

## MODELO PARA ARMAR

# Michoacán: una experiencia de puesta en práctica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Gonzalo Chapela<sup>1</sup>

FOTO | Liliam Jiménez

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) fue promulgada en diciembre de 2001; no obstante, su puesta en práctica ha resultado excesivamente lenta, sin que hasta la fecha cuente con su correspondiente reglamento. Eso ha sido motivo de reclamos y debates que incluyen, entre otros, la movilización que condujo a los Acuerdos para el Campo o la generación de diversas iniciativas legislativas que llenan huecos dejados por la falta de reglamentación o de puesta en práctica de las disposiciones de la Ley.

Sin embargo, la mayoría de las referencias y debates se mantienen en el plano de la federación y poca atención se ha prestado a la instrumentación de tan importante marco de concurrencia y programa. Hasta donde conocemos, por ejemplo, sólo Puebla ha generado una ley correspondiente para el ámbito local. Esa deficiencia limita diversos aspectos del desarrollo rural en las entidades federativas, especialmente en lo que se refiere a la concurrencia en la planeación y ejecución de los Programas Especiales Concurrentes de orden municipal, distrital y estatal.

En Michoacán, el Plan de Gobierno vigente propone un concepto de *desarrollo rural* que se distancia del tradicional *desarrollo agropecuario*, lo que propició una serie de reflexiones y esfuerzos orientados a la instrumentación de las principales disposiciones y enfoques de planeación y gestión del desarrollo del campo; considerando la importancia de un esfuerzo generalizado para poner en práctica las reformas necesarias para actualizar el marco institucional del desarrollo rural en los estados, las siguientes líneas pretenden compartir los principales resultados de esa experiencia.

Las apreciaciones y propuestas contenidas en esta exposición no son oficiales, sino estrictamente personales y en muchas ocasiones se trata de planteamientos que no están en ejecución o siquiera aprobados por las autoridades. Sin embargo, se podría considerar que, lo que se presenta, las piezas del *modelo para armar* son un híbrido entre propuestas en marcha y propuestas por instrumentar, todas necesarias para la puesta en práctica de la LDRS.

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Chapingo. gchapela@att.net.mx

En Michoacán, las elecciones para gobernador ocurren un año después de las elecciones presidenciales. El gobierno de Lázaro Cárdenas Batel toma el relevo, con las fortalezas y debilidades de las primeras alternancias, después de largos periodos de dominio de un solo partido, lo que es determinante como contexto, como oportunidad por la disposición al cambio y a la vez como limitación por los costos de aprendizaje propios de un relevo más o menos radical.

Una de las consecuencias de ese desfase electoral y de la compleja coalición que hizo posible los resultados electorales de 2001, ha sido la conformación de un gabinete con dificultades de integración y, de manera directa, un temprano relevo en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, que sacrifica un año para asentar el programa y las políticas para el campo.

Otra circunstancia determinante para la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo ha sido también la escasez de recursos del gobierno, debida a las características de la deuda heredada y a compromisos precocemente contraídos por el gobierno del estado con el sector magisterial.

El gobierno, entonces entrante, en sus definiciones de política, fue influido por el discurso y propuestas de las organizaciones campesinas desarrolladas en las últimas dos décadas. Incluyó, entre otras novedades, el reconocimiento de la multifuncionalidad de las agriculturas, el énfasis en el combate a las asimetrías e inequidad y el cuidado de los recursos naturales, además de una oferta que conjuntó esos y otros aspectos. Por ejemplo, el hecho de que el programa sectorial se nombre como Programa de Desarrollo Rural, se plantea superar un enfoque agropecuario típico (Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008). A la vez, incluye una serie de aspectos propios de la agenda tradicional, con un acento particular en la producción intensiva, muy adecuado a la condición michoacana de

productor destacado, con varios primeros lugares en producción y exportación de diversos productos.

Durante las dos terceras partes de 2003 tuvieron lugar las principales definiciones del perfil del gobierno hacia el campo. Se estableció una visión compuesta por la prioridad hacia la equidad, la urgencia de retomar el liderazgo en agricultura intensiva y el desarrollo de infraestructura, estancados en ese momento, así como con énfasis en la sustentabilidad y la modernización de la gestión institucional (SEDAGRO. *Planeación Estratégica*. Morelia, 2003).

Ya que el equipo entrante a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) tuvo un papel protagónico en la formulación y negociación de la LDRS, se dieron algunas condiciones favorables para su aplicación, siempre dentro de un marco de referencia limitativo en lo político y en lo económico. A continuación se hace un recuento de las principales propuestas de reestructuración, que se ha procurado poner en práctica.

Al observar de cerca algunos de los principales aspectos, podemos destacar lo siguiente:

### 1. Arreglo institucional

La revisión del arreglo institucional es un aspecto fundacional, en el que una administración entrante establece los términos de relación con los agentes e instancias externos y los énfasis y coaliciones internas, lo que, en gran medida, define las reglas del juego entre los actores de la concurrencia en tres planos: entre órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal); entre sectores (desarrollo agropecuario, forestal, agua, educación, etc.) y entre gobierno y sociedad.

En este caso, debemos circunscribir la reflexión en un marco definido por tres características determinantes:

a) El titular entrante no contaba con



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En 2003 se estableció una visión compuesta por la prioridad hacia la equidad, la urgencia de retomar el liderazgo en agricultura intensiva y el desarrollo de infraestructura, **estancados en ese momento.***

experiencia previa en la administración pública, aunque sí con un gran conocimiento del medio y procedimientos de la gestión pública y del entramado político dentro de los medios oficiales y las organizaciones de productores.

b) El titular entrante no pertenece al grupo hegemónico principal del gabinete y se encuentra con una oficina ocupada, en sus puestos clave, por funcionarios comprometidos con otros personajes y grupos de la vida política del estado. A la vez, es identificado como un competidor político del equipo del gobernador.

c) Existe una referencia partidaria contraria entre el gobierno federal y el estatal, aunque el titular entrante contaba con una relación privilegiada con funcionarios federales del primer nivel.

Estas características aportan ventajas en cuanto a innovación y frescura de planteamientos, oficio para la concertación social y sin padecer falta de experiencia en el tema del desarrollo rural. En el camino se fue ratificando y fortaleciendo la capacidad negociadora del equipo de la SEDAGRO, frente a las instancias del gobierno federal.

Por otro lado, en el contexto del gobierno estatal, las relaciones han sido complejas y frecuentemente conflictivas, con un efecto adverso sobre el margen de acción y la efectividad de la gestión. Éstas, que se deben ver como tendencias generales y contradictorias, encuadran los siguientes aspectos:

### Concurrencia

Ni cabe duda que la principal aportación de la LDRS es su mandato de concurrencia, ante una sociedad rural cada vez más compleja y menos especializada. Sin embargo, este aspecto ha sido poco comprendido y menos aún, aceptado en una cultura política que tiende a la compartimentación de las funciones y activos a cargo de los funcionarios responsables de la administración.

En el ámbito federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha sido incapaz de convocar y coordinar los esfuerzos y planteamientos de los diversos sectores. El hecho de que las principales discrepancias y tiempo de debate que se dedica a la problemática del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), en la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación, es muestra elocuente de la falta de una visión compartida.

La deficiencia en la coordinación entre las instituciones provoca la multiplicación de las gestiones en las oficinas federales centrales y transfiere al estado la dificultad para integrar planteamientos sinérgicos y coherentes.

En Michoacán, el Consejo Estatal sesiona regularmente y la Comisión Intersecretarial lo hace también, y ambos provocan la participación conjunta de funcionarios locales, que no se reunirían con facilidad ante la debilidad de la convocatoria dentro del propio gobierno local, en un esquema de gabinetes que, prácticamente, ha dejado de operar.

Hay, a la vez, la presencia del Consejo Estatal para el Desarrollo (COPLADE), instancia que no incorpora al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y reproduce regionalmente una dualidad, con consecuencias entrópicas, por la presencia simultánea de los Subcomités Regionales para el Desarrollo (SUPRADER) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Una de las discusiones urgentes en el estado es sobre la conformación de un sistema de planeación, dentro del marco de un COPLADE rediseñado, que cumpla con los atributos que establece la Ley de Planeación del estado: participativa, integral, democrática y sustentable. En la figura 1 se presenta un esquema de integración del COPLADE y sus equivalentes distrital y municipal,

y una propuesta sobre la integración de la agenda del desarrollo rural.

### Descentralización y financiamiento

La descentralización, oferta del gobierno federal, ha tenido un avance lento y sinuoso en el caso de la agenda agropecuaria. En el contexto de los problemas de integración del PEC y sus estructuras de gestión, ha sido finalmente abandonada la idea de considerar el PEC de manera integral y actualmente hay una involución y sólo se abordan las negociaciones sobre federalización en los principales programas agropecuarios y en el manejo de los Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Atención (CADER).

Una estrategia que ha resultado exitosa, al menos en términos de resultados financieros para la entidad, es la asignación de los recursos fiscales del estado para incrementar la cantidad de recursos federales y el monto total. Con ello se ha incrementado el monto total de recursos gubernamentales canalizados al campo, casi en 40% en el curso de las anualidades 2003 a 2005.

Si bien los números no dejan lugar a dudas sobre la efectividad de acuerdos con la federación, no pueden soslayarse la dificultad y los conflictos de un arreglo entre la delegación federal y la SEDAGRO, que no deja de ser ambiguo y contradictorio.

Algunos de los temas pendientes de resolver, van de la aplicación de los programas y su oportunidad hasta la interpretación de los contenidos de las reglas de operación, en cuanto a la distribución de competencias.

Se hizo un ejercicio detallado para la definición del universo de actividades en la ejecución de los programas, de donde podría derivar un acuerdo más claro y eficaz sobre la distribución de competencias, sin que, hasta el momento, se haya avanzado mayormente en dichos acuerdos.

### Participación social

La participación institucionalizada de la sociedad es uno de los elementos clave para el proceso de desarrollo rural. Con un énfasis claro en este aspecto, la LDRS establece medidas para fortalecer la conformación de los sujetos sociales, desarrollar su capacidad de propuesta y negociación, a la vez que establece el sistema de consejos como el mejor andamiaje para la concertación. Sin embargo, ambas partes oponen una fuerte resistencia a la construcción de una institucionalidad participativa e incluyente: los funcionarios de gobierno, amenazados en perder grados de discrecionalidad, y los productores, cuyos dirigentes practican la misma discrecionalidad.

Particularmente agria ha sido la disputa respecto de la participación en los consejos municipales, donde son más transparentes las condiciones que determinan la correlación de fuerzas de la que se desprenden las decisiones para la distribución de los recursos disponibles.

La necesaria conformación de arreglos municipales incluyentes avanza lentamente, pero probablemente de manera inexorable, al ritmo de una transición política en la que los ayuntamientos toman decisiones cada vez más importantes, manejan más recursos y enfrentan procesos demográficos acelerados que transforman el escenario, por lo que, en mayor o menor grado, con mayor o menor habilidad, la población va ocupando sitios en los cabildos y órganos de decisión, como el Consejo

Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Se ha planteado un trabajo de habilitación de órganos ejecutivos municipales en el contexto de la reestructuración de los DDR, que incluyen el fortalecimiento de la infraestructura de atención, a la vez que el compromiso de inversión por parte de los propios municipios. Hasta la fecha, se inician ensayos en ese sentido en algunos municipios de tamaño mediano, donde circunstancialmente se encuentran al frente sujetos con formación y motivación que facilitan y generan iniciativas en el sentido mencionado.

### Regionalización

La LDRS dispone que se revise la demarcación de los Distritos de Desarrollo Rural, a tres décadas de su definición original, tomando en cuenta la profundidad de los procesos ocurridos en el campo durante ese periodo; el nuevo mandato derivado del concepto de Programa Especial Concurrente y la importancia del efecto de las cuencas sobre la distribución espacial de los procesos productivos, económicos y culturales.

Con la confluencia de varios factores y voluntades, en Michoacán se logró establecer una regionalización única para todos los efectos de planeación y ejecución programática, oficialmente reconocida por las entidades y dependencias federales y locales.

Esta regionalización única es condición indispensable para dar viabilidad



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La participación incluyente e institucionalizada de la sociedad es un elemento clave, pero **ambas partes se oponen**: funcionarios de gobierno y dirigentes de productores ven amenazada su discrecionalidad.*

COPLADE							
SALUD	EDUCACIÓN	SEGURIDAD	AMBIENTE	CUENCA-AGUA	CONSEJO PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE		
Subcomités rurales		Componentes rurales		TECNOLOGÍA	FINANCIAMIENTO	SISTEMA PRODUCTO	INFORMACIÓN
Agenda de coordinación		Agenda compartida		Agenda directa			

Figura 1. Propuesta: Sistema de planeación.

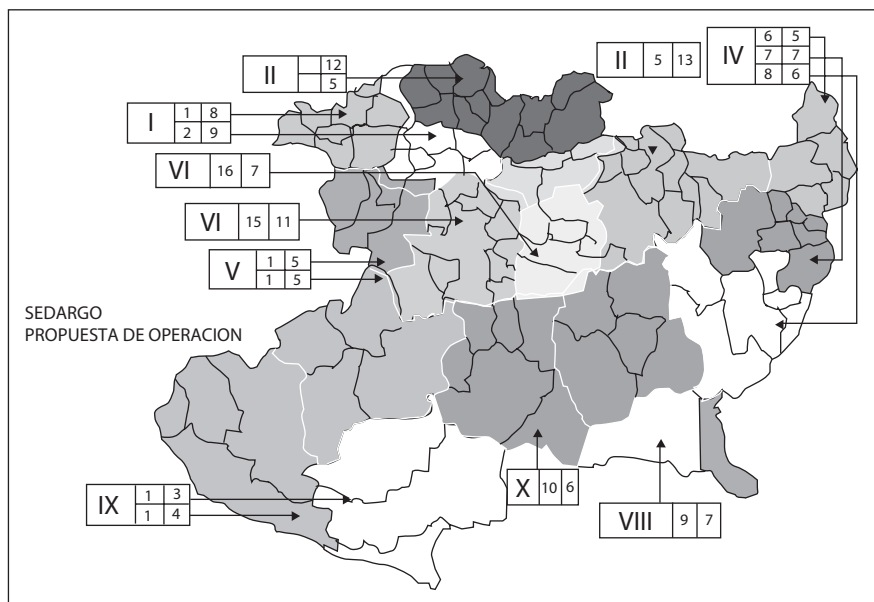


Figura 2. Regionalización.

a la concurrencia y coordinación. Sin embargo, en este caso, los criterios técnicos fueron subordinados a consideraciones de orden presupuestal, por lo que subsiste la deficiencia en la delimitación, causada por la restricción de establecer hasta diez regiones, cuando se acepta, a la vez, la necesidad de establecer 16 demarcaciones.

La sobreposición de criterios se ha resuelto, parcialmente, a través del reconocimiento oficial y general, de seis subregiones, que a mediano plazo pudieran ser reconocidas como territorios homólogos a las regiones o, eventualmente, alcanzar categoría y trato administrativo como tales (figura 2).

En el caso de la aplicación de la regionalización de los distritos, se ha enunciado el reconocimiento de las 16 demarcaciones, aunque se continúa operando con las mismas trece cabeceras de DDR.

### Reingeniería de atención

Los distritos y centros de atención sufren el paso del tiempo y las restricciones presupuestarias acumuladas por efecto de las políticas de ajuste estructural. Las deficiencias son sabidas y manifiestas:

declive persistente del salario real y sucesivos programas de retiro voluntario; el personal mejor calificado ha optado por salir; el promedio del personal está a dos años de la jubilación; el equipo, instalaciones y condiciones materiales de trabajo se encuentran en estado deplorable y es la regla, la degradación y deformación de las relaciones entre los funcionarios y el público, con intereses creados de diversa naturaleza. A la vez, la carga de trabajo y el costo de transacción para los usuarios de los programas se multiplica, en la medida que los dogmas de la focalización y las medidas de control administrativo imponen pesadas cargas en el diseño de las reglas de operación.

Después de abandonar, ante las evidencias, la aspiración a integrar institucionalmente la gestión del PEC, fue posible mantenerla, al menos en el discurso, como un objetivo en un horizonte más cercano, en la medida en que se mejore la base actual de operación de los programas existentes, como un proceso paulatino que permita posteriormente ir integrando temas, programas e instituciones.

En la figura 3 se muestra la propuesta general de procedimiento para la rees-

tructuración y transferencia de la infraestructura de atención, con un crecimiento sustancial basado en la inclusión de los municipios en el proceso y en el financiamiento. Destacan en este proceso los aspectos más evidentes de la problemática laboral y de condición humana de los DDR, así como el rezago en el estado de la infraestructura y equipamiento. No menos importante es la revisión cuidadosa de la materia de atención, a fin de minimizar la carga de trabajo, mediante el mejoramiento de las reglas de operación, los procedimientos administrativos y también con el auxilio de medios tecnológicos modernos que permiten automatizar los procedimientos y el manejo de la información, y con ello potenciar sustancialmente el rendimiento de los recursos humanos y materiales disponibles.

No obstante, es evidente la necesidad de más recursos aplicados a la gestión del PEC o, al menos y por lo pronto, de los programas agropecuarios. Ante eso, es conveniente promocionar los recursos fiscales adicionales, especialmente de aplicación de única vez, para la actualización de los activos necesarios, mientras que el gasto corriente puede ser amortizado de manera sustancial mediante la participación de los municipios, con la aplicación de parte de los crecientes recursos de que disponen y la apropiación de los procesos por parte de los productores, con la aplicación de los recursos y disposiciones previstos en la LDRS para el fortalecimiento de la organización de productores, como principal activo para el acercamiento y mejora sustancial de la calidad de atención al público.

### Reestructuración interna de la SEDARGO

La estructura de la instancia estatal está íntimamente vinculada con la distribución de las funciones entre las instancias federales, estatales y municipales. Dado que el proceso de definiciones está en marcha, se requiere establecer un proceso correlativo de transformación de la estructura.

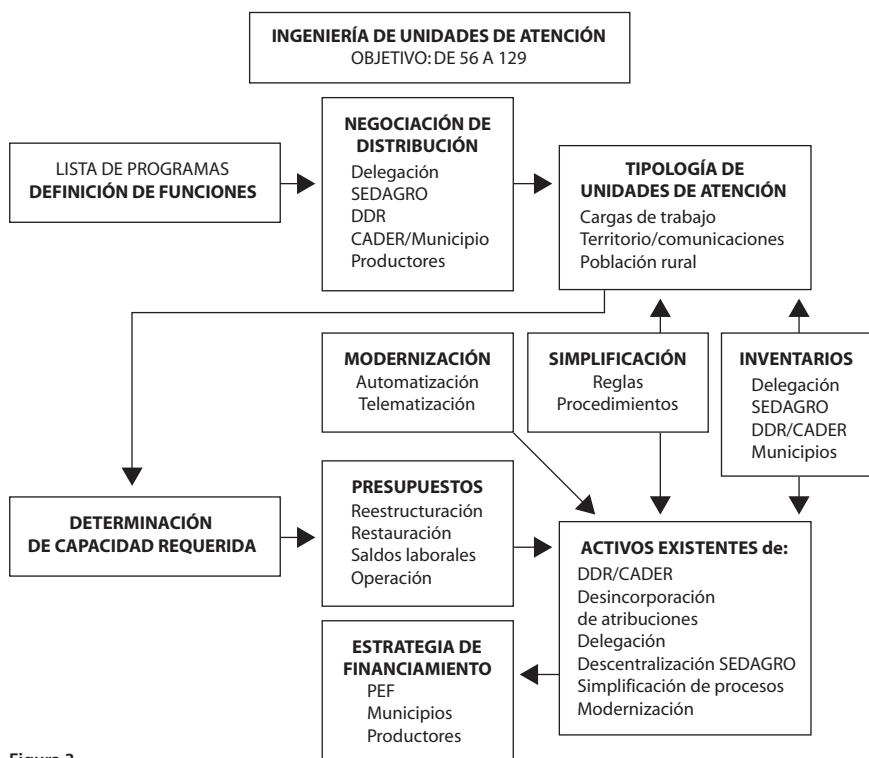


Figura 3.

A partir de una estructura de espejo con la delegación federal, se ha iniciado dicha transformación, tomando en cuenta la deficiencia básica que implica la confusión entre el concepto de “desarrollo rural” y la noción de atención a los productores pobres. Se parte, pues, de un arreglo donde la atención a los pobres, bajo la denominación de “desarrollo rural”, se encontraba comprimida dentro de la subsecretaría nominada de planeación, mientras que las actividades de producción aparecen en la segunda subsecretaría.

Una primera modificación, que requirió de diez meses de complicadas negociaciones, señaladas por la astringencia presupuestal, dio por resultado una estructura más equilibrada, con rasgos como: el ordenamiento centralizado de la gestión de los apoyos; un refuerzo a la atención a la producción intensiva; el despliegue hacia las regiones; la incorporación de una agenda ambiental y el inicio de una agenda de planeación, donde se bosqueja una organización con capacidades enunciadas, aunque sin suficiencia

operativa, lo que se denota en denominaciones de instancias con gran cantidad de atribuciones y escasa jerarquía. Esa estructura se muestra en la figura 4.

La eventual transferencia y desarrollo del sistema de atención, hará necesaria una nueva estructura, que refuerce los trabajos de planeación, la atención a las regiones y reorganice las instancias sustanciales, como se muestra en la figura 5.

## 2. Planeación

### Propuesta para el sistema estatal de planeación

La Ley de Planeación del estado de Michoacán establece la conformación de un sistema único, integral, participativo, democrático y sustentable, que contribuya a resolver el problema de coordinación, que ha sido identificado como una de las principales limitaciones para el desarrollo de los países rezagados o intermedios, como el nuestro.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La eventual transferencia y desarrollo del sistema de atención, hará necesaria una nueva estructura, que refuerce los trabajos de planeación, la atención a las regiones y reorganice las instancias sustanciales.*

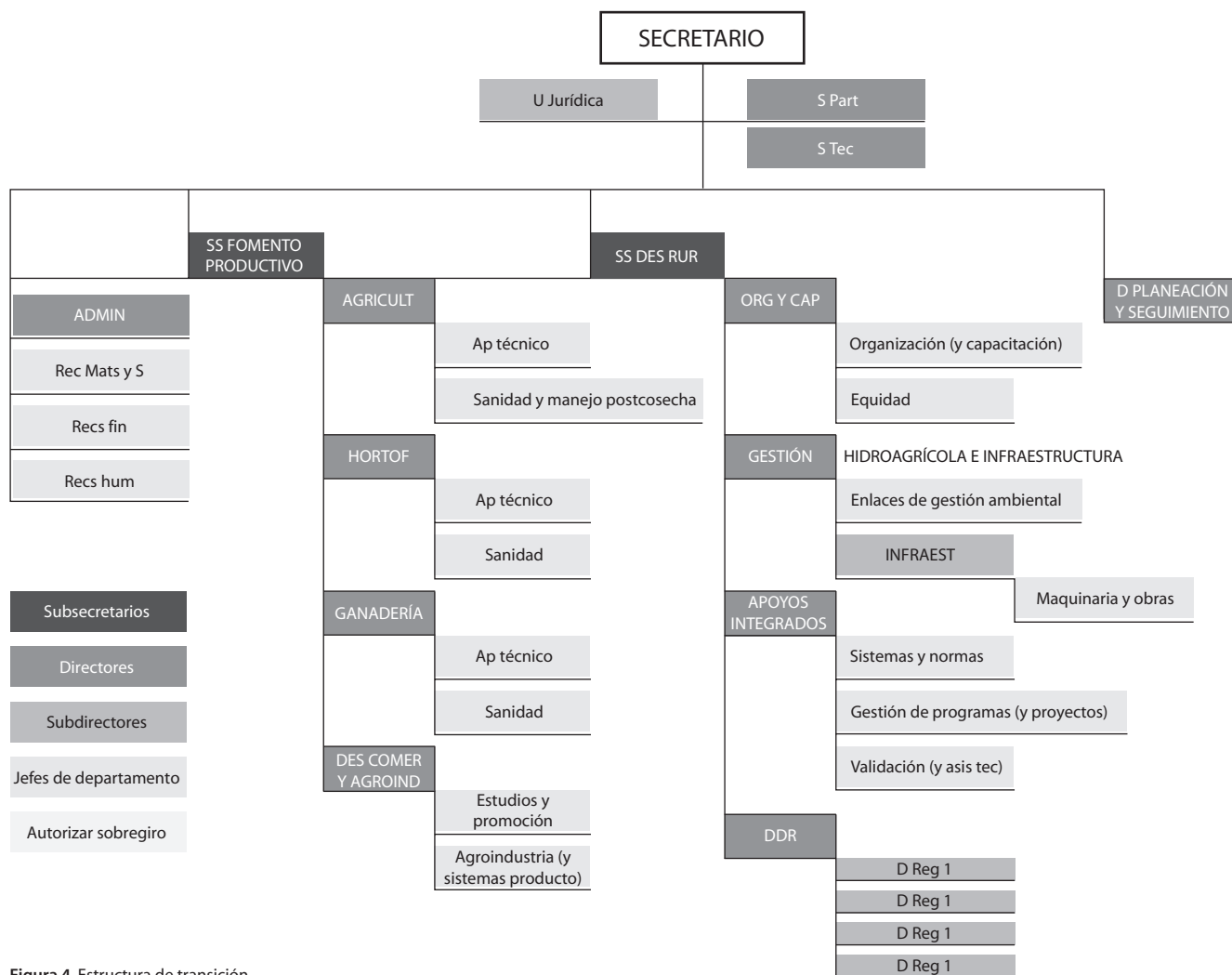


Figura 4. Estructura de transición.

Actualmente, el sistema de planeación se dispersa en diversos órganos y mecanismos como, en nuestro caso, el CEDRS y mantiene en el COPLADE una dependencia híbrida, en su calidad de organismo descentralizado de la administración pública estatal, que tiene actividades de promoción ejecutiva a la vez que lleva una agenda de casos específicos. Por otro lado, al tratarse de una instancia de coordinación estrictamente intergubernamental no llena las expectativas de ser participativo y democrático.

En la figura 1 se muestra la propuesta en discusión para la reformulación del sistema, de tal manera que sea realmente un ensamble de objetivos, propósitos y legítimos intereses, que deben ser con-

certados para que avance el desarrollo y el conflicto tenga cauces institucionales y los necesarios contrapesos propios de una sociedad democrática moderna.

Dentro de ese contexto, es necesario mencionar esfuerzos como el de adoptar sistemas de planeación con un enfoque territorial, como se muestra en el ejemplo de la figura 6, que trascienda las fronteras de la compartimentación institucional que padecemos y encuentre las necesarias sinergias y alianzas que pueden potenciar, además del desarrollo de cadenas y aglomerados regionales de formación de valor (o *clusters*), la planeación integral de la gestión de las cuencas y el ordenamiento territorial a cargo de

los municipios (de acuerdo con el Artículo 115 constitucional).

Un aspecto esencial es la vinculación de las instancias de planeación así anidadas, con las decisiones en la acción directa y la integración y racionalización de los instrumentos de política, por medio de la figura de los *Contratos de Aprovechamiento de Tierras*, contenidos en la LDRS (figura 7).

Como ingrediente necesario para estos ejercicios, se ha instrumentado un conjunto de iniciativas con diverso grado de concreción, orientadas a proporcionar los instrumentos primarios para la planeación. Entre estos, destacan los compendios de información en for-

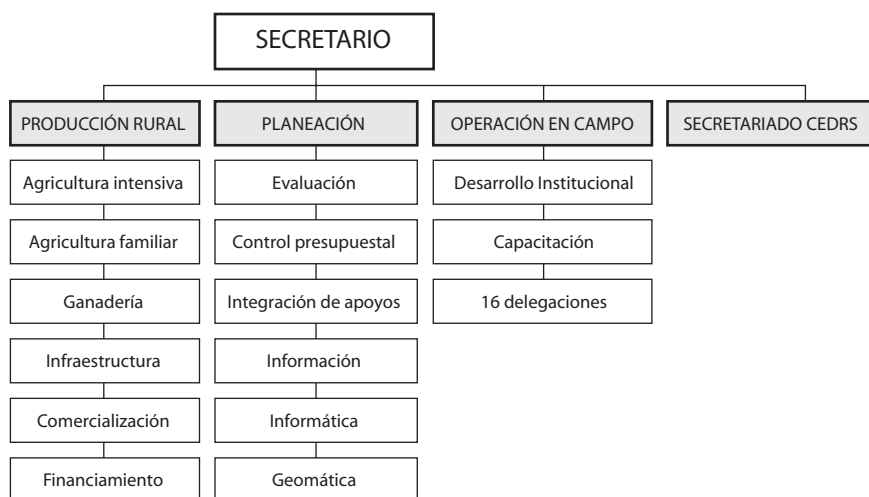


Figura 5. Estructura operativa.

mato geomático por municipio; la Guía para el manejo y acceso a los programas del PEC; el catálogo y guía de tecnologías y la tipología de productores.

### 3. Modernización

Frente a los desafíos de las restricciones presupuestarias y la operación de una materia sumamente compleja, se estableció un diseño de estructura para integrar y modernizar la operación de los programas sustanciales y reducir la escandalosa marca de casi 300 días para el ejercicio de los recursos disponibles, con sus efectos perniciosos en términos productivos, políticos y de condiciones de vida de la población.

Dentro de los esfuerzos para el mejoramiento del desempeño operativo, destacan la revisión y simplificación de reglas de operación y procedimientos, la automatización de procesos, la atención a distancia, con la construcción de la infraestructura de una red de voz y datos y la descentralización de la operación del Sistema de Información oficial, SISOER.

### 4. Agenda legislativa

La simple introducción del concepto del Desarrollo Rural dentro del Plan de Desarrollo del estado de Michoacán, implica un enorme salto adelante, que, si se

toma en serio, significa una nueva definición de la materia de atención, como se ha esbozado. Un examen somero de los contenidos de la agenda del enfoque integral para el desarrollo del campo contemporáneo, pone a la orden del día una agenda que, sintéticamente, puede observarse en la figura 8.

### Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Michoacán

Al revisar el marco legislativo vigente, apareció el panorama de una legislación rica en instrumentos regulatorios muy específicos, con contenidos particulares y multitud de actores involucrados, por lo que la opción inmediata fue formular una propuesta de legislación marco, para actualizar, con el nuevo instrumento, el resto de la legislación, en un proceso que seguramente requiere mayor tiempo que el disponible en una legislatura o un periodo administrativo constitucional.

La conclusión ha sido promover la ratificación de la Ley Federal, para sustanciar las orientaciones y la construcción institucional requeridas, que aparecen en la Ley Federal con alcance mediado por convenios con los gobiernos locales, lo que significa, por un lado, un cierto grado de incertidumbre en el mediano plazo y, por otro, la continuidad de un margen



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La simple introducción del concepto del Desarrollo Rural dentro del Plan de Desarrollo del estado de Michoacán, implica un enorme salto adelante, que significa una nueva definición de la materia de atención.*



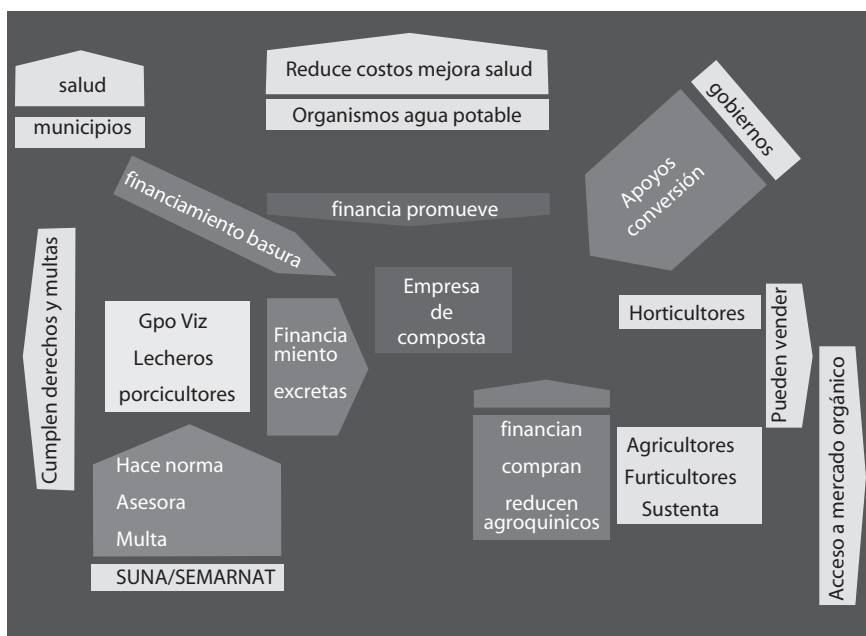


Figura 6. Integración de proyectos territoriales.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Hay dos clases de leyes:** las que validan lo impuesto por la realidad y las que abren nuevas rutas. El caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es emblemática de lo último, por contenido y contexto.

de dependencia y protagonismo del gobierno federal sobre el local.

Adicionalmente, se requiere la armonización de otros instrumentos, entre los que destaca la Ley de Planeación y la conformación del sistema ya mencionado, indispensable para alcanzar el objetivo central de la concurrencia. Otro aspecto de importancia es la adecuación de los tiempos y formas del ejercicio fiscal a las necesidades de los productores, marcadas por las características de los ciclos productivos de la producción primaria y los mercados.

También se contempla la legislación en materia de cuencas y aguas, la forestal y la ambiental, para hacer coincidir los criterios y complementar los alcances de las reformas en la Ley de Planeación, para la integración del sistema.

### Conclusiones

Hay dos clases de leyes: las que van a la zaga y validan lo que la realidad ya impuso, esas son las fáciles y viables, y las otras, que van abriendo nuevas rutas y formas de encarar la problemática, éstas son las difíciles y siempre deficientes en

su comprensión y, peor, en su aplicación. El caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es emblemática de lo último, por su contenido y su contexto.

Las primeras son típicas de los acomodos burocráticos o la actualización de los sutiles cambios de correlación de fuerzas, mientras que las segundas pueden ser resultado de rupturas impulsadas por la movilización social o producto de un trabajo más o menos sistemático de racionalización, como en el caso de la LDRS.

En el caso de las leyes innovadoras, hay dos alternativas: ignorarlas, proponer otras leyes sobrepuestas, simular su aplicación o, al contrario, sacar de ellas el potencial de transformación. La diferencia entre una y otra alternativa es, fundamentalmente, el protagonismo de los involucrados y, condición subordinada pero indispensable, los méritos de los conceptos y disposiciones que contiene.

La puesta de la LDRS en el terreno, previsiblemente, ha sido dispareja y más bien incompleta, deficiente, tardada; en la riqueza de sus contenidos lleva la dificultad de la complejidad; en la multi-

plicidad de sus aristas lleva la afectación de sectores, grupos y agentes; en su vocación por la transformación provoca la resistencia congénita del *statu quo*.

Sin embargo, el potencial transformador de muchas de sus disposiciones, recoge muchos años de debate y experiencias de campo, por lo que se justifica plenamente correr el riesgo de cambiar y no sólo de administrar.

A quienes les interesa la transformación de nuestra realidad, las propuestas, aquí bosquejadas de manera somera, pueden ser una invitación a completar tareas pendientes y abonar a una discusión de la mano con la práctica.

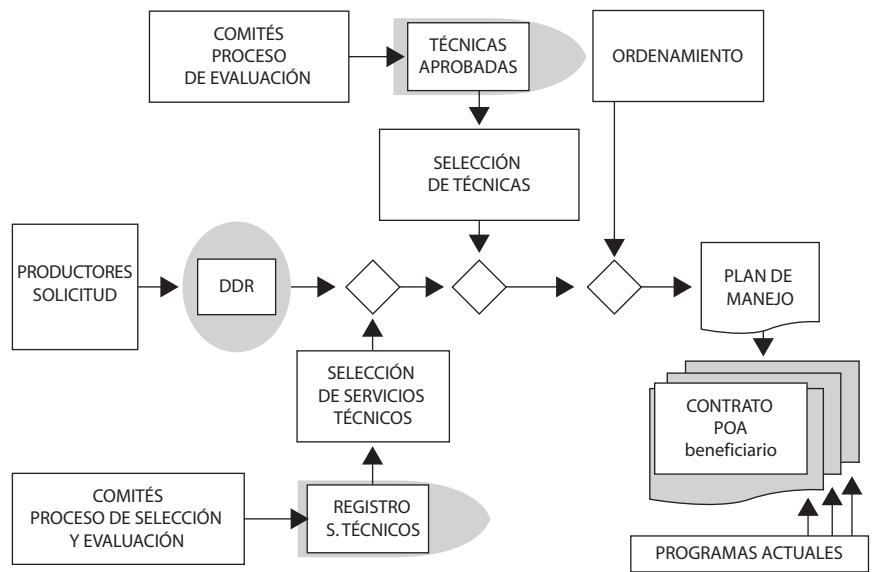


Figura 7. Contratos de aprovechamiento de tierras.

LEY PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	LEY DE PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegación de agenda rural a consejos de DRS</li> <li>• Inclusión de temas cuenca-agua y ambiental</li> <li>• Creación de los COPLADER (Regional correspondientes a los DDR)</li> <li>• Formalización de regionalización única</li> </ul>
	LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD DE GASTO Y PRESUPUESTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto Multianual</li> <li>• Presupuesto participativo para el Programa Especial Concurrente (PEC)</li> <li>• Mecanismo de transición entre ejercicios fiscales</li> </ul>
	LEY DE AGUAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación del Plan Hidráulico con el PEC</li> <li>• Comisión de cuencas y aguas en arreglo de coordinación con ejecución en dependencias coordinadas</li> <li>• Estructuración de consejos de cuenca correspondientes a los DDR</li> <li>• Fondo para el mejoramiento de las cuencas</li> </ul>
	LEY AMBIENTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción de Consejos de Vida Silvestre y Áreas Naturales Potegidas (ANP) al Sistema de Planeación</li> <li>• Coordinación de la Carta de Tierras Frágiles</li> <li>• Participación y dictamen en los Sistemas de Tecnología y Servicios Técnicos</li> <li>• Inocuidad y principio de precaución</li> <li>• Fondo para pago de servicios ambientales</li> </ul>
	LEY FORESTAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interacción de Consejos de Vida Silvestre y ANP al Sistema de Planeación</li> <li>• Fondo para el fomento forestal</li> </ul>

Figura 8. Agenda legislativa.