



## TODO EL PODER A LOS CONSEJOS... del Desarrollo Rural Sustentable

### La municipalización del Programa de Desarrollo Rural y los consejos municipales

Carlos Toledo Manzur<sup>1</sup>

FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

#### ■ Introducción

Entre las muchas cosas que se le podrían criticar al actual régimen en relación con su política hacia el campo, sorprende gratamente encontrar aspectos en los que se están llevando a cabo acciones adecuadas con resultados importantes que apuntan hacia la construcción de una política pública descentralizada y participativa para las zonas rurales de nuestro país. Tal es el caso del proceso de construcción de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y también de la política de descentralización hacia los municipios que algunos programas están llevando a cabo. Estas acciones realizadas principalmente en los municipios más marginados, y por ello con frecuencia sin una gran visibilidad, constituyen hoy un movimiento social e institucional de carácter nacional de gran importancia con posibilidades de transformar estructuralmente la política pública hacia el campo.

Esta colaboración inicia refiriendo el contexto fundamental que representa el proceso de gestión y promulgación de la Ley para el Desarrollo Rural Susten-

table (LDRS). Posteriormente discute las perspectivas de la propuesta del sistema de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable; en seguida, refiere el proceso de formación y operación de los Consejos Municipales y comenta el proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo. Finalmente se discute un conjunto de conclusiones y retos.

El autor ha tenido la posibilidad de recorrer recientemente diferentes lugares del país y entrevistarse con múltiples actores relacionados con el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), desde funcionarios federales y estatales, presidentes municipales, coordinadores municipales, técnicos rurales así como representantes de comunidades y organizaciones campesinas de diferente tipo. Las reflexiones que se presentan en el presente artículo son producto de estos recorridos y del acopio de información como parte de los trabajos de Evaluación de Alianza para el Campo llevados a cabo como Consultor Nacional de la FAO; sin embargo, las opiniones que aquí se expresan son de responsabilidad única del autor.

<sup>1</sup> Presidente de la Red para el Desarrollo Sostenible de México A.C. y Consultor Nacional del Proyecto FAO-Sagarpa de Evaluación de Alianza para el Campo.

<sup>2</sup> El autor agradece al proyecto FAO-SAGARPA de Evaluación de Alianza para el Campo su apoyo para la realización del trabajo de campo y gabinete que se utilizó como base de la presente colaboración. Asimismo agradece la revisión del manuscrito hecha por Liza Covantes.

### La Ley de Desarrollo Rural Sustentable: un proyecto para el campo en México

El antecedente básico y principal fundamento del proceso que se analiza aquí se encuentra en la LDRS. Esta Ley y su proceso de gestación o construcción ilustran con mucha claridad que en el terreno de las políticas públicas rurales existe una continua lucha de distintas concepciones que se expresa en la coexistencia de políticas de diferente tipo, muchas veces fundamentadas en visiones contrapuestas. Así, la política rural de conjunto, desde hace varios años, ha sido más bien el resultado de una amalgama de programas que han tenido diferentes equilibrios, que en ciertos momentos prevalecen determinados enfoques, sin que los otros desaparezcan por completo.

La LDRS en este contexto, no surge como una iniciativa orientada por un determinado grupo en el poder y como parte de su política para el campo, sino que es producto de un largo proceso de gestación, en donde diversos sectores de la sociedad: dirigentes campesinos, grupos académicos, funcionarios, legisladores, entre otros, fueron construyendo este ordenamiento, que desde nuestro punto de vista, más que una simple ley, constituye un importante proyecto rural de largo aliento, que ha detonado un conjunto de interesantes procesos, entre ellos el de creación y consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Brevemente, para aquellos lectores no familiarizados, el proceso de construcción de la LDRS comenzó en 1998 con una petición de legisladores a académicos de la Universidad de Chapingo. La propuesta de Ley de Desarrollo Rural realizada, que no contenía aún el apellido de sustentable. Fue sometida a una intensa discusión, que fue enriqueciéndose con elementos aportados por legisladores, dirigentes campesinos, intelectuales y funcionarios y fue presentada al pleno

de la Cámara de Diputados en el primer semestre del 2000. Entonces, fue aprobada por mayoría con votos de los grupos parlamentarios del PRD y del PAN, ambos partidos de oposición, mientras que el grupo priísta, disciplinado con la visión neoliberal imperante, votó en contra. El proyecto que tenía aún múltiples imperfecciones fue enviado al Senado. Sin embargo, entre la aprobación en las cámaras de Diputados y de Senadores, ocurrió el proceso electoral para la elección presidencial, en el cual resultó ganador el PAN con Vicente Fox, por lo que la posición de los grupos parlamentarios se modificó y resultó que el proyecto fue esta vez apoyado por senadores del PRI, mientras los del PAN, ante la situación próxima de convertirse en gobierno, se opusieron. Así, finalmente, el proyecto de Ley de Desarrollo Rural fue aprobado por mayoría en el Senado, pero ahora por PRD y PRI, con votos en contra del PAN.

Aprobada por ambas cámaras, la Ley pasó al Ejecutivo para su promulgación, como uno de los primeros asuntos del presidente Fox. La Ley fue recibida con poca simpatía por la nueva administración y el titular del Ejecutivo, en situación extrema, utilizó el recurso del veto. Así se inició lo que después sería una mala relación entre el Presidente y el Congreso, que ha tenido muchas otras manifestaciones durante la administración panista.

Con el regreso de la iniciativa al Congreso, un nuevo proceso de discusión se llevó a cabo, encabezado por una alianza entre las comisiones de Desarrollo Rural y de Agricultura de la nueva Cámara de Diputados, que permitió enriquecer aún más la propuesta de ley. Por ejemplo, a la nueva propuesta se le añadió el adjetivo "sustentable" que además le imprimió un importante matiz ideológico. El nuevo proyecto, denominado Ley de Desarrollo Rural Sustentable, fue sometido a una nueva fase de discusión y afinamiento, en la que participaron, de manera importante, funcionarios de



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La política rural ha sido resultado de **amalgamar programas**. Determinados enfoques prevalecen en ciertos momentos, sin que los otros desaparezcan.*

la nueva administración federal. Finalmente, el nuevo proyecto fue aprobado en ambas cámaras por todos los grupos parlamentarios, lo que sin duda significó un ejemplo positivo de concertación política. La **LDRS** fue promulgada el 7 de diciembre de 2001.

La **LDRS** incluye un conjunto de aspectos importantes que le imprimen una visión avanzada sobre el desarrollo rural. Entre ellos cabe destacar que se establece el sistema de consejos, como mecanismo para la concertación entre las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno y la sociedad organizada:

- a) Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (**CMDRS**)
- b) Consejos estatales de **DRS**
- c) Consejos distritales de **DRS**
- d) Consejos municipales de **DRS**

La Ley sin duda representa un paso importante en el marco de la tensión existente en el sector, entre las visiones sectoriales más tradicionales y basadas en los polos modernizados de la sociedad rural, y la concepción de desarrollo rural integral y sustentable. La concepción sumamente avanzada de este ordenamiento jurídico constituye un verdadero proyecto estratégico de desarrollo para el campo, fuertemente apoyado y consensuado, que ahora enfrenta el difícil reto de llevarse a la práctica.

### **Los Consejos y el Desarrollo Rural Sustentable**

El sistema de consejos para el Desarrollo Sustentable que la Ley plantea constituye una propuesta valiosa para la organización rural, y representa un aporte a la discusión de asuntos como la autonomía, la descentralización, la participación, la integralidad y la planeación regional. La formación de Consejos "mixtos", es decir, con participación de instituciones de gobierno, pero con representaciones sociales fuertes, plurales e inclusivas, representa

una forma de organizar el desarrollo de las regiones rurales que puede permitir la superación del viejo problema del campo en México: el corporativismo y el control estatal de la sociedad rural. En efecto, durante mucho tiempo se desarrolló una relación entre el Estado, surgido de la Revolución Mexicana, con las organizaciones, en donde a cambio de control y apoyo político-electoral, las instituciones otorgaban beneficios a los campesinos y a sus líderes, como el reparto de tierras, en una primera fase, y los apoyos sociales y productivos en una etapa posterior que han sido más significativos con las reformas del Artículo 27 constitucional y la terminación del reparto agrario. Por ello, muchas veces los recursos destinados a las zonas rurales siguen más una lógica de control político que de fomento al desarrollo.

El desarrollo de la sociedad rural, especialmente de sus regiones marginadas, que son mayoritarias, se ve obstaculizado por la inadecuada articulación con la sociedad urbana industrial, y por los mecanismos de exclusión y control, que el centralismo económico, administrativo y político le impone. Por ello, las perspectivas de lograr el desarrollo pleno de estas zonas pasa por la reestructuración del esquema de vinculación del campo con las metrópolis. Un esquema como el de los sistemas de consejos planteado en la **LDRS** puede ser una forma de construir una nueva y más justa articulación que reforme los tradicionales mecanismos de relación entre la sociedad nacional y el gobierno federal, por un lado, y las regiones rurales, campesinas e indígenas, por el otro.

Las regiones rurales, especialmente las más marginadas, no pueden renunciar a los apoyos que en diferente forma le pueden otorgar las regiones de alto desarrollo económico, pero sí tienen el derecho a decidir ellas mismas las modalidades y maneras en las que esos apoyos, frecuentemente como recursos fiscales, se apliquen en sus propias localidades y regiones y a no tener que

pagarlos en forma de respaldo a tal o cual partido político. Esto significa el ejercicio de una autonomía basada no en la separación absoluta con las instituciones gubernamentales, como lo proponen los zapatistas de Marcos, sino por medio de la participación plural, inclusiva y legítima, en organismos mixtos como estos consejos, a los que se les transfiera la decisión sobre uso y destino del presupuesto público, y en el que se asegure una intensa participación social y una efectiva planeación descentralizada, que permita que el proceso de desarrollo corresponda a un proyecto definido y bajo el control de la sociedades regionales y locales y con mayor poder de interlocución con la sociedad nacional.

Los consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable tienen como antecedentes cercanos los consejos regionales de Desarrollo que fueron creados a finales del sexenio pasado, que aunque en sus orígenes tuvieron un impulso principalmente social, fueron promovidos fuertemente como parte de la estrategia gubernamental bajo el Programa de Atención a las Regiones Prioritarias, que se desarrolló por ocho secretarías de estado, pero impulsado principalmente por tres: **SEDESOL**, **SAGAR** y **SEMARNAP**. Dentro de **SEDESOL**, tal vez la experiencia más significativa e importante fue la de promoción de los consejos microrregionales en la región de las Cañadas, en Chiapas, que aunque enmarcadas y contaminadas por la lógica de contrainsurgencia que imperaba en esos años para enfrentar el problema del levantamiento zapatista, de todas formas desarrolló esquemas valiosos de participación campesina e indígena. También, resultaron significativos los aportes de procesos sociales como los desarrollados en la Montaña de Guerrero, y en otras zonas del país, en donde se construyeron consejos regionales con el acuerdo del conjunto de fuerzas locales, que después fueron reconocidos y apoyados por las instituciones, principalmente **SEDESOL** y

SEMARNAP. Esta última institución también desarrolló una política que combinaba las acciones de conservación de biodiversidad con desarrollo sustentable (los PRODRES), que impulsó también la constitución y consolidación de estos consejos regionales. Finalmente, SAGAR creó el Programa de Atención a Zonas Rurales Marginadas, apoyado con un crédito del Banco Mundial, después incorporado a la Alianza para el Campo, y que igualmente adoptó plenamente la estrategia de operación a través de consejos regionales participativos.

La sociedad rural tiene una enorme necesidad de fortalecer su posición dentro de la sociedad moderna y encontrar formas de articulación más ventajosas, tanto para el beneficio de su empobrecida población, como para la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, así como para garantizar la seguridad alimentaria. Las disposiciones contenidas en la LDRS en el tema de los consejos, representan herramientas que pueden estar en favor de un desarrollo rural integral, descentralizado, participativo y sustentable.

### El proceso de formación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Con la LDRS se llevó a cabo en todo el país —principalmente durante 2002— un intenso proceso de conformación de los CMDRS. La constitución de estos organismos fue muy rápida, pero al inicio estuvo muy lejos de constituir un proceso en el que se involucraran, de manera consistente, los grupos sociales y los representantes de los productores y fue más bien un fenómeno de carácter institucional, es decir, conformados por instrucción del Ejecutivo, en muchos casos sólo por cumplir la norma y la meta establecida. Sin embargo, la formación masiva de CMDRS fue muy importante, porque creó un entramado de estructuras formales a nivel local en varios estados de la República, que después fueron dotadas de contenidos y

que ya son utilizadas y están apropiadas, aunque de manera diferenciada y desigual, con diferentes ritmos y con variadas calidades.

Durante sus dos primeros años, la operación de los CMDRS en general fue poco intensa. En algunos estados, donde por alguna razón el gobierno estatal se interesó y los promovió, los consejos tuvieron mayor actividad en su inicio. Tal es el caso, por ejemplo, del estado de Guerrero, donde la temprana municipalización del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo generó una experiencia de avanzada, ya que el gobierno estatal optó por pedir a los municipios aportar la contraparte presupuestal del PDR a cambio de ceder a los CMDRS la decisión en la autorización de solicitudes y proyectos financiados por Alianza. Así, desde 2002, los CMDRS de ese estado manejan las decisiones sobre los recursos del PDR. Algo similar ocurrió en San Luis Potosí e Hidalgo, pioneros también en la municipalización. En otros casos, quizá la mayoría, los CMDRS estuvieron en una suerte de vida latente, sin reuniones periódicas y con funcionamiento poco regular. La actitud de los gobiernos municipales fue muy importante en esta etapa.

Un paso importante en el proceso se dio por la contratación de coordinadores municipales, dentro del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) del PDR de Alianza. Estos coordinadores son elementos de gran importancia para los consejos, ya que por un lado fungen como facilitadores y promotores del mismo, y por otro impulsan el proceso de planeación, elaboran diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural sustentable. Así, durante 2003, pero sobre todo en 2004 y 2005, se incorporaron los coordinadores y en muchos casos se dinamizó la operación de los consejos.

A partir de 2004, en muchos estados la conformación y consolidación de los CMDRS se vio fuertemente estimulada



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La formación masiva de CMDRS creó estructuras formales a nivel local en varios estados. Dotadas posteriormente de contenido, son utilizadas y apropiadas con diferentes ritmos y variadas calidades.*

por el proceso de municipalización del PDR de Alianza (se comenta más adelante), especialmente la transferencia de la capacidad de decisión sobre los recursos del PDR al Consejo, lo que fue muy importante para los representantes sociales y de productores.

### **Formas de participación y representatividad**

En general, existe un proceso de apropiación de los consejos por parte de las organizaciones de productores y sociales. Se constató con el trabajo de campo que los representantes sociales aprecian mucho su participación en los consejos, debido, en primer lugar, a que son espacios en donde tienen acceso a información sobre los programas gubernamentales, lo que les da mayor posibilidad de apoyos para sus comunidades u organizaciones.

Por lo general, la selección de los consejeros sociales es por invitación, de modo que el presidente municipal, SAGARPA y el coordinador municipal deciden quién estará en el Consejo. Debido a que no hay reglamentación específica para su composición, las formas de integración de los consejos son diversas, aunque en todos los casos hay participación social y gubernamental.

En cuanto al número de miembros, los CMDRS muestran diversidad de situaciones. El tamaño del Consejo tiene repercusiones importantes en su grado de representatividad y en posibilidades de operación. Los más pequeños, por lo común, operan sobre la base de supuestos representantes, que muchas veces no son suficientemente legítimos. En el otro extremo, hay consejos conformados muy inclusiva y participativamente, pero su gran tamaño representa problemas de operación. Los consejos más pequeños permiten la representación por sector, cadena u organización, pero no dan lugar a representaciones de ejidos o localidades rurales, fundamentales para lograr legitimidad y representatividad.

Se vio que cuando sólo están las organizaciones, se facilita el control del CMDRS y hay una tendencia al clientelismo. Por ello, la combinación de representantes de organizaciones y comunidades es la mejor fórmula, ya que una mayor presencia de representantes de localidades equilibra la participación de las organizaciones y les obliga a hacer consultas, lo que resulta en mayor participación.

Un buen tamaño para los consejos, que guarde un equilibrio entre representatividad y operatividad, es entre 30 y 40 personas, de las cuales entre diez y quince sean representantes gubernamentales, y el resto de los sectores económicos y comunidades rurales del municipio.

### **La institucionalización de los consejos municipales**

Aunque con múltiples dificultades y problemas, en la mayoría de los casos analizados, los consejos sesionan regularmente, por lo común con ocho a doce sesiones anuales, a las cuales generalmente asiste la mayoría de sus miembros, lo que significa que ya tienen vida regular y cotidiana. En muchos casos esta vida está normada por un reglamento interno, aunque no en todos ha sido ya formalmente aprobado.

El Reglamento de la LDRS, publicado en octubre de 2004, tiene muy pocas disposiciones para los consejos (Sección 2, De los Consejos), y entre las más trascendentes se encuentren algunas que son más bien retrocesos, como la acotación a la figura de su presidente que ahora sólo puede ser un funcionario gubernamental.

### **Los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable**

Otro tema de gran importancia es el de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDR). A pesar de estar contemplados en la LDRS, como los CMDRS, el impulso a estos consejos ha sido mucho menor.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Los consejos realizan de **ocho a doce sesiones anuales**. Generalmente asiste la mayoría de sus miembros. Esto significa que ya tienen vida regular y cotidiana.*

Sin embargo, los CDDRS tienen gran importancia para impulsar el modelo descentralizador por varios motivos:

- Representan una escala territorial más amplia que el municipio, lo que permite el planteamiento de esquemas de planeación y proyectos estratégicos a nivel regional.
- Presentan una mayor facilidad para la participación de funcionarios del Ejecutivo de mayor nivel jerárquico, porque su número es menor.
- Constituyen un apoyo para la operación de los CMDRS en términos logísticos y estratégicos.
- Representan un instrumento de mayor fuerza en la gestión de demandas y reivindicaciones de los municipios.
- Pueden jugar un papel relevante en la descentralización y el fortalecimiento de las instancias técnicas.
- Finalmente, pueden ser importantes como caja de resonancia y foro de conciliación de conflictos y problemas.

En la actualidad parece no existir una decisión política de SAGARPA para la instalación de estos consejos. Además, los CDDRS no se han contemplado como destinatarios de recursos presupuestales, que podría ser una posibilidad para financiar programas de desarrollo rural a este nivel y que sus miembros decidan sobre el uso de los recursos y los proyectos estratégicos y de apoyo al fortalecimiento de cadenas productivas que les competen.

### Los procesos de planeación municipal del Desarrollo Rural Sustentable

Una de las tareas encomendadas a los coordinadores PROFEMOR en todo el país, fue la de elaborar instrumentos de planeación en el nivel municipal: diagnósticos y Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS). Estos instru-

mentos se contemplan como una guía para los CMDRS en su tarea en el proceso de desarrollo rural en cada municipio. Se aspira a que estos instrumentos sean la base para que los CMDRS integren el conjunto de acciones e inversiones que requieren los municipios, de acuerdo con los objetivos, estrategias, lineamientos y metas acordados en los PMDRS surgidos de los diagnósticos.

En prácticamente todos los casos analizados se contaba ya con el diagnóstico y el plan, o éstos estaban en proceso. Sin embargo, aunque existe una gran heterogeneidad en su formato, en general se aprecia que su calidad técnica está por debajo de lo requerido para que sean útiles para la gestión municipal del desarrollo. La asesoría y capacitación que ha brindado el INCA, en general, es adecuada pero insuficiente. Además, en la mayoría de los municipios, el plan no es suficientemente conocido y discutido por el Consejo y no se usa al revisar y aprobar las solicitudes de apoyo, aunque existen excepciones.

El mejoramiento de los planes no debe ser a través de insistir en el fortalecimiento en su diseño o en repetir las consultas y discusiones; los planes deben convertirse en documentos vivos, que estén en permanente transformación y discusión, pero partiendo de lo ya elaborado y sobre eso transformarlo a partir de su uso. Por ello, se propone que el mejoramiento se lleve a cabo, principalmente, por la vía de su evaluación en función de su uso.

### La participación de otras dependencias y programas

Uno de los principales problemas en el proceso de municipalización y funcionamiento de los consejos es la insuficiente participación del resto de las dependencias federales y estatales. También se puede afirmar que no hay articulación, en la lógica de los consejos, del resto de las acciones de los ayuntamientos. Además, se distingue la ausencia de una política



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Uno de los principales problemas en el proceso de municipalización y funcionamiento de los consejos es **la insuficiente participación** del resto de las dependencias federales y estatales.*

de municipalización en otros programas de SAGARPA.

Así, tanto la formación y consolidación de los consejos, como la municipalización, aparecen como iniciativas con alto grado de aislamiento respecto a la política de desarrollo rural en su conjunto. Esto representa un importante riesgo en el proceso de consolidación en los próximos años, por lo que se debe superar este aislamiento para que los consejos dejen de ser "de la SAGARPA" y se conviertan —efectivamente— en espacios que articulen el conjunto de acciones de desarrollo rural, en torno a esquemas de planeación, capaces de integrar los presupuestos de todos los programas orientados en la misma dirección.

Así, los recursos municipalizados del PDR representan una proporción muy pequeña del conjunto de recursos que llegan al municipio por todas las vías. Muchos programas federales y estatales, pero sobre todo los primeros, tienen normas de operación que implican una toma de decisiones presupuestales sumamente centralizadas. En muchas ocasiones los gobiernos estatales y los presidentes municipales apenas se enteran de acciones y proyectos que son decididos centralmente, muchas veces concertados directamente con grupos de productores y aplicados sin siquiera informar a la autoridad local y mucho menos al Consejo.

Lo anterior es consecuencia básicamente de dos factores. En primer lugar de la ausencia de una voluntad política federal que provenga desde el Presidente de la República y que oriente el conjunto de programas federales para que se apliquen de manera concertada con los consejos.

En segundo lugar existe un desconocimiento e incompreensión por parte de los diferentes funcionarios que coordinan o dirigen esos programas, tanto de la concepción de la LDRS como de los avances que los consejos y la municipalización han tenido, además de que existen temores y percepciones de riesgos derivados de esta falta de conocimiento e información.

palización han tenido, además de que existen temores y percepciones de riesgos derivados de esta falta de conocimiento e información.

### **La municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo**

El Programa de Alianza para el Campo fue creado en el periodo del presidente Zedillo como un programa de subsidios a la inversión productiva, que en un principio se dirigió principalmente a productores capitalizados, ya que implicaba una coinversión significativa por parte de los beneficiarios. No obstante, se incluyó también una modalidad dirigida a productores de regiones pobres y marginadas, que creció considerablemente y se agrupó bajo el nombre de Programas de Desarrollo Rural (PDR), impulsado por la subsecretaría del mismo nombre. Así, estos programas han llegado a ocupar más o menos la mitad del presupuesto de Alianza para el Campo. El Programa continuó durante la presente administración, y los PDR, que al finalizar el sexenio pasado eran casi una decena, se fusionaron en tres subprogramas, que obedecían a los lineamientos de desarrollo rural incluidos en el Programa Sectorial: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Alianza para el Campo tiene la enorme virtud de ser un modelo exitoso de descentralización de la política pública rural al ejercer sus recursos de manera federalizada, a través de un acuerdo con cada uno de los estados y por medio de un fideicomiso a donde son depositados los recursos federales y su complemento estatal. Este fideicomiso está regulado y dirigido en sus orientaciones estratégicas (por lo menos en teoría) por un Consejo Estatal Agropecuario, que tiene participación de las organizaciones campesinas,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Alianza para el Campo tiene la enorme virtud de ser **un modelo exitoso de descentralización** de la política pública rural al ejercer sus recursos de manera federalizada, a través de un acuerdo con cada uno de los estados.*

que después se convirtió, por efectos de la LDRS en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable; el fideicomiso es conducido operativamente por un comité técnico en donde el acuerdo entre estado y federación es obligatorio para el ejercicio de los recursos.

Como complemento de la política de construcción de consejos, SAGARPA recientemente avanzó en la descentralización, al llevar a cabo un proceso de municipalización del PDR, que consiste en transferir la capacidad de decisión acerca de las solicitudes autorizadas por el programa a los consejos municipales, y transferir una porción considerable (al menos 50%) de los recursos desde los fideicomisos estatales a cuentas mancomunadas creadas en cada uno de los municipios, de acuerdo con una fórmula acordada entre federación y estados.

La operación municipalizada se dio en 2004 bajo dos modalidades. La primera aplica en los municipios que cuentan con consejo municipal, coordinador municipal, Plan Municipal de Desarrollo Rural, un departamento de desarrollo rural en el Ayuntamiento y un Plan Operativo Anual (POA) municipal. En esta modalidad los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria que se abre por medio de un acuerdo entre el municipio, la delegación de SAGARPA en el estado y el gobierno estatal; los recursos transferidos se aplican a proyectos aprobados por el CMDRS. La segunda se aplica a los municipios en los que no se cumple alguno de los requisitos anteriores. En este caso no existe una transferencia de recursos a una cuenta bancaria del municipio, pero los recursos que se encuentran en el fideicomiso estatal de Alianza se aplican a los proyectos decididos por los CMDRS.

La municipalización de los PDR ha tenido importantes impactos y efectos positivos; entre ellos:

- Estimular el funcionamiento de los consejos y la participación de los representantes de organizaciones y productores.

- Ser más eficiente que el procedimiento anterior, por ejemplo, permite dictaminar en menos tiempo las solicitudes.

- Ser más eficaz, porque permite que los recursos lleguen de manera más efectiva a la gente que más lo necesita y se atiendan las necesidades sentidas por la población de los municipios. El proceso rompe con un conjunto de vicios y deformaciones del esquema anterior, que hacía que los apoyos de Alianza llegaran a destinatarios, que con frecuencia eran los que más cerca estaban de los mecanismos de aprobación de solicitudes, lo que no siempre era lo más justo y adecuado. La gente con frecuencia señala que antes los apoyos llegaban a ciertos destinatarios de manera repetida, sin que se pudiera saber con exactitud por qué ocurría así. Ahora se reconoce que con la nueva operación los apoyos llegan a destinatarios que antes no eran considerados.

- Otorgamiento de apoyos más transparente, que incluso algunos que no logren obtenerlos queden conformes, ya que los criterios para la selección se publican en la convocatoria

- El proceso quita presión política a las instancias estatales, al trasladar la decisión de las autorizaciones a los consejos.

- Entrega de una mayor cantidad de recursos a municipios marginados, en comparación con el sistema anterior, por las razones ya expuestas.

#### **Conclusiones: virtudes y retos del proceso**

De manera general se puede concluir que el proceso de construcción de consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable camina. Muchos consejos funcionan y constituyen un movimiento social e institucional en marcha en todo el país, en el que la apertura de estos espacios de participación ha sido tomada en diferentes nive-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*De manera general, el proceso de construcción de consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable camina: funcionan y constituyen un movimiento social e institucional en todo el país.*

les y tiempos por las organizaciones de productores, técnicos y empresarios.

El impulso que SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDR), ha dado a este proceso, ha sido de gran importancia, desde la constitución de los consejos durante 2002, el apoyo a su operación a través del nombramiento de los coordinadores, el proceso de municipalización, hasta el trabajo de promoción y capacitación a diferentes niveles.

Sin embargo, la formación de consejos y municipalización, a pesar del impulso, es un proceso que no abarca sino una muy pequeña parte de las políticas, programas y acciones que se aplican en las regiones pobres del campo. Aparecen como iniciativas que tienen un considerable grado de aislamiento. Para tener efectos significativos sobre el desarrollo rural, requiere consolidarse, acelerarse y generalizarse a todas las instituciones federales que forman la Comisión Intersecretarial y a las estatales correspondientes, a fin de que pronto se convierta en una política pública hegemónica.

La formación de los consejos tiene una enorme simpatía entre los actores de desarrollo rural: es vista como algo adecuado y conveniente por prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas. La operación municipalizada del PDR es también percibida como una medida completamente adecuada, aunque limitada.

El grado de representatividad y participación de los actores sociales en los consejos es un factor esencial para su buen funcionamiento y un asunto que debe ser cuidadosamente vigilado. En la actualidad la representatividad en los CMDRS es variable y oscila desde algunos con fuerte representatividad hasta otros en los que ésta es insuficiente. Sin embargo, en todo caso, los representantes sociales, de productores y comunidades aprecian y valoran positivamente su participación en los CMDRS,

consideran que indudablemente vale la pena la inversión de tiempo y recursos para atender las sesiones del Consejo y que cada vez más su opinión es escuchada y que se incrementa su participación en las decisiones.

A pesar de estar contemplados en la LDRS, los consejos distritales han sido poco promovidos, sólo en algunos estados se han conformando. Sin embargo, estos consejos tienen una gran importancia para el impulso del modelo de descentralización.

Los planes de desarrollo se han llevado a cabo en la mayoría de los municipios, pero en general están aún elaborados muy deficientemente, aunque son muy heterogéneos. Urge un proceso de mejoramiento de los planes, el cual debe ser llevado a cabo a través de un proceso de evaluación anual de los avances alcanzados en su instrumentación.

La municipalización ha tenido importantes impactos y efectos positivos en la operación y los impactos del Programa de Desarrollo Rural, por lo que requiere generalizarse a todos los programas gubernamentales.

### **Retos**

Un reto fundamental que los procesos de instalación de los consejos y municipalización del PDR enfrentan, es el de transitar de una situación de política pública marginal a una política pública federal hegemónica para cumplir con el objetivo de generar desarrollo en el campo. Esto significa que el conjunto de dependencias federales que tienen actuación en las zonas rurales, deberían asumir el esquema establecido en la LDRS y ajustar las normas de sus programas para participar y confluir en los consejos distritales y municipales. Para ello se requiere de voluntad política del titular del Poder Ejecutivo para apoyar los procesos, alineando el conjunto de instituciones y programas con la filosofía de los consejos y la municipalización.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Debe vigilarse el nivel de representatividad. Actualmente es variable. En todo caso, los representantes de productores y comunidades valoran participar: **su opinión es escuchada, influyen en las decisiones.***

También resulta fundamental en este reto la actuación del Congreso de la Unión, ya que esta institución también puede incorporar, dentro de las disposiciones del Programa de Egresos de la Federación, la orientación para que los diferentes programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) realicen este esfuerzo normativo y operativo de alineamiento y descentralización.

Una determinación del presidente hacia el apoyo de estos procesos sería un acto muy conveniente para afianzarlos y consolidarlos en este último tramo del sexenio, además, le sería útil y conveniente para mostrar los resultados positivos de su administración. No cabe la menor duda que los logros obtenidos hasta ahora en la promoción de CMDRS y la municipalización representan importantes éxitos con perspectiva de largo aliento, que inexplicablemente no se han resaltado.

Igualmente es fundamental intensificar el proceso de capacitación de los miembros de los consejos, especialmente a los representantes de la sociedad. La capacitación debe hacer énfasis en la formación de capacidades locales y en el fortalecimiento del peso de las representaciones sociales en los consejos.

Además de la consolidación del proceso a nivel municipal, se requiere igualmente impulsar la formación de consejos distritales en todo el país y garantizar que los consejeros municipales sociales tengan en éstos una representación directa, no mediada por funcionarios. Por otro lado, sería importante que parte de los recursos que se transfieren del gobierno del estado hacia los municipios sean asignados como techos presupuestales a los consejos distritales, con el propósito de que estos decidan sobre la autorización de proyectos de carácter estratégico para el fortalecimiento de las cadenas productivas.

En el aspecto de la planeación, es urgente llevar a cabo un proceso para incrementar la calidad de los PDR, a través de su evaluación. El proceso de evaluación anual debe ser llevado a cabo por el coordinador PROFEMOR y consistir en los siguientes puntos:

- Recopilación en el primer mes de cada año de la información detallada de las diversas acciones, proyectos e inversiones que el conjunto de dependencias llevaron a cabo el año anterior en el municipio.
- Análisis y evaluación de en qué medida y forma estas acciones y proyectos han sido congruentes y han contribuido con las estrategias, y en qué medida han logrado avanzar en los objetivos y las metas establecidos en el Plan Municipal.
- Análisis y evaluación del Plan y su modificación a fin de que mejore su diseño y calidad técnica para facilitar su uso en la programación y en la evaluación.
- Elaboración de un conjunto de recomendaciones para que las acciones y proyectos que se lleven a cabo en ese año sean más efectivos en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

En suma, es fundamental que la sociedad mexicana reconozca y respalde, decididamente, la instalación y funcionamiento de los consejos y el proceso de municipalización de la política rural. Por ello, una vieja consigna revolucionaria parece adquirir actualidad y una importancia esencial en la construcción de una alternativa digna, integral y sustentable para el campo en México: ¡todo el poder a los consejos!



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*En suma, es fundamental que la sociedad mexicana **reconozca y respalde**, decididamente, la instalación y funcionamiento de los consejos y el proceso de municipalización de la política rural.*