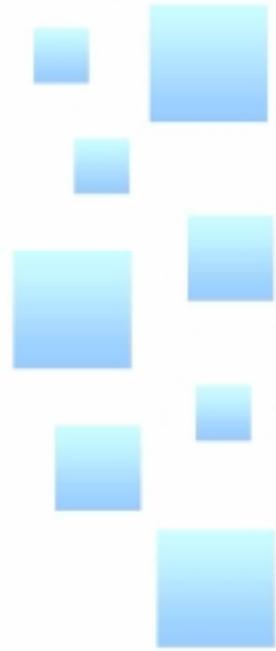




Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales



Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas Regionales
y Organización Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Carlos Toledo Manzur

Consultor Nacional responsable del estudio

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LA ESTRATEGIA DE MUNICIPALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ALIANZA PARA EL CAMPO.....	4
2.1 Los principios orientadores	4
2.2 La estrategia de municipalización de Alianza para el Campo	5
2.3 La operación municipalizada de Alianza para el Campo.....	7
3. PRINCIPALES HALLAZGOS	8
3.1 Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.....	8
3.2 Los procesos de planeación municipal del desarrollo rural sustentable.....	15
3.3 El ayuntamiento y el desarrollo rural sustentable.....	18
3.4 Participación de otras dependencias y programas de gobierno.....	20
3.5 Los procesos operativos de la municipalización	22
4. CONCLUSIONES	25
4.1 Aspectos Generales.....	25
4.2 Integración y funcionamiento de los Consejos Municipales	26
4.3 Coordinación con otras instituciones y programas.....	29
4.4 Planeación Municipal	29
4.5 Municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza.....	30
5. RECOMENDACIONES.....	32

Índice de figuras

Figura 1. Número de miembros sociales y gubernamentales de 15 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de 6 estados	12
--	----

Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
COPLADEMUM	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PMDRS	Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
PDR	Programa de Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Subsecretaría de Desarrollo Rural
SG	Secretaría de Gobernación
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
POA	Programa Operativo Anual
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
COPLADEMUN	Secretaría de Desarrollo Social

1. INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), acordaron la ejecución de un proyecto mediante el cual este organismo internacional realiza la evaluación nacional de Alianza para el Campo. En el marco de este proyecto se planteó la necesidad de realizar un estudio que permitiera valorar los avances en la construcción y consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y de la estrategia de municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo¹. A partir de esta valoración se busca identificar las acciones y políticas necesarias para consolidar ambas estrategias. Este informe constituye el producto de dicho estudio que persiguió los siguientes objetivos:

1. Acompañar y documentar el proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo.
2. Valorar el proceso de conformación y operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)².
3. Dar seguimiento a las medidas, decisiones e incentivos desarrollados por el Programa de Desarrollo Rural de Alianza en el proceso de municipalización y evaluar su efectividad.
4. Analizar el proceso, metodología, estructura, consistencia y efectividad de los planes municipales como instrumentos de planeación del desarrollo rural y de orientación de las inversiones de Alianza y de otros programas de fomento productivo.
5. Hacer un conjunto de recomendaciones para mejorar la operación y la efectividad del proceso de municipalización.

Para cumplir estos objetivos se dio seguimiento a la operación del Programa en 2004, básicamente en lo referido a su municipalización y a las acciones para la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. En ambos casos se consideraron los planteamientos conceptuales, normativos y de diseño formulados por SAGARPA, y el proceso de implementación durante 2004. Para ello se trabajó en tres niveles: el central, el estatal y el municipal.

En la escala municipal, el universo de trabajo fueron los municipios de alta y muy alta marginación, que es donde inició el proceso de municipalización con la conformación de los Consejos, y otros municipios que aunque no tienen ese carácter de marginación, se han incorporado al proceso. En 2004 existían 1,100 municipios que contaban con Consejo Municipal y con un coordinador municipal financiado por el Programa. En este estudio se

¹ A lo largo de este documento, toda alusión al “Programa” se referirá al Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo. Por otra parte, a Alianza para el Campo también se llamará indistintamente Alianza o Alianza Contigo.

² En este documento se los llamará también “Consejos” o “Consejos Municipales”

utilizó información documental sobre el proceso que viven esos municipios y también se realizó trabajo de campo en 15 municipios que fueron seleccionados como una muestra cualitativa.

En primer lugar se hizo una recopilación y procesamiento de información en el nivel central acerca del proceso de conformación de los Consejos Municipales y de las formas generales de operación del Programa en los municipios, poniendo énfasis en lo sucedido en el año 2004.

Para lograr una visión general del proceso también se hizo un conjunto de entrevistas a los principales funcionarios responsables de la municipalización en las oficinas centrales de SAGARPA. A partir de estas entrevistas se integró y documentó un esquema de los procedimientos que se han diseñado para llevar adelante el proceso de municipalización. En base a toda la información analizada se elaboró un conjunto de hipótesis de trabajo que orientaron las siguientes fases de la investigación.

Sobre la base de la visión general así obtenida se seleccionó una muestra de 15 municipios para llevar a cabo análisis más detallados de ellos. Esta muestra no pretendió tener una representatividad estadística, sino más bien fue seleccionada con el propósito de llevar a cabo un conjunto de estudios de caso ejemplificantes de los principales procesos y condiciones detectadas en la fase de elaboración del marco general para la construcción de Consejos Municipales y para la municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza.

De los 1,100 municipios que constituyen el universo de trabajo, para los estudios de caso se seleccionaron 15 municipios considerando los siguientes aspectos:

- a. Diversidad regional, de modo que se incluyan municipios del norte, centro y sur de la República.
- b. Diversidad institucional, para incluir municipios con distintos grados desarrollo en este aspecto
- c. Diversidad ecológica
- d. Inclusión de municipios con mayoría de población indígena
- e. Diversidad de fuerzas políticas gobernando los municipios
- f. Que una parte de los municipios estén incluidos dentro de los “municipios piloto” cuyo proceso impulsa prioritariamente SAGARPA
- g. Que una parte de los municipios estén incluidos en el trabajo que desarrolla el IICA³ para la construcción de un sistema de información gerencial municipal

Sobre la base de estos criterios y a efectos de este estudio, con la Dirección General de Programas Regionales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de SAGARPA se acordó la siguiente muestra de estados y municipios:

³ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Cuadro 1: Muestra de estados y municipios incluidos en el estudio

ESTADO	MUNICIPIO	PILOTO	IICA
MICHOACÁN	Zitácuaro	Si	Si
	Carácuaro	Si	No
	Maravatío	Si	Si
SAN LUIS POTOSÍ	Matehuala	Si	Si
	Tanlajás	Si	No
TABASCO	Centla	No	Si
	Centro	No	Si
TAMAULIPAS	Llera	No	Si
	Jaumave	No	Si
	Bustamante	No	Si
GUERRERO	Tlapa	No	Si
	José Azueta	No	No
	Alcozauca	No	No
ZACATECAS	Zacatecas	No	Si
	Trancoso	No	Si

En los estados seleccionados se llevaron a cabo entrevistas con los funcionarios responsables del Programa, tanto de la Delegación de SAGARPA como del Gobierno del Estado.

Posteriormente se hicieron visitas a los municipios seleccionados donde se llevaron a cabo recorridos de campo y un conjunto de entrevistas guiadas con los principales actores del Programa e integrantes de los Consejos Municipales, entre ellos los presidentes municipales, los responsables del área de desarrollo rural de cada gobierno municipal, representantes de los productores y de organizaciones sociales ante los Consejos, coordinadores contratados por el Programa para apoyar la formación y consolidación de los Consejos, prestadores de servicios profesionales (PSP) y otros actores.

Finalmente, se hicieron entrevistas con funcionarios responsables de algunos de los programas más importantes de otras secretarías federales.

En total se entrevistaron a 105 personas entre Delegados de SAGARPA en los estados, Subdelegados, Secretarios o Subsecretarios de Desarrollo Rural de los Gobiernos Estatales, Presidentes Municipales, Directores de Desarrollo Rural del Municipio, coordinadores Municipales (PROFEMOR), Jefes de Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)⁴, Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), técnicos del PESA, Consejeros representantes de organizaciones, sectores y comunidades, y Directores Generales o coordinadores de programas federales.

El presente informe consiste, además de la presente introducción, en una exposición de la estrategia de conformación de los Consejos y municipalización del Programa (capítulo 2), en seguida se presentan los plantean los principales resultados del estudio (capítulo 3) y finalmente se presentan las conclusiones (capítulo 4) y las recomendaciones (capítulo 5) más relevantes.

⁴ DDR y CADER son expresiones locales de la estructura institucional de SAGARPA en los estados.

2. LA ESTRATEGIA DE MUNICIPALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ALIANZA PARA EL CAMPO

En coherencia con las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada a finales de 2001, desde el año 2002 SAGARPA impulsó un proceso de conformación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. En 2003 se iniciaron algunas acciones orientadas a fortalecer la participación de los municipios, entre las que destaca el lineamiento de que al menos el 35 % de los recursos del Programa de Desarrollo Rural (PDR)⁵ se destine al apoyo de los proyectos aprobados y validados por los Consejos Municipales. Sin embargo es en 2004 cuando se inicia propiamente el proceso de municipalización del Programa, con un conjunto de lineamientos y estrategias que sin modificar las Reglas de Operación de Alianza para el Campo han constituido avances muy significativos. De esta manera, en 2004 el 50% del presupuesto total del PDR (1,015 millones de pesos mexicanos) operó de manera municipalizada en 658 municipios de 16 estados.

El contexto en que se enmarca la municipalización del Programa de Desarrollo Rural está dado por 2,110 municipios en los que en 2004 existía un CMDRS, de los cuales 1,420 contaban con un coordinador municipal pagado con recursos del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que es parte del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo. En la mayoría de estos 1,420 municipios se tiene elaborado un Diagnóstico y un Plan Municipal de Desarrollo Rural y se ha conformado un departamento de Desarrollo Rural en el Ayuntamiento.

La conformación de Consejos Municipales, la elaboración de diagnósticos y planes municipales, y la municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, han exigido un enorme esfuerzo de parte de SAGARPA, que se dio a la tarea de impulsar un proceso de cambio estructural marcado por la descentralización y orientado a favorecer la participación social en la gestión pública para el desarrollo rural a nivel local.

2.1 Los principios orientadores

Los principios que rigen el proceso de municipalización son los siguientes:

- a. **Enfoque de desarrollo territorial.** Se parte de la idea de que la concreción de los proyectos y acciones para el desarrollo rural debe tener un enfoque territorial, es decir de desarrollo regional, en donde la dimensión horizontal opere como elemento integrador del desarrollo. En este sentido los municipios constituyen unidades territoriales básicas para el impulso al desarrollo.
- b. **Participación.** Se considera que la participación de los productores y en general de la población rural es una importante necesidad y condición para el logro de un desarrollo

⁵ A lo largo del documento al Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo también se lo llama indistintamente PDR o Programa

rural eficaz. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable están diseñados como espacios fundamentales para lograr esa participación.

- c. **Descentralización.** El proceso de federalización en el que se enmarca Alianza desde su inicio, debe profundizarse para transferir capacidades y potestad para la toma de decisiones hasta el nivel municipal. La promoción del desarrollo rural debe tener un intenso carácter descentralizado.
- d. **Concurrencia de recursos.** La integralidad de las acciones de fomento al desarrollo rural es un elemento fundamental. Se debe lograr la coordinación interinstitucional adecuada y una articulación de los programas y acciones. La idea es que esta integración se genere alrededor de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable⁶ cuya formulación impulsa SAGARPA en el marco de los CMDRS.

2.2 La estrategia de municipalización de Alianza para el Campo

La estrategia de municipalización consta de siete líneas que están siendo impulsadas de manera conjunta y conforman una estrategia integral. Estas líneas son las siguientes:

- a. **Operación municipalizada de Alianza para el Campo.** Consiste en la incorporación de los municipios a la operación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza. Este proceso inició con la formación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), la contratación de un coordinador municipal que normalmente es pagado con recursos del Programa, la elaboración del Plan Municipal y la gestión con el Gobierno Estatal de un acuerdo para que al menos el 50% de los recursos del Programa se operen a través de los municipios.

La operación municipalizada se dio en 2004 bajo dos modalidades. La modalidad uno 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 municipal que se abre mediante 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 modalidad dos se aplicó en 2004 a los municipios en los que no se cumplía alguno de los requisitos anteriores; en este caso no existió una transferencia de recursos a una cuenta bancaria del municipio, pero los recursos que se encuentran en el Fidecomiso estatal de Alianza se aplicaron a proyectos decididos por los CMDRS.

- b. **Capacitación.** Se está desarrollando una intensa campaña de capacitación dirigida a los Ayuntamientos, coordinadores municipales, miembros de los Consejos Municipales, personal de los DDR y de los CADER. Esta capacitación, que se lleva a cabo a través de cursos y talleres, abarca dos aspectos:

⁶ A lo largo del documento también se los llamará indistintamente Planes Municipales de Desarrollo Rural o Planes Municipales.

- Los aspectos operativos, para que los actores de los CMDRS conozcan en detalle los procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Rural de Alianza en su vertiente municipalizada.
- Orientación estratégica, donde se busca que los actores locales tengan conocimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y de la filosofía que orienta al proceso de municipalización.

Estas actividades han incluido también la realización de encuentros de CMDRS y de Presidentes Municipales de los municipios involucrados.

- c. **Elaboración de materiales de apoyo para el fortalecimiento institucional municipal.** SAGARPA estableció un acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación, para la producción de materiales educativos y de difusión orientados a apoyar el proceso de fortalecimiento institucional municipal para el desarrollo rural. En este marco se están produciendo documentos metodológicos, manuales, perfiles de puestos para los departamentos de desarrollo rural de los municipios, un Manual del Buen Alcalde, Normas Técnicas de Competencia Laboral y otros. Asimismo, se busca generar un esquema de vinculación entre los CMDRS y los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)⁷, especialmente en aquellos municipios principalmente rurales.
- d. **Desarrollo de experiencias piloto.** Estas experiencias se han llevado a cabo en 2004 en los estados de Michoacán y San Luis Potosí, donde se han escogido alrededor de 20 municipios para ser atendidos con particular énfasis. Se ha buscado integrar los esfuerzos con otras iniciativas de SAGARPA, especialmente con los proyectos regionales llevados a cabo por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) que ejecutan SAGARPA y FAO. Con esta estrategia se busca analizar las oportunidades y obstáculos para la aplicación de la LDRS en el terreno e identificar necesidades de modificación de las Reglas de Operación del PDR.
- e. **Fondos fiduciarios municipales.** De manera semejante al Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE) a través del cual se administran los recursos de Alianza, se busca crear fondos municipales que puedan recibir los recursos de los programas de Alianza, pero que también puedan convertirse en receptores de recursos financieros provenientes de otros programas que impulsen el desarrollo rural en otras vertientes. Estos fondos se están estableciendo en los municipios piloto a fin de darle seguimiento puntual a su desempeño.
- f. **Sistema de monitoreo y seguimiento.** En colaboración con el IICA se está construyendo un sistema de información gerencial para el monitoreo y seguimiento del proceso de municipalización. En primer lugar se hizo un diagnóstico de 24 municipios que sirvió de base para identificar un conjunto de indicadores de seguimiento, a partir de los cuales se diseñó un conjunto de variables que se integraron en una encuesta que fue aplicada a una muestra estadísticamente representativa de 180 municipios.

⁷ Establecidos en las leyes estatales de planeación

Estos indicadores abarcan tres áreas: creación y operación de CMDRS, gestión del Programa de Desarrollo Rural e impactos del mismo.

- g. **Publicaciones.** En esta línea se trabaja en la elaboración de un conjunto de publicaciones que analicen y documenten el proceso de municipalización.

2.3 La operación municipalizada de Alianza para el Campo

A continuación se presenta de manera sistemática la secuencia de acuerdos, definiciones y procedimientos establecidos para la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo.

- a. El gobierno estatal y SAGARPA establecen un acuerdo para la operación municipalizada del Programa y acuerdan procedimientos específicos para ello.
- b. Se establece un anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural Municipalizado que incluye una fórmula de distribución de recursos entre los municipios.
- c. El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable acuerda y el FOFAE autoriza la propuesta de distribución de recursos del PDR a municipalizar, e instruye al fiduciario la liberación de los recursos a las cuentas de cheques que serán abiertas en cada municipio.
- d. Se realizan actividades de promoción y difusión de la operación municipalizada entre los municipios y sus actores.
- e. Se suscribe un anexo de ejecución entre el gobierno estatal, SAGARPA y el municipio.
- f. Apertura de cuenta de cheques mancomunada entre el gobierno estatal, SAGARPA y el municipio.
- g. Se radican los recursos del Programa a las cuentas municipales según calendario acordado entre las partes involucradas.
- h. El municipio elabora un Programa Operativo Anual Municipal (POAM).
- i. Se realiza una convocatoria pública y promoción a nivel municipal, para la presentación de proyectos potencialmente financiables por el Programa mediante la modalidad de operación municipalizada.
- j. El municipio recibe solicitudes para el financiamiento de proyectos y las registra.
- k. Se analiza la elegibilidad de las solicitudes y se verifica que los expedientes presentados contengan todos los documentos necesarios.
- l. Se dictaminan las solicitudes y proyectos, para lo cual se debe considerar la concordancia entre éstos y las prioridades de desarrollo municipal, se deben jerarquizar las solicitudes y asignar los recursos en función de la disponibilidad

presupuestal. Este dictamen elaborado por un grupo técnico de apoyo es presentado al CMDRS para su aprobación formal.

- m. El CMDRS aprueba las solicitudes que corresponde de acuerdo al análisis previo.
- n. Se procede al pago a los beneficiarios cuyas solicitudes fueron aprobadas.
- o. Se deben registrar las solicitudes aprobadas y rechazadas.
- p. Se deben resguardar los expedientes.
- q. Generación de reportes de avances físicos y financieros.
- r. Elaboración y firma de actas de entrega recepción.
- s. Elaboración de base de datos de beneficiarios.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS

3.1 Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Historia

Después de promulgada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales de 2001, se llevó a cabo en todo el país un intenso proceso de conformación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), basado en las disposiciones que para ese efecto establece la mencionada Ley. En todos los estados visitados en el presente estudio, la conformación de los CMDRS inició durante 2002.

La constitución de estos organismos fue muy rápida pero al inicio estuvo lejos de constituir un proceso en el que se involucraran de manera consistente los grupos sociales y los representantes de los productores. En realidad, en la mayoría de los casos la formación de los Consejos fue más bien un fenómeno de carácter institucional. Es decir, fueron organismos conformados por instrucción y en muchos casos casi sólo por cumplir la norma y la meta establecida en las oficinas centrales de SAGARPA.

Sin embargo, esta formación masiva de Consejos Municipales fue muy importante porque construyó un entramado de estructuras formales a nivel local en varios estados de la República, que después fueron utilizadas, apropiadas y dotadas de contenidos, aunque de manera diferenciada y desigual, a diferentes ritmos y con variadas calidades. En efecto, durante sus dos primeros años de funcionamiento la operación de los Consejos en general fue poco intensa. En pocos estados, donde por alguna razón el gobierno estatal se interesó especialmente en promoverlos, los Consejos tuvieron una actividad mayor en el período inicial. Tal es el caso, por ejemplo, del estado de Guerrero, donde la temprana municipalización del Programa de Desarrollo Rural generó una experiencia de avanzada,

ya que el gobierno estatal optó por pedir a los municipios que aportaran la contraparte presupuestal del programa a cambio de ceder a los Consejos Municipales la decisión en la autorización de solicitudes y proyectos financiados por Alianza. Así, desde 2002 los CMDRS de ese estado tuvieron decisión sobre los recursos del PDR, lo que les dio una vida más intensa. Algo parecido ocurrió con otros estados, entre ellos San Luis Potosí e Hidalgo, que avanzaron de manera pionera en la municipalización.

En otros casos, quizá la mayoría, los Consejos estuvieron en una suerte de vida latente, sin reuniones periódicas y con un funcionamiento poco regular. La actitud de los gobiernos municipales fue muy importante en esta etapa ya que donde existía simpatía y disposición por parte del Presidente Municipal, el Consejo tuvo un poco más de vida.

Una medida que significó un paso importante en el proceso fue sin duda la contratación de los coordinadores municipales dentro del subprograma PROFEMOR que es parte del Programa de Desarrollo Rural de Alianza. Estos coordinadores se han convertido en elementos de gran importancia para los Consejos, ya que por una parte se constituyen en facilitadores y promotores del mismo, y por otra son los encargados de impulsar el proceso de planeación a través de la elaboración de diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural sustentable.

Así, durante 2003, pero sobre todo en 2004, se han venido incorporando los coordinadores y en muchos casos han dinamizado la operación de los Consejos. En algunos estados, sin embargo, la contratación de estos coordinadores no ha sido muy consistente ni constante y la operación de los Consejos ha quedado rezagada.

A partir de 2004, en muchos estados el proceso de conformación y consolidación de los Consejos se vio estimulado fuertemente por la implementación del proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza. Las condiciones que SAGARPA estableció para que los municipios pudieran adoptar la modalidad uno⁸ incluían que estuviera el Consejo formado, que hubiera coordinador y que hubiera diagnóstico y plan de desarrollo municipal, entre otras cosas, lo que motivó a los gobiernos estatales y municipales a cumplir estos requisitos. Pero el mayor estímulo, especialmente a los representantes sociales y de productores, lo representó la transferencia al Consejo de la capacidad de decisión sobre los recursos del PDR.

Así, en la actualidad está en marcha en la mayor parte del país un proceso social e institucional en el que los Consejos Municipales se están consolidando y cobran protagonismo en una reforma que puede tener importantes repercusiones en el medio rural. La mayoría de los Consejos se están reestructurando y están intensificando su operación, y los productores y sus organizaciones se están apropiando de ellos. Esto se lleva a cabo pese a muchas resistencias y problemas, el grado de consolidación es apenas incipiente y el proceso tiene todavía muchos riesgos que podrían hacerlo fracasar, por lo que es necesario cuidarlo y promoverlo con mucho ímpetu.

⁸ Según la cual los recursos de Alianza se transfieren a una cuenta bancaria del municipio

El papel del Presidente Municipal y la apropiación del Consejo por parte de los grupos sociales y de productores.

Uno de los riesgos que se señalan con más frecuencia para la municipalización, especialmente por parte de los funcionarios federales de otras dependencias diferentes a SAGARPA, es el eventual abuso de los programas federales por parte de Presidentes Municipales con rasgos autoritarios, que actúan en función de intereses personales o políticos particulares. En el trabajo de campo para este estudio se pudo constatar que en efecto, existe una tendencia a que algunos presidentes municipales busquen controlar el Consejo e incluso pretendan usar recursos del Programa de Desarrollo Rural para destinarlos a compromisos particulares; por ejemplo suele ocurrir que el Presidente Municipal recién electo busque recursos para cumplir sus compromisos de campaña. En esas condiciones, el mecanismo al que apelan algunos presidentes municipales para tener control sobre el Consejo es que éste no sea muy numeroso y que esté constituido con representantes designados (o incorporados por invitación) que tienden a ser muy cercanos políticamente al Presidente Municipal.

Estos riesgos muestran que es necesario cuidar el fortalecimiento de los Consejos a través de dos medidas: en primer lugar, manteniendo mecanismos de control para que las autoridades federales y estatales puedan supervisar el cumplimiento de la normatividad que constituya un factor de limitación de abusos; por otra parte, fortaleciendo el peso de las representaciones sociales en cuanto a representatividad, recursos logísticos, legitimidad, influencia en las decisiones, pluralidad e inclusión. De esta manera el Presidente Municipal verá acotada la posibilidad de hacer indebido uso de los recursos y programas públicos que se municipalicen, y le resultará inevitable tomar en cuenta al Consejo.

En varios casos se tuvo conocimiento de presidentes que querían hacer uso de recursos del Programa de Desarrollo Rural sin seguir la normatividad, y se pudo constatar que la influencia de las autoridades de la delegación de SAGARPA y del Consejo Municipal se lo impidieron. Al mismo tiempo se constató que como parte del proceso de consolidación de los Consejos, se produce un cambio de actitud de los funcionarios para reconocer más la participación de la población en las decisiones.

Pese a estos riesgos, el Presidente Municipal debe tener un peso significativo en el proceso de desarrollo rural, ya que es una autoridad legítimamente elegida. En realidad, debe ser el líder de los procesos de desarrollo de su municipio por lo que parece adecuado que encabece el Consejo y no es correcto que se critique cuando juega un papel de primera importancia en el proceso. En los municipios donde el Presidente no se involucra mucho con el Consejo o lo hace de manera únicamente formal, su funcionamiento deja mucho que desear.

Mientras que el papel del Presidente en el Consejo queda muy claro al encabezarlo, no ocurre así en el caso del Cabildo. En efecto, el Ayuntamiento no está formado sólo por el Presidente Municipal, sino que está constituido por un órgano colegiado que tiene atribuciones muy claras, entre otras la de decidir el presupuesto municipal. Sin embargo, en muchos municipios el Cabildo no está incluido formalmente dentro del Consejo por lo que deberían incorporarse en él al menos algunos regidores, lo que además le daría la oportunidad de hacerse más plural. Asimismo se debería establecer con mayor claridad la

relación entre Cabildo y Consejo, y debería existir una estrecha coordinación entre estos organismos para articular el conjunto de acciones de fomento al desarrollo municipal.

En general ha existido un proceso de apropiación de los espacios que significan los Consejos por parte de las diferentes representantes de los productores y de las organizaciones sociales. Durante el trabajo de campo se constató que los representantes sociales aprecian mucho su participación en los Consejos debido en primer lugar a que constituyen organismos en donde les proporcionan información acerca de los programas gubernamentales, lo que les da mayores posibilidades de lograr apoyo para sus comunidades y organizaciones. En varios casos en donde existía cierta reserva de las autoridades municipales para incorporar a algunas organizaciones, se observó que éstas exigen su inclusión. En la medida en que los productores y sus representantes entienden más el sentido de los Consejos, éstos son valorados más y se busca una mayor participación.

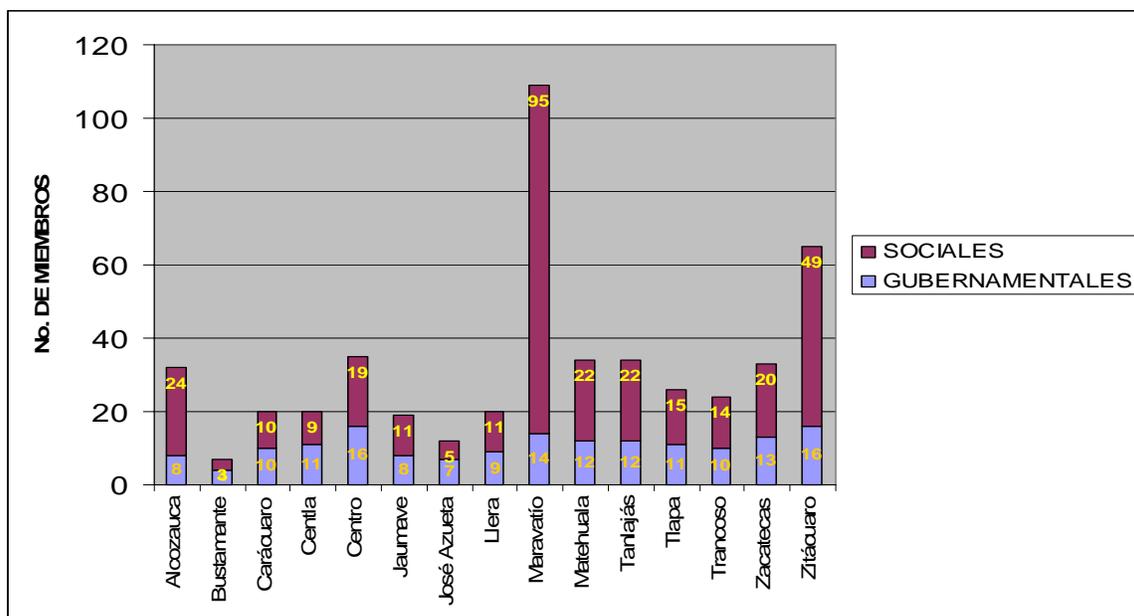
En este escenario los Consejos son mecanismos de difusión de información de gran importancia para la población rural, pero además los consejeros adquieren conocimientos y capacidades al participar en los Consejos, por lo que la participación en los mismos es muy apreciada. La gran mayoría de los entrevistados considera que vale la pena la inversión de tiempo y recursos para atender las sesiones del Consejo, sienten que su opinión es cada vez más tomada en cuenta y participan en las decisiones.

Formas de participación y representatividad

Debido a que su composición está reglamentada sólo de manera general, las formas de integración de los Consejos son muy variadas, aunque en todos los casos existe participación social y gubernamental. En varios casos, la manera en que se seleccionan los consejeros que representan a organizaciones sociales y de productores (consejeros sociales) es por medio de invitación, de modo que el Presidente Municipal, SAGARPA y el coordinador municipal deciden en gran medida quienes van a ser parte del Consejo. A continuación se muestra la composición de los Consejos entre consejeros sociales y gubernamentales en los 15 municipios incluidos como estudios de caso.

En lo que se refiere al número de miembros, los Consejos muestran diversidad de situaciones. Simplemente entre los municipios visitados existe una gran heterogeneidad en cuanto al tamaño de los Consejos, que va desde casos como los del municipio José Azueta en el estado de Guerrero y Bustamante en Tamaulipas, donde constan de 7 y 12 integrantes en total respectivamente, hasta los del oriente de Michoacán que tienen más de 100 miembros. El tamaño del Consejo tiene repercusiones importantes en su grado de representatividad y también en las posibilidades de ser operativo.

Figura 1. Número de miembros sociales y gubernamentales de 15 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de 6 estados



Fuente: Trabajo de campo

Los Consejos muy pequeños por lo común operan sobre la base de supuestos representantes que muchas veces no son suficientemente legítimos. Por ejemplo, en el Consejo de José Azueta, los ejidos se encuentran representados por el dirigente de la Unión de Ejidos, pero no todos están agrupados en esa organización y con muchos ejidos no parece haber comunicación. En el trabajo de campo se tuvo la oportunidad de platicar con comisariados de seis ejidos (la tercera parte del total) y no sólo no sabían que la Unión de Ejidos era su representante, sino que desconocían de la existencia y el funcionamiento del Consejo. En realidad este tipo de Consejo pequeño parece más bien ser útil al interés de los Presidentes Municipales por tener un mayor control y no es en realidad efectivamente participativo.

En el otro extremo se encuentran los Consejos del oriente de Michoacán, que se conformaron muy inclusiva y participativamente, pero su gran tamaño representa un problema para la operación. En el caso del municipio de Zitácuaro, se inició originalmente con cerca de 130 miembros y tenía fuertes problemas para sesionar ya que no le era fácil lograr el quórum necesario, por lo que frecuentemente se citaba a reuniones pero no se instalaba la sesión. Por ello lo reestructuraron y redujeron a 78 miembros, posteriormente lo reestructuraron de nuevo y quedó con cerca de 65 integrantes que en esta experiencia resultó un número más adecuado.

En el estudio se vio que los Consejos pequeños permiten la representación por sector, cadena u organización, pero no dan lugar a representaciones de los ejidos o de las localidades rurales, fundamentales para lograr legitimidad y representatividad. Se vio que cuando sólo están las organizaciones de productores se facilita un mayor control y una

tendencia hacia el clientelismo. Por ello, la combinación de representantes de organizaciones de productores y de comunidades es la mejor fórmula, ya que la mayor presencia de representantes de las comunidades equilibra la participación de las organizaciones y les obliga a hacer una mayor consulta, lo que resulta más participativo. En el caso en que existan municipios con muchas comunidades, y que esto dificulte por inoperante la participación de todas ellas, se podría establecer un sistema de representación por regiones como lo ha hecho el municipio de Matehuala (en San Luis Potosí), guardando así un equilibrio entre representatividad y funcionalidad.

A partir de lo observado, se considera como ideal un Consejo de entre 30 y 40 personas, de las cuales entre 10 y 15 sean representantes gubernamentales y el resto de los sectores económicos y comunidades rurales del municipio.

La comunicación entre el Consejo y los productores presenta características también muy variadas, aunque en general tiene deficiencias. Aunque en algunos casos los consejeros informan después de una sesión del Consejo a sus comunidades y/u organizaciones, sin embargo esta no es una práctica generalizada. En muchos otros casos esta retroalimentación de información no se lleva a cabo y varios representantes participan casi de manera individual. Por ello es necesario que se establezca la obligación de los representantes de informar siempre a sus representados y de presentar en cada sesión un acta o una lista de firmas de quienes participaron en la reunión de información.

Aunque la mayoría de las veces la incorporación de los consejeros se hace por invitación o designación, también existen casos en los que son nombrados mediante algún procedimiento de elección. Además por lo común, se invita a personas que tienen cierta posición en las organizaciones o los sectores y que gozan de cierto prestigio, lo que hace que por lo general se logre un buen nivel de representación. También existe una presión de organizaciones y comunidades por ingresar al Consejo. Por lo común, después de constituido o reestructurado se admiten nuevos miembros por decisión del propio Consejo para ampliar la representatividad.

La institucionalización de los Consejos Municipales

En la gran mayoría de los casos analizados los Consejos sesionan regularmente, por lo común con 8 a 12 sesiones anuales, a las cuales generalmente asiste la mayoría de los miembros, lo que significa que ya tienen una vida regular y cotidiana. Esta vida está normada por un Reglamento Interno que aunque no todos han adaptado y aprobado, en una buena cantidad de Consejos ya está rigiendo su operación. En el resto, por lo común se cuenta con un reglamento tipo enviado de las oficinas federales o estatales y se está en camino de discutirlo y aprobarlo.

El Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicado en octubre de 2004, tiene pocas disposiciones para los Consejos (Sección 2, De los Consejos) y tal vez entre las más trascendentes se encuentren las acotaciones a la figura de su Presidente, ya que en primer lugar restringe los posibles aspirantes sólo a funcionarios gubernamentales y establece que la decisión de quien ocupará ese cargo será tomada entre SAGARPA y el gobierno del estado a través de un convenio. Esta definición es excluyente, constituye un riesgo a la democracia dentro de los Consejos y puede ser un factor que desaliente la participación social. Por otra parte, ese Reglamento no establece más disposiciones sobre

la operación específica de los Consejos, sino que transfiere la determinación de aspectos más particulares a SAGARPA, al establecer que deberá definir las reglas generales para el funcionamiento de los Consejos, mismas que deberá incluir en los convenios con los estados.

Ante esta situación resulta una tarea fundamental elaborar Reglas Generales de Funcionamiento de los Consejos, en las que se incluyan disposiciones encaminadas a garantizar su carácter democrático, participativo, inclusivo y plural, y en las que se fortalezca la participación de los representantes sociales y de los productores.

Los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

Otro tema de gran importancia es el de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable. A pesar de estar contemplados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable al igual que los municipales, el impulso a estos Consejos ha sido mucho menor. En muchos casos no existen aún y está planteado conformarlos en una etapa posterior, aunque en otros casos ya tienen un importante grado de funcionamiento.

Los Consejos Distritales tienen gran importancia para el impulso del modelo de descentralización por varios motivos:

- Representan una escala territorial más amplia que el municipio, lo que permite el planteamiento de esquemas de planeación y proyectos estratégicos en una escala más amplia que muchas veces no es posible desde el nivel municipal.
- Presentan una mayor facilidad para la incorporación de funcionarios de nivel jerárquico de otras dependencias de gobierno, ya que son menos numerosos y resulta más fácil atender un menor número de reuniones por parte de dependencias que muchas veces no tienen el personal que permita cubrir las reuniones de los municipios que resultan mucho más numerosas.
- Constituyen un paraguas que apoya la operación de los Consejos Municipales en términos logísticos y estratégicos, y pueden constituirse en un esquema de integración regional y de aportación de asesoría.
- Representan un instrumento de gestión de las demandas y reivindicaciones de los municipios que tiene mayor fuerza que cuando se trata de cada uno de ellos por separado, y que podría ser un puente eficaz entre municipios y dependencias de gobierno estatal y federal.
- Los Consejos Distritales pueden jugar un papel muy importante en la descentralización y fortalecimiento de las instancias técnicas, tanto para la planeación y evaluación, como para el proceso de elaboración, integración y dictaminación técnica de los proyectos productivos.
- Finalmente, los Consejos Distritales pueden ser importantes como caja de resonancia y foro de tratamiento y solución de conflictos y problemas locales.

Sin embargo, en la actualidad parece no existir una decisión política de SAGARPA en el sentido de promover e impulsar estos Consejos, al menos no con la fuerza con que se impulsa a los Consejos Municipales.

En este marco un problema a resolver es la relación entre Consejos Municipales y Distritales, ya que en algunos de los casos observados se asume que la representación en los Consejos Distritales debe hacerse principalmente a través de las autoridades gubernamentales, lo que implica una deficiencia seria. Por el contrario, para garantizar participación social y legitimidad, los consejeros municipales que representan a la sociedad en los Consejos Municipales deberían tener una representación directa en el Consejo Distrital que no esté mediada por los funcionarios de gobierno.

Otra limitante para su consolidación es que no se han identificado a los Consejos Distritales como destinatarios de techos de recursos presupuestales a descentralizar. Es fundamental que la responsabilidad de parte de los recursos públicos destinados a financiar programas de desarrollo rural sea transferida a los Consejos Distritales, con el propósito de que éstos decidan sobre un conjunto de proyectos estratégicos y de apoyo al fortalecimiento de cadenas productivas.

3.2 Los procesos de planeación municipal del desarrollo rural sustentable

Una de las tareas que le fueron encomendadas a los coordinadores municipales en todo el país fue elaborar un conjunto de instrumentos de planeación en el nivel municipal: diagnósticos y Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (PMDRS). Estos documentos pretenden ser utilizados como la guía de los Consejos para impulsar el desarrollo rural en cada municipio. Es decir se aspira a que estos diagnósticos y planes sean la base para que el Consejo integre el conjunto de las acciones e inversiones que se lleven a cabo en el municipio, las cuales deberán realizarse siguiendo los objetivos, estrategias, lineamientos y metas que se acuerden en los programas elaborados a partir de los diagnósticos. En efecto, en un número importante de municipios en diferentes lugares del país se han venido elaborando estos documentos, en el marco de un proceso liderado por el INCA Rural⁹.

En principio cabe comentar que la inclusión de este componente de planeación en la estrategia de formación de los Consejos y de municipalización de Alianza constituye un importante acierto. La incorporación de instrumentos de planeación de mediano y largo plazo es una gran necesidad ya que puede ser una forma de dar mayor consistencia a la inversión y un mecanismo de articulación del conjunto de esfuerzos institucionales y de la sociedad por superar los problemas de las regiones pobres del campo. Además se pretende que estos diagnósticos y planes sean hechos con una intensa participación de los actores sociales de cada municipio y sean aprobados por los Consejos Municipales. El INCA ha desarrollado una metodología para la elaboración de los planes, que además de incorporar un carácter participativo, orienta a los técnicos para que la elaboración de estos planes tenga una mayor consistencia metodológica y sean desde el punto de vista técnico útiles e incorporables al proceso de programación cotidiana.

⁹ Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, en este documento se lo llamará indistintamente INCA Rural o INCA

En prácticamente todos los casos analizados en el trabajo de campo, se contaba con el diagnóstico y la elaboración del plan, o bien éste estaba en proceso. Sin embargo, la revisión de estos documentos y las entrevistas con los actores municipales indican que aunque existe una gran heterogeneidad en estos documentos, en general se puede apreciar que su calidad técnica aún se mantiene por debajo de lo que se requiere para que sean realmente útiles en el proceso de gestión municipal del desarrollo.

La asesoría y capacitación que ha brindado el INCA en general es adecuada pero insuficiente, ya que los coordinadores municipales todavía tienen un nivel de capacitación insuficiente. Por otra parte se les pide que elaboren los diagnósticos y planes en plazos muy cortos y aunque las orientaciones metodológicas son adecuadas, en muchas ocasiones no se llegan a transmitir adecuadamente a los técnicos. En varios casos el proceso de consulta a la población, la socialización del Plan Municipal y su discusión en el Consejo no se realizan adecuadamente o se hacen de manera muy superficial e insuficiente. En la mayoría de los municipios el plan no es suficientemente conocido y discutido por el Consejo y no es utilizado como criterio para la aprobación de solicitudes, aunque existen excepciones.

En algunas ocasiones, además se encontró que el plan elaborado no alcanzó a ser diseñado bajo una lógica amplia de desarrollo rural, sino que se quedó sólo en el aspecto agropecuario sin considerar otros asuntos que deben incluirse en un enfoque integral.

No obstante, en muchos municipios el diagnóstico y el plan constituyen los documentos más avanzados que se han elaborado y el hecho de que estén confeccionados en tantos municipios es un avance de consideración.

En este marco es necesario tomar medidas encaminadas a mejorar sustancialmente los diagnósticos y los planes para que sean instrumentos efectivos de un verdadero proceso de planeación. Este mejoramiento debe orientarse principalmente en tres direcciones. En primer lugar se debe mejorar la calidad de los diagnósticos y de los planes de modo que identifiquen con precisión los problemas fundamentales para el desarrollo rural en el municipio, definan adecuadamente objetivos y metas, establezcan estrategias para alcanzar los objetivos y metas, y definan con precisión los mecanismos de seguimiento y evaluación. En segundo lugar se debe hacer un esfuerzo especial por comunicar el diagnóstico y las propuestas de plan entre los principales líderes y fuerzas vivas de la comunidad municipal, así como profundizar su discusión y su apropiación en especial en el Consejo. En tercer lugar, y tal vez la parte más difícil, se deben buscar formas explícitas de vinculación entre el Plan Municipal y los mecanismos de definición de acciones y asignación de presupuestos, a fin de que los recursos se orienten en función de los lineamientos de los planes.

El mejoramiento de los planes sin embargo, no debe ser llevado a cabo a través de insistir en más acciones que fortalezcan su diseño, o volver nuevamente a realizar consultas y discusiones. Los planes deben convertirse en documentos vivos, que estén en permanente transformación y discusión, y debe partirse del trabajo ya realizado, para **transformarlos a través de su propia utilización**. Por ello se propone que este **proceso de mejoramiento se lleve a cabo principalmente por la vía de su evaluación**.

A través de un proceso de evaluación de los avances habidos en la implementación de los planes, se puede hacer una revisión anual de los mismos que incluya dos aspectos. Por una parte una valoración de qué tanto las acciones y proyectos implementados en el municipio se ajustan a los lineamientos y las estrategias definidas en el Plan y en qué medida contribuyen a lograr los objetivos y metas del mismo. Por otro lado, también se puede hacer una valoración anual de la calidad del plan y en qué medida puede ser evaluado cada año y confrontado con las acciones realizadas. Así esta evaluación brindaría tanto un conjunto de orientaciones para mejorar la aplicación de las acciones y proyectos, como un proceso de mejora continua del propio Plan. Esta evaluación debe ser encabezada y elaborada por el coordinador municipal como una de sus actividades fundamentales, y debe ser ampliamente discutida en el Consejo y en la sociedad municipal.

Un asunto adicional que es necesario resolver es la relación entre el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y el Plan Trienal de Desarrollo Municipal, que normalmente son elaborados de manera independiente y paralela. Como es sabido, en las legislaciones estatales existe la disposición según la cual los presidentes municipales tienen la obligación de elaborar en los primeros meses de su administración, un Plan de Desarrollo Municipal, que debe ser la guía fundamental para la realización de las acciones de gobierno. Este Plan por lo común es elaborado como un mero requisito formal al cual no pueden sustraerse los ediles, y generalmente no es ocupado como instrumento de planeación, sino que es guardado en un archivo y no se vuelve a utilizar.

Los PMDRS fueron elaborados durante 2003 y 2004. En esos años existió en algunos estados coincidencia con procesos de cambio de administración municipal. La experiencia recabada en campo mostró que no existe relación entre los dos instrumentos, aunque a veces, el PMDRS es retomado en algunos aspectos para la integración del Plan Trienal. En ese marco resulta muy importante asegurar que exista una relación entre estos dos instrumentos y que ambos, fusionados en uno solo en el caso de los municipios rurales, o integrados en el caso de los municipios predominantemente urbanos, se mantengan como documentos vivos que sirvan efectivamente al proceso de gestión del desarrollo, sean evaluados periódicamente y discutidos públicamente en el Consejo y públicamente.

Regresando al asunto de la evaluación como mecanismo de mejoramiento de los planes y diagnósticos, esta práctica, si se lleva a cabo anualmente, tiene una ventaja adicional. La evaluación puede jugar un papel importante para la incorporación de otras dependencias de gobierno a través de la recopilación y comunicación social de las acciones y proyectos que el conjunto de dependencias de los tres niveles de gobierno han realizado en cada municipio. En efecto, en la actualidad, resulta difícil que los municipios tengan la información detallada de las acciones y proyectos que se desarrollan, debido a que muchas dependencias no los informan adecuadamente. La evaluación anual de los planes deberá partir de la recopilación de esta información y de su confrontación con lo establecido en los planes. Esta recopilación debe ser llevada a cabo por los coordinadores municipales, auxiliados por el Director de Desarrollo Rural del municipio y por los técnicos del DDR y CADER.

Así el proceso de evaluación y mejoramiento de los planes de desarrollo consistiría en las siguientes etapas:

- a. 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.
- b. Análisis y evaluación de en qué medida y forma estas acciones y proyectos han contribuido con las estrategias y han logrado avanzar en los objetivos y las metas del Plan Municipal.
- c. Análisis y evaluación del Plan y su modificación a fin de que mejore su diseño y su calidad técnica, y sea de mayor utilidad en la programación y en la evaluación.
- d. Elaboración de un conjunto de recomendaciones para que las acciones y proyectos que se lleven a cabo en ese año sean más efectivas en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.

En muchos casos la selección de cadenas prioritarias ha sido un mecanismo de planeación más pragmático y efectivo, aunque no es común que se cuente también con buen ejercicio de planeación en torno a esas definiciones, pero la definición en si misma ya es un avance.

3.3 El ayuntamiento y el desarrollo rural sustentable

El proceso de construcción de una visión de desarrollo rural sustentable en los municipios se enfrenta a una tradición muy arraigada de las administraciones municipales de privilegiar las obras de infraestructura e invertir poco en la promoción de proyectos productivos que permitan una transformación estructural de la economía municipal, especialmente en los municipios más marginados y con mayores problemas sociales y productivos.

En efecto, las obras de infraestructura son también muy necesarias dentro del proceso de desarrollo, son más fáciles de implementar que los proyectos productivos y también suelen generar réditos políticos a los presidentes municipales. Es por ello que en muchas experiencias recientes, el fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de los municipios ha tenido un impacto muy importante en la construcción de obras de infraestructura social y productiva, que han contribuido significativamente a disminuir los rezagos que históricamente han tenido las zonas rurales, especialmente las marginadas.

En México, la capacidad de los ayuntamientos de hacer obra pública se fortaleció de manera significativa con la descentralización del antiguo ramo 26 y su conversión al ramo 33, que incrementó los recursos directamente a disposición de los ayuntamientos de manera significativa. Este ramo de recursos federales descentralizados representa sin duda la principal fuente de recursos directos para los ayuntamientos rurales, especialmente para los más pobres, que disponen de estos fondos como los principales recursos de inversión y prácticamente dedican las participaciones y los ingresos propios a sus gastos administrativos y logísticos.

Desde antes de que se llevara a cabo el proceso de descentralización de estos recursos, COPLADEMUN puso en práctica un conjunto de disposiciones para establecer un

esquema de participación social en las decisiones en el uso de esos recursos a través de la promoción de Consejos Municipales de Desarrollo Social o Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal. La creación del ramo 33 municipal mantuvo en su normatividad la participación de estos Consejos Municipales en la programación de esos recursos. Así, en la actualidad funciona en todos los municipios rurales marginados un Consejo Municipal de Desarrollo Social o un COPLADEMUN, que sanciona las inversiones del ramo 33, de tal manera que el CMDRS se constituye de manera paralela e independiente y tiene un funcionamiento aparte. El funcionamiento independiente y paralelo de estas dos estructuras de participación en los municipios constituye un obstáculo para la conformación de una política integral de desarrollo rural sustentable en los municipios y, por ello, se requiere de lineamientos para articular estos dos esfuerzos y lograr integrar en el seno de los municipios la aplicación del ramo 33 con la del PDR de Alianza.

De hecho la fuente de recursos que los ayuntamientos utilizan habitualmente para aportar su contraparte al PDR es precisamente el ramo 33. Sin embargo, la proporción de recursos que por esta vía son destinados al los proyectos productivos aún es muy pequeña. Pero además, las obras de infraestructura deberían estar insertas en la idea integral de desarrollo rural sustentable por lo que se hace necesario buscar un esquema para que ambos Consejos estuvieran operando en una misma lógica y articulados con un mismo instrumento de planeación. Para ello se requiere la búsqueda de una integración de ambos Consejos para que operen en una lógica unificada.

Aquí se presentan dos tipos de circunstancias. Una de ellas la constituyen los municipios que son principalmente rurales. En éstos, el concepto de desarrollo municipal y el de desarrollo rural son idénticos. Por ello en estos municipios se debería instrumentar un proceso de vinculación y fusión de ambos Consejos de tal suerte que el nuevo Consejo unificado satisfaga los requisitos formales de ambos. Es decir, se propone la constitución de un solo Consejo de desarrollo, que formalmente sea tanto el COPLADEMUN como el CMDRS, pero que opere de manera unificada, con el fin de tener la posibilidad de integrar un solo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)¹⁰ municipal que responda a estrategias y objetivos comunes establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

La otra circunstancia se presenta en los municipios que tienen un sector urbano importante, en los que por tanto no es posible identificar el desarrollo municipal exclusivamente con el desarrollo rural. En este caso se propone que el Consejo de Desarrollo Social o COPLADEMUN, se seccione en una parte rural y otra urbana y que la parte rural se integre al CMDRS con una proporción de los recursos del ramo 33 equivalente a la importancia de la población rural, para que de esta manera se asegure que se destina una justa proporción del ramo 33 a las zonas rurales, tanto en obras de infraestructura como en apoyos productivos, y que estos recursos se articulen programáticamente a los de Alianza y a otros que pueda sancionar y coordinar el CMDRS.

En este escenario también es relevante considerar que el nivel de apoyo que tienen las estructuras de promoción del desarrollo rural en los municipios difiere notablemente entre municipios. Sin embargo, como tendencia se aprecia un proceso de fortalecimiento en los

¹⁰ Establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de la mencionada Ley.

últimos años, ya que si bien antes sólo existían departamentos de obras o de desarrollo urbano, ahora paulatinamente también se está promoviendo la conformación de departamentos de desarrollo rural que impulsan proyectos, acciones e inversiones en este ámbito.

3.4 Participación de otras dependencias y programas de gobierno

Uno de los problemas principales del proceso de municipalización de Alianza y de la consolidación de los Consejos, lo constituye la insuficiente participación en su funcionamiento de otras dependencias federales y estatales además de SAGARPA y de las secretarías estatales de desarrollo rural o agropecuario. Por otra parte, por lo general tampoco se articulan en la lógica de funcionamiento de los Consejos el resto de las acciones que los ayuntamientos llevan a cabo. Un tercer problema es la ausencia de una política de municipalización en el resto de los programas de SAGARPA.

En pocas palabras se pudo constatar que tanto la formación y consolidación de los Consejos como la municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, aparecen como iniciativas que tienen un considerable grado de aislamiento. Esto representa un importante riesgo para la consolidación de estos procesos en los próximos años, ya que SAGARPA debe ser capaz de superar el aislamiento de estas iniciativas para que los Consejos dejen de ser “de SAGARPA”, que es lo que erróneamente perciben muchos actores locales, para que se conviertan efectivamente en organismos que articulen el conjunto de las acciones de desarrollo rural en torno a esquemas de planeación, y que sean capaces de articular los presupuestos de todos los programas que confluyen en el municipio para que se orienten con dirección y objetivos comunes.

En la actualidad son pocas las dependencias que han acompañado el proceso de consolidación de los Consejos Municipales y prácticamente ninguna ha decidido someter sus acciones y proyectos a la sanción de estos organismos. En los municipios visitados, una de las quejas más importantes de los consejeros ha sido la insuficiencia de reconocimiento y de participación de otras dependencias. En efecto, en la mayoría de los casos las dependencias simplemente no asisten a las reuniones de los Consejos, asisten ocasionalmente, o cuando asisten son representadas por funcionarios de muy bajo nivel que no tienen ninguna capacidad de tomar decisiones o asumir compromisos con el Consejo.

Existen sin embargo algunos casos de excepción influidos por funcionarios que creen en el esquema y apoyan la gestión municipalizada y participativa. En algunos casos, existen dependencias que tienen una asistencia constante y comprometida con algunos Consejos. Tales son los casos por ejemplo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en algunos Consejos, o del Sector Salud en otros. Pero en general la situación más común es que existe una grave insuficiencia en la participación de instancias gubernamentales.

En este contexto, 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 ejecutados en su jurisdicción 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 Municipal.

Lo anterior es consecuencia básicamente de dos factores. En primer lugar de la ausencia de una voluntad política federal en el más alto nivel, que oriente el conjunto de programas federales para que se apliquen de manera concertada con los Consejos. Así, las diferentes concepciones, diseños y normatividades de esos programas no están alineados con la concepción y el mandato de la LDRS. Por ello, las iniciativas de consolidación de los Consejos y de la municipalización requieren del apoyo decidido del gobierno federal, para alinear al conjunto de los aparatos administrativos y de normatividades hacia la articulación en torno a estos Consejos, que tienen el potencial para viabilizar lo establecido en la LDRS en lo referido al Programa Especial Concurrente.

En segundo lugar existe un desconocimiento e incompreensión por parte de los 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. Por ejemplo algunos de los argumentos de muchos funcionarios federales para no municipalizar es el temor a que los presidentes municipales manejen los recursos siguiendo intereses particulares y visiones autoritarias, o a que se pierda eficiencia y eficacia en las inversiones públicas que, en su criterio, se aplican adecuadamente bajo la supervisión y el control de las dependencias federales.

En este escenario se necesita una intensa campaña de información, difusión y promoción entre los funcionarios federales de las demás dependencias para dar a conocer la filosofía del proceso y los avances obtenidos, de tal suerte que se cambie la idea de que los Consejos no funcionan, que exista certidumbre de que en el esquema municipalizado los programas federales se pueden aplicar eficazmente respetando su normatividad y que con el esquema municipalizado existen suficientes contrapesos y mecanismos de control para asegurar que se puede otorgar al Presidente Municipal y al municipio su papel de conductor fundamental del desarrollo, asegurando que usen los recursos de manera adecuada.

Sin embargo también debe tenerse en cuenta que entre algunos funcionarios federales de otras dependencias existe la percepción de que SAGARPA no permite un dialogo tolerante y presenta posiciones muy intransigentes en relación con estos temas. Es importante reconocer que otras dependencias también tienen propuestas de coordinación y articulación de políticas, aunque sobre otras bases. Por ejemplo COPLADEMUN tiene un esquema de articulación de programas en torno a la estrategia de Microregiones, la Comisión nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en torno a la transversalidad de la política indigenista, SEMARNAT para la integración de políticas en torno a la conservación y el desarrollo sustentable, etc. Por ello se requiere establecer un diálogo abierto y tolerante, en el que se busque la construcción de una base mínima de acuerdos que requieren que todos cedan parcialmente en sus planteamientos, a fin de que se logren avances en el terreno práctico.

3.5 Los procesos operativos de la municipalización

Durante el trabajo de campo realizado durante el presente estudio se pudo advertir, que pese a múltiples dificultades y obstáculos -muchos de ellos de carácter circunstancial-, el mecanismo operativo diseñado y puesto en marcha durante 2004 para la municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza ha funcionado de manera satisfactoria.

Algunos de los factores que dificultaron los procesos operativos municipalizados fueron:

- La falta de mayor capacidad técnica en el nivel municipal.
- Los procesos electorales y de cambios de administraciones (aunque representan también oportunidades).
- Conflictos que en algunos casos se presentan entre SAGARPA y los gobiernos estatales, aunque existe un abanico de diversas situaciones que van desde las conflictivas hasta otras de positiva cooperación.
- La resistencia de funcionarios a ceder atribuciones y posibilidades de influencia en el proceso de autorización de solicitudes.

Un punto absolutamente central para el buen funcionamiento del proceso, es la **capacitación** a los funcionarios y otros actores involucrados en el proceso. La necesidad de contar con una más intensa capacitación sobre la concepción, la estrategia y los mecanismos operativos en detalle, fue uno de los señalamientos más frecuentes entre las personas entrevistadas. El nivel de capacitación es un factor de éxito en la implementación operativa de la municipalización, como lo muestra el caso de Tabasco, que complementó la capacitación que se llevó a cabo desde el centro, con un conjunto muy numeroso de cursos y talleres que permitieron avanzar más efectivamente en la ejecución del programa.

La capacitación realizada por el INCA, si bien es adecuada, resulta completamente insuficiente en varios de los aspectos, pero específicamente en el caso de los procesos operativos. Por ello se requiere un importante reforzamiento de este aspecto, para que el proceso operativo sea completamente asimilado por el conjunto de actores que lo lleva a cabo, desde la Delegación de SAGARPA en el estado, los gobiernos estatales, el Presidente y los funcionarios municipales, los técnicos y coordinadores municipales, los miembros de los DDR y CADER y, de manera destacada, los representantes de los productores, de las comunidades y de las organizaciones en los Consejos.

Otro asunto frecuente en la percepción de muchos actores entrevistados, es la queja de que las oficinas centrales de SAGARPA no fueron suficientemente ágiles en la implementación de la modalidad municipalizada en 2004, que tardó mucho en definir los procesos operativos, que no estuvieron definidos con el detalle suficiente, que no los difundió con claridad y que hizo constantes cambios que confundieron a los operadores.

Es importante atender estas observaciones, aunque al mismo tiempo es justo reconocer que el proceso tiene un alto grado de complejidad y que a nivel central SAGARPA llevó a

cabo un proceso innovador en el que no es fácil definir todos los detalles de manera definitiva en la primera experiencia. Los materiales de capacitación que difundieron el INCA y la SDR, muestran que el diseño de los mecanismos operativos estuvo hecho de manera bastante detallada, aunque desde la opinión de los operadores puede resultar insuficiente en el marco de la operación concreta.

Un asunto en el que se percibió un cambio de señales ya muy entrada la operación, fue el que se refiere a la apertura de una cuenta bancaria mancomunada para la administración de los fondos municipalizados por el PDR. Originalmente se había planteado que esta cuenta fuera establecida con la firma del Jefe del DDR, de un representante del gobierno del estado y el Presidente Municipal. Sin embargo, a la mitad del camino se cambió la instrucción, argumentando que no era correcto que los funcionarios de SAGARPA firmaran esas cuentas porque adquirirían responsabilidades que no les corresponde, pero en esta nueva situación no se definió con claridad quienes serían responsables de esa cuenta. En este marco, en ocasiones sólo la suscribieron mancomunadamente el Presidente Municipal y su tesorero, y en otros casos también se incluyó la firma de un representante del gobierno estatal. En cualquier caso, es importante resaltar la necesidad de que ya sea directamente en la cuenta bancaria o bien en las órdenes de pago giradas contra esa cuenta, se debe incluir además de la firma del Presidente Municipal y del tesorero, la de algún funcionario estatal o federal, o bien la de un representante social en el Consejo, a fin de eliminar cualquier posibilidad de que estos recursos se usen de manera distinta a lo señalado en la normatividad y a lo establecido y decidido por el CMDRS.

Lo anterior no reduce la relevancia de los importantes impactos y efectos positivos de la municipalización del PDR, entre los que resaltan:

- El estímulo al funcionamiento de los Consejos Municipales y a la participación de los representantes de organizaciones y productores.
- La operación municipalizada es más eficiente y rápida que el procedimiento estatal, ya que en el nivel municipal se tiene que dictaminar un número menor de solicitudes que en el nivel estatal.
- El procedimiento municipalizado es también más eficaz, porque permite que las inversiones lleguen de manera más efectiva a la gente que más las necesita y se atiendan las necesidades sentidas por la población de los municipios. El proceso de municipalización 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 las instancias en las que se aprueban las solicitudes, lo que no siempre es lo más equitativo. La gente con frecuencia señala que antes los apoyos llegaban con frecuencia a ciertos destinatarios de manera repetida, sin que se pudiera saber con exactitud por qué ocurría así. Ahora se reconoce que el mecanismo municipalizado permite que los apoyos lleguen a destinatarios que antes no habían logrado ser considerados.
- La nueva forma de operar resulta también más transparente y aún las organizaciones que no obtienen financiamiento para sus proyectos quedan conformes al hacerse públicos los criterios con los que éstos se seleccionan.

- El proceso quita presión política a las instancias estatales al trasladar las decisiones sobre el destino de los recursos de Alianza a los Consejos Municipales.
- Los municipios marginados ahora logran sin duda una mayor cantidad de recursos que con el sistema anterior, ya que los apoyos se orientaban hacia solicitantes con influencia en los aparatos estatales, influencias que no tienen lo marginados.

En lo que se refiere a las dos modalidades aplicadas para la operación municipalizada, existe una diferencia significativa entre la modalidad 1 y la 2¹¹. De principio la modalidad 2 parecería más adecuada si se considera que deja la decisión en los CMDRS sin que se traslade la carga operativa a los municipios. Sin embargo, en varios casos en los que se aplicó esta modalidad se observó que existe una fuerte tendencia a no respetar los acuerdos de los Consejos. Por otra parte, en la modalidad 2 los procesos operativos de autorización y trámite de pagos continúan siendo realizados por las instancias estatales, lo que no implica un mayor ahorro de trámites, lo que sí se logra en la modalidad 1 en la que la aprobación de solicitudes y proyectos está a cargo del Consejo Municipal y el pago lo realiza la tesorería municipal a través de la cuenta bancaria mancomunada.

Lo visto en el trabajo de campo significa que aunque la modalidad 1 represente algo más de trabajo administrativo para los ayuntamientos, es absolutamente claro que les conviene tener bajo su control el proceso operativo incluido el pago, ya que les permite tener mayor capacidad para asegurar que las decisiones del Consejo sean respetadas, lograr mayores inversiones y mejor aplicadas para su municipio, y hacer más eficiente el proceso operativo.

Muchos actores involucrados en este proceso consideran que la insuficiencia de elementos técnicos para la dictaminación de las solicitudes y proyectos puestos a consideración de los Consejos es un riesgo para una buena asignación de los recursos. Sin embargo hasta ahora se ha probado que no es por completo un obstáculo, ya que las capacidades técnicas que ya están instaladas a nivel municipal por lo general permiten realizar un dictamen técnicamente válido. Por otra parte existen otras posibilidades tales como apelar al apoyo de las universidades, de los técnicos de los DDR y CADER o de los Consejos Distritales.

Sin embargo, no hay duda de que el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios es un asunto de primordial importancia y una condición indispensable para incrementar el volumen de recursos municipalizados, la calidad del gasto público e incorporar otros programas. La suma de recursos técnicos de otras dependencias de gobierno e instituciones académicas puede ser una buena solución para desarrollar acciones de apoyo técnico y supervisión en el corto plazo, y de capacitación como una solución más estructural.

El proceso de capacitación y construcción institucional municipal puede contribuir a eliminar el riesgo de que, en el esquema de operación municipalizada, el Consejo apruebe solicitudes y proyectos con criterios exclusivamente políticos o mediante votación, lo que puede llevar a decisiones demagógicas sin fundamento técnico y al

¹¹ En el apartado 2.2, inciso a) de este documento, se describen las dos modalidades referidas.

margen de orientaciones de una política de desarrollo. Si bien este riesgo existe, se pudo constatar que en muchos Consejos se adoptó un mecanismo de priorización y autorización de solicitudes con base en criterios que por lo común se desprenden de las normas, de los criterios técnicos y de los de política de desarrollo rural. Estos criterios se transcriben en formatos sencillos sobre los cuales los consejeros emiten su opinión y califican las solicitudes, por lo que la votación es resultado de la aplicación de esos criterios, más que una opinión subjetiva. El uso de esos formatos para calificar los proyectos en el Consejo representa una medida que ha mostrado ser muy efectiva para evitar el riesgo de que una votación populista.

Finalmente, un asunto que requiere atención es la operación de los DDR y los CADER y su rol en la operación de Alianza. Estos organismos tienen una gran penetración en el campo y constituyen una de las pocas estructuras administrativas gubernamentales de esa magnitud en las zonas rurales. Estas instancias por lo general tienen una planta de personal con poca calificación profesional y con niveles salariales muy bajos, que por tanto aporta poco en la operación, mientras que unos pocos cuadros soportan la mayoría del trabajo. Además, DDR y CADER se encuentran en un proceso de transferencia inconclusa del Gobierno Federal a los gobiernos de los estados, lo que genera una indefinición que no favorece sus posibilidades de participación en la operación municipalizada del PDR.

4. CONCLUSIONES

4.1 Aspectos Generales

1. La construcción de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y la operación municipalizada de Alianza para el Campo constituyen procesos de cambio estructural de carácter estratégico, que deben ser vistos en un horizonte de largo plazo y cuya consolidación sólo puede lograrse de manera paulatina y por fases. No obstante, es necesario encontrar formas de acelerar y consolidar estos procesos.
2. La construcción de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable constituye un movimiento social e institucional en marcha en el país, en el que la apertura de estos espacios de participación ha sido tomada en diferentes niveles y tiempos por las organizaciones de productores, técnicos y empresarios, y en donde se están generando procesos de reforma de la organización institucional y de las formas de operar los programas de desarrollo rural.
3. La operación municipalizada de Alianza es un hito importante en el proceso de descentralización de la gestión pública y en la consolidación de los Consejos Municipales.
4. El impulso de SAGARPA al proceso de municipalización ha sido de gran importancia. Este impulso se reflejó en acciones de la Subsecretaría de Desarrollo Rural para apoyar la constitución de los Consejos Municipales y su operación a

través de la contratación de coordinadores municipales financiados con recursos del Programa de Desarrollo Rural, el apoyo a la formulación de diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural, el trabajo de promoción y capacitación a diferentes niveles, la transferencia de recursos de Alianza y el diseño de instrumentos operativos para la operación municipalizada, además de varias otras medidas. Este impulso estuvo orientado a apoyar la consolidación de los Consejos Municipales y la operación municipalizada de Alianza.

5. Los procesos de formación de Consejos y la municipalización de Alianza, a pesar de ser impulsados intensamente por SAGARPA, abarcan sólo una pequeña parte de las políticas, programas y acciones de gobierno que se aplican en las regiones pobres del campo. Esto genera un considerable grado de aislamiento que pone en riesgo la consolidación de estos procesos y que, por tanto, exige esfuerzos adicionales de SAGARPA para romper ese aislamiento. En este sentido es imprescindible insistir en la participación de otras instancias de gobierno en los Consejos, inducir la operación municipalizada de otros programas gubernamentales y desarrollar una intensa campaña orientada a demostrar que los Consejos no son de SAGARPA sino de los municipios. De esta manera los Consejos se convertirán gradualmente en espacios de decisión de política pública con participación social, con capacidad para orientar el desarrollo local.
6. En la misma dirección, para tener efectos significativos sobre el desarrollo rural, el proceso de municipalización requiere acelerarse, consolidarse y generalizarse a todas las instituciones federales y estatales, a fin de que pueda pronto convertirse en una política pública hegemónica.
7. La formación de los Consejos tiene una enorme simpatía entre los actores del desarrollo rural, y es vista como algo adecuado y conveniente por prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas a lo largo del estudio. La operación municipalizada del PDR es también percibida por todos los entrevistados como una medida completamente adecuada, aunque limitada.

4.2 Integración y funcionamiento de los Consejos Municipales

8. Después de una primera etapa de operación, la mayoría de los Consejos de los municipios visitados están adecuando sus estructuras en busca de mayor efectividad, están intensificando su operación y los productores y sus organizaciones se están apropiando de ellos.
9. En la mayoría de los casos analizados los Consejos sesionan regularmente, por lo común entre 8 y 12 sesiones anuales, a las que generalmente asisten la mayoría de los miembros. Esto muestra que ya tienen una vida regular y cotidiana.
10. La contratación de los coordinadores municipales (con recursos del PDR a través de PROFEMOR) es un gran acierto y un factor de impulso al proceso, esencial para el fortalecimiento y desarrollo de los Consejos. Sin embargo sus condiciones de trabajo son difíciles ya que sólo están empleados por una parte del año, pasan entre 3 y 5 meses sin empleo y sus salarios llegan con retraso. Por otra parte

reciben capacitación del INCA, la que pese a ser adecuada resulta insuficiente. En este sentido es importante mejorar sus condiciones de trabajo, dotarles mayor estabilidad laboral y brindarles mayor respaldo de capacitación técnica y asesoría.

11. Existe mucha heterogeneidad en cuanto al tamaño y forma de integración de los CMDRS, desde Consejos que son muy pequeños y están formados por los actores más cercanos al Presidente Municipal, hasta Consejos que tienen un exceso de representantes y constituyen organismos demasiado grandes que tienen problemas para lograr *quorum* y reunirse. Lo ideal es lograr una representación lo más amplia posible, pero sin que se hagan inoperantes.
12. Se considera como ideal un Consejo de entre 25 y 40 personas, de las cuales entre 10 y 15 sean representantes gubernamentales, y los demás de los sectores productivos y comunidades rurales del municipio.
13. La combinación de organizaciones y comunidades en la representación no gubernamental, es la mejor fórmula ya que la mayor representatividad de las localidades equilibra la participación de las organizaciones y les obliga a hacer una mayor consulta para la toma de decisiones.
14. Los representantes sociales, de productores y comunidades, aprecian y valoran muy positivamente su participación en los Consejos Municipales, consideran que indudablemente vale la pena la inversión de tiempo y recursos para atender las sesiones del Consejo, que su opinión es cada vez más considerada y se incrementa su participación en las decisiones.
15. En general no existe una efectiva comunicación entre los representantes sociales en el Consejo, y los productores y población rural a la que aquellos representan; es frecuente que los consejeros no informen de las actividades y acuerdos del Consejo, o que sólo lo hagan en niveles muy reducidos. Además de la voluntad de los representantes, una efectiva comunicación con sus representados requiere de apoyo económico, ya que desplazarse, reproducir documentos y difundirlos ocasiona un costo que muchas veces es difícil que lo sufrague por completo el representante.
16. El papel que juega el CMDRS se duplica con el que lleva a cabo el COPLADEMUN, que tiene también un proceso de participación para la discusión y priorización de los recursos del ramo 33, en algunos casos muy intensa y adecuada pero en otros muy poco efectiva. La duplicidad de estos dos órganos de participación y gestión del desarrollo resulta inadecuada e inconveniente para lograr un desarrollo rural integral; por ello se requiere de lineamientos para articular estos dos esfuerzos e integrar en el seno de los municipios la aplicación del ramo 33 con la del PDR de Alianza.
17. A pesar de estar contemplados en la LDRS al igual que los municipales, el impulso que han tenido los Consejos Distritales ha sido mucho menor y se han conformado sólo en algunos estados. Sin embargo estos Consejos tienen gran importancia para el impulso del modelo de descentralización ya que:

- Su escala territorial más amplia que el municipio le permite plantear esquemas de planeación y proyectos estratégicos en un nivel más amplio que muchas veces no es posible hacer desde el nivel municipal.
 - Presentan mayor facilidad para la incorporación de funcionarios de alto nivel de otras dependencias, ya que son menos numerosos y resulta más fácil atenderlos.
 - Constituyen un paraguas que apoya la operación de los Consejos municipales en términos logísticos y estratégicos.
 - Representan un instrumento de gestión de las demandas y reivindicaciones de los municipios que tiene mayor fuerza.
 - Pueden jugar un papel muy importante en la descentralización y fortalecimiento de las instancias técnicas.
 - Son importantes como caja de resonancia y foro de tratamiento y solución de conflictos y problemas.
18. La indefinición respecto de los DDR y CADER debe ser solucionada, porque en la situación actual complica las relaciones entre SAGARPA, el estado y el municipio.
19. Existe falta de claridad en las líneas de mando para la operación de los programas de SAGARPA en el municipio, ya que existen tres instancias cuya delimitación de funciones no esté del todo clara: el Director Municipal dentro de la estructura del municipio, el coordinador municipal contratado con recursos del PDR y el Jefe de CADER. Sin embargo no están claros los límites para el trabajo de cada uno de ellos ni los términos para su interrelación, aunque la mayoría afirman que en la práctica sus funciones están bien definidas.
20. La definición de municipios piloto es una estrategia positiva ya que permite la concentración de recursos, atención y acciones. Sin embargo existe la desventaja de que esos municipios no han sido definidos de manera concertada interinstitucionalmente (ni siquiera intra institucionalmente en SAGARPA), lo que quita efectividad a las acciones que en ello se despliegan.
21. El Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicado en octubre de 2004, restringe la presidencia del CMDRS sólo a funcionarios gubernamentales y establece que la decisión de quien ocupe ese cargo será tomada entre SAGARPA y el gobierno del estado a través de un convenio, lo que limita las posibilidades de mayor protagonismo de los consejeros que representan a los productores y a organizaciones sociales y territoriales. Esa norma no reglamenta la operación más específica de los Consejos, sino que transfiere la determinación de aspectos más particulares a SAGARPA, al establecer que ésta deberá definir las reglas generales para el funcionamiento de los Consejos, mismas que deberá incluir en los convenios con los estados.

4.3 Coordinación con otras instituciones y programas

22. El avance organizativo y operativo de los Consejos tiene el riesgo de una grave frustración debido a lo limitado de la respuesta institucional y de los montos presupuestales que se les asignan. El interés y la intensidad de la participación de los actores sociales depende fuertemente de los logros en la gestión y obtención de recursos de parte del Consejo.
23. Este riesgo está asociado a una queja recurrente sobre la ausencia o insuficiente participación de las instituciones estatales y federales en el Consejo, y la poca disposición para someter los recursos de sus programas a la decisión del Consejo. Por ello, un requisito para el avance y consolidación de los Consejos es que el conjunto de instituciones federales y estatales los reconozcan como los organismos fundamentales de gestión del desarrollo en las zonas rurales, los apoyen y los hagan partícipes de la operación de sus programas.
24. La insuficiente participación de las dependencias federales se debe en parte a la ausencia de una voluntad política federal de alto nivel, que provenga desde el Presidente de la República y oriente al conjunto de programas federales para que se apliquen de manera concertada con los Consejos. Por otra parte se debe al desconocimiento e incompreensión de los diferentes funcionarios que coordinan esos programas, sobre la concepción de la LDRS y los avances que han logrado los Consejos y la municipalización. Finalmente, existen temores y percepciones de riesgos derivados de esta falta de conocimiento e información.

4.4 Planeación Municipal

25. En la mayoría de los municipios que cuentan con un coordinador municipal se han formulado planes de desarrollo, cuya calidad es heterogénea aunque muchos de ellos presentan deficiencias. En general se requiere reforzar la calidad técnica de los planes a fin convertirlos en instrumentos efectivos de planeación. Pese a ello, en muchos casos este esfuerzo es el ejercicio de planificación más avanzado que se ha realizado hasta ahora en el municipio, lo que indica que aunque sean imperfectos y con deficiencias, representan un avance muy importante.
26. El mejoramiento de los planes debe ser llevado a cabo a través de un proceso de evaluación que valore qué tan bien elaborado está el plan, que anualmente verifique los avances en su implementación, y que valore en qué medida las acciones y proyectos implementados en el municipio contribuyen a lograr los objetivos y metas del plan. De esta manera se podría generar un proceso de ajuste y mejora continua de los planes de desarrollo municipal.
27. No existe relación entre los Planes de Desarrollo Rural Sustentable y los Planes de Desarrollo Municipal que los Presidentes Municipales elaboran al principio de su mandato. Esta falta de vinculación es un factor en contra de la planeación integral del desarrollo rural sustentable.

4.5 Municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza

28. Pese a múltiples dificultades y obstáculos, muchos de ellos de carácter circunstancial, el mecanismo operativo para la municipalización del PDR, diseñado y puesto en marcha durante 2004, ha funcionado de manera satisfactoria.
29. Los factores que dificultaron los procesos operativos municipalizados fueron, entre otros:
- La falta de una mayor capacidad técnica en el nivel municipal.
 - Los procesos electorales y de cambios de administraciones (aunque también representan oportunidades).
 - Conflictos entre SAGARPA y el gobierno del estado.
 - La resistencia de funcionarios a ceder atribuciones y posibilidades de influencia en el proceso de autorización de solicitudes.
30. La operación municipalizada de Alianza ha tenido importantes impactos y efectos positivos, entre los que resaltan:
- Estímulo al funcionamiento de los Consejos y a la participación de los representantes de organizaciones y productores.
 - El proceso municipalizado es más eficiente que el procedimiento anterior, ya que opera en menos tiempo al tener que dictaminar un número menor de solicitudes que a nivel estatal.
 - Es también más eficaz porque Alianza llega a más gente y no sólo a unos cuantos que se beneficiaban de manera recurrente. Rompe vicios, sesgos y deformaciones.
 - Resulta mucho más transparente y aún las organizaciones que no logran apoyo para sus solicitudes y proyectos quedan conformes al hacerse públicos los criterios con los que se seleccionan.
 - El proceso quita presión política a las instancias estatales al trasladar las decisiones a los Consejos.
 - Los municipios marginados logran sin duda una mayor cantidad de recursos que con el sistema anterior.
31. Es necesario un esfuerzo mayor y más intenso de capacitación que el que hasta ahora ha recibido. Este esfuerzo debe priorizar los siguientes aspectos:
- Formación de capacidades locales y fortalecimiento de las representaciones sociales en los Consejos.
 - Capacitación a los servidores públicos y los representantes sociales acerca de la filosofía del proceso de municipalización, la LDRS, la estrategia para

fortalecer a los Consejos, planeación democrática y participativa del desarrollo rural y las formas de operación del PDR municipalizado.

- Apoyo de alta calidad técnica a los coordinadores de los Consejos y a los funcionarios municipales, estatales y federales involucrados.
 - Formación de capacidades en los productores y sus organizaciones, especialmente en las de carácter económico.
32. La municipalización del PDR estimuló fuertemente el proceso de conformación y consolidación de los Consejos, principalmente debido al gran estímulo que representó para los representantes sociales y de productores la transferencia de capacidad de decisión al Consejo sobre los recursos del PDR. La apropiación de los Consejos por parte de las organizaciones y los productores, se ve estimulada y reforzada por la transferencia de atribuciones para decidir las formas en las que se ejercen los recursos presupuestales de los programas gubernamentales.
33. La municipalización tiene un impacto muy positivo sobre el entusiasmo y la participación de los productores, ya que es generalizada la percepción de que los apoyos de Alianza eran frecuentemente destinados a grupos privilegiados por la cercanía con los operadores, y que con la municipalización los recursos llegan a la gente que en realidad los necesita y aprovecha, además de que se aplican de manera más transparente y expedita.
34. Existe una diferencia significativa entre las modalidades 1 y 2. En esta última existe una fuerte tendencia a no respetar los acuerdos de los Consejos y continuar la asignación con los criterios anteriores. Además la autorización y trámite de pagos continúan siendo realizados por las instancias estatales, lo que no implica un mayor ahorro de trámites, lo que sí es logrado con la modalidad 1 en la que autoriza el Consejo Municipal y paga la Tesorería Municipal a través de la cuenta mancomunada.
35. Aunque la modalidad 1 represente más trabajo administrativo para los ayuntamientos, es claro que les conviene tener bajo su control el proceso operativo incluido el pago, ya que les permite asegurar que las decisiones del Consejo sean respetadas, lograr mayores inversiones y mejor aplicadas para su municipio, y hacer más eficiente el proceso operativo.
36. Los criterios y reglas que se proporcionan a los Consejos para que los usen en la priorización y aprobación de proyectos, constituyen instrumentos importantes para evitar que los apoyos sean decididos simplemente por votación sin criterios técnicos ni de política de desarrollo rural. Sin embargo es necesario que cada municipio defina criterios para priorizar solicitudes y proyectos, considerando los objetivos, metas y estrategias de los Planes Municipales. Estos planes por tanto deben explicitar con claridad sus principales orientaciones para priorizar y seleccionar solicitudes.
37. Existe una queja constante de falta de claridad y definición precisa de las medidas para impulsar la municipalización, pero sobre todo de la lentitud con la que se instrumentan los procedimientos. Si bien es necesario atenderla, esa queja tal vez

no es muy justificada, ya que el asunto es de suyo muy complejo y es difícil lograr plena claridad desde el principio en un proceso nuevo.

38. La firma mancomunada de cuentas bancarias ocasionó confusión, ya que hubo un cambio de señales a mitad del camino y en varios casos quedaron sólo las firmas del Presidente Municipal y su tesorero.
39. Existe una tendencia a que algunos Presidentes Municipales busquen controlar el Consejo e incluso pretendan utilizar recursos federales sin seguir la normatividad para destinarlos a compromisos particulares. Sin embargo, los candados para que las autoridades de gobierno supervisen el cumplimiento de la normatividad, y el fortalecimiento de las representaciones sociales en los Consejos (representatividad y pluralidad), son mecanismos efectivos para acotar la posibilidad de que los Presidentes hagan un indebido uso de estos Consejos y de los recursos de programas federales.

5. RECOMENDACIONES

1. Llevar a cabo una estrategia para generar una voluntad política del más alto nivel que apoye el proceso y alinee al conjunto de instituciones y programas federales con la filosofía de la construcción de Consejos y la municipalización. Es deseable poner en la agenda del Presidente de la República el tema de los Consejos y la municipalización.
2. Organizar reuniones amplias y plurales con el Presidente en las que participen organizaciones, presidentes municipales, académicos, técnicos, gobernadores y otros funcionarios, en las que:
 - Se presenten, discutan y evalúen los principales logros alcanzados.
 - Se reconozca el acierto de impulsar la formación de Consejos y el proceso de municipalización.
 - Se acuerden y soliciten medidas para consolidarlo, como el alineamiento de otras dependencias y la inclusión del tema en Reglas de Operación de los programas federales.
3. Generar una intensa campaña de información, difusión y promoción entre los funcionarios de SAGARPA, de otras dependencias gubernamentales y entre el público en general, para dar a conocer la filosofía de la propuesta y los avances logrados. Esto permitirá mostrar que los Consejos funcionan y dar certidumbre de que en el esquema municipalizado los programas federales se pueden aplicar eficazmente.
4. Destinar más recursos para intensificar el proceso de capacitación a los actores de los Consejos, especialmente a los representantes de la sociedad, acerca de la filosofía y operación de los Consejos y de la municipalización de Alianza. La

capacitación debe hacer énfasis en la formación de capacidades locales y en el fortalecimiento del peso de las representaciones sociales en los Consejos.

5. Incrementar la gestión con las áreas de SAGARPA y con otras dependencias federales para que efectivamente concurren con sus programas, acciones y presupuestos a fortalecer el proceso de formación y operación de los Consejos, y se lleve a cabo una municipalización mayor de la política de desarrollo rural.
6. Diseñar mecanismos para incentivar a las dependencias federales y estatales a participar en los Consejos Municipales y Distritales.
7. Las dependencias federales, estatales y el municipio deben integrar al principio de cada año un informe por escrito que comunique al CMDRS las acciones, proyectos e inversiones que se realizaron en el municipio en el año anterior y las que se prevé realizar en el año en curso.
8. SAGARPA debe elaborar reglas básicas para el funcionamiento de los Consejos Municipales y distritales, que se incluyan en los convenios con los estados. En estas reglas se deben establecer normas generales orientadas a:
 - Asegurar una adecuada representatividad de organizaciones y de localidades.
 - Definir mecanismos para garantizar la comunicación entre representantes sociales y sus representados.
 - Fortalecer el peso de las representaciones sociales.
 - Incentivar la participación de otras dependencias y programas de gobierno.
9. Impulsar la formación de Consejos Distritales en todo el país. Garantizar que los consejeros municipales sociales tengan una representación directa en el Consejo Distrital, que no este mediada por los funcionarios.
10. Parte de los recursos que se transfieren a los municipios deberían asignarse a los Consejos Distritales con el propósito de que éstos decidan la autorización de un conjunto de proyectos estratégicos y de apoyo al fortalecimiento de cadenas productivas.
11. Para acelerar el proceso de descentralización de los recursos de Alianza, se podrían incrementar los recursos municipalizados del PDR a 70%, destinar un 25% a proyectos para aprobar en el Consejo Distrital, y mantener 5% para proyectos decididos en el estado.
12. Mejorar las condiciones de trabajo de los coordinadores, con contratos que duren todo el año, evaluación y certificación de su trabajo, y posibilidades de continuidad multianual en función de la evaluación de su desempeño.
13. Establecer la obligación de los representantes de informar a sus representados y de presentar en cada sesión del Consejo un acta firmada por quienes participaron en la reunión de información.

14. Otorgar apoyo logístico a los representantes sociales que lo requieran para asistir a las reuniones del Consejo y para que se asegure una mejor comunicación con sus representados.
15. Buscar la coordinación e incluso la fusión en un mismo organismo de los CMDRS y los COPLADEMUN, de modo que este organismo único cumpla formalmente las funciones de ambos. De esta manera será posible elaborar un solo Programa Especial Concurrente Municipal que responda a las estrategias y objetivos comunes establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
16. Llevar a cabo un proceso orientado a incrementar la calidad de los Planes de Desarrollo Rural Sustentable a través de su evaluación, a fin de que se conviertan en instrumentos reales de la gestión del desarrollo. Se deben aprovechar las coyunturas en las que los Presidentes Municipales entrantes tienen que elaborar sus Planes de Desarrollo Municipal Trienal, para que esos planes se alimenten de los Planes de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de que no se dupliquen estos instrumentos de planeación y se conviertan en un instrumento único. El proceso de evaluación anual podría ser llevado a cabo por el coordinador municipal e incluiría los siguientes aspectos:
 - Recopilación, en el primer mes de cada año, de 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 estas acciones y proyectos han contribuido a las estrategias y han logrado avanzar en los objetivos y las metas del Plan de Desarrollo Rural Sustentable.
 - Análisis, evaluación y modificación del Plan, a fin de que mejore su diseño, su calidad técnica y sus posibilidades de convertirse en un instrumento efectivo para orientar el desarrollo local.
 - Elaboración de un conjunto de recomendaciones para que las acciones y proyectos que se lleven a cabo en ese año sean más efectivas en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.
17. Concertar la definición de un conjunto de municipios piloto entre las distintas áreas de SAGARPA y otras dependencias federales (al menos COPLADEMUN, SEMARNAT, Secretaría de Reforma Agraria y Secretaría de Comunicaciones y Transportes), de modo que desarrollen acciones conjuntas y focalizadas, cuyos éxitos podrían generar efecto demostrativo para otros municipios.
18. Diseñar una estrategia de mediano plazo para trasladar al municipio la responsabilidad plena de la operación del Consejo, lo que entre otras cosas implica que los actuales coordinadores municipales deben operar bajo responsabilidad del municipio y no de SAGARPA. Esto busca reducir la dependencia que actualmente tienen los Consejos de SAGARPA.