efectiva participación de los tres órdenes de gobierno y de los diferentes actores que conforman la sociedad, como son las organizaciones de carácter social y privado.

El marco constitucional contiene los elementos que permiten a la Federación y a las Entidades Federativas incorporar a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática los instrumentos de política para promover el desarrollo territorial equilibrado del país, considerando no solo la participación de las instituciones formales creadas por el Estado y la sociedad civil, sino que también permite la participación de las instituciones informales sumarse al proceso de planeación y gestión del desarrollo desde el nivel de localidades, municipios, regiones, entidades federativas y a nivel nacional.

Una característica positiva de la legislación mexicana es que contiene el marco legal para regular y dar soporte jurídico a la construcción y operación de las formas y mecanismos de participación de los actores sociales en la promoción del desarrollo económico y social en los diferentes órdenes de gobierno y en los espacios territoriales del país: nacional, estatal, distrital, municipal y comunitario.

### *c) Artículo 27 constitucional (fracción XX)*

El artículo 27 de la Constitución Política regula la propiedad de los recursos naturales del suelo y subsuelo de la Nación (tierras, aguas, minerales, hidrocarburos, bosques y selvas), de suerte que representa la fuente de numerosas leyes reglamentarias vinculadas al desarrollo rural. Dicha disposición suprema establece también las formas de tenencia de la tierra y las limitaciones a que éstas se encuentran sujetas, creando una magistratura especial para la resolución de los litigios agrarios. Consagra, igualmente, una serie de principios tutelares en beneficio de los ejidos y las comunidades (propiedad social).

La fracción XX, última de dicho numeral, dispone textualmente que:

*“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y*

*asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.*

La LDRS es, justamente, reglamentaria de esta fracción constitucional —como se expresa en su primer artículo—, sirviendo de base para la construcción de todo el andamiaje institucional, político, estratégico y programático que gravita en torno al desarrollo rural

## **2. Leyes transversales**

Los cuerpos legislativos más importantes en su relación con el Desarrollo Rural Sustentable son aquellos que por su naturaleza general, cobertura amplia u objeto territorial tienen una estrecha relación con los mandatos establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el medio rural y la agricultura. Estas leyes establecen las bases e instrumentos a los cuales acude la institucionalidad responsable del Desarrollo Rural Sustentable. Las más significativas son la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Planeación.

### *a) Normatividad que consagra el Municipio Libre*

El municipio libre es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados, según lo estipula el artículo 115 constitucional en su párrafo primero. En general este numeral de la Carta Magna establece las normas y principios básicos que las entidades federativas deben adoptar con carácter obligatorio para organizarse en su régimen interior, y señala también que la base de la división territorial de un estado, así como de su organización política y administrativa debe ser el municipio libre. Bajo este principio, el municipio es la base de la organización de los estados y no de la federación, cuya integración se debe al pacto federal suscrito por las entidades federativas (Artículo 43 de la Constitución general de la República).

En torno a los alcances de este precepto, también debe entenderse que el gobierno municipal debe contar con facultades legales para gobernar dentro de su jurisdicción, así como suficiente autonomía económica y administrativa para definir sus objetivos de desarrollo, organizarse y administrar libremente sus recursos, teniendo como marco de referencia los objetivos y estrategias de desarrollo nacional y estatal, así como las demandas de su población.

El municipio libre es, entonces una entidad política que forma parte del gobierno del estado, tiene determinada autonomía política y administrativa para gobernarse, pero no tiene facultades legislativas (excepto para expedir bandos y reglamentos internos), ni tampoco facultades para administrar justicia, pues estas facultades corresponden respectivamente al poder legislativo y al poder judicial del estado, en la totalidad del territorio.

Las atribuciones que en materia de planeación tienen los ayuntamientos son: organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal; analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio; aprobar y publicar en términos de Ley, el Plan Municipal y derivar de él los programas que resulten necesarios para ejecutar las obras y prestar los servicios de su competencia; coordinar y enviar al ejecutivo estatal, aquellos programas municipales que deban considerarse como elementos de coordinación de carácter estatal; coordinarse con el ejecutivo estatal y, por su conducto, con el ejecutivo federal, a efecto de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes respectivas y de coadyuvar en la elaboración, actualización, instrumentación, control y evaluación de los programas regionales cuando afecte a su municipio.

Los ayuntamientos se integran con un presidente municipal, el síndico único y los regidores. La forma de estructurar el organigrama en los Ayuntamientos registra variaciones de un municipio a otro, incluso situados dentro de una misma Entidad.

### *b) Ley de Planeación*

La Ley de Planeación, expedida el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Federal, mismo que elevó a rango fundamental la planeación del desarrollo y creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo con carácter obligatorio la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, la Ley mencionada norma las bases, órganos, criterios, instrumentos y procedimientos que regulan el proceso de planeación del desarrollo en nuestro país.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población. Este Sistema es coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP). La Ley confiere a dicha dependencia las atribuciones de coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas; cuidar que el plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido; coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública.

Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.<sup>41</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se coordina con las entidades federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como definir mecanismos institucionales operativos en los cuales se analiza dicha coordinación. Se organizan en Sistemas Estatales de Planeación Democrática, apoyados por los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). Por otra parte, se concibe al municipio como la instancia de gobierno más cercana a la población, integrado en el esquema nacional de planeación mediante los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución y establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. El plan debe señalar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, observándose que estos programas tengan congruencia con el plan de desarrollo. Por su parte, se señala que el Plan Nacional de Desarrollo debe elaborarse tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Ley Nacional de Planeación, Artículo 3.

<sup>42</sup> Ley Nacional de Planeación, Artículo 14.

Las Secretarías de Estado son las encargadas de poner en operación los programas de fomento al desarrollo en los estados que integran la Federación, en coordinación con los gobiernos estatales y los municipios. Es a la Secretaría de Agricultura a la que corresponde ocupar la presidencia de la Comisión Intersecretarial que de acuerdo con la LDRS está integrada por las siguientes nueve secretarías: SAGARPA, SE, SEMARNAT, SHCP, SCT, SSA, SEDESOL, SRA y SEP.<sup>43</sup>

La Comisión Intersecretarial propondrá al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público y evaluará, periódicamente, los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable. En su caso, la Comisión Intersecretarial someterá a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

El COPLADE. El Sistema estatal se apoya en los comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) y en los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), los cuales tiene la responsabilidad de ser el foro en el que se compatibilicen los esfuerzos que en materia de planeación realicen la Administración Pública Federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos. Sus funciones son las de proyectar las actividades del plan estatal, con la participación de los municipios y los sectores sociales, y elaborar los programas específicos señalados por el gobernador; elaborar el Plan Estatal de Desarrollo acorde con los planes municipales, con las propuestas de la administración pública estatal y los grupos sociales y privados interesados; proporcionar información y asesoría técnica para actualizar el plan estatal y municipales y los programas de desarrollo; elaborar diagnósticos, fijar prioridades y diseñar estrategias que ordenen las acciones para la aplicación de los recursos; proponer programas y proyectos de mediano y largo plazo a las administraciones; realizar estudios de los efectos económicos y sociales de los programas ejecutados; dictar lineamientos para la programación-presupuestación anual congruentes con el plan; elaborar los programas sectoriales en coordinación con las dependencias y entidades estatales y federales de cada sector y los municipios; asimismo, coordinar las actividades tendientes a cumplir con los programas operativos anuales.

<sup>43</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 21.

En el aspecto organizacional se desataca el hecho de que la característica fundamental del COPLADE consiste en que es un organismo eminentemente participativo, pues está integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Los órganos que lo componen son: La asamblea General que es el órgano máximo de autoridad y decisión del Comité de Planeación del desarrollo del Estado; la Comisión Permanente que es el órgano ejecutivo del Comité, y los subcomités, que actúan como órganos auxiliares del Comité y se clasifican en sectoriales, regionales y especiales.

COPLADEMUN. Es la instancia en la cual se institucionaliza la consulta popular para la planeación democrática para proyectar y coordinar con los organismos sociales y privados las actividades de la planeación en el ámbito municipal; formular y proponer a los gobiernos estatal y federal programas de inversión, gasto y financiamiento para el municipio; proponer al COPLADE programas y acciones que se puedan ejecutar con recursos directos del estado o en el marco de convenios con la federación o el estado; y elaborar un registro sistemático de la obra pública municipal que permita un eficiente control y seguimiento, así como vigilar las obras y acciones federales y estatales. La consulta y participación social se da en forma similar a lo que marca la Ley de Planeación.

### *c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consignan las bases de la organización de las estructuras dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión. Establece la estructura de secretarías de Estado responsables de las políticas estratégicas. Algunas de ellas tienen relación estrecha con la implementación de los mandatos de la LDERS.

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).* A esta Secretaría le corresponde la responsabilidad de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente y proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 31.

*Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL). Se establecen los asuntos que corresponde atender a esta Secretaría,<sup>45</sup> entre los que destacan, formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado; asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.

*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT). Los principales asuntos que le corresponden a la SEMARNAT<sup>46</sup> establecen fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera,

<sup>45</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32.

<sup>46</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 Bis.



con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades; administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; y vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes.

*Secretaría de Economía* (SE). Entre los asuntos que corresponde atender a la Secretaría de Economía, se destacan:<sup>47</sup> formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; establecer la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes; participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; y fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

*Secretaría de Agricultura* (SAGARPA). A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)<sup>48</sup> le corresponde el despacho de asuntos como: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes; promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que se

<sup>47</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 34.

<sup>48</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 35.

asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado; formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales; promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía; elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural; participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes; fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades; y organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

*Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).* A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos: aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes en la materia y sus reglamentos; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra y en la solución de los conflictos agrarios; operar el Registro Agrario Nacional e integrar el catastro de la propiedad rústica; coordinar la procuración de justicia agraria; investigar, deslindar, enajenar y titular terrenos nacionales; instrumentar acciones de apoyo a la mujer campesina y al pensionado ejidal a fin de promover el relevo generacional de los propietarios; coadyuvar con los tribunales agrarios en la diligencia de los expedientes en éstos instaurados; y en general, intervenir conciliatoriamente en la resolución de los conflictos de tierras.

#### *d) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

Este ordenamiento, expedido apenas el 30 de marzo de 2006, tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política Federal, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales,

a fin de que los sujetos obligados a cumplir sus disposiciones observen que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

De conformidad con el texto de dicha Ley, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, señala que la Secretaría de la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto. Por su parte, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deben coordinarse con la SHCP para efectos de la programación y presupuestación en los términos previstos. El control y la evaluación de dicho gasto corresponde a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.

Esta regulación jurídica dispone que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente: las líneas generales de política económica; los objetivos anuales, estrategias y metas; las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones (las proyecciones deberán abarcar un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión). Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, deberán exponerse los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En términos generales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula las normas para la elaboración de los programas y la presupuestación y ejercicio del gasto público, así como sus ajustes y adecuaciones, por lo cual configura un instrumento definitivo para la planeación e impulso al desarrollo rural.

### *e) Ley de Coordinación Fiscal*

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) está en vigor desde 1980 y

*“tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”*<sup>49</sup>

Con la entrada en vigor de la LCF se formalizó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que con el paso del tiempo ha ido perfeccionando los mecanismos de colaboración entre la Federación y los estados de la Unión para hacer más eficiente la recaudación de impuestos y más equitativa la distribución de los recursos entre las entidades federativas y sus municipios. Los mecanismos para la recaudación de impuestos y para su redistribución entre entidades y municipios adheridos al SNCF están normados por la LCF.

Establece recursos de transferencia territoriales (ramos 26 y 33). Para distribuir los ingresos de manera equitativa la LCF contempla la creación de siete fondos para la atención de las necesidades de las entidades federativas y sus municipios. Entre estos fondos está contemplado un fondo de Fomento Municipal, que se integra con un porcentaje de la captación fiscal federal.

La LCF señala las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, la Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

<sup>49</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 1º.

Se establece que:

*“Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.”<sup>50</sup>*

Para el ejercicio de las aportaciones federales a dichos fondos, la LCF establece que:

*“Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.”<sup>51</sup>*

La Ley de Coordinación Fiscal, con estos fondos sienta las bases para que las entidades federativas y municipios dispongan de recursos para fomentar el desarrollo en sus territorios, con la autonomía que les concede el pacto federal refrendado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3. Leyes sectoriales**

En la LDRS se hace referencia a ciertas regulaciones jurídicas que tienen relación con la implementación de sus mandatos, entre ellas se encuentran: la Ley Agraria; la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley de Desarrollo Social; la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley de Desarrollo Forestal; y la Ley de Aguas, mismas que se comentan a continuación.

#### ***a) Ley Agraria***

Este ordenamiento regula el sistema nacional de tenencia de la tierra, estableciendo las reglas a que se encuentran sujetos los distintos tipos de propiedad, así como el proceso de impartición de justicia aplicado en la

<sup>50</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 2-A.

<sup>51</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 46.

materia. Esta Ley norma, además, el control de los terrenos de propiedad originaria, las dimensiones que puede tener la propiedad, las sociedades propietarias de tierras, la expropiación de bienes ejidales y comunales, la organización económica rural, la procuración de justicia y el juicio agrario. La Ley Agraria introdujo la figura de la Junta de Pobladores como “órgano de participación de la comunidad”, integrada por ejidatarios y vecindados de los núcleos de población, misma que puede “hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano” (Artículo 42).

### *b) Ley General de Asentamientos Humanos*

En general, en la Ley de Asentamientos Humanos se establecen las disposiciones de orden e interés público a las que deberán sujetarse las autoridades estatales y municipales, cuyos principios se sintetizan fundamentalmente en las fracciones I y II de su Artículo 1º que señalan : I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

### *c) Ley de Desarrollo Social*

En el Artículo 1º de la Ley de Desarrollo Social se establece parte del objeto de esta Ley que es: II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; V. Fomentar el sector social de la economía.

La Ley General de Desarrollo Social, estipula que:

*“La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo” (Capítulo 13).*

Asimismo, establece que:

*“Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social (LGDS, Artículo 17).”*

Para la implementación de los mandatos de la LGDS, la misma establece la creación de las siguientes instancias institucionales: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Sistema Nacional de Desarrollo Social; Comisión Nacional de Desarrollo Rural; Comisión Intersecretarial; Consejo Consultivo de Desarrollo Social; y la Contraloría Social.

#### *d) Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*

La Ley se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; asimismo, definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, entre otros principios y preceptos de mejoramiento y protección al medio ambiente y de los recursos naturales.

#### *e) Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*

Esta Ley tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. En el artículo 9 de la LGDFS se establecen las funciones del Servicio Nacional Forestal, tales como: a. Inspección y vigilancia forestal; b. Protección e incendios forestales; c. Gestión administrativa y descentralización forestal; d. Sistemas de información; y e. Comercio y fomento económico.

#### *f) Ley de Aguas Nacionales*

La ley de aguas nacionales en su Artículo 1 señala que: “tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución

y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.” Para los efectos de carácter legal e institucional en materia de concesiones y emisión de actos de autoridad la Comisión Nacional del Agua es el “Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere.”

#### *g) Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica*

La Ley de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (LFICYT) es la que “regula los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en general en el país.

#### **4. Desarrollo legislativo en los estados**

La LDRS no distribuye competencias, por lo que sólo obliga a los funcionarios federales y el ámbito federal. Las instituciones en los estados no son mandatarias y la ley, con la formación de instituciones se aplica mediante acuerdos de coordinación. Esta característica hace necesario que los gobiernos estatales y sus congresos consideren la posibilidad de establecer leyes locales; de acuerdo con varias experiencias, este proceso puede ser de tipo sólo formal, con leyes calcadas de la federal o puede tomarse en serio la tarea de revisar el arreglo institucional en el estado.

En la última hipótesis, la ley local podría habilitar al gobierno local para coordinar la Comisión Intersecretarial que, hasta el momento, la SAGARPA se ha adjudicado, sin demérito de que los delegados federales encuentren sus formas de coordinación. En el mismo sentido, las características y papel del gobierno estatal en el Consejo de DRS. Al hacer dicho ejercicio, se ha encontrado que el sistema de planeación estatal es incompatible generalmente con la LDRS, ya que el COPLADE no contempla la amplitud de atribuciones de los consejos, como lo hace la LDRS.

Queda una discusión sobre la legitimidad de los consejeros, que podría conducir un proceso reglamentario, pero queda en pie la conveniencia de



establecer los contrapesos y compromisos entre gobierno y sociedad, de una manera concertada que permita la canalización de las tensiones propias de la negociación por cauces institucionales.

El mismo proceso, lleva necesariamente a revisar, en primera instancia, las leyes de planeación (federal y locales), así como otras leyes cercanas, como la forestal, ambiental, de aguas y de desarrollo social, a fin de homologar sus características y precisar sus atribuciones y temas, a fin de integrar un verdadero Sistema, como lo pide la Ley de Planeación y la constitución (artículo 26).

En el marco de la LDRS se ha impulsado coordinadamente entre las instancias legislativas y ejecutivas estatales la elaboración y publicación de la Ley Estatal sobre Desarrollo Rural Sustentable. En este sentido, las entidades que ya cuentan con esta Ley son Michoacán, Puebla, Jalisco, Guerrero, Tlaxcala y San Luis Potosí; esta última entidad ya cuenta con reglamento de esa Ley. Los estados que cuentan con proyecto de Ley son el Estado de México, Tabasco, Chihuahua y Morelos; el resto de las entidades todavía no cuenta con el proyecto de una ley sobre esta materia.

#### **D. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FEDERAL**

Actualmente, el Estado Mexicano cuenta con estructuras institucionales y administrativas, y con el marco legal para operar desde el ámbito Federal políticas y programas orientados a impactar los procesos de desarrollo a nivel regional en el sector rural. En el ámbito jurídico la legislación que respalda las acciones de los tres órdenes de gobierno se plasma en varias leyes, pero es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) la que regula las acciones de las instituciones operativas ejecutoras de los mandatos de dicha Ley referidos a la promoción del desarrollo del sector rural. Por el lado de las estructuras administrativas se cuenta diferentes secretarías de Estado que operan a nivel nacional, entre las que destaca particularmente la Secretaría de Agricultura, que es la encargada de la mayoría de los programas dirigidos al fomento de las actividades productivas del sector agropecuario y que cuenta con una infraestructura administrativa que cubre todo el país.

Otras secretarías que tienen a sus encargos importantes programas de fomento y apoyo al sector rural son la SEDESOL y la SEMARNAT, aunque es la Secretaría de Agricultura la que cuenta con mayor infraestructura administrativa a nivel territorial y mayor tradición y experiencia en la operación de programas de fomento agropecuario.

Las acciones que están llevando actualmente las diferentes instancias de gobierno en sus tres niveles, se han estado dando en un marco normativo y de política pública que busca coordinar y unificar los recursos y esfuerzos para acelerar el desarrollo regional desde un enfoque de impulsar el desarrollo de los territorios aprovechando las sinergias de las acciones económicas y sociales emprendidas por el gobierno y la propia población en el ámbito de sus respectivas competencias, participando de forma conjunta en un objetivo común que es superar la pobreza y los rezagos en materia de desarrollo en las microrregiones, regiones y territorios del país.

Las estructuras administrativas de los tres órdenes de gobierno permiten operar un gran número de programas orientados a la promoción del desarrollo y de otro tipo como son los que otorgan directamente subsidios, como el sistema de becas de SEDESOL o el Programa de Apoyos Directos a Adultos Mayores, entre otros.

La oferta institucional de programas y servicios dirigida al medio rural es muy abundante y diversificada sectorialmente: La SAGARPA cuenta con 35 programas de carácter productivo, sanitario y de desarrollo rural (Alianza para el Campo), un importante programa de pagos directos al productor (PROCAMPO), el Programa de Empleo Temporal y otros. SEDESOL, SEMARNAT, la Secretaría de Economía y sus respectivos organismos desconcentrados, cuentan con varios programas (PROGRESA, Crédito a la Palabra, FONAES, tiendas rurales DICONSA, PRODEFOR, PRODEP, Agua Potable y Saneamiento, etcétera).

En esta línea de fomentar el desarrollo equilibrado del país la Administración Pública Federal ha estado sujeta a transformaciones significativas. Actualmente está constituida por 17 secretarías de Estado, 13 comisiones; tres consejos; tres fideicomisos; un fondo; once institutos y varios descentralizados. Las secretarías de Estado son las siguientes: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Comunicaciones y Transportes (SCT), Función Pública (SFP) Desarrollo Social (SEDESOL), Economía (SE), Educación Pública (SEP), Energía (SE), Gobernación (SEGOB), Defensa Nacional (SEDENA), Reforma Agraria (SRA), Marina-Armada de México (SEMARA), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Relaciones Exteriores (SRE), Salud (SSA), Seguridad Pública (SSP) y Turismo (SECTUR).

Considerando las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública le confiere a las secretarías de Estado, se puede mencionar que: El ejecutivo Federal es el encargado de planear y para realizar el ejercicio nacional

de planeación se ha responsabilizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que coordine y elabore el Plan Nacional de Desarrollo.

A la SEDESOL se le asignó la responsabilidad de conducir la política de desarrollo social para combatir la pobreza en áreas urbanas y rurales; para apoyar los trabajos en esta materia, se elaboró y se publicó la Ley General de Desarrollo Social en enero del 2004.

En tanto que a la SAGARPA, entre otras tareas, se le responsabilizó de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, promover el empleo en el medio rural, fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales, apoyar proyectos que permitan canalizar recursos al gasto social en el sector rural. Para apoyar el desarrollo de estas competencias se elaboró y publicó la Ley de Desarrollo Rural sustentable en diciembre del 2001.

De acuerdo con sus atribuciones, la SEMARNAT es responsable de proteger el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales; la SE es la encargada, entre otras funciones, del abasto de productos básicos en el país, la SSA encargada de proveer los servicios de salud y la SEP responsable de la enseñanza, y bajo el marco de concertación que fomenta la LDRS, no se generan cruces en sus competencias, lo que contribuye a impulsar la visión que demanda esta Ley para atender las demandas locales de manera integral mediante las instancias institucionales de los Consejos de Desarrollo Rural; sin embargo, en materia de planeación para el desarrollo rural y el desarrollo social, el marco jurídico para la SAGARPA, SEDESOL y SHCP, exige un trabajo de mayor redimensionamiento en las tareas de desarrollo rural y desarrollo social, a fin de evitar duplicidades y confusiones en los enfoques de los programas que se canalicen a estas tareas.

De acuerdo con el presupuesto federal asignado a los programas rurales, se distinguen dos políticas: la social (que involucra políticas de combate a la pobreza, educación y salud) y las de “soporte productivo”, que tienen un enfoque agropecuario. Otras políticas federales con impacto significativo en las áreas rurales son la provisión de infraestructura básica y productiva y las políticas ambiental, agraria y laboral.

Las secretarías con mayor impacto en áreas rurales son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aunque dominan la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), éstas dentro de sus propias áreas de competencia cuentan con programas específicamente orientados al desarrollo rural.

Por un lado el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de SAGARPA<sup>52</sup> es uno de los programas federales más descentralizados. Está orientado al fomento de inversiones productivas en agricultura, ganadería y actividades no agropecuarias con un enfoque de demanda y de proyecto. Dos componentes complementarios son asistencia técnica y apoyo organizacional. Este último componente ha sido instrumental en la construcción de la arquitectura institucional planteada en la LDRS. Por otro lado, SEDESOL coordina la Estrategia Microrregiones que es una estrategia multisectorial específicamente enfocada a las regiones rurales más marginalizadas con el objeto de proveer infraestructura básica y mejores condiciones para el desarrollo creando “micro polos de desarrollo”, los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC). La especificidad de su ámbito de acción permite monitorear los avances y el déficit en cada una de las áreas de apoyo a través de mecanismos de validación objetivos y socialmente compartidos a través del sistema de “banderas blancas”.

Tanto el PDR como la Estrategia Microrregiones incluyen diversos aspectos que están en línea con las mejores prácticas entre los países de la OECD: (1) tienen una perspectiva territorial e integral del desarrollo rural que se extiende de las fronteras sectoriales; (2) no se enfocan en subsidios sino en inversiones, y (3) coordinan esfuerzos de distintos actores, el PDR con una mayor orientación vertical (dado su carácter descentralizado) y la estrategia Microrregiones con una perspectiva más horizontal (dado su carácter Intersecretarial). Los dos programas; sin embargo, difieren en sus objetivos y metodologías: (1) el PDR esta orientado a las áreas rurales en general, mientras que la Estrategia Microrregiones se enfoca en un subconjunto de áreas rurales, aquellas con mayor marginación y condiciones de pobreza; (2) el PDR está mas orientado al apoyo a la población rural en tanto agentes económicos o productores, mientras que la estrategia Microrregiones se enfoca en sus derechos y condiciones de vida; (3) mientras que el PDR tiene un enfoque de demanda (los beneficiarios proponen proyectos para obtener apoyo), la estrategia Microrregiones coordina la oferta de políticas públicas de diversas secretarías en territorios específicos.

<sup>52</sup> En el marco de la LDRS la SAGARPA a través de este programa conocido también como Alianza Contigo canaliza los recursos de los subprogramas: desarrollo de capacidades (PRODESCA, CECADER y SINACATRI), desarrollo productivo (PAPIR), de capital social (PROFEMOR, PROSAP) de población vulnerable (PESA) y los de sustentabilidad (FAPRACC, PIASRE).



## **IV. FACTORES CRÍTICOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

El contenido de este documento se ajusta a la naturaleza del análisis institucional, y tiene como objetivo reconocer el avance de las instituciones definidas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la gestión de las políticas que dicha Ley ha formulado. Para ello es necesario definir el objeto de reflexión y un marco conceptual básico que permita comprender mejor los procesos que son analizados y focalizar las recomendaciones sobre acciones que se consideran necesarias para fortalecer el proceso.

Las instituciones aparecen actualmente como el agente determinante de las posibilidades del desarrollo económico para la creación de condiciones democráticas, en el marco de la equidad y la sustentabilidad.

### **A. NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES TERRITORIALES**

La institucionalidad es entendida como el conjunto de reglas con las cuales se rigen los actores públicos y privados en el proceso de gestión de las políticas públicas. Las instituciones están conformadas por las normas, acuerdos, principios, valores y tradiciones que regulan el comportamiento de todos los agentes que intervienen. También están conformadas por las organizaciones que se crean para legitimar el actuar de los actores. Estas organizaciones pueden ser formales, con legitimidad legal en su conformación y reglamentos o normas que enmarcan su actuación, o pueden ser informales, basadas en acuerdos tácitos y que no tienen una constitución legalmente refrendada. Las organizaciones pueden ser públicas o privadas según pertenezcan a grupos o asociaciones de interés o a empresas privadas.

Todo este conjunto de componentes institucionales constituye redes de gestión que interactúan, retroalimentan y se refuerzan recíprocamente. Sin embargo, el análisis de este trabajo se centra en las normas legales y en las instituciones formales, sin que esto reste importancia a los demás componentes de la institucionalidad que incide en el desarrollo rural sustentable.

Estudios coincidentes para diversos países del Continente Americano, desde los años ochenta, señalan que las principales causas de la marginación regional son el patrón de desarrollo económico y la fragilidad e inequidad de las estructuras institucionales. En la experiencia se han identificado como factores limitantes, la complejidad del proceso de gestión y supervisión por parte de las instancias financieras internacionales, lo que introdujo también elementos de ineficiencia administrativa en la articulación entre éstos y la instancia ejecutora nacional. Otras variables típicamente endógenas son, el excesivo número de instituciones que participan, la limitada coordinación entre sí, la insuficiente articulación entre los niveles de acción y la falta de vinculación entre las instituciones gubernamentales con las organizaciones de base, además de la precaria formación del personal técnico responsable de la ejecución de los programas.

Se considera al espacio local como un proceso en construcción y es concebido como un sistema compuesto por un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y su medio, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades. En tal sentido, se define al desarrollo local como un proceso basado en las alianzas entre actores (Estado, órdenes de gobierno, sociedad civil y empresas privadas, entre otros), que se generan en un ámbito territorial inmediato y que buscan impulsar procesos de cambio para el mejoramiento del bienestar colectivo, donde los proyectos tienen el fundamento de reconstrucción de su propia realidad. Por tanto, el desarrollo local es sistémico y se organiza en redes de participación múltiples, lo cual se ve reflejado en el desarrollo institucional.

La participación de los distintos actores en la red de implementación de una política puede verse como un “juego”, como el deseo de los participantes de ganar posiciones o al menos no permitirse la pérdida de ellas frente a otros. Se han identificado hasta 16 diferentes “juegos”, cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, tres respecto a la desviación de los fines, otros cuatro sobre los problemas del control administrativo y finalmente los más conocidos, que constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública; es decir, la tenacidad y la terquedad, alusiva a quienes a lo largo de la implementación mantienen puntos de vista inamovibles, a pesar de que puedan llegar a impedir el cumplimiento de resultados. Ejemplo es el llamado “territorio” que se refiere a los celos de ciertos administradores por cuidar su territorio y que es especialmente notorio en las políticas que exigen la participación de diversas dependencias u oficinas

para llegar a sus resultados; otro ejemplo es el muy extendido “reputación” que es la obsesión de algunos administradores por cuidar su reputación antes que decantarse por decisiones centrales para el éxito de una política.<sup>53</sup>

El reclamo de “una nueva forma de hacer” para superar la visión sectorial y fragmentada de la política agraria de corte industrial, es común en los planteamientos que justifican las reformas legislativas o la aplicación de nuevas leyes.

El cambio en las estrategias de desarrollo rural se hace patente en muchas regiones y países que se plantean objetivos netamente diferentes de los del pasado, valorando el propio territorio, y no sólo las funciones a él asignadas, o apostando por la difusión en lugar de la polarización.

Ese cambio de estrategias para la promoción del desarrollo rural sostenible, sin duda se verá acompañado por una nueva forma de hacer política, un nuevo estilo para gestionar el territorio rural que requerirá nuevas instituciones basadas en un nuevo concepto de democracia cotidiana, en la participación corresponsable de la sociedad rural, y en la gestión compartida entre instituciones públicas y representantes socioeconómicos locales. Y una graduación de escala desde el ámbito del Gobierno Federal a las unidades celulares de organización del territorio, sean éstos municipios o localidades.

Superado el tiempo en el que el mundo rural se vinculaba solamente a la agricultura y a la ganadería han surgido nuevas oportunidades y también nuevos compromisos. De cualquier forma, las soluciones para el mundo rural no pueden venir simplemente de una pretendida gran reforma de la política agraria y rural y de una nueva orientación en la forma de gestionar el desarrollo rural desde instituciones locales.

No obstante, por mucho que mejoremos los sistemas y la forma de hacer política agraria y rural aún así todo será insuficiente si carecemos de un marco general de estabilidad y competitividad para la recuperación del mundo rural que suponga un firme y decidido compromiso para articular políticas de estímulo a la actividad socioeconómica y a la preservación ecológica y cultural del mundo rural, frágil por definición, ante la desigualdad que genera el mercado por razones estrictamente territoriales y demográficas.

<sup>53</sup> E. Bardach. 1977. *“The implementation game”*. MIT Press Cambridge. y G. Majone. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the policy Process*. Yale University Press. New Haven. Citado por M. Merino. 2005. “La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)”, pp. 15 y 16.



Pero las dificultades de implementación no son sólo esas, ya de por sí de suficiente peso, sino que hay más. La perspectiva de una organización en red y la realidad cotidiana de una organización vertical y piramidal hacen que vivamos un tiempo de desconcierto. Las organizaciones verticales y sectoriales intentan actualizarse y para ello generan más instrumentos de gestión que contribuyen a incrementar el ruido en el sistema y hacer más lentos los procesos. Por otra parte las organizaciones horizontales en red aún no tienen el suficiente nivel de información, ni de organización, para sustituir a las organizaciones digamos clásicas.

Los expertos en desarrollo llevan años anunciándonos que las organizaciones mejor situadas para afrontar los retos del futuro no tendrán forma de gran estructura vertical, sino más bien de red horizontal y que, cuantos más nódulos y más tupida sea esa red, mejor será el porvenir.

Por definición una buena red no tiene sede, ni cabeza, ni centralidad, ni dirigentes, ni dirigidos en el sentido que tradicionalmente damos a estos términos. Las redes de verdad, y las que de verdad funcionan como tal, son aquellas en las que todos sus integrantes creen estar en el centro y en la que nadie se supedita a nadie porque todos se supeditan a todos, sean grandes o pequeños. La red tiene inteligencia y velocidad de transmisión y opera sin errores conceptuales o de aplicación.

Los territorios, y las organizaciones que funcionan en red, tienen un aparente caos que es, simplemente, un tipo de orden diferente. La resultante final es un “y sin embargo se mueve” como tributo de admiración ante el dinamismo de un territorio bien organizado en red y ante la carencia de un claro poder fáctico ordenador que no es sustituido por un cerebro con numerosas terminaciones que alimenta de información y energía los procesos.

Estamos sin duda en una situación demasiado embrionaria para asumir en toda su complejidad la organización en red pero habrá que propiciar el nacimiento de estas estructuras.

Las dificultades de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) mexicana probablemente tienen relación con lo anteriormente referido. Las propuestas de altura con las que trabaja, y que podrían llevarnos a un planteamiento diferente sobre las necesidades políticas del medio rural, tienen dificultades conceptuales para transitar por estructuras organizativas montadas para otros fines y con otros procedimientos. Así lo refiere el documento de prospectiva:

Para orientar correctamente las opciones del desarrollo rural, que es lo que a nosotros nos preocupa y ocupa, estamos obligados a sustituir la antigua política de desarrollo, pensada desde el dirigismo —o peor aún desde el paternalismo—, lo sectorial y el centralismo funcional, por una política rural territorial y territorializada, pensada para transferir recursos y medios a las organizaciones a escala local para que ellas mismas vayan consolidando un medio rural plural y diverso, en el que interactúen y trabajen en red pequeñas empresas agrícolas o ganaderas, cooperativas, de artesanías, pequeñas industrias diversas, comercio y servicios.

Debemos pensar en el mundo rural como un espacio generador de materias primas, de productos manufacturados, de salud, de descanso, de ocio y de turismo, así como un medio donde se ha de fomentar la conservación de la biodiversidad y su cultura asociada. En un espacio atractivo para un tipo de vida reconfortante y saludable, que supere la angustia de la mera supervivencia y trabaje a favor de la satisfacción de las necesidades humanas.

## **B. AVANCES EN LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

El enfoque de gestión de políticas territorializadas se basa en tres conceptos fundamentales: la descentralización de la gestión, la articulación y la concurrencia de las políticas y la participación de los actores territoriales. Estos conceptos se analizaron en algunos municipios de Puebla y Michoacán.

### **1. Descentralización**

La primera categoría define una nueva relación de gestión al introducir el espacio y territorio como categoría ordenadora de las acciones de la política, redefiniendo las relaciones entre la federación (ámbito nacional), los estados (ámbito regional), y los municipios (ámbito local). Esto implica la transferencia de responsabilidades, funciones y recursos de los estratos centrales a los más descentralizados. Desde lo nacional hasta lo local. En estricto sentido este proceso implica igualmente, en forma simultánea, la transferencia de competencias del ámbito nacional hacia otros espacios internacionales y globales, de forma que globalización y descentralización forman parte de una misma dinámica de redefinición del Estado nacional.

La descentralización es entendida como el proceso de reordenamiento de las competencias y recursos públicos entre los diferentes niveles de gestión del andamiaje institucional. Existe descentralización de gestión cuando los organismos políticos, típicamente las secretarías de Estado, ceden las funciones ejecutoras y operativas a organismos adscritos pero descentralizados, que gozan de autonomía presupuestaria. Este proceso fue característico de los modelos públicos en las décadas de los 60 a los 80. Pero la más importante descentralización en el ámbito de la gestión pública es la que tiene un sentido territorial; es decir, la que se hace desde las instancias nacionales, desde la federación, en beneficio de organizaciones regionales o en entidades territoriales, como los estados y municipios. Existe una descentralización administrativa cuando el estrato nacional, con sus organismos descentralizados del estrato federal, crea estructuras territoriales, caso de los actuales Distritos de Desarrollo Rural o los CADERS, los cuales siguen teniendo dependencia central. Se hace descentralización política cuando se establecen modelos que tienden a la autonomía e independencia en las entidades territoriales. En este caso la dependencia directa de los entes federales se sustituye por un modelo de coordinación y subsidiaridad.

La condición fundamental para que la descentralización política contribuya a la eficiencia sería la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones, no sólo sobre el gasto, sino sobre los aportes que ellos realizarán para solventar dicho gasto. Este requisito aún no se ha podido cumplir debido a que en ellos se ha dado un tratamiento similar a la provisión de infraestructura básica y servicios públicos, que serían bienes locales, y a la salud y educación, que serían bienes públicos nacionales. Sin embargo, ha incluido desde sus primeras aplicaciones a varios de los municipios marginados, lo que constituye un movimiento social con carácter nacional de gran importancia, con amplias posibilidades de transformar en su estructura (y de forma innovadora) la política pública dirigida al desarrollo rural.

La descentralización tiene que cambiar, si no hay cambio del equilibrio del poder, la descentralización es solamente una transmisión de tareas, no hay nada que cambie. Sin descentralización del poder, no hay una participación efectiva, una corresponsabilidad ni una sociedad participando con protagonismo. Esto debe reflejarse en conducir un proceso del presupuesto nacional territorializado, con un presupuesto nacional que vaya en dirección muy clara sobre los territorios, para lo cual el territorio tiene que tener su propio plan.

En un conjunto de municipios rurales y en el ámbito de los Consejos, este modelo de descentralización que contempla la LDRS se basa en el territorio, con una importante estructura institucional que persigue la movilización de los actores locales en torno a sus potencialidades y límites para implementar proyectos de desarrollo sustentable. Las políticas de desarrollo territorial descentralizadas tienen cuatro premisas básicas:

- La dimensión espacial, que es la principal expresión de la naturaleza territorializada, para este caso se atiende a la ciencia regional que rompe los presupuestos convencionales.
- Los recursos, como una definición necesariamente geográfica.
- Los procesos sociales que ligán a los agentes económicos establecidos al interior de una región y que determinan los principios motores del desarrollo local.
- La capacidad de construcción; es decir las habilidades sociales, que son en realidad tácticas para “conquistar” la cooperación; se reconocen como los lugares de redes abiertas, flexibles y plurales, que provienen de estructuras relativamente consolidadas, de actores con algún tipo de dominación recurrente.

La aparición de la LDRS es una respuesta consensuada al problema de la inoperancia de las formas de organización institucionales y en contra del centralismo. Su operación requiere de una participación activa y una explícita coordinación interinstitucional, cuya característica básica sea su horizontalidad.

La LDRS establece que el federalismo y la descentralización son criterios fundamentales de la implementación de la agenda de desarrollo rural. Sin embargo, cada secretaría tiene distintos criterios y estrategias de descentralización de sus respectivas políticas públicas. Por tanto, algunos programas descentralizados en el ámbito local son poco efectivos por la falta de políticas complementarias que no están descentralizadas. El fortalecimiento del proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural requiere:

- 1) Un acuerdo de las áreas de política a ser descentralizadas por cada secretaría relevante con enfoque en las complementariedades entre ellas;
- 2) La definición clara de responsabilidades (en términos de presupuesto y rendición de cuentas) así como de funciones (establecimiento de estándares, diseño, implementación y evaluación de las políticas) que llevará a cabo cada instancia de gobierno;

- 3) El fortalecimiento de la capacidad local, particularmente en el ámbito municipal y el aseguramiento de la continuidad de la capacidad existente, lo cual es un reto en el contexto de los cortos períodos de gobierno de las autoridades municipales.

#### *a) Marco normativo*

La Ley de Planeación de 1983, en su artículo 2 promueve la descentralización en el ámbito nacional al señalar el fortalecimiento del pacto federal con el municipio, para apoyar el desarrollo equilibrado en el país. Después de 18 años, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable especifica en su artículo 23, que el federalismo y la descentralización serán criterios rectores en la gestión de los programas, puesto que el primero es fundamental para la cooperación política y el segundo es prácticamente un modelo que permite una distribución de competencia y recursos entre las tres instancias de gobierno. Otra de las leyes que reconoce la importancia de la descentralización es la Ley de Desarrollo Social publicada en el 2004, al señalar en su artículo 42 que los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social en concordancia con las entidades federativas y el gobierno federal.

#### *b) Estrategia de descentralización*

La estrategia de municipalización para los Programas de Desarrollo Rural consiste en inducir en los municipios las atribuciones que le confiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre ellas las de impulsar políticas en medios rurales que coadyuven al bienestar social y económico de las comunidades de la población rural; signar convenios con el Gobierno Federal, mediante el Gobierno Estatal para impulsar el desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal; desarrollar programas estratégicos con autoridades y la población rural que apoyen el desarrollo rural regional; y facultar a los Presidentes Municipales para que presidan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otras.

Para el Programa de Desarrollo Rural la estrategia de municipalización plantea la necesidad de una participación directa de los municipios, la pertinencia y oportunidad en la aplicación de los recursos, la transparencia en la ejecución del presupuesto del Plan de Desarrollo Rural. Para apoyar la transparencia, se insertaron en el andamiaje institucional municipal, los Consejos Municipales de Desarrollo Municipal y la importancia de facilitar la concurrencia de otras instituciones en los proyectos municipales.

Con la municipalización se espera generar procesos que permitan a las comunidades rurales crear mayores oportunidades de empleo e ingreso, aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, considerar el enfoque de complementariedad sectorial en sus proyectos y programas, formación de empresas familiares, fortalecimiento de las organizaciones rurales y su mejor inserción en las cadenas productivas para generar mayor valor agregado, entre otros aspectos.

El ejercicio anual del presupuesto en el Programa de Desarrollo Rural establece dos modalidades.

- La primera denominada Modalidad 1 que transfiere directamente los recursos del Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE) a los Gobiernos Municipales, bajo requisitos de tener constituido el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), contar con el Plan de Desarrollo Rural Municipal validado por el CMDRS, con la estructura municipal. Deberá contar con una Dirección de Desarrollo Rural Municipal o área equivalente validada por el CMDRS y con el Proyecto de Programa Presupuesto, así como acordar y firmar un Anexo de Ejecución Municipalizado entre los Gobiernos Estatales y Municipales, así como con la participación de las Delegaciones de la SAGARPA.
- La segunda, denominada Modalidad 2, considera a los municipios que no hayan cubierto algún requisito de los anteriormente descritos. En estos casos, el FOFAE provisionará los recursos asignados a las solicitudes del municipio, las cuales deberán estar debidamente validadas por el CMDRS.

Para la SAGARPA, la municipalización implica un proceso de participación democrática de las comunidades en la formulación y ejecución de los proyectos estratégicos municipales; se propone incrementar la cantidad de proyectos aprobados con un enfoque integral, expresado en la complementariedad sectorial para atender la problemática municipal y en la concurrencia de los recursos federales, estatales y municipales. También en el proceso de municipalización se procura contar con diagnósticos y planes de desarrollo de cada municipio, y que en su contenido consideren el apartado de desarrollo rural sustentable con enfoque territorial.

En materia de fortalecimiento institucional, se espera que los municipios cuenten con CMDRS constituidos y la incrustación de áreas en las estructuras municipales que se responsabilicen del desarrollo rural sustentable y la ejecución transparente y oportuna de los programas presupuestales municipales.

### *c) Lecciones aprendidas*

El centralismo ha mostrado signos de agotamiento y no ha sido fácil sustituirlo por un proceso de descentralización que redefina al estado, de tal manera que el gobierno federal delegue apropiadamente competencias, recursos y autonomía a los gobiernos y comunidades locales.

Las transformaciones en la administración pública federal, se centraron en el redimensionamiento del sector público y en la reconfiguración de estructuras. Esto se dio de manera significativa en el sector paraestatal. Asimismo, acorde con los programas de austeridad, el sector central de la administración pública, ha experimentado un proceso de compactación en sus estructuras orgánicas y ocupacionales. La Administración Pública se compone de alrededor de 17 secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia y la Procuraduría General de la República; además cuenta con órganos administrativos desconcentrados.

No obstante los ajustes realizados, persiste poca concurrencia y una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones. Por ejemplo: la reducción del estado no necesariamente significó reformarlo, puesto que todavía es tema de análisis la distribución de los recursos entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Lo anterior responde en gran medida al hecho de que en 1983 el proceso de descentralización apenas iniciaba en México, por lo que el enfoque de la Ley de Planeación tiende a hacer centralistas y privilegiar el orden sectorial de los programas.

Para hacer efectiva la descentralización es necesario que además del marco legal, administrativo e institucional y la voluntad de las autoridades federales exista capacidad de gestión de los sectores de gobierno jerárquicamente inferiores, como son los gobiernos estatal y municipal, y finalmente en el ámbito comunitario.

En el caso del estado de Puebla, el trabajo de campo mostró que actualmente se encuentran constituidos los Consejos de Desarrollo Rural Municipal en los 217 municipios que tiene el estado. Sin embargo, existen diferencias en el grado de madurez alcanzado por los Consejos y en su capacidad de gestión, la cual obedece fundamentalmente a la debilidad de las organizaciones de la sociedad rural y al escaso conocimiento que tienen los miembros de los Consejos acerca de los apoyos que ofrecen los gobiernos estatal y municipal, y de los mecanismos administrativos necesarios para cumplir con los requisitos para obtener los recursos destinados al fomento del desarrollo rural.

Cabe destacar que la participación de los municipios en el proceso de descentralización se da de manera inducida por la federación dentro del marco establecido por la administración Federal, que ha dispuesto la asignación de un porcentaje de los recursos del Ramo 33 para que sean entregados para su ejercicio a los municipios. Sin embargo, los entrevistados manifestaron que dichos fondos no llegan clasificados al municipio de tal manera que se obligue la inversión de determinado porcentaje en proyectos productivos en el sector rural; también el municipio tiene acceso a los recursos que el Programa Alianza para el Campo canaliza al Subprograma de Desarrollo Rural.

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla,

*“La integración del Consejo Estatal deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos, el Congreso del Estado, podrá participar en los términos en que sea convocado a través de sus Comisiones”. En el artículo 27 de dicha ley se asienta que “En el Consejo Estatal se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Los Consejos Municipales, definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integrarán al Programa Estatal.”<sup>54</sup>*

Desde la perspectiva planteada en el artículo 27, los consejos de desarrollo rural municipales constituyen la base a partir de la cual se articulan los esfuerzos de la sociedad civil para participar en el proceso de descentralización de la gestión pública, ya que estos consejos están integrados por representantes de los diferentes actores de la sociedad y de acuerdo con la LDRS estatal tienen la facultad de identificar y proponer las prioridades municipales a los Consejos Distritales y Estatales. En esas propuestas estarán incorporadas las alternativas de solución e implícitamente los requerimientos de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos que fortalezcan el desarrollo de las comunidades rurales que integran el municipio.

Al parecer la mayoría de las referencias sobre la aplicación de la LDRS se han mantenido en el plano de la descentralización y la participación, con menor atención a la instrumentación de la concurrencia en los diversos programas públicos.

<sup>54</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla, Artículo 26.



En Michoacán se plantea un concepto de desarrollo rural diferente al tradicionalmente agropecuario, con amplio esfuerzo para poner en práctica las reformas de actualización en el marco institucional del desarrollo rural sustentable.

En esta entidad el relevo gubernamental ha sido un proceso desafiante por la reciente conformación del gabinete, que significó el sacrificio de un año en el asentamiento del programa y las políticas para el campo. No obstante, el discurso y las acciones de las organizaciones campesinas en los dos años predecesores al cambio gubernamental, influyó para incluir entre otras novedades, el reconocimiento de la multifuncionalidad rural, particularmente agrícola, y el énfasis en el combate a la inequidad de la distribución de riquezas. Efectivamente, la concepción de Desarrollo Rural Integral Sustentable plantea superar aquel enfoque agropecuario típico, no obstante la importancia que tienen las actividades agrícolas y pecuarias en el estado,<sup>55</sup> destacando ahora la idea de una sustentabilidad rural basada en la modernización de la gestión institucional.

#### *d) Conocimiento y aplicación de las normas*

Los actores involucrados en la aplicación de la LDRS en Puebla y Michoacán tienen conocimiento de las atribuciones de los Consejos de Desarrollo Rural y de la normatividad que regula el ejercicio de los diferentes programas, sin embargo, manifiestan que a pesar de que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural han realizado el diagnóstico donde identifican las prioridades del sector rural del municipio, aún sigue pendiente lograr unificar a las diversas dependencias que participan en el fomento al desarrollo rural en torno a proyectos comunes, lo cual obedece en parte a que cada dependencia tiene objetivos específicos y reglas de operación que difieren en los rubros que apoyan y en los tiempos de aplicación de los recursos. Estas diferencias, aunadas a la debilidad de las organizaciones en el ámbito comunitario hacen

<sup>55</sup> Del total de la población michoacana 38% vive en el medio rural y se puede afirmar que la mitad del PIB es contribución indirecta de este medio, con 18% que proviene de las actividades primarias, 7% corresponde a la agricultura y 17% a las actividades pecuarias. En el contexto nacional, la entidad aporta 4% de la producción agrícola, y se sitúa entre las 10 primeras productoras, con liderazgo en la exportación de aguacate, zarzamora, fresa, durazno, ciruela, lenteja y pesca. Además de mantenerse entre los primeros cinco productores de limón, maíz, sorgo y de recursos forestales.

difícil la gestión para consolidar mezclas de recursos de diferentes fuentes para financiar proyectos de mayor volumen económico y/o de mayor impacto en el desarrollo del sector rural.

El conocimiento de las normas y sobre todo la aplicación de las nuevas “reglas del juego” quedan lejos de la consolidación; es decir, que si bien la descentralización es una oferta del gobierno federal, ha conocido un avance lento, tanto en la integración del PEC como en sus estructuras de gestión. Efectivamente, la idea de “integralidad” está de momento abandonada, ya que las negociaciones sobre federalización se operan principalmente en los programas agropecuarios de la SAGARPA a través de Alianza Contigo.

Por otra parte, la efectividad de estos acuerdos se ve dificultada por la ambigüedad que se presenta entre las diversas secretarías de estado, vale mencionar que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) en Michoacán<sup>56</sup> aparece como un ejemplo de estos conflictos, que van desde la aplicación de los programas, con información clara y oportuna, hasta la misma interpretación de los contenidos de las reglas de operación, además de la distribución de competencias.

### *e) Organizaciones*

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural del estado de Puebla tienen una estructura similar y se ajustan a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 26 de la LDRS estatal, que establece: “Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales los Presidentes Municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el Municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el Municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.”

En los Consejos municipales, además de los funcionarios que indica la LDRS, participan representantes de los productores y de las comunidades, como son los dirigentes de organizaciones económicas de productores y los presidentes de los comisariados ejidales o representantes de las comunidades. La mayoría de los Consejos municipales sesiona cada mes y solo en casos específicos realizan reuniones extraordinarias.

<sup>56</sup> Se pretende cambiar el nombre por Secretaría de Desarrollo Rural Integral.

En la mayoría de los casos los Consejos han participado en la elaboración de los diagnósticos de prioridades económicas del municipio y en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Asimismo, participan en la evaluación, selección y aprobación de proyectos productivos que son apoyados con los recursos del Subprograma de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo, que actualmente han sido descentralizados y entregados al municipio para su ejercicio. También participan en la asignación de recursos municipales destinados a proyectos de fomento del desarrollo rural.

La LDRS dispone la revisión de la demarcación de los Distritos de Desarrollo Rural que tradicionalmente han impactado la distribución espacial de los procesos productivos.

En Michoacán específicamente la regionalización es una condición indispensable para dar viabilidad a la coordinación, aunque hasta ahora los criterios técnicos parecen subordinarse a los de tipo presupuestal, lo que ha complicado el aprovechamiento de la delimitación regional. Se reconocen actualmente 16 demarcaciones, pero se opera con las mismas trece cabeceras de Distrito de Desarrollo Rural.

Con relación a la reingeniería de atención, los distritos y centros de aviso están sufriendo las restricciones presupuestarias acumuladas y las del ajuste estructural. Entre las manifestaciones persiste el declive de los salarios, el deterioro del equipo e instalaciones y de las condiciones de trabajo que están en constante degradación, con aumento de intereses creados por los funcionarios, e incluso, un importante retiro del personal mejor calificado. Asimismo, los costos de transacción para los usuarios de los programas vienen multiplicándose, en la medida que las formas de control administrativo imponen un diseño de operación complicado, que muchas veces es aprovechado por los despachos de consultoría que preparan los protocolos de inversión.

#### *f) Procesos de planeación*

La participación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable en los procesos de planeación del desarrollo rural en las entidades señaladas, se limita al ámbito municipal y más específicamente al sector rural, ya que en el ámbito municipal también existe el COPLADEMUN (Comité de Planeación Municipal) que se ocupa de planear el desarrollo total del municipio. La escasa participación de los consejos municipales en la planeación municipal se explica por el escaso desarrollo de las habilidades de gestión de los miembros del consejo y por el poco tiempo que llevan en operación los consejos

municipales, los consejos distritales y el propio Consejo Estatal. La escasa experiencia acumulada por los consejos en los diferentes niveles de autoridad ha propiciado una baja interacción entre ellos para impulsar acciones con mayor participación de los actores municipales en los procesos de planeación estatal, por lo que la participación de los consejos municipales en la práctica se limita a entregar sus propuestas a los consejos distritales y en su caso al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y a esperar los resultados de las decisiones de instancias superiores, teniendo poca capacidad de réplica.

La Ley de Planeación del Estado de Michoacán establece la conformación de un sistema único, participativo y sustentable, que contribuya a la coordinación entre las dependencias gubernamentales. Este es un enfoque integral que ha sido identificado como uno de los problemas prioritarios a resolver y que significa un paso elemental en el desarrollo económico del país.

Actualmente, el sistema de planeación no cumple totalmente las expectativas de participación, ya que se encuentra disperso y mantiene diversos órganos híbridos, como el CEDRS o el COPLADE, en su calidad de organismo descentralizado de la administración pública estatal, que tiene actividades de promoción con agenda específica.

En ese contexto se hace necesaria la adopción de sistemas de planeación con enfoque territorial, sin la compartimentación institucional acostumbrada, para potenciar el valor de las diferentes regiones. En este sentido sería positiva la vinculación entre las instancias de planeación y sus instrumentos, como los compendios de información municipal, las guías de manejo-acceso a los programas públicos y demás catálogos informativos.

### *g) Inversión*

Los recursos a los que han logrado acceder los consejo municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS) en Puebla y Michoacán se han canalizado fundamentalmente a la capacitación de los productores y a la inversión en proyectos productivos. La mayoría de los consejos han seguido la política de fomentar la organización de los productores con el fin de que las inversiones apoyadas con recursos públicos tengan el mayor impacto económico y social posible. En este sentido, también se ha buscado que los productores beneficiados hagan aportaciones a la inversión, ya que la experiencia ha mostrado que de esta manera se asegura la participación comprometida de los beneficiarios y una mayor permanencia de proyectos a lo largo del tiempo.

## 2. Concurrencia

La segunda categoría, referida a la articulación interinstitucional e intersectorial, denominada concurrencia para el caso de las estrategias territorializadas, da cuenta de los procesos de búsqueda de sinergias, complementariedad, coordinación y negociación de las diferentes estrategias de políticas públicas que llegan simultáneamente a los territorios. En realidad se trata de la forma como los territorios pueden enfrentar una red diversa, dispersa y de carácter centralista de políticas públicas. Ésta presenta dos visiones o enfoques, uno el que parte de la idea de arriba-abajo en la cual se espera que las decisiones de orden central y superior, caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, puedan establecer los mecanismos de articulación a través de acuerdos entre las instancias federales, secretarías, y acciones conjuntas en los territorios. La segunda visión parte del reconocimiento de las enormes dificultades que entraña la inercia institucional y los intereses involucrados, que impiden acuerdos entre las instancias nacionales y abogan por un modelo donde son los actores territoriales los que presionarán la articulación y concurrencia, a través de procesos políticos de gestión territorial donde logren negociar e imponer modelos de convergencia institucional en territorios específicos y planes de desarrollo territorial que se anteponen a planes estrictamente sectoriales.

Desde el punto de vista de políticas públicas, las prioridades de la política rural en México incluyen:

- 1) La reducción de la pobreza;
- 2) La provisión de servicios públicos básicos;
- 3) El fortalecimiento y diversificación de la economía rural;
- 4) La explotación sustentable y preservación de los recursos naturales culturales y energéticos.

Dado que estas prioridades sobrepasan el ámbito de acción de una secretaría individual, la coordinación de las acciones es necesaria para llevarlas a cabo eficientemente. Si bien el Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un esfuerzo importante hacia el diseño de una política federal integral para el desarrollo rural, en su condición actual es un inventario de programas, más que una herramienta para explotar sinergias entre los programas con impacto en áreas rurales. El resultado es la inclusión de programas e instituciones que no están necesariamente orientados al desarrollo rural. Esto produce una imagen distorsionada de la estrategia de política rural e información sobre el gasto rural, que no corresponde completamente con la realidad.

El resultado de la evaluación realizada detecta dos aspectos críticos relacionados con la coordinación horizontal a nivel federal. El primero tiene que ver con la coordinación de las 14 secretarías que integran la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable. Hay evidencia de que la SAGARPA, que dirige la Comisión, ha tenido dificultades en involucrar y obtener compromiso por parte de las otras secretarías. La experiencia de diversos países de la OECD indica que una comisión horizontal presidida por un sector (en este caso agricultura) puede encontrarse limitada para llevar a cabo objetivos multisectoriales e inhibir el involucramiento completo de otras secretarías en la estrategia nacional rural. La gobernanza de la política rural y la participación de los distintos actores podrían mejorarse proveyendo a la CIDRS con un liderazgo fuerte meta-secretarial. Esto podría obtenerse por ejemplo asignando la presidencia al Jefe del Ejecutivo o vía la creación de una institución *ad hoc* o la rotación de las distintas secretarías al frente de la Comisión.

Un segundo aspecto está relacionado con la coordinación entre SAGARPA y SEDESOL, que son las dos secretarías más involucradas en asuntos rurales. Por un lado, la cooperación entre ellas es limitada por el hecho de que se guían por lógicas distintas y responden a ordenamientos legales distintos (La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley de Desarrollo Social). Cada una de estas leyes les confiere “autoridad” en comisiones intersecretariales (una sobre desarrollo rural, la otra sobre desarrollo social) que involucran a las mismas secretarías. Además, SEDESOL coordina la Estrategia Microrregiones, que a su vez, cuenta con un organismo intersecretarial. Este problema institucional se traslada posteriormente al contexto subnacional donde las dos secretarías tienen estructuras administrativas a menudo actuando en los mismos territorios: SAGARPA utiliza fundamentalmente (y ha conformado) los consejos de desarrollo rural sustentable propuestos por la LDRS, mientras SEDESOL utiliza las instituciones de planeación local preexistentes (COPLADE y COPLADEMUN). Además de sus propias delegaciones en cada uno de los 31 estados; ambas secretarías tienen estructuras descentralizadas para operar sus programas a nivel local, tales como los llamados “residentes” en el caso de la estrategia Microrregiones y los “promotores” de SAGARPA. Hay condiciones para impulsar mejores arreglos institucionales que permitan generar acciones vinculantes entre la política rural y la social, a partir de la constitución de una red común para llevar a cabo las acciones de ambas instituciones de manera eficiente en el ámbito local. Dichos cambios podrían ayudar a

encontrar complementariedades en sus enfoques de política: las políticas de SEDESOL fortalecerían su plataforma básica para el desarrollo de los habitantes rurales, particularmente en las zonas de mayor marginación mientras que las de SAGARPA, con un enfoque universal en cobertura y una orientación productiva, puede embonar eficazmente una vez que dicha plataforma logre estar constituida.

Tanto el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de SAGARPA como la Estrategia Microrregiones coordinada por SEDESOL tienen margen para mejorar en su efectividad y eficiencia. Varias evaluaciones del PDR muestran dificultades del programa en focalizar recursos hacia las localidades y estados de mayor marginación. Por otro lado, a pesar de que las áreas de mayor marginación, los productores más pobres y las actividades no agropecuarias reciben menos recursos del programa, es en estas categorías donde el programa muestra mejores resultados en términos de empleo e ingreso generados. La orientación de esfuerzos hacia estas ventajas comparativas, particularmente hacia el apoyo de actividades no agropecuarias que tienen una amplia demanda, podría resultar en una mejor utilización de los recursos. Adicionalmente, el programa podría explotar más las complementariedades que existen entre capacitación y apoyo monetario. La evidencia muestra que cuando ambos componentes están presentes el impacto del programa es mayor. Avanzar en estos aspectos fortalecerá al PDR y lo ligará mejor con la estructura multisectorial definida por la LDRS.

#### *a) Marco normativo*

Los artículos 19, 28 y 37 de la Ley de Planeación fomentan la concurrencia institucional al establecer las comisiones intersecretariales para apoyar la planeación integral y al especificar principios que respaldan la concertación institucional. La Ley de Desarrollo Social en su artículo 1º, fracción III, ordena el Sistema Nacional de Desarrollo Social para estimular la concurrencia presupuestal de los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones. En este tema de concurrencia la Ley de Desarrollo Rural Sustentable impulsa este precepto al expresar en su artículo 14 la elaboración del Programa Especial Concurrente por parte de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, con el que redefine la inversión rural del Gobierno al estimular la inversión nacional bajo una forma articulada y complementaria, a fin de disminuir la dispersión y duplicidad de programas y proyectos que debiliten los impactos regionales. La Ley General de Equilibrio Ecológico en

el artículo 1° en su fracción VIII, bajo el ejercicio de sus atribuciones para la conservación del medio ambiente y recursos naturales, motiva la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal y en el artículo 64 Bis, promueve la concurrencia de recursos para el manejo de las áreas naturales protegidas. La Ley Agraria intenta coadyuvar la concurrencia al tocar tangencialmente un principio de coordinación que puede estimular la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en sus artículos 1° y 3°, ya que en éstos se menciona que el Ejecutivo Federal es el responsable de coordinar las acciones agrarias entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

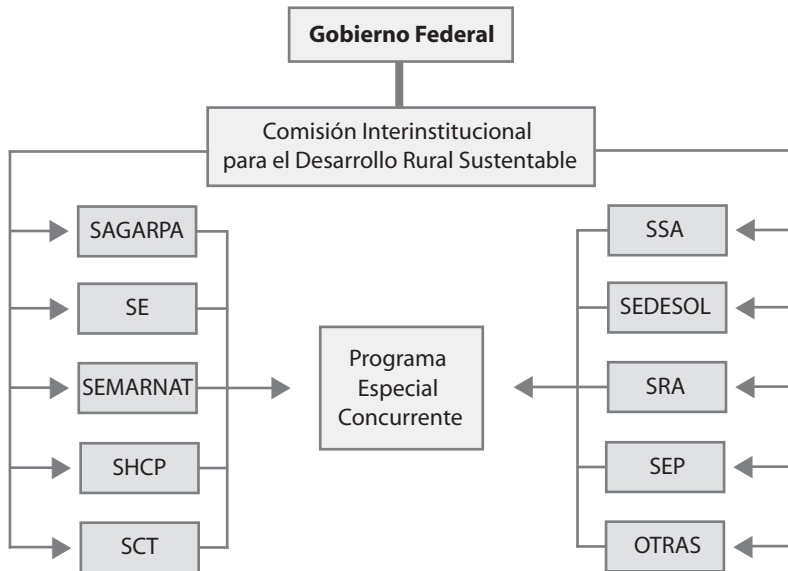
De acuerdo con la consideración del precepto de concurrencia en las leyes y conforme a la concurrencia de recursos poco perceptible en los proyectos locales, es conveniente enfatizar en el diseño de los artículos y fracciones de las leyes, que promuevan la concurrencia de las acciones y los recursos en los tres órdenes de gobierno.

#### *b) El Programa Especial Concurrente*

El Programa Especial Concurrente es la herramienta básica que permite al Estado realizar el seguimiento y la coordinación de la inversión rural que realiza la federación, desde todas las instancias de gestión de políticas. La SAGARPA, mediante la Subsecretaría de Desarrollo Rural tiene la responsabilidad de convocar, articular y servir de secretaría técnica a la Comisión Intersecretarial que tiene la responsabilidad de fomentar la concurrencia de las políticas y recursos que llegan al medio rural. La Comisión Intersecretarial en el ámbito federal proporciona una instancia concreta de coordinación y gestión articulada con la secretaría técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, en una estructura compleja de negociación y colaboración que da carácter al nuevo esquema de gestión que impone la transición institucional que marca la LDRS.



**Diagrama 1**  
**Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable / PEC**



El PEC se expresa en términos programáticos y de planeación de la política integral de estado para el desarrollo rural sustentable. Este Programa Involucra el conjunto de acciones de programas, de inversiones y de instituciones vinculadas con responsabilidades en la construcción del mundo rural.

Los componentes del PEC en cada una de sus dimensiones, incluye las responsabilidades, metas y estrategias de política. Igualmente define los mecanismos de coordinación y de garantía de la concurrencia y establece unos principios y herramientas básicas para su seguimiento y las responsabilidades de rendición de cuentas en los diferentes órdenes de Gobierno.

El presupuesto es uno de los elementos más importantes, complejos y de difícil manejo en el marco del PEC. La responsabilidad de las diferentes instancias institucionales responsables define la forma de cómo los presupuestos sectoriales del nivel federal deberán responder a demandas territoriales rurales. A pesar de los avances logrados en la integración de inversiones con carácter territorial, aún falta un camino enorme por recorrer en términos de la coordinación de las inversiones y en la formulación de programas de inversión conjunta entre los diferentes sectores.

El Programa Especial Concurrente, en su calidad de articulador y orientador de la política rural de México, integra las diferentes políticas públicas que intervienen en el medio rural, delineando claramente el sentido multidimensional que se le asigna a la nueva concepción del desarrollo rural sustentable, tal como se aprecia en los campos que cubren todas las actividades económicas de la sociedad rural, educación, salud y alimentación, política de población y planeación familiar, vivienda, infraestructura y equipamiento, combate a la pobreza y la marginación, medio ambiente rural, grupos prioritarios, organización social, tenencia y disposición de la tierra, seguridad social, trabajadores rurales y jornaleros agrícolas y protección civil.

La creación de una estructura institucional para poner en marcha esta estrategia concurrente, marca uno de los aspectos centrales de aplicación de los principios de la Ley. La Comisión Intersecretarial para el Programa Especial Concurrente, es la instancia en la cual se busca lograr el compromiso y la sinergia intersectorial, para el desarrollo territorial. La distribución del presupuesto del PEC se aprecia en el cuadro 2.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> FUENTE: Estimaciones a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, en Rosenzweig, Andrés y Treviño, Florencio, "Análisis e impacto del Programa Especial Concurrente sobre la Producción, Balanza Comercial, Empleo y Bienestar en el Medio Rural de México", IICA, 2004.

## Cuadro 2

### Distribución del Presupuesto del Programa Especial Concurrente (PEC)

	2004
<b>Gasto Productivo</b>	<b>41,032</b>
Procampo	14,410
Apoyos a la comercialización	5,199
Alianza para el campo	4,163
Infraestructura hidroagrícola	3,566
Pocede	189
Forestal	1,092
Sagar órganos y entidades coordinadas	9,605
Sector agrario	2,808
<b>Oportunidades de ingreso</b>	<b>13,645</b>
Educación Agropecuaria ramo 11	3,738
STPS. Probecat	843
Programa de empleo temporal	1,880
Conaza	67
Desarrollo forestal	403
INI	2,992
Programas de desarrollo Rural	3,572
Acuacultura rural	150
<b>Desarrollo de capital físico</b>	<b>7,719</b>
Infraestructura hidroagrícola en zonas marginadas	145
Fondo para la micro, pequeña y mediana empresa	862
Fondo para la infraestructura social municipal	3,934
Telefonía y caminos rurales	1,970
Programa agua potable y saneamiento en zonas marginadas	321
Programa nacional de reforestación	487
<b>Acciones para atender la pobreza rural</b>	<b>30,846</b>
Infraestructura social	7,275
Microrregiones	435
Programas alimentarios	4,536
Progresas / Oportunidades	18,600
<b>Otros programas concurrentes</b>	<b>27,138</b>
<b>Total gasto concurrente para el desarrollo rural</b>	<b>120,380</b>

En el desarrollo de una visión integral de la inversión rural, el Estado Mexicano ha realizado importantes programas que han llevado a una inversión que en el año 2004 alcanzó la cifra de 120,300 millones de pesos (11,146 millones de dólares), con un crecimiento de 9% anual durante los últimos cinco años.

Entre ellos se destaca el gasto en apoyos a la producción que representa el 34% del gasto concurrente total. Le siguen las acciones para atender la pobreza rural con el 26%, que junto con los programas de estímulo al empleo, que representan otro 11%, alcanzan la cifra de 44,500 millones de pesos (4,120 millones de dólares) para atender a las necesidades de las comunidades rurales más marginadas. Los programas para capital físico, 6%, y las inversiones en otros sectores, 23%, complementan una estrategia de enorme dimensión, que se acerca a un gasto público rural *per cápita* de 400 dólares al año.

La participación institucional en el desarrollo rural mantiene el liderazgo de SAGARPA quien es responsable por el 35% del total de la inversión rural, principalmente en los programas de apoyo productivo, seguido por la Secretaría de Educación, con el 15%, la Secretaría de Desarrollo Social, con el 12% y la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Salud, cada una con el 8%. El otro rubro importante corresponde a las transferencias por el Ramo 33 que significan un manejo directo por parte de los municipios.

### *c) Lecciones aprendidas*

Los Consejos Municipales en Puebla y Michoacán han emprendido gestiones para lograr la aplicación de recursos federales en el ámbito local; sin embargo, no se ha logrado que las diferentes dependencias concurren en la integración de un fondo que esté debidamente etiquetado para la atención de prioridades municipales definidas por los CMDRS.

En el campo de la concurrencia, sólo se ha logrado que la Secretaría de Agricultura entregue recursos para que sean asignados por los CMDRS. También se han logrado algunos apoyos de otras dependencias para proyectos específicos, sin embargo, siguen existiendo dificultades para lograr hacer mezclas de recursos de diferentes fuentes de financiamiento para proyectos productivos en las comunidades, debido en parte a las diferencias en los objetivos específicos de las dependencias en el ámbito local y a las diferencias en los requisitos establecidos en las reglas de operación de los programas de fomento de dichas dependencias.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla se establecen las bases jurídicas para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la promoción del desarrollo rural sustentable. En el Título Segundo de dicha Ley, denominado “De la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable”, se establece la suscripción de convenios de coordinación con los tres órdenes de Gobierno. Los acuerdos de coordinación y colaboración se regulan y materializan en el proceso de elaboración del Programa Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente y los Subprogramas Sectoriales, en cuyo contenido deberán quedar suscritos de manera condensada y concreta las acciones a corto, mediano y largo plazo, que deberán impulsarse de manera corresponsable por los tres órdenes de gobierno.

La concurrencia deberá darse a través de las diferentes dependencias que operan directamente en los diferentes espacios territoriales: el Estatal, el Distrital y el Municipal. A efecto de hacer efectiva la concurrencia de las dependencias de los tres órdenes de gobierno, la mayoría de los consejos municipales en Puebla han incorporado en su estructura a representantes de otras instituciones; sin embargo, quienes participan con mayor regularidad son los representantes de la Secretaría de Agricultura, mientras que los de otras dependencias lo hacen de manera irregular, e incluso varios consejos no tienen representantes de otras dependencias a pesar de que se les ha convocado a integrarse. Esto lo atribuyen en parte, a que otras dependencias, tienen escasa presencia en los municipios o bien a que no han logrado interesar a dichas dependencias en los planteamientos de la LDRS.

#### *d) Conocimiento y aplicación de las normas*

En términos generales en Puebla y Michoacán se observó que parte de la escasa concurrencia de los tres órdenes de gobierno en los procesos de planeación y promoción del desarrollo rural obedece a que los representantes de los diferentes órdenes de gobierno aún no se apropian del espíritu de la LDRS y eso influye en parte en que el proceso de unificación de esfuerzos de las dependencias federales y estatales se encuentre en una etapa incipiente de consolidación. Los entrevistados reconocen que no es fácil hacer entender a los representantes de las diferentes dependencias las ventajas que se derivarían de la aplicación de los mandatos de la Ley, pero también reconocen que los miembros del Consejo carecen de las suficientes habilidades de gestión para lograr convencer a los funcionarios de las dependencias federales y estatales y

a los propios representantes de la sociedad rural para que se apropien de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

Sin duda una de las aportaciones más interesantes de la LDRS es su mandato de concurrencia, pero en una sociedad rural cada vez más compleja y polarizada, este aspecto se muestra poco comprendido y aceptado, más aun si se considera la cultura política imperante en el país, que tiende a la discrecionalidad de las funciones y de los activos, con una fuerte dosis de oligarquía en los hábitos de los funcionarios responsables de la administración.

### *e) Organizaciones*

El papel de las organizaciones económicas de productores en el proceso de gestión es muy limitada, en parte debido a que la mayoría de las organizaciones son muy jóvenes, incluso muchas de ellas han sido promovidas por los propios consejos municipales de desarrollo rural, o surgieron recientemente porque las reglas de operación de los programas que otorgan apoyos económicos al sector rural exigían que los beneficiarios se organizaran para poder recibir los apoyos. Derivado de esta situación, la mayoría de las organizaciones económicas de pequeños productores de las comunidades del estado de Puebla todavía se comportan de una manera pasiva, y aún no asumen su papel de impulsores de políticas públicas que les beneficien, ello a pesar de que la LDRS les abre el espacio de participación que necesitan para intervenir activamente en el desarrollo económico de sus comunidades y territorios.

Se sabe que una de las principales discrepancias en el debate de la construcción del presupuesto de Egresos de la Federación es el del PEC, lo que hace evidente por un lado su trascendencia y por el otro, la constante falta de visión compartida.

Entre las funciones de la SEDAGRO y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en Michoacán destaca, para la primera, operar el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), coadyuvando al fortalecimiento institucional de la gestión ambiental. Así se refuerzan los programas de Bitácora Ambiental, Legislación e Impacto Ambiental y Calidad del Aire, con una inversión de un millón 321 mil 722 pesos de origen federal y 794 mil 648 pesos de origen estatal. Para el segundo, se impulsó el DRS en la entidad mediante la ejecución de acciones encaminadas a generar empleos y a mejorar el nivel de vida rural.

En el marco de los consejos distritales y municipales para el desarrollo sustentable en Michoacán, mismos que durante 2005 realizaron unas 1,638

reuniones e inversión por cinco millones de pesos, se priorizó la realización de ejercicios de concertación y gestión del desarrollo con las organizaciones productivas más representativas de la entidad, a fin de responder a la demanda reiterada de capacitación, asesoría y fortalecimiento de sus estructuras organizativas. Con una inversión de dos millones 400 mil pesos se atendieron 43 proyectos que permitieron a 30 organizaciones respaldar sus proyectos de desarrollo autogestivo, lo que se tradujo en 75 proyectos de inversión en beneficio de seis mil productores.

La mayor parte del recurso se canalizó mediante “Alianza para el Campo”, donde se comprometieron recursos por 322 millones 500 mil pesos, para tres mil 33 solicitudes en beneficio de unos 45 mil productores, siendo en estos casos operada la mitad de los recursos por el municipio.

Veamos como ejemplo el municipio de Ziracuaretiro, considerado como de media marginalidad, donde los antecedentes del archivo de la administración pasada del CMDRS, dejan ver que no existía reglamento de funcionamiento, ni autodiagnóstico, ni plan de desarrollo, de hecho se reunían exclusivamente para validar las solicitudes de Alianza para el Campo. En la actual administración se solicitó la autorización del coordinador PROFEMOR y desde la reestructuración (febrero de 2005) se viene trabajando en conjunto con ocho ejidos, cuatro regidores (planeación, educación, ecología y asuntos agropecuarios), 17 organizaciones rurales y dos secretarios técnicos (uno de SAGARPA, como jefe del CADER y otro por el Ayuntamiento, que es la directora de desarrollo agropecuario).

#### *f) Procesos de planeación*

De acuerdo con los actores entrevistados, el papel de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable en las acciones que deberán ejecutar las dependencias estatales y federales a favor del desarrollo es limitada, ya que la comunicación de los consejos municipales con el Consejo Estatal y con la Comisión Intersecretarial en la práctica es restringida. En este contexto, la manera en que han de concurrir las dependencias en pro del desarrollo municipal escapa a la intervención directa de los consejos municipales.

En Michoacán el Consejo Estatal sesiona regularmente y la Comisión intersecretarial lo hace también, provocándose una participación conjunta de funcionarios locales, vale destacar que esta situación sería bastante más complicada sin la instrumentación del reglamento a la LDRS o de los servicios nacionales de arbitraje; en ese sentido, los avances por conformar un sistema

de planeación que cumpla los atributos establecidos por la Ley de Planeación del Estado resultan urgentes, al igual que hace prioritario el seguimiento a otras instancias similares como el Consejo Estatal para Desarrollo (COPLADE) y que en ocasiones da la impresión de no incorporar al Consejo Estatal de DRS o a los Subcomités Regionales para el Desarrollo (SUPRADER) y los Consejos Distritales de DRS.

### *g) Inversión*

En el ámbito municipal en el estado de Puebla, los fondos que concurren en inversiones productivas o de infraestructura para el desarrollo rural son los provenientes del Ramo 33 y los del Subprograma de Desarrollo Rural del Programa Federal Alianza para el Campo. Todavía no se logra la entrega de recursos de otras dependencias federales a los municipios para que el Consejo Municipal pueda intervenir en su asignación a proyectos prioritarios en el sector rural.

## **3. Participación**

La tercera categoría da cuenta de los procesos de delegación y corresponsabilidad que se han venido imponiendo entre el ámbito público y privado. Es un proceso de significativa importancia en la estructura institucional y está caracterizado por dos procesos simultáneos y complementarios. El primero que se manifiesta en la reducción de la gestión y ejecución directa del Estado en los programas y proyectos en beneficio de organizaciones ejecutoras, ya sea de organismos no gubernamentales o de empresas privadas. Ha sido una característica clara de los modelos económicos, la reducción de la participación del Estado en la economía, pero igualmente abarca la gestión de programas sociales y de creación de bienes públicos. El otro proceso es el de la participación, que se crea como un espacio de cogestión política entre el Estado y las organizaciones de la sociedad, en un ambiente de decisiones políticas negociadas y compartidas. Este proceso de participación ha evolucionado desde las simples formas de consulta a los beneficiarios de las políticas, hasta modelos avanzados de autonomías territoriales y cooperación local, entre los cuales se destacan los modelos de planeación participativa y el control social a la gestión pública.

La exclusión social viene de la falta de políticas ajustadas, adaptadas a los demandantes que no tienen voz ni tienen representación política o cuando la tienen, es de una manera muy subordinada, lo cual se logra a través del



protagonismo de la sociedad civil, que se sume definitivamente al protagonismo del proceso para tener sostenibilidad en las políticas públicas.

No hay un modelo único para el desarrollo endógeno, tampoco lo hay para las políticas de apoyo del desarrollo, para la instancia de gestión, para los planes de desarrollo, para la institucionalidad informal que muchas veces es más importante que las formales, porque las institucionalidades informales en general están en absoluta sincronía con el tema del capital social, de los acuerdos entre individuos, personas, grupos sociales, que tienen por tradición actuar en conjunto de cara con las dificultades que son comunes, también para los acuerdos. Lo principal del plan del desarrollo territorial es la celebración de los acuerdos entre los actores sociales.

La participación del recorte territorial tiene grandes implicaciones político-institucionales, sólo la cuestión de cambiar de un modelo sectorial, secular, ancestral, individual a un modelo de integración y de una visión de articulación e interrelación entre varios agentes de actores y espacios diferentes, es un cambio cultural muy fuerte. Esto es fundamental para la gobernabilidad, que está más allá de las institucionalidades formales y de los marcos constitucionales e institucionales, la gobernabilidad son acuerdos, son posibilidades de hacer iniciativas colectivas, sin que se tenga que crear en cada una, una institucionalidad formal, tiene acuerdos.

La participación se define como la acción que genera conciencia crítica y propositiva en el ciudadano; es un proceso que involucra en tareas comunes a la población, autoridades locales, instituciones públicas y a los sectores sociales. Tiene congruencia con los principios de federalización contemplados en la LDRS que plantean la integración de los consejos, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los distritos de desarrollo rural y en las entidades federativas. También la participación es indispensable en la promoción de convenios entre la SAGARPA y los gobiernos de las entidades federativas para la creación de estos Consejos, siendo las 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 destinan al apoyo productivo.

Uno de los factores más importantes de la participación tiene que ver con la creación de procesos de autogestión en los cuales se produce un involucramiento de la sociedad civil y de los productores organizados en las decisiones que les son más sentidas. Este modelo se basa en la movilización

de las fuerzas sociales en la búsqueda del bien común y sus procesos se enmarcan en el concepto general de acción colectiva, la cual se manifiesta de diferentes formas, ya sea desde la posición reivindicatoria y contestataria, incluso revolucionaria, o las de acciones concertadas con los agentes públicos, cuando espacios democráticos de corresponsabilidad y gestión compartida son puestos en práctica.

La percepción sobre la aplicación de las políticas públicas que favorecen la participación se divide en dos posiciones críticas: La vertiente optimista y la escéptica. La primera (donde se ubica este trabajo), considera la participación social como elemento decisivo en la democratización de la vida pública, con ruptura de los poderes autoritarios, lo que se llamó en los años setenta la “voz” o la capacidad de que las demandas sociales de los individuos aparezcan directamente por medio de sus propias iniciativas. En la otra, persiste la idea de que es una gestión pública frágil y que se puede desvirtuar por la participación directa de los ciudadanos. Por su innovación, algunos consideran a la participación como una *panacea* e incluso se afirma que no hay teorías que expliquen por qué en ciertas condiciones de participación social se producen resultados positivos y en otras decepciona profundamente.

El actual modelo territorial del desarrollo potencia la integración de regiones rurales y, aunque convoca de manera explícita a la participación, es clara en señalar que no necesariamente con muchos proyectos pequeños, que se elaboran a partir de la participación social —*demand driven* y *community driven* (con base en la demanda, con base en la comunidad)— se logren los objetivos de una estrategia articulada entre municipios o una forma de cooperación entre diferentes organizaciones. Por ello se reconoce que los alcances y límites de la gestión participativa son las formas de control: vertical, horizontal y social y se reafirma que las capacidades enfatizadas en las instituciones estimulan el intercambio público, además del debate.<sup>58</sup>

Sin embargo, debemos reconocer que la acción colectiva ha cambiado producto de la evolución de las mismas comunidades rurales, quienes cuentan hoy con mayor información, comunicación, integración y capacidad que en décadas pasadas.

<sup>58</sup> Desde principio de los años setenta ya se hablaba de institucionalización del proceso de planeación, concebido como un mecanismo de poder que decide sobre la participación, lo que establece que las dificultades de la participación social aparecen cuando se pretende que éstas sean el componente decisivo del proceso de desarrollo.

La institucionalización de los consejos indica que en la mayoría de los casos éstos sesionan regularmente (8 a 12 veces al año) y se rigen por un reglamento interno o están en vías de aprobarlo. Cabe agregar que el reglamento de la LDRS (octubre de 2004) tiene pocas disposiciones para los consejos. Entre las acotaciones que resaltan están las del Presidente, ya que se restringe a los aspirantes a funcionarios gubernamentales y establece la decisión al gobierno del estado y SAGARPA, a través de un convenio. En consecuencia una tarea fundamental es la elaboración de reglas generales de funcionamiento para los Consejos, con énfasis en el carácter participativo, incluyente y plural.

Por su parte los consejos distritales han recibido menor impulso, aunque su importancia en el modelo de descentralización es amplia. Destaca: su escala territorial, la facultad para incorporar funcionarios, su apoyo en la operación de los consejos municipales en términos logísticos y estratégicos, como instrumento de gestión de las demandas y reivindicaciones, y por su posibilidad de eje descentralizador, además de su fortalecimiento de las instancias técnicas.

*Los procesos de planeación participativa municipal del desarrollo sustentable.* Entre las tareas encomendadas a los coordinadores, resalta la elaboración de diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural sustentable, como guía para los Consejos. En los diferentes estados se vienen elaborando estos documentos, en el marco del INCA Rural y en general se consideran adecuados pero insuficientes, principalmente porque no están alcanzando un enfoque integral del desarrollo rural. Razón por la que se enfatiza en un mejoramiento a través de su propia utilización; es decir, vía su auto evaluación y dejar de lado su carácter de requisito formal. Dichos planes en ocasiones se han utilizado para integrar el Plan Trienal y si se realizara una evaluación anual,<sup>59</sup> podrían jugar un papel importante al incorporar otras dependencias de gobierno gracias a la comunicación social de las acciones y proyectos en conjunto (de los tres órdenes de gobierno). Las etapas podrían considerar además del análisis y evaluación, la elaboración de un conjunto de recomendaciones; aunque en algunos casos se han seleccionado cadenas prioritarias como un mecanismo más pragmático y efectivo.

<sup>59</sup> Debería partir de la recopilación de informes sobre acciones que se desarrollan y de su confrontación con lo establecido en los planes.

*El ayuntamiento y el desarrollo rural sustentable.* Tradicionalmente en las administraciones municipales se han privilegiado obras de infraestructura más que en proyectos de transformación estructural. Así en experiencias recientes, el fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de los municipios han tenido un impacto grande en la construcción de obras sociales y productivas, para disminuir rezagos en zonas de alta marginación. Vale destacar la descentralización del antiguo ramo 26 y su conversión al 33. El Consejo Municipal de Desarrollo Social (COPLADEMUN) puso en práctica antes un esquema de participación social en el cual las decisiones en el uso de recursos se daba a partir de la promoción de consejos municipales de desarrollo social o consejos de planeación del desarrollo municipal, así la creación del ramo 33<sup>60</sup> mantuvo en su normatividad la participación de estos consejos con independencia en su funcionamiento. En ese andamiaje la constitución de un solo Consejo de desarrollo (COPLADEMUN o CMDRS), que opere de manera unificada en un solo PEC sería muy recomendable. Adicionalmente la sección de una parte urbana de la rural parece interesante, para atender los municipios con esa característica.

#### *a) Marco normativo*

En cuanto a la participación la Ley de Planeación en su artículo 4 responsabiliza al ejecutivo federal para que la planeación nacional se desarrolle con una participación democrática de los grupos sociales. La Ley de Desarrollo Social ordena la participación de los tres órdenes de gobierno en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Social bajo la rectoría del Gobierno Federal en sus artículos 43, 44 y 45; también en el artículo 61, capítulo VI, se hace alusión a la participación de la entidades federativas, municipios y de la sociedad en los programas de desarrollo social. La Ley de Equilibrio Ecológico en sus artículos 1º, 15, 18, 157 y 158 enfatizan y fomenta la participación de personas en forma individual y colectiva.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 13, fracción I, promueve la participación de los sectores públicos, privados y sociales en la planeación del desarrollo rural sustentable. El artículo 24 de la LDRS menciona la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, mediante los cuales se promueve la participación abierta en las localidades para apoyar la

<sup>60</sup> Precisamente en la fuente de los recursos que los ayuntamientos utilizan para aportar su contraparte al PDR es el ramo 33.

nueva gestión de los recursos. Estos Consejos, como una unidad básica en el andamiaje institucional, forman parte de una estructura institucional que se afianza en los municipios. Una estructura que incorpora otras instancias territoriales y considera las relaciones intersectoriales de estas instancias, que conforman el sentido de la congruencia y abarca la estrategia de desarrollo rural. Por otra parte, en su artículo 27 respalda la celebración de convenios que estimulan la participación entre los gobiernos federal y estatal en varios temas importantes para apoyar el desarrollo territorial.

Aunque no podemos generalizar, las leyes de planeación en los estados logran estimular una amplia participación de los actores en los procesos de planificación estatal mediante su Sistema Estatal de Planeación Democrática que elabora el Plan Estatal de Desarrollo y en el que están integrados los comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES) y los comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUNS) a través de los cuales se logra recoger la mayor parte de las propuestas de la población.

Del papel del Presidente Municipal y la apropiación del Consejo, se ha señalado con insistencia el eventual abuso por parte de algunos presidentes para controlar (por intereses propios) el Consejo, ya sea a través de la incorporación por invitación o por el límite de integrantes. En ese sentido la inclusión abierta del Cabildo parece una opción.

En la mayoría de los casos los consejos municipales sesionan regularmente (8 a 12 veces al año) y se rigen por un reglamento interno o están en vías de aprobarlo. Cabe agregar que el reglamento de la LDRS (octubre de 2004) tienen pocas disposiciones para los consejos, entre las acotaciones que resaltan están las del presidente, ya que se restringe a los aspirantes a funcionarios gubernamentales y establece la decisión al gobierno del estado y SAGARPA a través de un convenio. En consecuencia una tarea fundamental es la elaboración de reglas generales de funcionamiento para los consejos, con énfasis en el carácter participativo, incluyente y plural.

Por su parte los consejos distritales han recibido menor impulso, aunque su importancia en el modelo de descentralización es amplia. Destaca: su escala territorial, la facultad para incorporar funcionarios, su apoyo en la operación de los consejos municipales en términos logísticos y estratégicos, como instrumento de gestión de las demandas y reivindicaciones, y por su posibilidad de eje descentralizador, además de su fortalecimiento de las instancias técnicas.

### *b) Lecciones aprendidas*

La participación de los CMDRS en procesos de planeación y de gestión del desarrollo rural sustentable se da a través de las propuestas que hacen dichos consejos con base en los diagnósticos de prioridades del municipio en materia de desarrollo económico. En este sentido, la planeación se convierte en un principio de gestión clave que busca que los procesos de participación de los actores locales y de las nuevas responsabilidades municipales, sin embargo, aún existe una baja interacción entre los CMDRS y los consejos de los niveles jerárquicos superiores.

No obstante lo anterior, los consejos municipales han logrado avanzar en la evaluación y formulación de proyectos productivos que de acuerdo con el diagnóstico municipal se consideran prioritarios para fomentar el desarrollo económico del municipio.

Lograr la participación amplia y creciente de los actores locales es una de las más importantes metas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, constituyéndose en un factor central de la estrategia política global, por lo que es necesario continuar fortaleciendo el desarrollo de capacidades de gestión de los CMDRS.

Existen dos tipos de leyes, las que van a la zaga y las que van abriendo nuevas rutas, éstas son difíciles de comprender y por supuesto, de aplicar. Pueden derivarse de movilizaciones sociales o ser el producto de un trabajo más sistemático de racionalización, como la LDRS. Para las leyes innovadoras hay la posibilidad de ignorarlas, hacer otras sobrepuestas o simular su aplicación, pero definitivamente lo mejor es sacar de ellas su potencial de transformación, aunque ello conlleve muchos años de debate y experiencias, lo que justifica sin duda el riesgo de cambiar y no sólo de administrar.

Actualmente no se puede hablar de avances sustanciales en materia de la aplicación a la LDRS, más bien se inició este proceso sin tener siquiera referencias, además bajo un modelo preponderante sectorial (desde lo agropecuario), lo que hace a este análisis parcial, en el sentido que ve una de las vertientes del problema. El enfoque territorial sigue siendo sólo parte del discurso.

Una de las mayores oportunidades que ofrece la LDRS es la convergencia en los diferentes terrenos de actividad del medio rural, pero para ello, es indispensable una adecuada definición e intercambio de experiencias exitosas, y la consolidación de una plataforma común a favor del desarrollo rural integral.

La mayoría de los operadores de gobierno, funcionarios de ventanilla y en algunos casos, los responsables de promover la LDRS no la conocen, ni entienden en su concepción amplia al desarrollo rural. En ese sentido la racionalidad es limitada, en tanto que si bien los individuos buscan optimizar sus resultados al menor costo posible, también suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión dentro de todas las posibles, no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los diversos cursos de acción posible y no tienen después de todo, la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen.

La descoordinación entre instituciones es evidente, con conflictos internos y ausencia de directrices, ya que cada institución tiene sus propios programas, independientemente de las otras, cada una opera como si hubiera un vacío de tejido y organización social, creando su propia contraparte. Como ejemplo se puede observar al PEC establecido en la LDRS, que hasta ahora es la suma (más no la articulación) de 157 programas y recursos de 14 secretarías de estado con funciones en el medio rural.

El proceso de federalización y descentralización de la gestión pública en general, ha sido lenta e inconclusa, encontrándose en pleno proceso de reestructuración los Consejos para el DRS, por ende las acciones y programas para el desarrollo rural continúan en una limitada participación de los actores de la sociedad rural y en distribución de los recursos.

El adelgazamiento del gobierno se complica con la precarización del trabajo de los agentes técnicos, que no tienen estabilidad en sus recursos, lo que genera incertidumbre y falta de compromiso, con el aprovechamiento de los sistemas caciquiles de la zona y de los despachos que realizan los proyectos. Por si fuera poco, se ha creado una “maraña” normativa para asegurar honestidad y transparencia en la aplicación de recursos que contradictoriamente ha inducido a prácticas de corrupción.

En cuanto al ejercicio del gasto se observan desajustes con el ciclo productivo, iniciando tarde (mayo-junio) con excesivas e inestables reglas de operación, debiendo comprometerse los recursos a más tardar el 30 de noviembre, dando lugar a decisiones de inversión apresuradas.

Se puede hablar de mayor avance en la participación social, particularmente en los consejos a nivel municipal; sin embargo, pervive una práctica de evasión u omisión en el uso de reglamentos, lo que dificulta la consolidación organizativa.

El orden de gobierno más débil es el estatal, ya que hasta ahora no ha ejercido abiertamente la implementación integral basada en el conocimiento diferenciado. Aunque las mayores oportunidades también están en ese ámbito, por la importancia (impacto) que puede cobrar la legislación federal sin la “estrechez” de las entidades.

Aunque el marco institucional fija las reglas del juego, establece las obligaciones y asigna recursos económicos, las normas que determinan el acceso a los diferentes programas de fomento es aún muy endeble. Este marco en México es desequilibrado, en el sentido que el actor Estado-gobierno es dominante y se contrapone con el espíritu del marco normativo que busca crear un clima de cooperación y reforzamiento mutuo entre los actores; sin embargo, la interacción aún no es positiva en su totalidad.

El desarrollo rural se practica con un fuerte sesgo agropecuario, priorizando la inversión en infraestructura y equipos, con poca atención al desarrollo humano. Aunque existe un fuerte dispositivo de capacitación, el fomento a la organización y el cooperativismo se ha quedado en un elemento a cumplir, mientras las alianzas estratégicas y las cadenas de valor se “polarizan” hacia los actores dominantes.

No existe un ejercicio real de evaluación, y las prácticas que a la fecha se llevan a cabo, tienden a ser ejercicios meramente burocráticos que no son tomados en cuenta por los funcionarios y por tanto, no promueven la contraloría social.

En general las leyes directamente relacionadas con el desarrollo rural fomentan la participación democrática de la sociedad; sin embargo, la participación crítica de los actores locales sigue siendo marginal en los procesos de planificación.

Las leyes de Planeación, de Desarrollo Rural y de Desarrollo Social ordenan la creación de comisiones intersecretariales para promover el proceso de planeación integral. Su avance es reconocido y sus efectos positivos cada vez mayores. Para continuar procesos favorables al espíritu de estas leyes, debe ampliarse la coordinación efectiva y las acciones articuladas de la SAGARPA y la SEDESOL con el firme propósito de mejorar las condiciones del medio rural. Estos son retos importantes para coordinar tareas en esta materia en el ámbito municipal.

En el Título Segundo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Puebla, denominado “De la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural sustentable”, se señala la participación de la sociedad y



de sus formas de organización en los niveles de autoridad Estatal, Distrital y Municipal. En cada uno de los niveles se crea un Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, que constituye un espacio de participación de la población rural y sus organizaciones sociales y económicas, quienes serán los encargados de proponer las prioridades regionales, las políticas públicas, la planeación de programas y el destino y uso de los recursos de sus territorios y los apoyos que se canalicen para apoyar las inversiones productivas en el sector rural.

La integración de los consejos, estatal, distrital y municipal son representativos de la composición económica y social del estado, los distritos y los municipios y a través de estos consejos se da la participación de la sociedad rural en la conducción del desarrollo de los territorios que integran el estado de Puebla.

### *c) Conocimiento y aplicación de las normas*

Entre los miembros de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable participan funcionarios federales y estatales de las secretarías de agricultura que son los que tienen un mayor conocimiento de los mandatos de la LDRS y de la normatividad de los programas operados por dependencias federales y estatales en los territorios del estado de Puebla. Estos funcionarios, pero fundamentalmente los de la instancia federal son los que han ido capacitando a los miembros de los consejos municipales en lo relativo a las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Municipal Sustentable.

En el proceso de transmisión de conocimientos a los miembros de los consejos, los técnicos PROFEMOR han desempeñado un papel muy importante en las entidades analizadas, ya que son quienes se han constituido en verdaderos guías de los consejos municipales. Estos técnicos, en la mayoría de los municipios visitados durante el trabajo de campo, son los que orientan a los consejos en la mayoría de los trámites que deben hacer para obtener recursos de las dependencias federales y estatales.

El establecimiento del sistema de consejos como el andamiaje para la concertación no sólo es central para desarrollar las capacidades de los actores rurales, también es un avance significativo en la concepción jurídica, ya que puede abrir canales de comunicación, planeación y ejecución de programas políticos adecuados a las características del territorio nacional. Así, dichas estructuras institucionales pueden soportar los procesos de descentralización y democratización social, pero aunque en México están conformadas no necesariamente se encuentran establecidas en su potencial pleno.

#### *d) Organizaciones*

Una de las preocupaciones de los consejos municipales en las entidades estudiadas tiene que ver con el seguimiento de las acciones y programas emprendidos. Dado que los presidentes municipales solamente duran tres años y los comisariados ejidales duran periodos similares, casi la totalidad de los consejos se renueva con esa periodicidad, por lo que estiman conveniente buscar mecanismos que garanticen que la experiencia acumulada por los consejeros no se pierda en cada relevo de miembros. Una propuesta es que se busque la reelección de comisariados ejidales e incluso de los presidentes municipales, y la otra que puede ser más viable es que se establezca un fondo de recursos destinados a la capacitación oportuna y permanente de los miembros de los consejos.

La capacidad de propuesta y negociación junto a la estructura de los consejos son dos partes que pueden oponer fuerte resistencia al cambio,; o sea, a la construcción de una institucionalidad participativa. En varios momentos ha quedado constancia que tanto los funcionarios de gobierno como los dirigentes del sector productivo, al ver amenazada su discrecionalidad llevan a cabo las rutinas ya conocidas, dejando de lado los nuevos conceptos y prácticas establecidas, incluso en las leyes.

#### *e) Procesos de planeación*

Actualmente las inquietudes de los consejos municipales son recabadas por los consejos distritales y/o el Consejo Estatal, de manera que la intervención de los miembros de los consejos municipales en el diseño de los programas federales y estatales de fomento del desarrollo rural, de los instrumentos y la manera en que han de aplicarse por las diferentes dependencias es limitada.

Este esquema de participación en la planeación de desarrollo deja a los miembros de los consejos municipales en un plano distante del centro en donde se toman las decisiones, ya que la participación de los consejos municipales en el diseño del Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente se da fundamentalmente a través de las propuestas que envían a los consejos estatal y distrital.

Una de las razones por las que los miembros de los consejos municipales no asisten directamente a las reuniones de los consejos de los distritos y del Consejo Estatal es porque carecen de fondos propios para gastos de operación. Por esta razón, los gastos derivados de su participación en los consejos es financiada en cierta medida por cada uno de los miembros, y en este aspecto cabe mencionar que en el estado de Puebla los participantes en los consejos

son representantes de organizaciones económicas de pequeños productores, para quienes resulta difícil aceptar que tienen que ver su participación en los consejos como una inversión que les reeditarán beneficios y no sólo gastos. En este sentido, es necesario seguir fomentando la cultura de inversión en todos los rubros en los productores rurales.

La participación en los consejos, básicamente en los municipales y posterior al proceso denominado de reestructuración ha avanzado en lo que se refiere a la determinación de fuerzas, lo que ha desprendido al menos en Michoacán, una mejor condición para la toma de decisiones y elaboración de los autodiagnósticos.

Estos arreglos municipales, más incluyentes, avanzan lentamente pero de manera sostenida, con una transición política en este nivel que permite la toma de decisiones por parte de los ayuntamientos cada vez mayor, lo que deberá enfrentarlos también al acelerado crecimiento demográfico.

Un planteamiento interesante es el trabajo de habilitación de órganos ejecutivos municipales, así como la integración de los diferentes comités involucrados en el desarrollo rural local, lo que para algunos municipios con niveles medios de marginalidad ha significado un avance mayor, pues incluye el fortalecimiento de la infraestructura de atención, en coincidencia con la presencia al frente de actores formados y motivados que generan iniciativas interesantes, a la vez del compromiso de inversión por parte de los municipios.

### *f) Inversión*

En las entrevistas con los miembros de los consejos municipales de Puebla visitados, los consejeros manifestaron que la experiencia muestra que existe buena disposición de los productores para realizar inversiones propias en proyectos productivos, incluso se han detectado casos en que los productores solamente piden asesoría para la ejecución de proyectos productivos y ellos asumen el cien por ciento de la inversión requerida.

Uno de los aspectos mencionados por la mayoría de consejos municipales es que alrededor del 95% de los recursos municipales se canalizan a la obra pública, por lo que la inversión en proyectos productivos en el sector rural es muy reducida. De aquí, que una de las preocupaciones de la mayoría de los miembros de los consejos municipales sea encontrar mecanismos para incrementar la inversión productiva en el sector rural, y de esta manera crear fuentes de empleo en las comunidades rurales.

La formación y consolidación de los consejos y la municipalización del Programa de Alianza en Michoacán aparecen como iniciativas de considerable aislamiento, ya que hay una idea de ser organizaciones “SAGARPA”. Lo que puede ser un importante riesgo para la consolidación de estos procesos en los próximos tiempos.

La conformación de los consejos para el año 2004 ascendía a 1,420 que contaban con un coordinador financiado por el Programa PROFEMOR. La estrategia de municipalización del Programa ha tenido entre sus acciones para el fortalecimiento, al menos 35% de los recursos destinados al apoyo de los proyectos validados por los consejos. Los principios rectores de la municipalización son: Enfoque territorial (donde la dimensión horizontal opere como elemento integrador), donde la unidad básica es el municipio. La participación (de productores, de población rural en general). La descentralización (el proceso de federalización en el que se enmarca “Alianza para el Campo”). La concurrencia de recursos (integralidad de acciones y coordinación inter-institucional), para atender los planes municipales de desarrollo.

Una de las quejas más importantes de los consejos en Michoacán es su insuficiencia de reconocimiento y de participación en otras dependencias, con baja asistencia a las reuniones o de funcionarios con bajo nivel que no pueden asumir compromisos con el Consejo. En este contexto se concluye que los recursos municipalizados del Programa de DR representan una proporción muy pequeña del conjunto de recursos que llegan al municipio por todas las vías.

Los factores que dificultaron los procesos operativos municipalizados fueron: falta de mayor capacidad técnica, los cambios de administración (aunque significan oportunidades), conflictos que algunas veces se presenten entre la SAGARPA y los gobiernos estatales y la resistencia de funcionarios a ceder atribuciones y posibilidades de influencia en el proceso de autorización de solicitudes.

De entre los efectos positivos del proceso destaca: el estímulo al funcionamiento de los consejos y a la participación de los representantes de organizaciones y productores. Esta operación municipalizada es más eficiente respecto a la estatal, además de permitir que las inversiones lleguen más efectivamente a los municipios marginados, rompiendo con un conjunto de vicios y deformaciones del esquema anterior, que hacía que los apoyos llegaran menos equitativamente.

No obstante que la contratación de los coordinadores municipales es un acierto, sus condiciones de trabajo resultan difíciles, básicamente por la falta de continuidad y retraso en los pagos. Por otra parte, es necesario mejorar la indefinición de líneas de mando entre la SAGARPA, el director municipal y el coordinador contratado. También vale considerar que la definición de municipios piloto es una estrategia positiva, aunque su definición no se ha dado de manera concertada institucionalmente.

Finalmente, debe destacarse que la construcción de consejos y la operación municipalizada de Alianza constituyen procesos de cambio estructural con carácter estratégico, a largo plazo y cuya consolidación sólo puede lograrse por fases. Así la construcción de consejos constituye un movimiento social e institucional importante, además de un hito en la descentralización de la gestión pública.

## **V. DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES**

A partir de estas consideraciones pueden esbozarse un conjunto de desafíos que enfrenta la estrategia que subyace a la política para el Desarrollo Rural Sustentable. Para ello se consideran las principales dimensiones de acuerdo con los siguientes aspectos: ordenamiento territorial y descentralización, ordenamiento normativo, concurrencia, participación y aspectos reglamentarios y operativos.

### **A. DESCENTRALIZACIÓN, PLANEACIÓN, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y REGIONALIZACIÓN**

Para dar respuesta integral a los rezagos que enfrenta la población con mayor atraso económico y social es necesario encauzar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los diferentes actores sociales de manera coordinada bajo un enfoque que aborde integralmente los elementos determinantes de la problemática y desarrollo de cada región. Este enfoque integral requiere definir regiones con características económicas, sociales y culturales comunes, de tal manera que el efecto de las inversiones gubernamentales potencie el capital social, económico y financiero existente en las regiones. Concretamente se proponen ocho acciones estratégicas, que se presentan a continuación.

#### **1. Marco normativo global para la planeación y el ordenamiento**

El marco constitucional ha de ser reformado para dar congruencia a los artículos 25 y 27, sustento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en lo que concierne al desarrollo sustentable e integral, vinculando a todos los demás artículos que están previstos, los criterios de equidad, los criterios económicos, como nos dice la Constitución y que conforman la base para integrar un sistema de planeación, desde la Constitución. Con ello se lograría tener el marco para una ley globalizadora.

Esta ley globalizadora iría ligada, a la ley que implementa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que también tendría que tener una reestructuración para que sea capaz de implementar esta ley globalizadora. Esta Ley debería contener el sistema de planeación, programación, presupuestación, evaluación, rendición de cuentas y el ordenamiento territorial. Hay experiencias en el mundo sobre ordenamiento territorial, y en México hay diferentes sistemas de ordenamiento territorial. Hay ordenamientos territoriales en otras leyes sectoriales, cada una con sus propias unidades de gestión.

Esta Ley debería cubrir el sistema de planeación de inicio a fin, desde la planeación hasta el seguimiento, evaluación y mejoras de todas las actuaciones. Hay muchos sistemas de información, pero ninguno lleva a la gestión integrada. Los gabinetes y comisiones intersecretariales, deben tener un sentido globalizador. Articular las comisiones o gabinetes económicos, de sustentabilidad, social en un gabinete para la planeación que sea integrado justamente por Hacienda, y otras dependencias que deben integrar finalmente los instrumentos de planeación globalizadora.

La descentralización, corresponsabilidad, concurrencia, transversalidad, territorialidad y sustentabilidad no son palabras, sino nuevos paradigmas y esto es complejo para desarrollar, porque esas nuevas instituciones necesitan también nuevos instrumentos y los instrumentos que tenemos son viejos, por lo que se requiere de un marco orgánico de alto nivel jurídico.

## **2. Ordenamiento territorial**

Un marco adecuado para la profundización de los procesos de reorganización institucional para el Desarrollo Rural Sustentable pasa por reconocer que el marco que orienta la política pública en este campo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es una norma de carácter orgánico, a pesar de su naturaleza general. La LDRS en la práctica es una norma que busca el ordenamiento territorial de la gestión de los territorios rurales. Esto se advierte en el hecho de establecer un conjunto de normas que redefine las responsabilidades de las entidades territoriales y de las entidades federales centrales, secretarías, y descentralizadas. Esto le imprime un carácter superior que se enfrenta al hecho de gozar de un reconocimiento sectorial, limitándole enormemente su posibilidad real de impacto.

Se requiere de un mandato legal que permita aclarar y ordenar la participación de todo el conjunto institucional que interviene en el

Desarrollo Rural Sustentable de forma que se garantice nitidez en los temas de competencias y recursos, y en un marco propicio para el cumplimiento de los principios de coordinación, complementariedad, concurrencia, subsidiaridad y equidad territorial.

El ordenamiento territorial también debe atender los riesgos colectivos, la seguridad humana y las amenazas al patrimonio natural y cultural. Tanto el riesgo como la seguridad se expresan en forma concreta y clara. Por ejemplo, se sabe que en términos generales, las pérdidas y daños sociales, económicos y ambientales que pueda sufrir un área rural tiene sus causas inmediatas en la localización geográfica peligrosa de sus comunidades (asentamientos de las comunidades) o porque la infraestructura con que cuenta es deficiente en cuanto a sus diseños y calidad.

El ordenamiento debe definir las competencias en materia de planeación con la siguiente estructura: la planeación estatal con objetivos de orientación y normativa; la planeación distrital con objetivos de coordinación y correlación; la planeación de unidades territoriales (varios municipios que convergen con un objetivo común) con objetivos de asociación y cooperación; y la planeación municipal con objetivos de identificación de las necesidades y gestión de inversión. Es decir, que los niveles superiores de planeación no deben hacer aquello que el nivel inferior puede hacer mejor y que está más cerca de la población; y de igual forma, los niveles superiores limitarse a lo que los niveles inferiores no puedan atender por sí solos. Por ejemplo, para el caso de la inversión, la planificación de programas y proyectos intermunicipales y la gestión de los recursos para esos proyectos, no la puede hacer el Municipio por sí solo, para lograrlo necesita asociarse, y que el Consejo de Desarrollo Distrital le facilite la coordinación.

### **3. Fortalecimiento de redes de ciudades**

El futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado con el desarrollo de las ciudades. Dentro de los principios de la LDRS se menciona este aspecto, pero debería ser considerado un desafío cuando se aborda el ordenamiento territorial como tal. No se menciona en el documento el papel de las ciudades medianas cuya actividad está centrada en el ámbito rural. Los procesos de planeación regional que se mencionan deben garantizar la colaboración entre la ciudad y el campo ya que las ciudades situadas en las áreas rurales forman parte integral de su desarrollo.



#### 4. Federalización y municipalización

Por ello es necesario establecer un marco de ordenamiento territorial que defina las competencias, responsabilidades, funciones y recursos de cada uno de los órdenes de gobierno, estableciendo un mandato claro único que cobije el conjunto de instituciones públicas involucradas en la responsabilidad de los asuntos del Desarrollo Rural Sustentable. Este proceso implica la integración de los procesos de federalización y municipalización con los de desarrollo territorial, estableciendo un cuerpo normativo común que impida la dispersión y choque normativo que en este momento se presenta.

#### 5. Redefinición de lo rural

Cambiar el criterio de definición del ámbito de acción de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en cuanto a su definición de rural, que actualmente está sujeta a la definición que el INEGI hace de localidades de menos de 2,500 habitantes, por una definición que no sea a nivel de localidad sino de Distrito Rural, utilizando criterios de densidad de población y vínculo con recursos naturales. Esto permitirá que la visión integral de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable pueda realmente ser aplicada en todo el espacio que comprende el mundo rural.

#### 6. Regionalización y territorialización

El ordenamiento y potenciación de las gestiones de desarrollo rural tienen una dimensión regional que puede permitir el mejoramiento de la gestión del desarrollo por medio de la conformación de espacios regionales que permitan que se articule la gestión municipalizada que ha primado en la aplicación de los mandatos de la LDRS. Tal como se expresa en su mandato.

*“La adopción de la demarcación espacial de los Distritos de Desarrollo Rural, como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores del sector rural, así como para la operación y seguimiento de los programas productivos y de los servicios especializados definidos en la presente Ley, sin detrimento de lo que acuerden en otros instrumentos jurídicos.”<sup>61</sup>*

<sup>61</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 27-V.

Esto implica la construcción de territorios que permitan homologar otras regionalizaciones, como el caso de las microrregiones, microcuencas, áreas de protección o manejo especial ambiental. De esta forma se logrará dar fuerza a la gestión territorial de las políticas superando el actual esquema meramente de desconcentración administrativa que cumplen los Distritos de SAGARPA.

Esta construcción regional y territorial permitirá la conformación de espacios territoriales intermedios entre el nivel municipal y estatal y convertirse en el nivel institucional de gestión de los procesos de descentralización y de interlocución entre la federación y los estados. Pero al tiempo permite una unidad de gestión que dialogue más eficientemente entre las políticas de desarrollo rural, social, ambiental y de desarrollo económico.

En síntesis la propuesta implica desplazar el foco de gestión de la política de Desarrollo Rural Sustentable desde el municipio hacia espacios regionales distritales, sobre la base de su redefinición y delimitación.

## 7. Intermunicipalidad

Resulta de especial importancia la promoción de la intermunicipalidad, como facultad Constitucional de los municipios mexicanos para la cooperación entre municipios para hacer más eficaz su gestión.

*“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.”<sup>62</sup>*

Esta facultad puede ser la base de un esfuerzo de organización territorial para temas centrales de planeación y gestión de los espacios rurales.

<sup>62</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115 (Fracción III).

## 8. Contratos para el desarrollo del territorio rural

Con el propósito de fortalecer la corresponsabilidad y la gestión compartida con rendición de cuentas se debe establecer un mecanismo que permita que los instrumentos de política realmente logren encontrar sus objetivos de largo plazo y que se genere un mayor grado de seguridad en los actores sociales del territorio rural y una garantía de eficiencia y eficacia en los agentes públicos que gestionan los instrumentos de política.

Para el logro de una mayor capacidad de gestión sobre el territorio se recomienda la adopción de un mecanismo de contratos para el desarrollo del territorio rural, mediante los cuales la federación, las entidades territoriales (estados y municipios), y las instituciones descentralizadas puedan cumplir sus funciones relacionadas con el desarrollo del medio rural mediante la celebración de contratos con las organizaciones de comunidades rurales beneficiarias, cuyo objeto o actividad principal sea la gestión y la promoción del desarrollo en el medio rural; la producción, transformación y comercialización de bienes agrícolas; o la prestación de servicios para el medio rural. Estos contratos especifican, de una parte, las prestaciones a que se comprometen las entidades públicas con la respectiva comunidad y, de otra parte, las contraprestaciones a que se obligan las organizaciones de la comunidad rural con la federación y/o las entidades territoriales.

En los contratos la organización de la comunidad rural respectiva se compromete con la entidad o entidades públicas a cumplir dentro del territorio objetos de interés público y social como: conservación y protección de los recursos naturales, el medio ambiente y el paisaje; introducción y utilización de prácticas de manejo de suelos y aguas compatibles con propósitos de desarrollo sostenible; ejecución de proyectos de agricultura y agroindustria para parcelaciones de reforma agraria y adecuación de tierras; provisión de servicios de interés social en materia de educación, recreación, salud, saneamiento básico, infraestructura de caminos y carreteras, electrificación y comunicaciones; generación de empleo; y establecimiento de conglomerados productivos especializados en agricultura y agroindustria. En virtud de los contratos para el desarrollo del territorio rural, la federación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas pueden asumir compromisos como: concesión de incentivos tributarios; otorgamiento de subsidios; aportes y financiación para desarrollar proyectos productivos; construcción o cofinanciación de obras de interés colectivo; y provisión o cofinanciación de servicios de interés social.

## **B. CONCURRENCIA**

Desde el punto de vista de políticas públicas, las prioridades de la política rural en México incluyen:

- 1) La reducción de la pobreza;
- 2) La provisión de servicios públicos básicos;
- 3) El fortalecimiento y diversificación de la economía rural;
- 4) La explotación sustentable y preservación de los recursos naturales culturales y energéticos.

Dado que estas prioridades sobrepasan el ámbito de acción de una secretaría individual, la coordinación de las acciones es necesaria para llevarlas a cabo eficientemente. Si bien el Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un esfuerzo importante hacia el diseño de una política federal integral para el desarrollo rural, en su condición actual es un inventario de programas más que una herramienta para explotar sinergias entre los programas con impacto en áreas rurales. El resultado es la inclusión de programas e instituciones que no están necesariamente orientados al desarrollo rural. Esto produce una imagen distorsionada de la estrategia de política rural e información sobre el gasto rural que no corresponde completamente con la realidad. Con el objeto de sacar provecho del propósito de esta innovación, se proponen las siguientes seis acciones estratégicas:

### **1. Presupuesto rural**

Con el propósito de mejorar la transparencia con respecto a los criterios de inclusión de programas en el PEC y la proporción de dichos programas que sea considerada con impacto en áreas rurales es necesario establecer un presupuesto rural que vaya más allá de lo que hoy es considerado como el presupuesto concurrente. En la actualidad cada organismo hace un esfuerzo de diferenciación de sus inversiones dirigidas a las áreas rurales.

Se debe establecer un apartado presupuestal claro para el financiamiento del Desarrollo Rural Sustentable por medio de rubros presupuestales que establezcan compromisos explícitos de inversión en los territorios rurales por parte de las entidades involucradas. Esto debe reflejarse en los presupuestos de las entidades, de forma que se establezcan programas y sistemas de planeación para la inversión en el medio rural en cada una de las instituciones.

Adicionalmente deben establecerse rubros presupuestales para su gestión concurrente que se vea reflejada en rubros presupuestarios específicos para los sistemas, servicios y fondos que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. También habrá que considerar que otro de los factores que restan certidumbre a la planeación y programación de mediano y largo plazo es la falta de presupuestos multianuales y políticas que promuevan acciones de este alcance.

## **2. Fondos de preinversión para el desarrollo rural territorial**

La participación de los municipios en el proceso de descentralización se da de manera inducida por la federación dentro del marco establecido por la administración Federal, que ha dispuesto la asignación de un porcentaje de los recursos del Ramo 33 para que sean entregados para su ejercicio a los municipios. Pero dichos fondos no llegan clasificados al municipio de tal manera que se obligue la inversión de determinado porcentaje en proyectos productivos en el sector rural, lo cual presenta un desafío para el desarrollo rural. Para incrementar el número de proyectos estratégicos territoriales y productivos puede hacerse mediante dos modalidades:

- 1) Procurar un fondo destinado a la financiación de estudios de preinversión (formulación) de proyectos productivos, para que posteriormente la ejecución del proyecto sea financiada con recursos del Ramo 33;
- 2) Fortalecer las capacidades de los municipios para contratar la preinversión de proyectos productivos, o bien, para ellos realizar la preinversión. Está demostrado que muchas veces el ‘cuello de botella’ consiste, no en la falta de recursos para este tipo de proyectos, sino en la falta de estudios de preinversión que permitan continuar con el ciclo de gestión de proyectos, hasta su ejecución y operación.

## **3. Responsabilidades de Hacienda y de la Oficina de Coordinación de Políticas Públicas de la Presidencia de la República**

Con el propósito de establecer un diálogo que pueda resultar en la fusión, transferencia y eliminación de programas con el objeto de obtener un conjunto de herramientas de política para las áreas rurales coherente y efectivo se debe asignar una responsabilidad más específica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Oficina de Coordinación de Políticas Públicas de la

Presidencia de la República ya que ellas son las que tienen la posibilidad de darle una visión integral a la política y el presupuesto federal.

Es responsabilidad de esta Secretaría la consolidación de los presupuestos, programas y estrategias concurrentes de las diferentes secretarías. En esa dirección es necesario fortalecer la coordinación con la SAGARPA para fortalecer el papel de la Comisión Intersecretarial dotándola de una instancia de planeación y presupuesto que fortalezca la gestión de la Comisión, que deberá determinar el presupuesto concurrente rural a que se refiere el punto anterior.

#### **4. Proyectos territoriales**

Una de las consecuencias innovadoras de los procesos de planeación puestos en marcha a la luz de los procesos establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es el de la conformación de proyectos de ámbito territorial que tienden, en muchos sitios, a reemplazar los tradicionales proyectos puntuales, dispersos y pequeños. Estos proyectos tienen una naturaleza integral, cubriendo un conjunto amplio de áreas y sectores. Sin embargo, hoy estos proyectos no encuentran una fuente que pueda soportarlos, sino que se enfrentan a la oferta dispersa de instrumentos de políticas.

Para ello es necesario reconocer la validez de dichos proyectos territoriales y de su papel dentro del proceso de ordenamiento de la gestión del desarrollo territorial. Los contratos para el desarrollo territorial rural, deberían de contar con fondos territoriales que pudieran garantizar financiamiento para estas iniciativas de origen territorial. De esta forma se podría garantizar la existencia de menos proyectos puntuales y de pequeño impacto, en sustitución por pocos proyectos más integrales y de mayor alcance.

#### **5. Transferencias y cofinanciación con los municipios**

El modelo de concurrencia debe contemplar la integración de recursos de inversión de las entidades territoriales, lo cual ha venido ocurriendo crecientemente en el caso de los estados que cada vez asumen más su responsabilidad en el Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, es necesario reforzar el proceso incrementando la posibilidad de cofinanciamiento por parte de los municipios al proceso de desarrollo territorial rural y creando incentivos para que ello se dé.

Para ello debe hacerse una revisión del sistema de transferencias por ramo 33 y establecer mecanismos de focalización de recursos en proyectos estratégicos territoriales por parte de los municipios y de incremento de montos específicos para ser ejecutados directamente por los municipios en el marco de procesos de planeación territorial y regional, de forma que se profundice la experiencia de municipalización que ha emprendido SAGARPA, de forma que afecte a otros rubros de inversión de la misma Secretaría y de las otras involucradas en la concurrencia.

## **6. Seguimiento al impacto territorial**

La implementación de una estrategia regional y territorial, con un espíritu concurrente, requiere de la integración de los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo sectorial en un sistema de seguimiento de los impactos integrales y concurrentes de los diferentes programas sectoriales que concurren en los espacios rurales. Esto implica introducir mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados y objetivos de política alcanzados con base en metas acordadas por el conjunto de las instituciones involucradas.

Creación de un Sistema de gestión del conocimiento e innovación productiva capaz de aportar y distribuir de forma eficaz la información necesaria para fomentar la competitividad y la productividad de las empresas locales y de los diferentes proyectos de los territorios, como una de las orientaciones del sistema de seguimiento.

## **C. CONSOLIDACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS PARA LA PARTICIPACIÓN**

La creación de los consejos municipales de desarrollo rural constituye la primera etapa de la estrategia para inducir un nuevo modelo de desarrollo rural en donde se busca que la participación activa de la sociedad rural sea el ingrediente central para fomentar el desarrollo sustentable del sector, para ello la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) contempla la creación de las instancias institucionales que permitan la aplicación de la estrategia general para impulsar el modelo de desarrollo.

Para la creación del marco institucional la LDRS contempla una estrategia general que tiene cuatro componentes básicos:

- i) Creación de los consejos en los tres órdenes de gobierno, Consejo Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Rural Sustentable;
- ii) Creación de departamentos técnicos para el desarrollo rural en los tres órdenes de gobierno,
- iii) Desarrollo normativo y reglamentario; y
- iv) Conformación de consejos distritales de desarrollo rural.

A nivel nacional se tiene el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural y la Comisión intersecretarial; en Los estados se tiene el Consejo estatal, la Comisión Intersecretarial, los Consejos Distritales y Los Consejos Municipales de desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Paralelamente se ha avanzado en la conformación de los Comités Sistema Producto que cubre las cadenas productivas de mayor interés estratégico para el país.

Es prioritario crear los mecanismos para lograr la participación realmente democrática y representativa de los diferentes organismos de los sectores social y privado, así como de las instituciones de asistencia pública y de la población que no se encuentra organizada y que tradicionalmente se ha quedado sin participar en el diseño de programas de fomento y en la conducción del desarrollo de sus comunidades y por tanto solo se ha beneficiado de manera marginal de las acciones de gobierno dirigidas a mejorar el nivel de vida de la población que vive en condiciones de marginación y pobreza.

Concretamente se proponen las siguientes cinco acciones estratégicas:

## **1. Desarrollo de capacidades**

Se requiere reforzar y profundizar los procesos de desarrollo de capacidades de toda la estructura institucional involucrada en el proceso de Desarrollo Rural Sustentable. De la calidad de la participación y de la posibilidad de encontrar un equilibrio entre lo político y lo técnico, depende una parte fundamental de la estrategia general. El SINACATRI es el sistema concurrente que más ha avanzado en su conformación, pero debe ser reforzado y debe avanzarse en la construcción de capacidades locales y regionales.



## **2. Integrar los procesos de planeación rural y municipal**

Una de las debilidades detectadas en la gestión del Desarrollo Rural Sustentable ha sido la superposición de procesos de planeación en el municipio. Al adoptarse una estrategia de gestión regionalizada en el ámbito de los Distritos de Desarrollo Rural, se impone la necesidad de establecer mecanismos de complementariedad entre los procesos de planeación municipal y regional. Esto debe conducir al fortalecimiento de ambos procesos con sinergias y refuerzo técnico.

## **3. Fortalecer las decisiones de los colegiados**

La gestión de los organismos colegiados establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, consejos de Desarrollo Rural, sistemas y comités Sistema Producto, se concretan en productos y decisiones de planeación y presentación de iniciativas y proyectos que no tienen carácter obligante para la Administración Pública, manteniendo un carácter consultivo. Sin necesidad de cambiar esta condición, es necesario reforzar el papel que estas decisiones tienen en la gestión general de la política mediante procesos de negociación y acuerdos territoriales que le den un papel más definitorio a los planes de desarrollo rural y de sistema producto generados en estos escenarios.

Esto debe concretarse en sistemas de transparencia y rendición de cuentas que conduzcan a la definición de acciones facultativas a la Contraloría Social,<sup>63</sup> como un mecanismo de enorme importancia para fortalecer los incentivos que tienen los miembros de los colegiados para hacer mejor su labor y ejercer su representatividad.

## **4. Fortalecer los sistemas como instancias de coordinación y consenso**

Los sistemas han sido concebidos por la Ley como espacios de concertación público privado que operan como soporte del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural a manera de comisiones. Se debe fortalecer la secretaría del Consejo para la puesta en marcha de esta instancia clave de participación y orientación general de política.

<sup>63</sup> El artículo 69 de la Ley General de Planeación reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de los programas.

## 5. Integrar los colegiados y los cabildos

Uno de los procesos políticos que se evidencia en la gestión territorial del Desarrollo Rural Sustentable es el que tiene que ver con la relación entre los colegiados *ad hoc*, sean para fines de desarrollo rural o social o medioambiental y los cabildos elegidos popularmente en los municipios. Esta relación es especialmente importante en los municipios más pequeños, donde los actores sociales coinciden. Las condiciones de operación de estas diferentes instancias colegiadas se hacen muy importantes. La superposición de consejos entre sí, y de éstos con los cabildos, ha sido un aspecto al cual no se le ha prestado suficiente atención, subvalorando la importancia de esta interlocución.

## D. ASPECTOS REGLAMENTARIOS Y OPERATIVOS

En el análisis del estado de desarrollo de los procesos institucionales para el Desarrollo Rural Sustentable se encuentran un conjunto amplio de observaciones referidas al proceso de aplicación de los mandatos y a los principios de la legislación relacionada con los territorios rurales.

Las dificultades encontradas están íntimamente ligadas con la dimensión del cambio en la cultura institucional que conllevan las nuevas políticas y a la naturaleza de largo plazo que implican estas transformaciones. Se ha vivido un proceso de transición que ha tenido tiempos de aprendizaje difícil, que involucra un conjunto muy amplio de actores y donde la necesidad de movilización de actores, se convierte en un enorme desafío de orden técnico y político. En parte, los problemas detectados se deben a condiciones estructurales de la política como son los que se trata de atender con las propuestas anteriores. Otra parte corresponde a las dificultades que han tenido las entidades responsables a adaptarse a las nuevas condiciones de la gestión de la política, en particular los ajustes en la estructura de la SAGARPA y de las entidades sectoriales estatales.

Concretamente se proponen las siguientes seis acciones estratégicas:

### 1. Consolidación de un sistema de planeación rural y de seguimiento

Los instrumentos técnicos de planeación y seguimiento que manejan las diferentes secretarías de Estado deben buscar espacios de convergencia en los territorios rurales, por ello se hace necesario que se introduzcan mecanismos técnicos eficientes para encontrar un espacio de encuentro para

hacer planeación conjunta. Este ejercicio debe girar a partir de un sistema de planeación territorial rural que deberá ser coordinado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural Sustentable de la SAGARPA y debe contar con interfases de trabajo con las diferentes secretarías comprometidas en la concurrencia. Los COPLADEMUN, los CMDRS y las entidades de planeación rural municipal deben ser organizados en redes de planeación territorial.

## **2. Sensibilización colectiva y comunicación social**

Para lograr la participación de los tres órdenes de gobierno en los procesos de planificación, pero sobre todo de los actores territoriales, la sensibilización es esencialmente una estrategia de comunicación donde el análisis de los intereses que motivan a cada actor territorial y el lenguaje que se usa para hacerles saber la comprensión de los órdenes de gobierno superior hacia los problemas de los territorios rurales, resulta clave. En tal sentido, SAGARPA, SEMARNAT y SEDESOL deberían utilizar este tipo de estrategias de comunicación, o bien asociarse con los entes colegiados de comunicación social en el país. Es necesario poner en marcha una campaña de comunicación que instruya a empresas y a la sociedad civil de un territorio acerca de la necesidad de apostar por la excelencia empresarial, sumándose de esta manera a los objetivos del desarrollo rural sustentable.

La Secretaría de Educación Pública juega un papel fundamental en el desarrollo rural. Es imprescindible desarrollar el conocimiento y el saber sobre el territorio y sus dinámicas, así como la conjunción de factores naturales con factores sociales que determinan la conformación del territorio. Dentro de ellos se encuentran los patrones de asentamiento, la distribución de la población, los sistemas de uso de la tierra y las redes de conectividad. Entender y conocer las resultantes de la interacción sociedad-naturaleza en un espacio geográfico, es una de las competencias de los que se interesan en lo territorial. Sin embargo, no se está educando a los niños con ese conocimiento. Hoy más que nunca, ellos necesitan saber los errores que se han cometido en el territorio. Por ello, es necesario, en algunos casos reinstaurar, y en otros fortalecer la materia de geografía como conocimiento; lo cual debe ser complementado con el fortalecimiento de las instituciones que promueven y regulan el desarrollo territorial.

### **3. Delegación de estructuras institucionales a las entidades territoriales**

El proceso de entrega de las estructuras administrativas burocráticas que tiene la SAGARPA en los estados y municipios deberán ser transferidas a las respectivas entidades territoriales en un proceso que considere las diferencias territoriales en materia de capacidades, de forma que en un tiempo previamente establecido, la instancia federal transfiera estas estructuras de gestión. El proceso deberá contar con una estrategia federal para el desarrollo de las capacidades estatales y municipales.

En el caso de los Distritos de Desarrollo Rural debe establecerse un proceso acorde con la regionalización de la política, de forma que no se pierda la capacidad operativa existente y que se utilice su capacidad técnica en el proceso de reconfiguración de los Distritos.

### **4. Gestión presupuestal**

La gestión presupuestal es uno de los aspectos que más afecta el buen suceso de programas, procesos de planeación y proyectos. Por ello debe trabajarse por el establecimiento de presupuestos multianuales que permitan solucionar los desfases que presenta el ciclo de ejecución presupuestal respecto de los ciclos rurales y los proyectos.

### **5. Diferenciación y agilización de la gestión**

Se hace necesaria la revisión de los procesos de aplicación de las reglas de operación, en la búsqueda de dos propósitos básicos. De un lado el de reconocer la diversidad territorial y las condiciones particulares que exigen flexibilizar procesos y trámites. Y en segundo lugar en el propósito de simplificar la operación para evitar que estos se conviertan en barreras de entradas a territorios, comunidades o productores, particularmente a aquellos que por sus propias condiciones de desarrollo tienen limitaciones estructurales para el cumplimiento de todos los requisitos establecidos.

## **6. Formulación y gestión de la LDRS en los estados**

Los estados que ya cuentan con una LDRS son Michoacán, Puebla, Jalisco, Guerrero, Tlaxcala y San Luís Potosí, en tanto que las entidades que cuentan con proyecto de esta Ley son el Estado de México, Tabasco, Chihuahua y Morelos; el resto de las entidades todavía no cuentan con el proyecto de una ley sobre esta materia. Por lo anterior, es conveniente que las instancias legislativas y ejecutivas estatales sigan avanzando en la formulación y gestión de la LDRS en la entidad federativa, a fin de facilitar y fortalecer el proceso de inserción de los principios y preceptos de la LDRS en el ámbito local.

## VI. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHAES, R. Y SCHRÖDER, M. “O processo de constituicao de territorios rurais”.
- AZUELA, A. Y CONTRERAS, C. (2004). *Proyecto de investigación: Evaluación y perspectivas de las condiciones institucionales del ordenamiento ecológico del territorio en México*. SEMARNAT. México.
- CEDRSSA (2005). Seminario primer aniversario: “La investigación del campo mexicano en el siglo XXI desde la perspectiva del poder legislativo”. 6-8 diciembre. México.
- COMISIÓN EUROPEA-DIRECCIÓN GENERAL POR LA AGRICULTURA (1997). *Evolución del mundo rural. PAC 2000 (documento de trabajo)*. [www.ec.europa.eu/agriculture](http://www.ec.europa.eu/agriculture).
- CHAPELA, G. (2006). “Modelo para armar. Michoacán: una experiencia de puesta en práctica de la LDRS”. Revista Rumbo Rural, año 1, núm. 3, enero/abril CEDRSSA, México.
- DELGADILLO J. (2005). *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México.
- ECHENIQUE, J. (1997). “Opciones Estratégicas del desarrollo rural en América Latina”. Agroecología y Desarrollo, 11/12, CLADES, Bogotá. [www.ciedperu.org/bael/b62c.htm](http://www.ciedperu.org/bael/b62c.htm)
- ECHEVERRI, R. Y MOSCARDI, E. (2005). *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. IICA y SAGARPA. México.
- FAO-SAGARPA (2005). *Análisis de políticas agropecuarias y rurales. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo*. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo. México.
- FERRANTI, D.; PERRY, G.; FOSTER, W.; LEDERMAN, D. Y VALDÉS, A. (2006) “Beyond the city. The rural contribution to development”. Doc. 32333. Banco Mundial. Washington.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN. (2005). *Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Michoacán*. México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2003). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado, 2003-2008*. Michoacán, México.
- HÖFKEN, U. 2006. “*Las experiencias con la política para el espacio rural en Europa*”. Rev. Rumbo Rural. CEDRSSA, México.
- JORDAN, R. Y SIMIONI, D. (1998). “*Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*”. Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana. Unidad de Distribución de la CEPAL: publications@eclac.cl, signatura: LC/L. 1117.
- Ley General de Planeación (1983)*. Diario Oficial del 6 de enero, México.
- Ley General de Desarrollo Social (2004)*. Diario Oficial del 20 de enero, México.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)*. Diario Oficial del 7 de diciembre, México.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1998)*. Diario Oficial del 28 de enero, México.
- Ley Agraria (1992)*. Diario Oficial del 26 de febrero, México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)*. Diario Oficial del 29 de diciembre, México.
- MERINO, M. (2005). “*La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*”. Documento de Trabajo 168, CIDE. México.
- MERINO, M. Y MACEDO, I. (2005). “*La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*”. Documento de Trabajo 168, CIDE. México.
- NARAYAN, D. (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Banco Mundial y Alfaomega. Bogotá.
- PNUD-ARGENTINA (1997). *Índice de Desarrollo Humano de Argentina 1997*. Capítulo 4, “Experiencias promotoras del Desarrollo Humano”, Buenos Aires. [www.desarrollohumano.org.ar/IDHArgentina/97\\_arg1/cap4.html](http://www.desarrollohumano.org.ar/IDHArgentina/97_arg1/cap4.html)
- ROSENZWEIG, A. (2003). “*Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (versión de discusión interna)*”. IICA. México.
- SEPÚLVEDA, S. Y EDWARDS, R. (1996). “*Desarrollo sostenible, organización social, marco institucional y desarrollo rural. Lecturas seleccionadas II*”. Tomo 6, Área de Concentración IV. IICA y BMZ/gtz. Costa Rica.

- SCHETJMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. (2003). “*Desarrollo territorial rural*”. Capítulo 2. Realizado con base en el taller: Desarrollo rural. Asamblea Anual de Gobernadores del BID. Milán.
- SUÁREZ, V. (2005). *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México? Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*. 2ª. Ed. CEDRSSA-LIX Legislatura (Cámara de Diputados). México.
- TARTANAC, F. (2004). “*Proyecto de desarrollo regional*”. FAO. Congreso internacional: Agroindustria Rural y Territorio. Tema 1. Toluca, Edo. de México.
- TORRES, V. H. (1998). “*Sistema de desarrollo local, SISDEL*”. Interculturalidad. Cuadernos de Investigación Bibliográfica. IADAP. Abya-Yala, Quito. [www.latinculture.com/cd-rom/fichasbibliograficas/todosfichbiblio.htm](http://www.latinculture.com/cd-rom/fichasbibliograficas/todosfichbiblio.htm)
- VARGAS, J. G. (1998). “*Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional*”. Mundo Global. Centro Universitario del Sur. Universidad de Guadalajara. México. [www.veneno.com/2002/v-59/varg-59.html](http://www.veneno.com/2002/v-59/varg-59.html)





## **VII. ANEXO.**

### **CONTRIBUCIONES DE LOS EXPERTOS INTERNACIONALES**

Las contribuciones de los expertos internacionales están basadas en la versión estenográfica que se trabajó durante el desarrollo del Taller de Expertos en Desarrollo Rural Sustentable que se celebró el 26 de febrero del 2007.

#### **A. DR. MARCELO DUNCAN**

En la actualidad es Asesor del Gabinete del Ministerio de Desenvolvimiento Agrario y Asesor del Ministro de Desarrollo Rural en Brasil. Especialista en Programas Regionales; Programas de Cooperación Multidisciplinaria y Multiinstitucional y especialista en procesos de planeación estratégica en instituciones públicas.

#### **Exposición**

Por supuesto que no voy intentar comparar la situación mexicana, ni la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México con las situaciones que estamos viviendo en Brasil.

Es muy cierto que en Brasil empezamos un trabajo modesto con el objetivo de llegar a situaciones que en México ya están logradas. En nuestro país desarrollamos una estrategia basada en algunos puntos que son los que me gustaría destacar.

En principio, a mi juicio, quiero decirles a todos los que participaron en su elaboración, que el documento es excelente, muy bueno, porque es muy amplio, al mismo tiempo tiene una síntesis muy precisa y permite que nosotros, que no estamos muy familiarizados con la cuestión mexicana, podamos comprender los principales retos y hacer, con mucho cuidado, alguna apreciación sobre el mismo.

El modelo institucional, recapitulando lo que está en el documento, la concurrencia intersecretarial, la cuestión de federalismo y descentralización, la cuestión de los consejos colegiados y territoriales. En 1994, empezamos a hacer un trabajo de descentralización para apoyar el desarrollo de programas que estaban siendo formulados para apoyo a la agricultura familiar.

Nosotros tenemos un proyecto muy claro del desarrollo de la agricultura familiar y otro proyecto también claro de desarrollo de la agricultura patronal; o sea, son sistemas de trabajo. Son sistemas de demandas, por políticas completamente diferentes.

Como es conocido, Brasil tiene una cuota de explotación precisamente en el área agrícola que es estupenda, siendo un sector de los más fuertes, que domina políticamente todas las políticas públicas en Brasil, por lo que, la gran desigualdad social y regional, y la exclusión social que existe todavía en el país, viene de la falta de políticas ajustadas y adaptadas a los demandantes, que no tienen voz ni tienen representación política, o cuando la tienen, funciona de una manera muy subordinada.

En Brasil, se inició este trabajo de descentralización, los consejos empezaron a funcionar e inmediatamente se evaluó que los consejos estaban haciendo captura de recursos pero, en realidad, no estaban haciendo gestión pública, se observó que su único objetivo era capturar recursos y que todo el poder que estaba instituido secularmente en los municipios y en los estados seguía manteniendo su predominancia sobre todos los demás.

Por supuesto que eso provocaba que los recursos que tenían una dirección para apoyar el desarrollo de aquellos que no estaban incluidos en las demás políticas, no tenían ese destino, por lo tanto, se cambió el punto de vista de los consejos municipales, estatales y nacionales para el territorio. En consecuencia, el cambio ha sido muy fuerte, por lo cual empezamos a hacer cosas como que el primer punto que a mi juicio se debe abordar, también en el documento que nos ocupa, es la cuestión del protagonismo de la sociedad civil.

Si no se tiene una política donde la sociedad civil se sume definitivamente al protagonismo del proceso, jamás se tendrá sostenibilidad en las políticas públicas. No hay como mantener sostenibilidad de largo plazo, cuando la sociedad civil es solamente un cliente de la política, no es un ser interactuante, es el mismo ser que exige algunas cosas de los gestores públicos. Entonces cuando las leyes hacen de la participación, una participación más de consultas, no permiten que la sociedad asuma responsabilidades verdaderas y profundas con los resultados. Si no hay protagonismo de la sociedad civil, no manera de

que se pueda tener sostenibilidad. Es un punto que, desde mi punto de vista, debe ser tratado en una ley tan importante como ésta.

*La cuestión de descentralización.* La descentralización tiene que cambiar, si no hay cambio del equilibrio del poder, la descentralización es solamente una transmisión de tareas y no hay nada que cambie. Si la descentralización va a atender sólo y de manera muy rígida la cuestión del federalismo, por supuesto que no se puede olvidar, pero se va a atender solamente a la cuestión del federalismo, en realidad no va a cambiarse ninguna situación de desigualdad, de desarrollo centrado y no difuso, de exclusión social y de todas las demás consecuencias malas que históricamente la América Latina viene acumulando a lo largo de muchos años de un desarrollo sin preocupaciones con todos.

En consecuencia, la descentralización no es una cuestión solamente de tareas, sino una cuestión de poder. Si usted no tiene la descentralización del poder, probablemente no va a tener una participación efectiva, una corresponsabilidad y además no va a tener a la sociedad participando con protagonismo.

La concurrencia es un punto muy interesante. Nosotros en Brasil tenemos el mismo problema, cada ministerio quiere aplicar su presupuesto, y punto. Cuando mucho, nosotros vamos a tener una amistad, una charla, pero no me venga a dirigir lo que es mío, es mi ejercicio de poder, es dirigir mi presupuesto para aquello que me parece más importante.

La situación cambió un poco con cuatro ministerios. Estamos trabajando en el Ministerio de Desarrollo Agrario, de las Ciudades, de la Integración Nacional y de Medio Ambiente; estamos trabajando más o menos juntos, pero lo que más, ahí ven otro punto importante, va a cambiar, a transformar todo. He aquí al Ministerio del Plan, asumir la responsabilidad por conducir un proceso del presupuesto nacional territorializado, el presupuesto nacional va a tener una dirección muy clara sobre los territorios. Y no sólo los territorios rurales, son los territorios de desarrollo sostenible, entonces se agregan todos los actores sociales, agentes económicos, públicos y privados de todos los órdenes de gobierno, entonces la cuestión rural pasa a ser un Comité que está dentro de un Consejo de Desarrollo Territorial que trata de todo: de educación, de salud, infraestructura, medio ambiente, violencia, seguridad, todo está ahí, pero con protagonismo.

Toquemos otro punto. El territorio tiene que tener su propio plan, no un plan nuestro que nosotros diseñemos para ellos, el plan jamás va a empezar

como el más perfecto plan, pero el territorio tiene que asumir la paternidad y la maternidad del plan, si no, el plan no tiene clientes, ni actores, ni aliados. Los planes no son todos iguales, unos son excelentes, según mi punto de vista, otros están mal, pero para cada uno su plan es el mejor al que pueden llegar hasta aquel momento, entonces los planes tienen que tener padre y madre, no puede haber un hijo de la calle, cuyo origen nadie conoce y que probablemente salió de una oficina como la mía, donde estamos siempre haciendo planificación.

*Participación.* Es una cuestión importantísima, surgió como una contrapartida a la exclusión social en los acuerdos que se manejaron por la concentración de la riqueza, por acuerdo de Washington en América Latina. Se supone que los programas que se gestaron, que no tenían mucho acceso a las políticas, proyectos compensatorios han sido gestados como proyectos de gestión compartida, pero no se compartió la experiencia, los presupuestos, los instrumentos y el poder, por lo que la participación en general era solamente firmar una hoja y decir: yo estaba presente, pero nada de lo que dice se ha llevado a cabo; entré y salí de la misma manera. Si usted no tiene gestión compartida, responsabilidad, capacidad de manejo con los resultados finales, usted no tiene participación social, eso es un placebo; o sea, una medicina que no tiene principio activo ninguno.

Quiero decir que no hay un modelo único en ningún país del tamaño de México y de otros, ustedes tienen territorios cada uno con una cara distinta, con una demanda, con una capacidad, con una posibilidad, que las políticas no pueden desear que todo esté igual que antes. Por el contrario, la política tiene que tener todas las capacidades posibles de ajustarse a las realidades territoriales, una política totalmente rígida no tiene capacidad de promocionar ninguna transformación importante del medio de vida de las personas. No hay un modelo único para el desarrollo endógeno, no lo hay tampoco para las políticas de apoyo del desarrollo, para la instancia de gestión, para los planes de desarrollo, ni para la institucionalidad informal que muchas veces es más importante que la formal, porque las institucionalidades informales en general están en absoluta sincronía con el tema del capital social, de los acuerdos entre individuos, entre personas y entre grupos sociales, que tienen por tradición actuar en conjunto, de cara a las dificultades que les son comunes, lo mismo que para los acuerdos.

Lo principal del plan del desarrollo territorial es la celebración de los acuerdos entre los actores sociales. Cuando hablamos de actores sociales

estamos refiriéndonos también a todos los gobiernos y a todos los agentes que tienen que ver con el desarrollo.

Quiero recalcar que la descentralización y la federalización no son suficientes para garantizar la sostenibilidad política ni la participación; tampoco la participación es suficiente para garantizar la sostenibilidad ni la autogestión, la participación debe ocurrir en todos los niveles y ámbitos; o sea, no es sólo la cuestión de participar en el municipio o en el territorio, sino desde la más alta esfera de decisión, donde el gobierno tiene que abrir un espacio de interacción de la sociedad civil para que puedan influenciarse mutuamente, para que puedan tomarse posiciones que tienen que ver con las demandas de unos y con las ofertas de otros. La participación del recorte territorial tiene grandes implicaciones político-institucionales, sólo la cuestión de cambiar de un modelo sectorial, secular, ancestral, individual a un modelo de integración y de una visión de articulación e interrelación entre varios agentes de actores y espacios diferentes, es una mudanza cultural muy fuerte.

El territorio debe tener un plan general de desarrollo sostenible antes de tener proyectos sectoriales. Si se empieza por desarrollar proyectos sectoriales, puede confiarse en que no va a lograrse un plan de desarrollo territorial, entonces obteniendo al final más que una suma de sectores. La participación consistente en compartir el poder no trae ningún plan efectivo en las relaciones Estado-sociedad, ni en la gobernanza del territorio. Aquí se usa el término gobernabilidad, nosotros utilizamos el término gobernanza que está más allá de las institucionalidades formales y de los marcos constitucionales e institucionales; la gobernanza son acuerdos, son posibilidades de hacer iniciativas colectivas, sin que se tenga que crear en cada una, una institucionalidad formal, la gobernanza tiene acuerdos. Entonces, la gobernanza depende muchísimo del poder compartido, si usted no tiene eso, difícilmente va a tener ciudadanos, actores sociales compartiendo las responsabilidades que trae el poder.

Una entidad sectorial no logra esto al intentar coordinar un proyecto que exige la concurrencia multigubernamental, entonces es muy difícil una SAGARPA, perdón por particularizar, pero coordinar las demás secretarías para tener un programa, un proyecto o una acción que sea de integración, de transversalidad en el desarrollo. Eso en Brasil nosotros estamos acreditando, creyendo que va a ser solucionado con el Ministerio del Plan, al asumir la coordinación del desarrollo territorial, no del desarrollo de territorios rurales, territorial en general que va pegada a la metrópolis, las zonas de protección,

por supuesto, 90 por ciento del país es zona rural, porque nosotros no estamos trabajando con límites de población, estamos trabajando con densidad poblacional, entonces donde se tiene una densidad poblacional debajo de 80 habitantes por kilómetro cuadrado, tiene la certidumbre de que se trata de una zona rural.

Entonces eso ya está trayendo la generalización de los proyectos no solamente para los rubros agrícolas, sino para toda una cultura y nosotros trabajamos con una territorialidad muy especial que se llaman territorios de identidad. Lo que pasa es que existen muchas territorialidades, nosotros estamos buscando la manera de que haya un diálogo entre las múltiples territorialidades y la única cosa que es común y que puede favorecer el diálogo, es la cultura, las tradiciones, el origen común, de manera que el territorio de identidades está permitiendo que sectores tradicionalmente opuestos en la sociedad, o sectores específicos como el de los indígenas, o los negros que han descendido de esclavos, puedan estar involucrados en proyectos coordinados por ellos para sacar adelante proyectos que estructuren su desarrollo, exclusivamente la identidad o la preservación y utilización de la identidad como un cemento de la cohesión social y la cohesión territorial. Eso, en nuestro caso, es imposible hacerlo de otra manera.

La gestión social de desarrollo es la que garantiza la sostenibilidad; por lo que otra cosa que falta en el documento y quizás pueda estudiarse, es un concepto de gestión social. El concepto de gestión social no es la cuestión de la sociedad gestionando. No, es una nueva relación Estado-sociedad, un nuevo ordenamiento de las leyes y de desarrollo de la calidad de vida de las personas, haciendo que este ciclo permanentemente esté ajustando los términos de los marcos institucionales, en las creaciones de los actores sociales ante los marcos institucionales y eso es un proceso de ordenamiento y de desarrollo.

¿Qué garantía ofrece eso a la gestión social? La gestión social es una cosa muy compleja, en tres segundos no puedo decir más que eso, pero es una cosa compleja que se está desarrollando de una forma muy importante, que está vinculado con todo ese proceso de descentralización, conjuntamente con el poder de hacer que los actores sociales sean responsables sobre las cosas.

Se busca la autonomía del desarrollo y la autogestión del territorio, eso es otro punto. Cuando hablamos de desarrollo endógeno, nosotros no estamos intentando hacer un *ghetto* separado de todo y con su propia dinámica de desarrollo. No, primeramente debemos reconocer los valores que tiene el territorio y a través de eso ganar capacidad, competitividad, conocimiento

suficiente para ascender a otros territorios, no de manera subordinada, sino de manera que se pueda competir, que pueda traerse alguna renta o ingresos para el propio territorio.

Las políticas públicas tienden a evolucionar en la dirección de las demandas sociales, ese punto fundamental es antiguo, pero no ocurre así. En general, las políticas públicas atienden a aquellos que tienen capacidad de influir sobre las decisiones de los sectores públicos, eso no es común entre las personas que normalmente son la parte de la sociedad más vulnerable, social y económicamente hablando. El poder político no está con ellos, el poder político todavía sigue con las élites, con los grupos que ejercen el poder directa o indirectamente y que los benefician, primero, quizá y si sobra alguna cosa, beneficie a los demás, pero por lo general no sobra nada.

Hay que entender que el territorio no es una base física para desarrollar proyectos, el territorio es una construcción social, es una construcción política, es una construcción histórica, está obligado a ver todo, Especialmente, un país como México, que tiene tradiciones tan importantes, tiene todo que ver con su cultura, con su capacidad de reconocimiento de pertenecer a un espacio dado y a una sociedad, y eso es muy importante. El respeto a la cuestión del origen del territorio y no entenderlo solamente como un espacio geográfico. Institucionalidad transversal para gestionar la concurrencia entre el secretariado, con participación de la sociedad civil, la definición de la unidad subregional de planeamiento y gestión de territorio, con elementos de convergencia; o sea, no necesita ser un territorio de identidad, pero sí un territorio que tenga convergencias, intereses comunes, estén localizados y que no sean solamente los territorios donde el poder formal está por arriba de todos los demás; o sea, cuando se tiene un territorio o municipio, la distribución del poder está dado, no hay nada que contestar, nada que discutir, nada que plantear, porque el poder está instituido por la Constitución y punto. Entonces si usted tiene un espacio subregional; o sea, entre el municipio, el Estado, usted tiene un poder a ser desarrollado, a ser arreglado, un nuevo poder, una nueva institucionalidad que puede dar cuenta de los nuevos retos del desarrollo sostenible.

Con una institucionalidad subregional con gestión compartida y proyectos estructurales, los proyectos estructurales que estructuran la capacidad competitiva, la capacidad social, disminuyen las desigualdades, tienen que ser proyectos que sean de una capacidad territorial, que atiendan todo el territorio, no se puede pensar en acciones individuales o de sectores muy estrictos cuando se quiere el desarrollo sostenible de territorios.



El protagonismo de la sociedad y el fortalecimiento de las organizaciones sociales, ese es un camino que nosotros tomamos. El Estado y los gobiernos tienen los procesos de fortalecimiento de su propia capacidad, pero las organizaciones sociales no lo tienen, entonces nosotros estamos siempre trabajando para fortalecer las organizaciones sociales que son capaces de asumir ese papel preponderante de los territorios y no en los sectores de los territorios.

Con respecto a la planificación participativa del desarrollo sostenible de los territorios y la gestión social del desarrollo, la información y la capacitación de los profesionales, agentes y actores sociales, me parece que es también un problema que está mencionado en el documento. Empezando por la falta de información, pues quien desconoce no tiene muchas ganas de participar de una cosa que no percibe bien, de algo cuyo comportamiento no comprende entonces quizás éste sea un elemento muy importante para lo que planteo en el sentido de que algunos de los componentes de la ley incluyan desarrollar un trabajo de información y de capacitación dentro de los principios, los procesos, las metodologías y los objetivos que la ley trae, que sea más allá de la SAGARPA, más allá de las instituciones públicas, pero que tome en consideración a toda la sociedad que tenga interés en participar en cosas como esa.

Comento que nosotros estamos haciendo un trabajo que está mucho más atrasado en relación a lo que ustedes tienen, tienen una ley-marco institucional fortísimo, nosotros no tenemos todavía eso, pero estamos haciendo progresos muy rápidos con el apoyo de la secretaría, cuyo símil sería para nosotros el Ministerio de Planeación. Nosotros estuvimos cooperando y recibíendola de México en varias ocasiones, muchos de nuestros compañeros han estado acá participando en algunos eventos, y muchos de los compañeros mexicanos y compañeras mexicanas han estado en Brasil. A nosotros nos gustaría seguir haciendo un enlace para intercambiar esas experiencias y conocimientos.

## **B. DRA. SUSANA ISABEL PALMA DE CUEVAS**

Es especialista en planificación urbana y territorial en Venecia y en planificación y manejo ambiental en Guatemala. También cuenta con el posgrado en gestión para la reducción de riesgos a desastres en Guatemala). Ha laborado en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Fondo de Inversión Social, en el ámbito de la planificación, por espacio de diez años. Ha realizado consultorías para organismos de cooperación internacional en

temas como desarrollo territorial, desarrollo urbano, planificación regional, planificación ambiental, transporte y reducción de riesgos a desastres.

*Participación.* Cuáles son para mí los principales desafíos que puedo recoger en el documento y que creo también que pueden ser reforzados en el mismo y algunas sugerencias puntuales de ampliación.

Primero una felicitación al equipo de IICA porque el documento recoge muy bien el planteamiento que mis antecesores han realizado. Habla de que existen en México una serie de iniciativas que obviamente buscan superar obstáculos del desarrollo y hacer de México un país más competitivo y reforzar la parte puramente de los sectores productivos; sin embargo, plantea que muchas de esas acciones se realizan en forma aislada, que existe una baja coordinación de las secretarías responsables, y se plantea como desafío, el del desarrollo rural sostenible, mediante la ley que lleva este nombre realmente creo que tiene que ser un orgullo para los mexicanos, contar con esta ley tan moderna, tan actualizada, con conceptos realmente muy avanzados.

Creo también que con el desafío general que el documento plantea, vamos a dotar a esos territorios rurales de instrumentos que les permitan superar los obstáculos que actualmente tienen, pero que les permitan también por sus propios medios poder hacerlo de una manera sostenible.

En cuanto a los desafíos, desde mi punto de vista los más importantes son el introducir criterios de integralidad en materia de desarrollo territorial, y hablo de integralidad desde todos los puntos a los que más adelante voy a referirme. Un desafío de orientar y un desafío de coordinar todas las iniciativas con énfasis en estos proyectos estratégicos territoriales en los que ya México ha avanzado bastante.

Un tercer desafío es aprender de las experiencias de los territorios. En síntesis creo que estos tres desafíos se recogen en el documento, pero tienen que ser fortalecidos en el mismo, y en el último capítulo que es el de recomendaciones.

En cuanto al primer desafío: la integralidad que involucra el reto grande de trabajar desde una perspectiva multisectorial, me parece que la planificación es el instrumento ideal para poder iniciar desde estas perspectivas multisectoriales, pero había también que ir pensando en un sistema de gestión desde esta óptica.

Con respecto a la definición de territorios, ya se plantea en el documento la necesidad de definirlos; o sea, ya hay una ventaja en México, ya la Constitución Política permite el trabajo intermunicipal, la agrupación de

municipios, entonces la ley en alguna medida podría recoger cuáles son los criterios que se necesitan para definir los territorios. Vimos el caso de Brasil, con territorios de identidad. Creo que los países latinoamericanos que tienen un fuerte cimienta en cuanto a su cultura, pueden considerar esta última como una vía para definir los territorios.

En cuanto a la integralidad me parece que el documento no llega a recoger en el último capítulo la necesidad de articular con el desarrollo urbano. Se hace mención en los principios de la Ley de Desarrollo Rural pero, ya como desafío articular los enfoques urbanos, creo que está haciendo falta profundizar, por ejemplo, cuál es el rol que tienen las ciudades medianas cuya actividad está centrada en el ámbito rural. México, al igual que Guatemala tiene este tipo de características.

Sabemos que las ciudades que están situadas en áreas rurales forman parte integral de su desarrollo; o sea, cada vez más se está dando una interrelación de la ciudad y el campo y una dependencia constante, por tal motivo considero que en materia de integralidad debe pensarse también en el fortalecimiento de las redes de las ciudades, de su interconexión y retomar lo que es el trabajo de sistema de ciudades, pero ya no de una forma aislada como se hacía, por ejemplo a finales de los 80 y a principios de los 90, sino desde la mira del enfoque territorial.

En materia de ordenar y coordinar, puedo distinguir dos niveles, un nivel territorial que en este caso me refiero a un nivel más local, territorio como una construcción social, ir pensando en la necesidad de contar con un Consejo de Desarrollo Territorial, si es factible que en el mediano plazo, ojalá en el corto plazo, la Ley de Desarrollo Rural pueda revisarse, pues a través de ésta habría que plantear la necesidad de contar con un Consejo de Desarrollo Territorial, articulando las dimensiones urbana y rural de este espacio que es supramunicipal. Eso no querría decir que los consejos de desarrollo municipal tienen que eliminarse, los consejos de desarrollo municipal pueden continuar estando presentes, pero un nivel más arriba estaría el Consejo de Desarrollo Territorial, y además el mismo tendría que contar con una unidad técnica territorial, que estaría conformada por los representantes de las diferentes secretarías con las que cuenta México, como el ente asesor, el ente que facilita la planificación y la gestión de este Consejo de Desarrollo Territorial. Prácticamente el que está arriba es el ente político de gestión, de toma de decisiones y el que está abajo es el ente técnico que asesora y que apoya.

En los ámbitos estatal y nacional, de igual manera contar con un Consejo; es decir, un Consejo Nacional y un Consejo Estatal que integre tanto a actores públicos como actores del sector privado, inclusive algunos actores locales que están representados en el nivel más bajo, por supuesto con criterios de representatividad, de elección, para que no se vuelvan consejos sumamente numerosos y que realmente puedan ser eficaces.

Tanto el Consejo Nacional como el estatal debería tener una coordinación al más alto nivel, por ejemplo, el Consejo Nacional presidido por el Presidente o el Vicepresidente de la República. Quiero comentarles que en el caso de Guatemala tenemos un Consejo Nacional que se llama de Desarrollo Urbano Rural y es presidido por el Presidente, también contamos con un gabinete de desarrollo rural que es presidido por el Vicepresidente. ¿Cuál es la diferencia?, que el Consejo tiene representantes del sector privado, de la sociedad civil y de los actores locales, mientras que el gabinete se conforma sólo por secretarios o los ministros que se reúnen eventualmente para coordinar las acciones del desarrollo rural.

Ambos consejos deberían contar con un plan estratégico que defina exactamente cuáles son los roles de cada institución, pero no son los roles que aparecen en su mandato o en su ley, porque esas son sus funciones, no, ¿cuáles son esos roles estratégicos que van a ir cambiando conforme vayan cambiando las dinámicas de los estados?, ¿cuál es el rol estratégico?, ¿cuál es el rol innovador que tiene que jugar cada ente en materia de desarrollo rural? y ¿cuál es el rol diferenciado para cada uno de los territorios?

De igual forma, un Consejo Nacional y Estatal, tal y como sucede en el nivel que está arriba, contar con una Secretaría que en este caso pues no tiene que ser un ente sectorial que podría ser la Secretaría de Hacienda que ya tiene México o la Secretaría de Programación, por supuesto, fortaleciendo esta Secretaría. Vemos entonces cómo a nivel nacional y estatal tiene una cabeza, pero a la vez tiene brazos que son los entes técnicos.

En el tercer desafío que comentaba, el de aprender de sus experiencias, me parece que el documento hace muy bien mención de la gestión del conocimiento, pero ya en los desafíos se pierde esta herramienta tan importante que considero que es necesario destacar y que se consolide. Es mi recomendación, un sistema de gestión estratégica del conocimiento y de innovación, innovación desde todos los aspectos, desde todas las potencialidades que tiene México, tanto en la parte productiva, como en el tema del turismo, como lo son el manejo

de recursos naturales, etcétera, ese sistema que permite aportar y distribuir información para fomentar la competitividad y la productividad, es un sistema que podría, probablemente, estar dentro de la misma estructura del sistema de seguimiento y evaluación, pero con esta característica importante. Y contar con un fondo específico que permita realmente avanzar, ampliarse paulatinamente y no estar limitado.

Ahora bien, voy al tercer punto que son las sugerencias puntuales del documento, no voy a anotar todas, dejo otras en el escrito que he preparado. Me llama poderosamente la atención que no se menciona para nada el turismo en el documento, siendo que México un país tan visitado, tan apreciado a nivel mundial por sus riquezas culturales y naturales, es evidente que México ha de tener muchísimos territorios de turismo; o sea, que su actividad principal gira a través de este tema y que hay una identidad también formada alrededor de él.

Entonces recoger cuál es el rol en este caso de la secretaría, desconozco si es una secretaría o si es una cámara, probablemente sea como en Guatemala, que hay una cámara de turismo que es una institución privada que está formada por los empresarios privados en materia de turismo. Es importantísimo que sea tomada en cuenta y que se vea involucrado.

Y de igual manera respecto al rol de la educación. Ustedes cuentan con una secretaría de Educación Pública, el esfuerzo que están haciendo de fortalecer la institucionalidad en materia de desarrollo rural debería ser complementado en fortalecer el conocimiento y en este caso es el conocimiento de los niños. En mi país, por ejemplo, la geografía fue quitada de lo que es el currículum educativo, no sé cómo es en México, pero la geografía como conocimiento permite articular lo que es la concepción de la naturaleza con las relaciones sociales y la interrelación con este espacio geográfico

Entonces si un ministerio de Educación no toma este tema y se hace una transformación curricular para preparar a los niños hoy en día, para que estén listos en algunos años para poder absorber todos estos nuevos enfoques, prácticamente estaríamos trabajando para fortalecer la institucionalidad, pero no para dejar la semilla sembrada que requiere avanzar hacia este tema. Los niños deben conocer cuáles son los errores que hemos cometido en el territorio, darse cuenta de esos errores y evitar que los mismos se repliquen y se conviertan en un verdadero desastre.

En el tema de sensibilización colectiva y comunicación social se encuentra otra de mis recomendaciones. No se hace mención de este ente que se encargue

de la divulgación de la información, quizás no tan particularizada, podríamos decir de manera masiva, y que permita comunicar que se han realizado análisis de los intereses que tienen los actores territoriales, conocer esos intereses de tal manera que permita con un lenguaje sencillo transmitir que se hizo ese análisis de los intereses y que los entes superiores de Gobierno, en este caso el estatal y el nacional, conocen de esos problemas y que se dé la confianza y las condiciones para trabajar de manera coordinada y participativa, y de igual manera trabajar con una comunicación hacia la excelencia empresarial de los territorios.

Los territorios pueden ser considerados como casi estados o casi empresas, los territorios con las diferencias y las particularidades que tienen pueden especializar su economía para competir mejor. Entonces también es requisito trabajar en ese tema de la excelencia empresarial territorial. Creo que es rol de una secretaría o ente de comunicación que debería de asumirlo.

Por último, otros dos temas que considero que deberían ampliarse y fortalecerse en el documento es el de los riesgos colectivos y la seguridad humana. Ya Jaime III de España hacía comentarios con respecto a lo que es el cambio climático, vemos muchos asentamientos que están localizados en áreas geográficas de alto riesgo, como las poblaciones que habitan cerca de volcanes, ríos, laderas o alguna infraestructura de muy baja calidad que no presenta condiciones de seguridad. Entonces considero que es importante, dada la posición geográfica que tiene México y que también tiene Guatemala en cuanto a las amenazas de ciclones, de inundaciones y de sismos inclusive, trabajar este tema hacia la sostenibilidad.

No vi ninguna mención con respecto al tema de cooperación internacional, entiendo, no sé si me equivoco, que en México esto no es tan fuerte como en el caso de Guatemala, pero de alguna manera hay que trabajar en lo que es el alineamiento de la cooperación internacional para evitar la dispersión de los resultados y realmente la ineficiencia y la ineficacia de sus acciones. Hemos visto horrores que han sido llevados por medio de la cooperación internacional.

Entonces un gobierno que está tomando las riendas, que está haciendo tantos esfuerzos, ya no se puede permitir que estos recursos que a veces vienen prestados o a través de donativos, vengán a desorganizar este accionar.

El sistema planificación es como vería yo que pudiera esto llevarse a cabo en el momento de fortalecerlo, un rol de un nivel nacional que se encarga de orientar, de normar, de capacitar y asesorar, el rol de un nivel

estatal que prácticamente por estar en un nivel superior, el objetivo de la planificación sería coordinar y ser correlativo, y un nivel distrital, entiendo que se está planteando el reto de formar distritos con un enfoque territorial, probablemente de identidad, tener el objetivo de buscar el asociativismo y la cooperación; es decir, facilitar la coordinación entre los municipios para que definan cuáles son esos problemas comunes que tienen los municipios y busquen soluciones comunes, o bien, buscar esa asociatividad de municipios para que ellos identifiquen cuáles son sus ventajas comparativas, inviertan en esas ventajas, las conviertan en ventajas competitivas y busquen su especialización. Y a nivel municipal, como objetivo de planificación, quedaría orientado a la identificación de necesidades y gestión de inversión.

Entonces vemos cómo habría diferentes objetivos del sistema planificación sin tener que modificar una ley, puede permitir que no haya ese traslape de competencias entre un nivel y otro y se especifique. Prácticamente qué quiere decir esto, que los niveles superiores no tienen que hacer aquello que el nivel inferior puede hacer mejor que ellos. ¿Y qué es lo que el nivel inferior puede hacer mejor que ellos?, pues está más cerca de las poblaciones, conoce mejor sus deficiencias y sus necesidades y puede focalizar mejor la inversión y puede ser más efectivo; y dejarle al nivel superior todo aquello que los niveles inferiores no pueden hacer. ¿Y qué es lo que no pueden hacer?, prácticamente el asociativismo eso sí puede ser conducido desde un nivel superior.

### **C. DR. JAIME IZQUIERDO**

Ha desarrollado su principal actividad profesional como funcionario en el Gobierno del Principado de Asturias —vinculado a las áreas de medio ambiente, medio rural, gestión de los recursos naturales y desarrollo local—. Es Premio Europeo a la Conservación de la Naturaleza y el Patrimonio Histórico Artístico por la Fundación Británica de la Conservación, en 1991. También obtuvo el Premio de Investigación Adolfo Posada por la obra *Manual para Agentes de Desarrollo Rural: ideas y propuestas para moverse entre la conservación del patrimonio y el desarrollo local*. En la actualidad ocupa el cargo de Jefe del Departamento Tecnológico del Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA) de la Consejería de Medio Rural y Pesca del Principado de Asturias y es Coordinador de la Estrategia Española para el Desarrollo Rural Sostenible de las Zonas de Montaña.

Desarrollaré la intervención en cinco ideas claves y luego hago un listado de conclusiones para intentar darles mi opinión y a la vez constatar con lo que ustedes piensan. La primera idea es la confluencia de intereses entre España y México en el tema del desarrollo sustentable, nosotros estamos en un proceso de elaboración de una ley en España, la previsión es que el Consejo de Ministros apruebe el documento esta primavera y entre en el Congreso de los Diputados a continuación y podamos tener la ley probablemente antes de final de verano, si se complica, a principios de otoño.

La gran diferencia entre España y México es que nosotros somos altamente descentralizados a través de las comunidades autónomas y en palabras del subsecretario del Ministerio, en una conversación privada decía que nuestro reto con la ley es que hay que ser muy competentes porque tenemos muy pocas competencias desde el punto de vista del estado.

La segunda idea tiene que ver con el marco de análisis que plantea el documento y los tres temas centrales: la institucionalidad y la concurrencia por una parte; la descentralización y la corresponsabilidad que conlleva la descentralización; la participación de esas tres ideas y, luego, evaluar la implementación; es decir, cómo ha funcionado esta nueva institucionalidad que se pretende y que introduce una perspectiva compleja en la forma de hacer leyes y aplicarlas.

La Ley evidentemente introduce una nueva forma de hacer y eso genera dificultades estructurales para lo que significa el pensamiento de las organizaciones en red, que es casi el paradigma de la superación de lo industrial, las organizaciones en red. La ley avanza en esta idea no claramente, no lo dice expresamente, pero sí parece que está sugiriendo probablemente que vamos avanzando hacia un modelo de relación en red, pero hace un mundo de organizaciones sectoriales y verticales. No sé si les sirve de consuelo, pero este es un problema que se da en todas las instituciones públicas en todos los estados del mundo.

La Unión Europea ha ordenado ahora una unidad que se llama Unidad de Coherencia; es decir, cuando una organización introduce una Unidad de Coherencia es que está reconociendo que hay incoherencia en la forma de aplicación. Ésta es una situación que no sirve de consuelo porque no pasa a todos, pero que estamos en ese modelo de transición como lo ha dicho Rafa y lo ha dicho también Marcelo, no así tanto las empresas y las nuevas corporaciones que empezaron a utilizar ya mecanismos más de pensamiento red.



Por tanto, parece que la ley, quizá por esa concepción prematura no acaba de desplegar todas sus potencialidades para transformar y mejorar el medio rural, por lo que deduzco de sus palabras y de la lectura del documento.

La tercera idea, que es una idea de incorporación a un marco mundial sobre el concepto de sustentabilidad, parece que se inaugura, por lo menos en Europa está muy en vigencia y muy de actualidad, que es la perspectiva de cambio climático. En Europa pensamos que esta perspectiva va a modificar radicalmente la forma de hacer política, por lo menos creemos que puede ser ya el momento. El informe de Nicholas Estern sobre las consecuencias ambientales del cambio climático están ayudando a eso, la posición de Inglaterra y Francia en intentar liderar un movimiento europeo a favor de esas ideas; la nueva posición del papel de Naciones Unidas y los organismos de las agencias de la FAO, el UMA, la OMS que están también tratando de recolocarse en ese asunto. Esta situación que no era tan patente cuando la Conferencia de Río en 92, ahora sí que es absolutamente patente, aunque entonces era latente, ahora parece que es patente. Y de alguna manera creemos que hay que recogerlo; es decir, la responsabilidad del cambio climático es individual y es colectiva; individual de la persona, colectiva del conjunto de estados del mundo del planeta.

En esta idea del concepto de sustentabilidad y el marco mundial de la globalización ambiental y los problemas ambientales, tenemos que asumir que el marco conceptual del pensamiento aún vigente en lo urbano y en lo agrario tiene un sesgo netamente de pensamiento industrial y ahí está la causa de los cuatro grupos de problemas que tenemos: la exclusión social y territorial; es decir la marginación, el mal reparto de la riqueza y la renta que generó el modelo industrial, la desintegración de valores que propició la anulación de culturas, y el que desencadena toda la discusión que es la destrucción de las bases ecológicas del planeta. Así es que parece que sabemos, tenemos identificada la problemática, lo que no tenemos claro son las soluciones.

Por tanto la opinión es que debería hacerse una referencia a esta nueva coyuntura internacional que va a marcar las políticas nacionales y estatales yo creo que en el presente Siglo, quizás es muy prematuro, pero parece que las cosas pueden ir por ahí. En este sentido, los países como México que tengan una alta diversidad de tipologías rurales, están mejor posicionados; es decir, los países con mayor componente ecológico diversificado están mejor posicionados. De Gaulle no tenía razón cuando decía que un país como Francia, con 240 tipos de quesos diferentes, era ingobernable; 240 tipos de

quesos son 240 oportunidades locales de desarrollo. Yo creo que De Gaulle lo decía en broma.

La cuarta idea son los grandes condicionantes y las barreras y límites que controlan el avance de la nueva institucionalidad del desarrollo rural sustentable y estos hay que identificarlos como los médicos deben identificar en cada organismo cuáles son los problemas que impiden el desarrollo de la fisiología del sistema.

Me gustó el planteamiento que hizo Juan Carlos cuando decía que echaba de menos una introducción a la génesis de la legislación. A mí también me interesaría cómo es posible que ustedes llegaran a diseñar una ley de estas características, cómo se propició todo ese debate para llegar a ésta, me interesa mucho ese tema.

En la forma de identificar las barreras y los límites, por una parte deberían ustedes hacer un esfuerzo para saber dónde están los obstáculos y dónde están las fortalezas. Yo me he permitido hacer una anotación rápida sobre los cuatro grandes grupos de condicionantes. El primer grupo serían las causas remotas y particulares de la propia historia mexicana. Para diseñar los itinerarios del futuro debemos conocer de dónde venimos y de dónde se viene de cada territorio.

La segunda serían las causas coyunturales actuales inmediatas del país, que a veces conviene mirar por encima de ellas porque si no, uno se deja llevar por lo inmediato y acaba siendo una ley para la coyuntura, no para el futuro. Pero sí es verdad que las causas coyunturales actuales pueden perjudicar la forma de hacer prospectiva.

El tercer grupo serían las causas comunes que ya hemos analizado del final del paradigma tecnoindustrial, estamos en ese final, y en todos los ámbitos las organizaciones estatales tenemos problemas similares. Francy lo definía como que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer. En España a esto le llamamos políticas de “y mientras tanto”, a ver cómo conseguimos la transición.

El cuarto grupo de condicionantes sería el que propicia el propio miedo al cambio. A veces es tan honrado como el miedo al cambio, que es humano, y en otros momentos es la inercia intelectual repetir modelos del pasado; en otros casos ya no es tan ingenuo, es el bloqueo que propician corporaciones o grupos acomodados en el status que no quieren el cambio, y la tentación del inmovilismo. Así es que todo ese grupo de circunstancias particulares deben ustedes yo creo que evaluarlas. Yo no soy nadie para decirles cuáles son, en qué

orden y con cuánta intensidad se dan estas limitaciones, pero son responsables de la falta de fluidez en la aplicación de la ley y pueden ser bien identificadas, elementos fundamentales para el estímulo y la fluidez de la ley, que ese es un poco el diálogo que hay en el mundo del desarrollo entre el obstáculo y la potencialidad. Uno debe identificarlos y mejor aún, debe convertir los obstáculos en potencialidades.

Estoy totalmente de acuerdo con el comentario sobre que la ley no puede ser criticada en términos objetivos, porque creo que está muy bien construida conceptualmente, es moderna y es actual. Eso es absolutamente cierto. Pero aprovecho para contarles el cuento de aquel ingeniero naval —no digo que sea el caso, pero por si acaso fuera— que construyó el barco perfecto, pero lo construyó tierra adentro y luego no fue capaz de llevarlo al mar, esos son un poco los riesgos de los diseños perfectos que nos pasan a todos.

La quinta idea es algo que me llama mucho la atención, porque yo tengo más vocación de párroco que de obispo, y con esto quiero decir que me pierdo más con los proyectos locales que me implico y al final me tiene que rescatar alguien del ministerio porque me lleva la idea de lo local, porque procedo de este mundo y trabajé siempre en entornos locales y como consecuencia de que hacíamos cosas fuimos subiendo pues lo mío es como el mecánico que no quiere ser jefe de taller, porque prefiere saber cuál es el problema del carro que acaba de entrar, qué le pasa y no la administración del taller. Esto tiene que ver con los principios de la incompetencia, saben ustedes que los buenos mecánicos no tienen porqué ser buenos jefes de taller.

Pero a mí me seduce mucho lo local y sobre todo me seduce mucho lo local en América Latina, donde tienen ustedes escenarios que nosotros no tenemos, que son los escenarios indígenas; me seduce muchísimo esa idea del indígena, por tanto, me interesa mucho el tema de la respuesta local.

Parece que el indicador fiable del nivel de satisfacción de la ley, sería saber si hemos avanzado en la perspectiva territorial, en la transversalidad, en lo social, en la ecología, en el desarrollo rural y si eso ha servido para mejorar la calidad de vida de los compatriotas, el nivel del bienestar social, de los ecosistemas, saber, en definitiva, si estamos mejor, peor o igual que antes de la ley. Sería también, con independencia del planteamiento institucional, si en la práctica hemos notado alguna mejora substancial con la aplicación de la ley.

Por lo que he leído en el documento, dice textualmente: “Que no se han detectado avances sustanciales” y, por tanto, nos volvemos a lo anterior, analicemos los problemas por los cuales no tenemos avances sustanciales.

Rápidamente paso a las conclusiones, con la advertencia previa de mi desconocimiento de la realidad del país y, por tanto, espero su benevolencia, porque probablemente no seas atinadas, pero algunas de carácter general creo que las podemos compartir. La política rural es casi siempre una política menor frente a las grandes políticas de los estados, casi siempre pasa esto, en España especialmente, no lo ha sido durante la república. Ustedes han tenido la suerte de hacerse con todos los intelectuales republicanos que vinieron al país, nosotros tuvimos la desgracia de perderlos, y no era la república, unos pensadores de la república. Unamuno llegaba a hablar de civilización rústica, entendía de las formas de organización genuina de los campesinos: inteligencia, cultura, tecnología, todo esto que reclamamos ya lo veía y lo hablaba en estos términos: “En España no va a suceder esto a partir de la guerra civil”. Cuarenta años de dictadura, lo sintetizamos en 20 años de gobiernos de sargentos y otros 20 años de gobiernos de tecnócratas totalmente desprovistos de conocimiento de realidades locales. Y esto tiene una herencia y un comportamiento; es decir, no se supera. En España lo rural sigue siendo, no así en Francia, en Francia hay un gran sentido rural, hay un código sobre lo rural, que es el que ordena todos los ordenamientos jurídicos y hay un sentimiento sobre lo rural importante.

Para prosperar en políticas rurales debemos hacerlo desde perspectivas de políticas generales también. Me interesa mucho la perspectiva territorial de Guatemala que da soluciones para lo urbano, para lo rural y para esos territorios frontera a los que te referías Juan Carlos, donde lo rural pierde su nombre y lo urbano no alcanza el suyo, digamos, el mundo rural periurbano.

La tercera conclusión es que descentralización, corresponsabilidad, concurrencia, transversalidad, territorialidad y sustentabilidad no son palabras, sino nuevos paradigmas y esto es complejo para desarrollar, porque esas nuevas instituciones necesitan también nuevos instrumentos y los instrumentos que tenemos son viejos, no nos funcionan, ahí tenemos parte de lo que decíamos antes, de dificultad.

En política rural y en todas las políticas hay que entrenarse para mirar con un aparato de óptica compleja que funciona como telescopio para ver el mundo y como microscopio para ver las necesidades humanas de cada persona y esto es complejo, hay muy poca gente que tiene esa doble capacidad de cambiar de microscopio al telescopio y hay que entrenarse en esto; es decir, la nueva generación de técnicos y de políticos deben estar entrenados en esta habilidad.

La quinta idea conclusión es que es tan importante diseñar políticas sectoriales como mecanismos e instrumentos para transversalizar esas políticas y hacerlas útiles al territorio y a las personas y ahí, esta mañana, afortunadamente mientras me duchaba, encontré una idea de estas que a mi me gustan para cuando doy clases en la facultad. Nosotros necesitábamos hacer política de sastres; es decir, hay que vestir a cada territorio con el traje que mejor le sienta, pero lo que tenemos es política de sastre todo junto; es decir, que le mandamos al territorio una ojal, un botón, dos cremalleras y medio gorro y dos calcetines de diferente color. Con esto no van a vestir bien al territorio. Hay que entrenarse en tomar las medidas, saber quién es tal, si hace calor en ese sitio, si va a necesitar el traje, en fin, pensar como un sastre. Esos son estos juegos de palabras que fue esta mañana en la ducha, yo marché encantado de México sólo con la tontería del sastre.

La sexta idea es que hay que capacitar y formar para los nuevos conceptos y este es un trabajo que a mi me gusta casi encuadrar en lo que los republicanos de la institución libre en España llamaban “las misiones pedagógicas”; es decir, elementos de transmisión cultural que iban de la ciudad al pueblo, a las aldeas para enseñarles el cine, para enseñarles los libros, para montarles cualquier cosa y, a la vez, recogían los elementos de organización para diseñar mejor las políticas de la ciudad, esto se hace en España en el los años 32, 33 y en el 34.

Alejandro Casona les cambia el nombre y ya en el 35 les llama “misiones pedagógicas y sociales” y el año 36 viene la hecatombe y pasa lo que pasa; y luego ocurre algo tremendo, toda la dictadura va a intentar hacer lo contrario de lo que planteaban los republicanos para que no se les identifique con ellos, por tanto, hemos perdido ahí muchísima potencia. Esas misiones pedagógicas son importantes y hay que hacerlas.

Hay que hacer, por tanto, formación para el desarrollo rural sostenible desde lo popular, pero también desde las universidades, pensando en procesos de formación incluso no formales. Ayer hablábamos de procesos casi clandestinos de pensamientos, de red, de transferencia, que esto lo permite Internet, y hay que conseguir hacer crecer las nuevas ideas para encontrar los nuevos instrumentos. Y en ese sentido probablemente algunas de las cuestiones que podrían venir bien sería una especie de observatorios sobre la sustentabilidad para evaluar las políticas, saber cómo lo estamos haciendo.

En España tenemos un observatorio de sustentabilidad que le da disgustos al gobierno, pero si la cosa no va sostenible, no va sostenible, el observatorio de sustentabilidad no es un organismo de satisfacción del gobierno, sino de

observación metereológica, si va a haber tormenta, la va a haber, si hay sequía, hay sequía.

La octava idea es que, y a lo mejor me equivoco, pero a mi me interesa mucho decirles, yo creo que tienen que trabajar en una idea de buscar estrategias de experiencia de piloto y ensayos locales. Algunas ideas de transversalidad, por ejemplo, la Ley de Agricultura de Montaña en España, sirvieron básicamente para poner en marcha algunas experiencias piloto en algunos territorios que funcionaron muy bien y eso sirvió luego para efecto demostrativo para otros territorios. Esto sería interesante, propiciar un escenario especial de planes especiales, de interacción territorial, en una selección de territorios donde tengamos algunas garantías de éxito, tanto porque hay ya capacidad local, porque hay recursos suficientes, porque ya se está iniciando el proceso y hacerlo con una especie de selección de diferentes territorios, desde los territorios periurbanos hasta los territorios más indígenas, donde el concepto de desarrollo rural, a mi como que me cuesta decirlo. Desarrollo rural yo casi lo entiendo más en una posición de neolítica avanzada mezclado con lo industrial, pero desarrollo indígena ¿qué es lo rural y lo indígena?, por eso me interesa mucho el proceso indígena porque es casi como ir a otro planeta directamente. Nosotros no tenemos indígenas en Europa, los últimos indígenas eran los aborígenes canarios que se extinguen prácticamente en el mismo momento en el que se inicia el proceso de la colonización en América.

Producto de esa idea de las experiencias piloto y los ensayos locales me parece muy interesante para encontrar información suficiente para mejorar el proceso por arriba y por abajo y en ese sentido también, la novena idea sería poner en marcha estrategias intermedias, el mejorar el proceso de arriba abajo, cómo va la descentralización, por qué no se acaba de descentralizar, por qué no transfiere poder como decía Marcelo, no puede transferir sólo tareas, y luego de abajo a arriba, porque a veces lo peor de lo local es que es excesivamente local.

Hemos visto algunos procesos de desarrollo local, que se creen un universo en sí mismo y no se relacionan con nadie más; es decir, forman parte de un proceso también de integración hacia arriba; es decir, no vamos a santificar lo local como lo mejor, sino lo local a veces es tremendo también.

Y, por último, y casi como idea que a mí me gusta, yo trabajo en un departamento tecnológico y casi todas las discusiones sobre la tecnología son hacia delante, yo creo que hay que innovar retroprogresivamente, hay que innovar hacia atrás también; es decir, si hay cultura y conocimiento en el

mundo rural que es fundamental para el manejo del territorio y que hay que rehabilitarlo, es necesario mantener ese proceso de rehabilitación y esa visión retroprogresiva acompañada de la del microscopio y el telescopio, el mirar al futuro y el mirar a la historia también, nos coloca en una situación de privilegio cuando uno empieza a entender todas esas particularidades.

El saber hacer local, probablemente sea uno de los elementos no identificados como pérdida; es decir, se habla mucho de la pérdida de diversidad, pero se habla muy poco de la pérdida de conocimientos locales, del manejo del territorio. Y en el mundo real postindustrial, yo estoy convencido que de que será sostenible si es retroprogresivo.

*Prospectiva de las instituciones creadas  
por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*

fue impreso y encuadernado en los talleres de Offset Universal, S. A.  
Calle Dos núm. 113, Col. Granjas San Antonio, Tel. 5581-7701,  
bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo  
Tiraje: 1,000 ejemplares.





## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) dispuso obligaciones al Gobierno para establecer ajustes a la organización de las instituciones públicas relacionadas con el desarrollo rural, llevando a la creación de nuevas instituciones, tanto en el ámbito federal (sistemas, servicios y fondos) como en los estados y municipios. El desarrollo de esas instituciones y la aplicación de las nuevas políticas rurales son evaluados por el CEDRSSA con la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mediante el estudio “Prospectiva de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”.

El estudio *Prospectiva de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable* forma parte de la Colección Estudios e Investigaciones, producto del ambicioso programa editorial y de divulgación de materiales sobre desarrollo rural sustentable y soberanía alimentaria generados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Honorable Cámara de Diputados, en conjunción con universidades, institutos y consultores, que integran la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales (RACER).

**QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO**