

NÚMERO 168

MAURICIO MERINO E IGNACIO MACEDO

**La política autista. Crítica a la red de
implementación municipal de la Ley
de Desarrollo Rural Sustentable**

AGOSTO 2005



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Este documento estudia la importancia de las rutinas que se desprenden de los marcos institucionales vigentes en el gobierno municipal mexicano. Su propósito es analizar la red de implementación prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en relación con los procedimientos que ese nuevo marco normativo establece como pautas de comportamiento obligado para los gobiernos municipales y, a la vez, como condición para el éxito de una de sus modalidades de ejecución. Los autores se preguntan si el diseño de esa red de implementación se corresponde con la forma en que los municipios efectivamente afrontan la política de desarrollo rural. Y sobre esa base, tratan de identificar el proceso de ajuste organizacional que hay entre el diseño de esa nueva política y las rutinas previamente adoptadas por los gobiernos municipales. La hipótesis, en términos llanos, es que los gobiernos municipales tienden mucho más a adaptar la nueva política a sus propias rutinas, que a modificar la forma en que actúan como consecuencia de una nueva política federal.

Abstract

This paper is focused on the relevance of routines as a part of the current institutional frameworks in the context of Mexican local governments. Its purpose is to analyze the implementation network considered in the Sustainable Rural Development Law, in relation to the procedures that the new normative framework establishes like guidelines of forced behavior for the municipal governments and, simultaneously, as a condition for success for one of its modalities of execution. The authors look for the implementation network and the real way followed by municipalities to face the Rural Development Policy. In this way, they try to identify the organizational adjustment process that exists among the new policy design and the routines previously adopted by local governments. The hypothesis is that local governments tend to adapt the new policy to their own routines, instead of modify their behavior in relation to the new policy.

Introducción*

Este documento se inscribe en un proyecto de investigación más amplio, que busca estudiar la importancia de las rutinas que se desprenden de los marcos institucionales vigentes en el gobierno municipal mexicano. Su propósito es analizar la red de implementación prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable¹, a la luz de los procedimientos que ese nuevo marco normativo establece como pautas de comportamiento obligado para los gobiernos municipales del país y, a la vez, como condición para el éxito de una de sus modalidades de ejecución. Nos preguntamos si el diseño de esa red de implementación se corresponde con la forma en que los municipios efectivamente afrontan la política de desarrollo rural. Y sobre esa base, tratamos de identificar el proceso de ajuste organizacional que hay entre el diseño de esa nueva política y las rutinas previamente adoptadas por los gobiernos municipales. Nuestra hipótesis, en términos llanos, es que los gobiernos municipales tienden mucho más a adaptar la implementación de las nuevas políticas a sus propias rutinas, que a modificar la forma en que actúan como consecuencia de una nueva política federal.

En otra parte hemos discutido con más amplitud las razones que actúan en contra del proceso de adopción de políticas nuevas, a partir de rutinas de gestión previamente adquiridas.² Las conclusiones más relevantes de ese estudio preliminar se anotan en el inciso siguiente. Pero en este documento quisimos poner a prueba esa interpretación con el caso de una política pública recién diseñada, cuyo principal desafío es pasar de las normas legales a las prácticas cotidianas, justo en el momento en el que los gobiernos municipales deben adoptar o adaptar las nuevas reglas del juego a sus propias rutinas. De ahí que hayamos seleccionado la red de implementación municipal de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en busca de evidencia confiable para comparar las normas establecidas con la forma en que los municipios las han traducido a sus propias modalidades de gestión pública.

En ese sentido, nuestros datos confirman la hipótesis: en efecto, hemos observado que los gobiernos municipales no están siguiendo los procedimientos establecidos en la ley, sino que han optado por la adaptación de la nueva política a las viejas rutinas para, en el mejor de los casos, obtener el mayor provecho posible de los incentivos que esa ley les ofrece. Y también hemos registrado que el diseño original de la política pública se llevó a cabo sin tomar

* Los autores agradecemos la colaboración que nos brindaron Eunice Lerin y Eduardo Villarreal en la recopilación y los primeros análisis que se utilizaron para este documento. Asimismo, agradecemos el invaluable apoyo otorgado por el Lic. Octavio Acosta Arévalo, Director de Capacitación y Profesionalización del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

¹ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

² Cfr. Mauricio Merino, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre los gobiernos municipales de México)*. CIDE, 2005.

en cuenta la existencia previa de esas rutinas. Desde ese punto de vista, el caso que estudiamos ofrece evidencia empírica para sostener la importancia de las rutinas como fuente indispensable en el diseño de nuevas políticas públicas.

Este documento se divide en cuatro secciones: en la primera se resumen los conceptos que han sido desarrollados en momentos anteriores de esta investigación, como herramientas de método para llevar a cabo el análisis que aquí se propone. En la segunda, se describe el marco normativo en el que se apoya la nueva política pública diseñada para el desarrollo rural sustentable y, en particular, las nuevas reglas de procedimiento que habrían de ser adoptadas por los gobiernos municipales para contribuir al éxito de la nueva política pública. De manera particular, esa segunda sección se detiene en la llamada “modalidad municipalizada” de operación del programa Alianza Contigo (antes Alianza para el Campo), de la que se derivan las funciones y las obligaciones que deben cumplir, conforme a la nueva Ley, los gobiernos municipales de México.

En la tercera sección se presentan los resultados del análisis de rutinas de gestión local que realizamos en distintos municipios, mediante dos instrumentos complementarios: de un lado, de entrevistas a profundidad realizadas con distintos actores involucrados en el cumplimiento de esos procedimientos, en cinco municipios considerados como “ejemplares” por los propios funcionarios federales responsables de supervisar la implementación de la nueva política; y de otro, de una encuesta aplicada a los responsables del desarrollo rural en los municipios de Morelos y Zacatecas, seleccionados por su importancia relativa para los objetivos de la política que se estudia. Ambos instrumentos fueron diseñados para, de un lado, confrontar la normatividad formal con las prácticas rutinarias efectivamente llevadas a cabo; y de otro, para observar la atención organizacional que ha merecido la nueva política diseñada. Es decir, para obtener evidencia comparable sobre la forma en que esos gobiernos están afrontando la implementación de la nueva política de desarrollo rural sustentable, conforme a la hipótesis de esta investigación.

Finalmente, en la cuarta sección formulamos un conjunto de consideraciones orientadas hacia la posible corrección de la política pública que nos interesa, a la luz de los resultados de la investigación. Es obvio que esas recomendaciones parten de las mismas premisas planteadas, y abonan a favor de la conveniencia de tomar en cuenta las rutinas de gestión previamente establecidas en el diseño de nuevas políticas públicas. Especialmente, si éstas pretenden obtener resultados o, al menos, evitar desviaciones desde un principio.

I. En busca de las rutinas: sobre el marco teórico utilizado

El marco teórico que se utilizó para esta investigación no contradice la relevancia ni mucho menos la posibilidad de innovar en los procedimientos propios de la administración pública.³ Por el contrario, lo que sostiene es que el proceso de innovación resulta potencialmente más exitoso cuando toma en cuenta las rutinas organizacionales establecidas, para situar en ellas los cambios que se corresponden con los propósitos de una nueva política pública. Y especialmente, cuando esa nueva política supone una red de implementación compleja, obligada a atravesar por distintas agencias y niveles gubernamentales y a incorporar la participación de organizaciones sociales y empresariales de todo cuño. Nuestro punto es que el diseño de una política pública no puede prescindir del análisis de esas rutinas establecidas, pues éstas representan la materia prima de la implementación. En ese sentido, es mucho más probable que la nueva política se modifique o fracase por la tensión que se presenta entre las rutinas establecidas y los nuevos procedimientos, a que éstos logren imponerse en definitiva.

No nos referimos solamente a las limitaciones clásicas observadas por Charles Lindblom, según las cuales el incrementalismo es la vía más rápida para lograr éxitos parciales en la implementación de una nueva política.⁴ En este documento asumimos que los gobiernos municipales actúan como agentes en una red de implementación muy compleja, donde el principal (en este caso el gobierno federal) pretende fijar procedimientos nuevos, sin tomar en cuenta la historia organizacional ni la heterogeneidad de esos agentes. Y asumimos también que la implementación de la nueva política diseñada no es la única obligación que tienen los gobiernos municipales. De modo que éstos se ven forzados, en realidad, a dedicar solamente una parte de su atención organizacional al cumplimiento de la nueva política, a partir de los recursos escasos que están a su alcance. De ahí la tensión entre rutinas y nuevos procedimientos, que lleva a los agentes a adaptar lo que suelen y saben hacer para obtener el mayor provecho posible, más que a adoptar al pie de la letra el conjunto de procedimientos que se supone deben seguir conforme a las nuevas normas establecidas. Y la importancia de esa tensión aumenta en la medida en que la red de implementación de la nueva política depende de la participación disciplinada de un número creciente de agentes involucrados, cada uno de los cuales posee su propio bagaje de rutinas establecidas.

En el estudio previo a este documento, encontramos que los gobiernos municipales de México tienen facultades constitucionales exclusivas, que los orientan de manera predominante hacia los proyectos de desarrollo urbano. Pero también observamos que existen al menos 126 leyes promulgadas por el

³ Cfr. Mauricio Merino, *Op. Cit.*, 2005.

⁴ Lindblom, Charles E. "La ciencia de salir del paso" en Aguilar, Luis F., *La hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed. México, 2000.

Congreso federal, en las que se incluyen distintas facultades y obligaciones que amplían la órbita de actuación de los gobiernos de los municipios a muchos otros ámbitos públicos. En esa revisión, vimos que hay al menos 844 artículos vigentes que mencionan al municipio, de los que se desprenden a su vez más de 150 reglas de operación diseñadas por el gobierno federal, en las que están incluidos los gobiernos municipales a través de muy distintos procedimientos formales. De ahí que esos gobiernos no sólo tiendan a distribuir su atención organizacional de la manera más racional posible conforme a los recursos a su alcance, en función de los incentivos económicos y políticos que determinan su capacidad de actuación, sino que además se vean prácticamente obligados al proceso de adaptación entre rutinas y procedimientos innovadores. Dicho en términos llanos: los gobiernos municipales tienen demasiadas obligaciones, y no cuentan con los medios para cumplir todas y cada una al pie de la letra. De ahí que en realidad seleccionen prioridades e incentivos, de modo más o menos exitoso, a partir de los recursos disponibles y de su historia organizacional. Y de ahí también el título de este trabajo: cuando las políticas públicas se diseñan y pretenden implementarse como si fueran las únicas existentes, el resultado es una especie de autismo atrapado, sin embargo, en las verdaderas rutinas de gestión pública previamente adoptadas por los agentes que participan en ellas.

En este documento, en particular, entendemos por *rutina* una actividad repetida dentro de una organización, que se realiza de manera habitual como una forma asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido. De aquí que *rutina de gestión* sea entendida como una actividad repetida que es ejecutada de manera habitual y que persigue como objetivo cumplir con alguna de las responsabilidades que impone la gestión municipal. Por ejemplo, la expedición de un permiso para vender en la vía pública es una función de la gestión local que, para cumplirse, requiere que sea ejecutado un conjunto de procedimientos como recibir documentos, estudiarlos conforme a una cierta normatividad, recibir pagos, elaborar los permisos, entregarlos, etcétera. Cada uno de esos procedimientos implican por sí mismos la ejecución de un conjunto de acciones más o menos repetidas y más o menos habituales, que persiguen un objetivo determinado. Ese conjunto puede ser estudiado como las rutinas de gestión que interesan a esta investigación.

A su vez, las rutinas de gestión son consecuencia de las obligaciones formales que cada agencia tiene respecto de su gestión, así como del sistema de incentivos (positivos o negativos) para cumplir con esas obligaciones. En ese sentido, es posible identificar un conjunto de rutinas de gestión que se derivan del marco normativo al que se encuentran sujetos los gobiernos municipales, pero hay otras que son el producto de esa selección de incentivos. Es esa combinación la que produce diferencias tan amplias entre agentes distintos, dentro de una misma red de implementación: cada uno actúa conforme a esa mezcla entre obligaciones formales y selección de incentivos, a partir de contextos propios. Por otra parte, hay también rutinas de gestión que no son

determinadas por una norma en particular, sino que responden a la historia organizacional a secas: costumbres y tradiciones de la gestión municipal que han sido adoptadas por los actores locales a lo largo del tiempo.

Así planteadas, las rutinas de gestión son consecuencia de un conjunto de restricciones formales, de un proceso racional de selección de incentivos y de limitaciones informales (costumbres, usos y tradiciones), cuya combinación habla del entorno institucional en el que cada gobierno municipal actúa. Las rutinas importan, además, porque explican la forma en que los gobiernos efectivamente realizan sus tareas cotidianas, así como el grado en que realmente logran internalizar el marco normativo al que se encuentran sujetos; pero también porque su traducción en acciones repetidas y estables, permite interpretar la complejidad de llevar a cabo varias funciones simultáneas en un entorno de recursos limitados.

En el marco teórico ya citado, discutimos con amplitud las corrientes y los autores que convergen en advertir la importancia de esas rutinas. Para los propósitos de este trabajo, vale la pena recuperar siete de esas ideas:

Primero: El desarrollo teórico y práctico derivado del enfoque de política pública ha demostrado, a nuestro juicio de modo contundente, que la implementación de un programa puede contradecir su diseño, aun cuando ambos sean correctos. La experiencia acumulada en esta materia demuestra que lo más relevante para asegurar que una política se cumpla no es agregar normas y procedimientos de manera indiscriminada (reglamentos, manuales, guías), sino reducir los puntos decisorios y evitar la desviación de los fines por la multiplicación de los intereses en juego. Las mejores prácticas demuestran que la fórmula es: mientras más sencillo, mejor.⁵

Segundo: Ese mismo desarrollo teórico y práctico demuestra que la mejor implementación de una política que involucra a distintos actores (como en este caso, a los gobiernos municipales), radica en tomar en cuenta las rutinas que esos actores realizan, para adaptar la política a ellas y no, por el contrario, intentar que solamente a través de normas externas, instrucciones superiores y capacitación constante sean los actores los que se adecuen a las órdenes giradas para cumplir la política pública.⁶ La fórmula en ese sentido es: adaptar la política a las rutinas, para que las rutinas adopten la política diseñada.

⁵ En ese sentido, Pressman y Wildavsky han expresado: "La experiencia cobrada con las innumerables etapas de la implementación de programas, indica que es muy deseable la sencillez de las políticas. Cuanto menos sean las etapas por las que se pase para llevar a cabo un programa, menos serán las oportunidades de desastre. Cuanto más directamente apunte una política a su objetivo, menos serán las decisiones que tengan que adoptarse para su realización final y mayor la probabilidad de que se implemente." Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México 1998, p. 244.

⁶ DiMaggio y Powell comentan al respecto que "...el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado de trabajo, escuelas, Estados y corporaciones. La calidad constante y repetitiva de mucha de la vida organizada puede explicarse no simplemente en relación con actores individuales maximizadores, sino más bien con un planteamiento que localiza la persistencia de las prácticas tanto en su calidad dada por sentado como en su reproducción en estructura que en cierta medida se sostienen así mismas." DiMaggio, Paul y Powell, Walter. Introducción. En

Tercero: Es posible que una política pública sea impuesta a través de incentivos directos, como la transferencia de recursos. Pero la evidencia empírica demuestra que una vez retirados los incentivos, la política tiende a perderse. En cambio, las políticas que se implantan en las rutinas ya establecidas tienen mayores probabilidades de permanecer, aunque los incentivos originales desaparezcan. La primera impresión de que una política se cumple porque hay dinero suficiente suele ser falsa: cuando el dinero se acaba, los objetivos originales se pierden. De ahí la importancia de tomar en cuenta lo que los actores realmente hacen, para colocar la implementación en eso que hacen.⁷

Cuarto: Aunque hay una tendencia a considerar que las políticas que generan grandes consensos entre muchos actores son mejores, lo cierto es que mientras más actores participan de una política más probabilidades hay de que sus intereses se contradigan, y de que la política pública se desvíe de sus fines.⁸ La legitimación pública de una política bien hecha está más en sus resultados y en la transparencia de sus procesos, que en el número de personas que participan en su red de implementación.

Quinto: Aunque es común depositar grandes cuotas de confianza en las reglas formales que determinan una política pública, las reglas informales suelen ser tanto o más importantes que las escritas. De ahí que reconocer y comprender las limitaciones no escritas sea tanto o más relevante para el éxito de una política pública que redactar nuevas normas.⁹ En ese sentido, la

DiMaggio, Paul y Powell (Compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999. p 43.

Desde mirador de la Nueva Gerencia Pública (NGP) Michael Barzelay también ha incorporado el tema de las rutinas, sin embargo, lo ha hecho respecto a la reelaboración de rutinas y culturas organizacionales orientadas a la fase de implementación de una política. Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE. México. 1998.

⁷ Desde la perspectiva institucionalista, Jorge Javier Romero nos dice que "...las rutinas establecidas culturalmente, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores, le impone al cambio institucional, desde el punto de vista del institucionalismo que acepta la elección racional, un carácter fundamentalmente incremental, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, la nuevas reglas del juego, acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes...". Romero, Jorge Javier. Estudio introductorio. en DiMaggio, Paul y Powell (Compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE. México. 1999. p 26

Para generar cambios organizacionales, no basta con la inclusión de incentivos, al respecto David Arellano establece que el "cambio" es un proceso más que una decisión racional, concretamente nos dice que es "una dinámica de relaciones entre actores que se gestan y evolucionan en el tiempo donde son los diversos movimientos entre agentes y estructuras los que en realidad van generando nuevas dinámicas organizacionales". Arellano, David. "Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional". En, Arellano, David, *et al. Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Angel Porrua-CIDE, México, 2000.

⁸ Conviene tener presente a Crozier, Michel. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, University of Chicago Press, Estados Unidos, 1980. También se recomienda consultar DiMaggio, Paul. "Interest agency in institutional theory". En. L. Zucker. *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge. MA, Ballinger, 1991.

⁹ El neoinstitucionalismo económico a través de North tiene presente la importancia de las limitaciones informales dentro de los marcos decisorios, al respecto establece que "en nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de

normatividad nueva puede llegar a implantarse, pero es más rápido y más eficiente tomar en cuenta las reglas organizacionales que funcionan de hecho, siempre que éstas no produzcan conductas ilícitas. Inventar una política también significa reconocer claramente lo que ya se hace.

Sexto: La implementación de una política pública puede complicarse más si se omite el factor tiempo: mientras más normas nuevas y más actores involucrados, más tiempo se agrega al proceso de adaptación de la política diseñada. No importa qué tan bien se hayan formulado los planes, lo cierto es que la complejidad de una política nueva obliga a un proceso de adopción y adecuación que toma tiempo. La fórmula es que mientras más compleja sea una política, más tiempo requerirá para llevarla a cabo, aun con la mejor voluntad y los mejores recursos.¹⁰

Séptimo: Ante la acumulación de distintas políticas públicas en una misma agencia, y ante la multiplicación y aun contradicción entre los procedimientos derivados de esas políticas, los gobiernos optan por otorgar distintos niveles de atención organizacional a cada una de ellas, a partir de sus propias rutinas. El resultado es un proceso de adaptación diferenciado en cada una de esas agencias, que a su vez se desprende de la selección de incentivos efectivamente disponibles.¹¹

comportamiento y convenciones. Abajo de estas limitaciones informales se encuentran las reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias.

El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constitucionales impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes". Noth, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México. 1995. p. 54.

¹⁰ Pressman en *Op. Cit.* p.212. Enrique Cabrero provee un ejemplo claro en el contexto de los gobiernos locales, al señalar que el proceso de política pública suele ser compactado en tiempo y espacio. En el caso particular de la fase de implementación nos dice que "la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones, es decir, una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual si bien evita un desdoblamiento complicado, burocrático y lento de las decisiones, genera ciertos riesgos al operar acciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación". Esto genera que los gobiernos locales traten de "salir del paso" en términos de Lindblom. Cabrero, Enrique (Coordinador), "La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria". *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*. Miguel Angel Porrúa-CIDE. México. 2003.

¹¹ En este sentido Herbert Simon fue pionero en defender la idea de que existen limitaciones tanto de información como de capacidad para analizar las diversas opciones que se presentan en los individuos y organizaciones en el proceso de toma de decisiones, en particular, observa que el comportamiento de los cuerpos administrativos se ven forzados a tomar decisiones subóptimas como consecuencia de esas limitantes. Simon, Herbert. *Administrative Behavior*, 4a edición, Free Press, Estados Unidos, 1997.

En el contexto de nuestro estudio, podemos decir que estas decisiones subóptimas van íntimamente relacionadas con las rutinas previamente establecidas dentro de una estructura administrativa. Nuevamente es importante hacer referencia al concepto de *incrementalismo* de Lindblom, quien en "la ciencia del salir del paso" revela que una forma de abordar los problemas públicos es a través un análisis adaptativo de las condiciones (modelo de comparaciones limitadas sucesivas) para afrontar los problemas en tiempo y forma sin caer en la ilusión de llegar a conseguir soluciones óptimas (modelo racional-exhaustivo) que difícilmente es eficiente para resolver un problema público. Lindblom, *Op. Cit.* p. 201.

En el contexto de la Nueva Gerencia Pública (NGP) se sugiere revisar los trabajos de Hood y Jackson respecto a la influencia de la corriente gerencialista –como argumento– sobre la toma de decisiones gubernamentales. Hood, Christopher y Jackson, Michael. *Administrative Argument*. Aldershot, Hants, Dartmouth. 1991.

A partir de esas premisas, en las siguientes dos secciones haremos un análisis normativo de los procedimientos destinados a los gobiernos municipales, que se desprenden de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y sus normas reglamentarias. Y en particular, las que han sido diseñadas en el marco del programa Alianza Contigo, que intenta adecuarse a los lineamientos establecidos por dicha ley.

II. Marco normativo de la gestión local: la visión rural

a) Sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (en adelante LDRS) es, quizás, uno de los mejores ejemplos disponibles para estudiar una red de implementación compleja, que persigue propósitos muy ambiciosos. Se trata de la norma en la que se define y concreta prácticamente toda la visión del Estado mexicano en relación con el desarrollo del medio rural. Reglamentaria de la fracción XX del Artículo 27 constitucional, la ley quiere promover el desarrollo rural sustentable en el país, pero también propiciar un medio ambiente adecuado (entendido éste como un derecho constitucional), y además garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad.¹²

De modo explícito, la LDRS define al desarrollo rural sustentable como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”. Y establece, en el mismo sentido, que el desarrollo rural sustentable “incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el Artículo 26 de la Constitución”.

La LDRS define también los propósitos que se derivan de ella, en términos de un proceso de transformación social y económica, que pone el acento en

¹² La fracción XX del Artículo 27 constitucional dice, a la letra: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”. La propia definición del objeto de la ley agrega, además, la referencia explícita al Párrafo 4° del Artículo 4° constitucional, relativo al derecho a un medio ambiente adecuado, así como al Artículo 25 constitucional que establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, y la concurrencia de los sectores público, social y privado en el crecimiento económico y en la distribución justa de la riqueza. En el mismo sentido, se señala también el Artículo 26 constitucional, en el que se plasman los principios del sistema nacional de planeación democrática.

“las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural”. Es decir, es una norma que desde una visión general situada en la calidad de vida, quiere integrar y articular las actividades emprendidas por diferentes órganos de gobierno y la sociedad en una sola estrategia de conjunto. Se trata, en consecuencia, de una norma que propone una política pública específicamente destinada a articular, con coherencia, la acción gubernamental y la participación de la sociedad con el objetivo de mejorar el desarrollo humano de los habitantes del campo mexicano. El sentido último de la ley es ordenar la acción pública, tanto del Estado como de los agentes sociales involucrados en el medio rural, en un esfuerzo común destinado a incrementar las condiciones materiales de existencia en el medio rural.

Esta norma quiere “promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural”. Quiere también corregir disparidades de desarrollo regional, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación, fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, y valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional. De ahí que resulte por lo menos difícil encontrar un mejor ejemplo de una norma jurídica con propósitos tan ambiciosos y una complejidad de implementación equivalente.

Con el propósito de articular y coordinar las distintas aportaciones de los órganos de gobierno y de los agentes sociales involucrados en su cumplimiento, la LDRS crea cinco órganos colegiados con distintos niveles de integración y responsabilidad. Por separado, son los siguientes:

- a) Una Comisión Intersecretarial, pensada para asegurar que “la gestión pública que se realice para cumplir esta ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable”, integrada de manera permanente por los titulares de nueve secretarías de Estado: la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la preside; la de Economía; la de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la de Hacienda y Crédito Público; la de Comunicaciones y Transportes; la de Salud; la de Desarrollo Social; la de Reforma Agraria; y la de Educación Pública. En esa comisión, además, podrán participar “las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate”.
- b) Un Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, como una instancia consultiva del gobierno federal, que se integra con los miembros de la Comisión Intersecretarial y “con representantes (acreditados) de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama

- de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, de acuerdo a los temas a tratar”. Su propósito: emitir opiniones y coordinar las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados en los programas, acciones y normas relacionadas tanto con el Programa Especial Concurrente (del que nos ocuparemos más adelante), como de los sistemas contemplados en la propia LDRS.
- c) Consejos estatales para el desarrollo rural sustentable, homologados al Consejo Mexicano, que se desprenden de convenios de coordinación suscritos entre la SAGARPA y las entidades federativas. Estos consejos serán “instancias para la participación de los productores y demás agentes de las sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable” conforme a los principios de la LDRS. Los consejos estatales “podrán” ser presididos por los gobernadores de los estados, y serán miembros permanentes “los representantes de las dependencias estatales que los gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los distritos de desarrollo rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.
 - d) Consejos distritales para el desarrollo rural sustentable, entendidos como la instancia de coordinación y concertación vinculada a la unidad administrativa y territorial básica establecida por la LDRS, cuyos miembros son “los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano. Y:
 - e) Consejos municipales para el desarrollo rural sustentable, cuyos miembros serán “los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial; los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.

De acuerdo con la LDRS, “la organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales, se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia”. Lo que significa, en la práctica, que los gobiernos de los municipios han de participar sobre la base de los convenios suscritos entre la federación y los estados, y en apego a las normas estatutarias que se desprendan de esos convenios. En la lógica de “escala” que se plantea para el cumplimiento de la LDRS, los municipios aparecen como la parte inferior de una compleja cadena de participación que desemboca, al final, en las decisiones tomadas por la Comisión Intersecretarial. En este sentido, conviene subrayar que esta línea de colaboración prevista en la ley supone, en principio, que los distintos actores involucrados con el desarrollo rural sustentable han de encontrar en los distintos consejos la instancia adecuada para definir prioridades y elaborar planes puntuales de acción. Pero ese papel no es decisivo: los consejos están llamados a jugar un rol de asistencia y consulta: están definidos para que la participación tenga un espacio institucional. No les corresponde tomar decisiones vinculantes con la asignación de recursos presupuestarios ni tampoco operar directamente los proyectos aprobados. Y como veremos en el inciso siguiente, esa asignación de roles institucionales no sólo determina su funcionamiento normativo interno, sino que indica el papel que les corresponde desempeñar a los gobiernos municipales en particular.

Conviene observar, por otra parte, que la LDRS prevé que su cumplimiento se llevará a cabo a través de nueve sistemas y seis servicios especializados, cuya operación estará a cargo de las distintas estructuras administrativas de la Comisión Intersecretarial,¹³ y cuyos rasgos normativos están descritos con amplitud en el cuerpo de la propia ley. A pesar de que la operación de sistemas y servicios son responsabilidad del Ejecutivo federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios pueden, sin embargo, asumir responsabilidades concretas en la medida en que así se prevea en los convenios

¹³ De acuerdo con el Artículo 22 de la LDRS, los sistemas son: 1) Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; 2) Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; 3) Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural; 4) Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales; 5) Sistema Nacional de Bienestar Social Rural; 6) Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; 7) Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; 8) Sistema Nacional de Financiamiento Rural; 9) Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable (apoyos, compensaciones y pagos directos al productor, equipamiento rural, reconversión productiva y tecnológica, apoyos a la comercialización agropecuaria, asistencia técnica, apoyos y compensaciones por servicios ambientales, estímulos fiscales y recursos del ramo 33 para el desarrollo rural integral establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, finanzas rurales, apoyos convergentes por contingencias y todos los necesarios para la aplicación del Programa Especial Concurrente).

Por su parte, los servicios especializados son: 1) Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento; 2) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; 3) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; 4) Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural; 5) Servicio Nacional del Registro Agropecuario; y 6) Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.

de coordinación correspondientes. No obstante, la LDRS es clara en la determinación de que “la base de la organización territorial y administrativa”, para cumplir el Programa Especial Concurrente y todos los programas sectoriales que de él se deriven, no es el municipio, sino el distrito de desarrollo rural. De hecho, esa unidad básica ha de ser tomada como referencia para establecer el modo en que se realizarán los programas convenidos con los gobiernos estatales y municipales, así como los concertados con las organizaciones de productores y con los sectores social y privado. Los distritos de desarrollo rural representan, en ese sentido, la forma en que el Ejecutivo federal materializa su actuación en el sector rural, dentro del territorio nacional. Y en consecuencia, simboliza también la adopción de una “administración de campo” del gobierno federal para el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución y la LDRS le otorgan en esa materia. Esta puntualización es relevante, por lo demás, en tanto que no sólo constituye una división territorial diferente de la que marcan las fronteras municipales, sino que fija una división de funciones y competencias que parte invariablemente del mirador y de las responsabilidades asignadas al ámbito federal. En esa lógica, los gobiernos estatales y municipales han de participar en el desarrollo rural del país, pero en ningún caso son los responsables directos de hacerlo posible. En ese sentido, es muy importante tener presente que la LDRS no modificó la tendencia que se estableció desde la promulgación de la Constitución de 1917, cuando el gobierno nacional asumió el control de la propiedad y la dirección del desarrollo agropecuario. Estados y municipios aparecen, en la nueva legislación, como instancias que participan pero no deciden.

Con todo, la propia LDRS establece que los distritos de desarrollo rural “coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los consejos municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del desarrollo rural sustentable”. Y señala, además, que en cada distrito habrá un consejo distrital formado por representantes de los consejos municipales.

De acuerdo con la ley, los distritos de desarrollo rural tendrán un órgano colegiado de dirección, en el que “participarán la Secretaría, las dependencias y entidades competentes, los gobiernos de las entidades federativas y municipales que correspondan, así como la representación de los productores y organizaciones de los sectores social y privado de la demarcación, integrada por un representante por rama de producción y por cada consejo municipal, en la forma que determine el reglamento de los mismos”. Los distritos, sin embargo, contarán también con una unidad administrativa “integrada conjuntamente por la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas”, conforme a los convenios que se suscriban con cada una de ellas y sobre la base de un Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural, diseñado por el

gobierno federal. Así entendidos, los distritos están dotados de las funciones y competencias necesarias para ser en definitiva la instancia operativa básica de la LDRS, mientras que los gobiernos municipales son concebidos siempre como instancias de apoyo para cumplir los propósitos que se desprenden de la legislación federal, en el marco de los convenios suscritos con las entidades federativas.

En suma, la LDRS es el continente de una política pública que busca la acción orquestada de prácticamente todas las instancias que mantienen un vínculo con el desarrollo rural del país. Pero es también una ley que atribuye la responsabilidad de la implementación, de manera inequívoca, al propio gobierno federal. El diseño de la norma habla de distintas instancias de participación organizadas y de diferentes niveles de colaboración, conforme a los sistemas y servicios que contempla. Y desde luego incorpora la variable del federalismo participativo como uno de los instrumentos privilegiados para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, esa organización está ceñida por el control que ejerce el gobierno federal en todas y cada una de las instancias decisorias de la red de implementación. Y es en este marco que debe apreciarse el papel que se asigna en ella a los gobiernos municipales.

b) Los gobiernos municipales en la estrategia de desarrollo rural sustentable.

Conforme a la LDRS, la Comisión Intersecretarial tiene la obligación de proponer al Ejecutivo federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (en adelante, PEC), que “comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”. Este programa, pensado para traducir la norma jurídica en acción pública, ha de considerar tanto las propuestas del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, como los compromisos asumidos con las entidades federativas y los municipios en cada uno de los convenios suscritos en el marco de la ley. El PEC, además, debe contar con mecanismos para evaluar y dar seguimiento a su aplicación.

El PEC es, en ese sentido, el principal instrumento de planeación destinado al desarrollo rural sustentable. Pero por la propia complejidad de la norma que le da existencia, ese programa no sólo está destinado a cumplir con objetivos vinculados a la producción rural, sino que sostiene también una visión integral del desarrollo rural. Conforme a la LDRS, sus propósitos son tan amplios como:

- 1) las actividades económicas de la sociedad rural;
- 2) la educación para el desarrollo rural sustentable;

- 3) la salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;
- 4) la planeación familiar;
- 5) la vivienda para el desarrollo rural sustentable;
- 6) la infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- 7) el combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;
- 8) la política de población para el desarrollo rural sustentable;
- 9) el cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
- 10) la equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección a grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
- 11) el impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y el combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;
- 12) el impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la nación;
- 13) la seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;
- 14) la promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- 15) la protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
- 16) el impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre;
- 17) el impulso a los programas orientados a la paz social; y
- 18) todas las demás que determine, conforme a la propia ley, el Ejecutivo federal.

La amplitud de esa visión se desprende en buena medida de las distintas capacidades que tiene el gobierno federal para actuar en todos esos frentes, a través de sus propias estructuras administrativas. No obstante, esas capacidades son mucho más limitadas en los ámbitos de los gobiernos locales. De ahí que haya una clara diferencia entre los instrumentos empleados por el gobierno nacional para respaldar la política que se deriva de la LDRS y las posibilidades de acción de los estados y los municipios en esa misma materia. Si

el primero observa el desarrollo rural sustentable como el producto de la acción orquestada de los distintos actores que participan tanto en la Comisión Intersecretarial como en el Consejo Mexicano, los segundos son vistos como agentes de apoyo para multiplicar las oportunidades de cumplir los propósitos del programa, en relación con las políticas y con los procedimientos específicamente diseñados para cada uno de los rubros que cubre. En este sentido, las tareas emprendidas por los gobiernos municipales, en particular, no pueden entenderse como acciones autónomas, desvinculadas del marco normativo en el que se plasma la política de desarrollo rural, sino como partes de una estrategia que rebasa tanto su ámbito de actuación formal como su propio territorio. Y de ahí la importancia que cobra la secuencia de procedimientos y rutinas establecidos por las distintas normas que concurren para hacer posible el cumplimiento de esta política.

Si bien la LDRS determina el marco normativo de origen, de su propio contenido se desprende el resto de los instrumentos reglamentarios que fijan, en conjunto, las distintas atribuciones y obligaciones a las que debe ceñirse la colaboración que se espera de las instancias municipales. Se trata de siete instrumentos complementarios (la propia LDRS, el PEC, las Reglas de Operación de Alianza Contigo, los convenios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural sustentable y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable), cuya correcta articulación determinaría, de cumplirse puntualmente, la calidad de la colaboración esperada de las instancias municipales. Y de ahí la importancia de este segundo nivel de análisis, cuyos datos específicos se muestran de manera extensa en el Anexo 1.

Ese conjunto normativo establece cada uno de los niveles de participación entre las distintas instancias que han de coordinarse para promover el desarrollo rural en México. Se trata de una red que integra organismos y métodos de colaboración tanto horizontales como verticales. De un lado, los sistemas y los servicios nacionales contemplados en la LDRS cuentan con mecanismos de gestión, cuyas opiniones desembocan en las decisiones tomadas por la Comisión Intersecretarial, ejecutadas a través de la estructura nacional de la SAGARPA. Ese plano horizontal, en el que distintos comités y fideicomisos concurren con propuestas específicas de acuerdo con la rama de actividad que atienden, forma en conjunto la vía de "Ejecución Nacional" de la política pública, mediante la cual se asignan fondos para respaldar proyectos convenidos con grandes organizaciones de productores, o bien negociados como prioridades especiales con gobiernos estatales o relativos a proyectos integrales concebidos como prioridades nacionales. Se trata de una vía de ejecución central, cuyas decisiones no están condicionadas a la participación de la red de organizaciones y consejos que constituye la red vertical de implementación de la política. Esta, en cambio, es denominada como "Ejecución federalizada", y

se apoya en una fórmula de asignación de recursos federales a las entidades federativas, con la que se constituye el fondo asignable a los proyectos presentados por la operación de esta segunda red.¹⁴

Es en esta segunda forma de operación de los recursos destinados a cumplir con la política de desarrollo rural sustentable donde participan los gobiernos municipales. Pero en el entendido de que, para acceder al respaldo de los recursos federales finalmente asignados conforme a la fórmula empleada, los proyectos presentados no sólo deben cumplir puntualmente con la normatividad establecida por las reglas de operación de la política, sino ser aceptados por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, que es el órgano auxiliar de carácter técnico de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable. En ellos convergen las distintas propuestas presentadas a través de la red vertical de operación de la política pública y de ellos parten, a su vez, las decisiones finales sobre el destino que tendrán los fondos finalmente autorizados.

C U A D R O 3

NORMAS DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL, APLICABLES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

EXPRESIÓN NORMATIVA	ARTÍCULOS
ATRIBUCIONES DIRECTAS	3
ATRIBUCIONES INDIRECTAS	32
OBLIGACIONES DIRECTAS	10
OBLIGACIONES INDIRECTAS	23
PROHIBICIONES	
CONVENIOS	6
OTROS	28
TOTAL	102

Fuente: Elaboración propia, a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

¹⁴ La “Fórmula de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza Contigo” se publica en el diario oficial de la Federación. En ella se incluyen parámetros relativos a las asignaciones previas para los programas de desarrollo rural, de agricultura y de ganadería, así como un factor de corrección que premia la eficiencia y la participación de los estados en el conjunto de los programas autorizados. Entre los criterios empleados en el primer rubro de la fórmula destacan la población en comunidades menores de 2 mil 500 habitantes; el porcentaje que representa el número de unidades de producción rural por entidad; y el porcentaje que representa la población indígena de la entidad. En el segundo, se incluyen las hectáreas de riego sembradas dos años antes, respecto el total nacional; las hectáreas sembradas de temporal, para el mismo periodo; y el valor de la producción agrícola respecto el total nacional. En el tercer rubro, se toma en cuenta el valor de la producción pecuaria registrada dos años antes (excepto animales en pie), respecto el total nacional y el inventario ganadero respecto el nacional. Finalmente, la corrección de los datos anteriores se realiza a través de la relación del presupuesto estatal convenido el año anterior, respecto el presupuesto federal asignado, así como el avance en el ejercicio del presupuesto finalmente asignado.

Como se muestra en el cuadro 3, en ese segundo conjunto normativo –de ejecución federalizada– se menciona al gobierno municipal en 102 artículos, de los que se derivan 35 atribuciones y 33 obligaciones, además de 6 responsabilidades que tendrían que ser asumidas por los municipios, vinculadas con los convenios suscritos entre los gobiernos de los estados y la federación. En términos funcionales, sin embargo, esas obligaciones y atribuciones pueden dividirse entre las 31 funciones que están directamente asociadas al cumplimiento del programa Alianza Contigo, y que se desprenden de la LDRS, los estatutos de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable y los convenios de coordinación; y las 30 restantes que se refieren a los demás programas contemplados dentro de la estrategia general de desarrollo rural sustentable.

C U A D R O 4

FUNCIONES ASIGNADAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

FUNCIONES RELACIONADAS CON:	NO. DE FUNCIONES
LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL	5
LA PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES	4
LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS	22
TOTAL	31

Fuente: Elaboración propia, a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

Desde este mirador, hay cinco funciones que los gobiernos municipales deben desarrollar como parte de los distintos consejos de desarrollo rural sustentable, cuatro que se relacionan directamente con la tarea de promover y coadyuvar en la participación de los productores que actúan dentro de las fronteras municipales y 22 más vinculadas con la gestión de los programas que forman parte de esta política pública. En términos llanos, del análisis de ese conjunto de normas se desprende que los gobiernos municipales:

- a) Deben colaborar en la estrategia de desarrollo rural sustentable como miembros activos de los distintos cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política establecida. Es decir: deben integrar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable, para estar en condiciones de hacerse representar en el consejo distrital y en el órgano de gobierno del distrito de desarrollo rural que les corresponda.
- b) Deben participar en la planeación del desarrollo rural sustentable, a través del programa municipal correspondiente, que a su vez ha de derivarse de las deliberaciones propias del consejo municipal.

- c) Deben establecer mecanismos de colaboración y retroalimentación entre los consejos municipales, los distritales y el consejo estatal de desarrollo rural sustentable.
- d) Deben promover de manera activa la participación de los productores del campo en la estrategia de desarrollo rural sustentable.
- e) Deben articular los planteamientos, los apoyos y las solicitudes de los productores del municipio, asumiendo el liderazgo de la promoción como interlocutores válidos entre los productores y las instancias decisorias de la política.
- f) Deben respaldar y contribuir a la organización de los productores del municipio, elaborando un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, y brindando a los productores el apoyo necesario para formar parte de ese padrón y de las deliberaciones colegiadas en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable.
- g) Deben aportar recursos, en la medida de sus posibilidades, para contribuir al cumplimiento de la política dentro de los convenios suscritos con los gobiernos de los estados.
- h) Deben establecer procedimientos internos para verificar la documentación e información que se vincule con las solicitudes de apoyo presentadas por los productores del municipio, e integrar expedientes para validarse por los consejos municipales.
- i) Deben establecer procedimientos de archivo y comunicación formal con las instancias establecidas por esta política, en relación con los proyectos y con las organizaciones y sujetos apoyados efectivamente por alguno de los programas contemplados en los convenios.
- j) Deben seguir procedimientos rutinarios específicos para contribuir a la administración eficiente y transparente de los apoyos otorgados, conforme a las normas fijadas para la implementación de la política.

De acuerdo con las distintas normas fijadas por los poderes federales, los gobiernos municipales que cumplan con ese decálogo funcional pueden participar de modo directo en la estrategia de desarrollo rural sustentable dentro de sus municipios. Es decir, pueden promover de modo activo las iniciativas de los sujetos y de los productores organizados en ese municipio, si: 1) han logrado integrar el Consejo Municipal de desarrollo rural sustentable; 2) si cuentan con un plan y un programa de presupuesto validado también por el Consejo Municipal; 3) si cuentan con un área responsable del desarrollo rural sustentable en el municipio, cuyo titular haya sido avalado por el Consejo Municipal; 4) si cuentan con un mecanismo para identificar organizaciones de productores, y para promover su participación en la estrategia de desarrollo rural; y 5) si se han establecido procedimientos puntuales para administrar y

registrar las solicitudes de los ciudadanos que se atienden bajo la figura del Consejo Municipal.

En esos casos, los manuales de operación municipalizada elaborados por la SAGARPA determinan (como se indica en el Cuadro 5) que los municipios han de materializar esa participación activa en el cumplimiento de la política a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios. En el Anexo 1 de esta investigación se desglosan esos procedimientos específicos. Pero es necesario subrayar, desde luego, que su cumplimiento no sólo está vinculado directamente con las responsabilidades que habrían de asumir los municipios en caso de decidir incorporarse de lleno como parte activa de la red de implementación de esta política, sino que de hecho ese conjunto de procedimientos representa la forma en que las distintas funciones señaladas antes podrían concretarse y verificarse en la práctica. De ahí su relevancia para los propósitos de esta investigación.

C U A D R O 5

ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN SEGUIR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.

ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS IDENTIFICADOS	
ACCIONES ÚNICAS	6
PROCEDIMIENTOS DECISORIOS	30
PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS	71
TOTAL	107

Fuente: Elaboración propia, a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

En contraste, el resto de las funciones que los distintos instrumentos normativos le otorgan a los gobiernos municipales en materia de desarrollo rural sustentable no tiene una traducción funcional que a su vez pueda verificarse mediante procedimientos decisorios o rutinarios específicos. Las 30 funciones que se han detectado en ese conjunto normativo se refieren a distintas formas genéricas de colaboración de las instancias municipales, con los propósitos más amplios establecidos en la LDRS. Como podemos ver, se trata de funciones tan amplias como de difícil cumplimiento y verificación prácticas. De ese otro grupo de funciones se desprende que los municipios:

- a) Deben contribuir a la programación municipal del desarrollo rural sustentable, a través de sus propios medios.
- b) Deben participar en los comités de "sistema-producto" y en las distintas instancias abiertas para conocer su opinión y sus propuestas en relación con el desarrollo rural sustentable.

- c) Deben promover y fomentar la organización de los productores, su asistencia técnica y su capacitación, para contribuir a la construcción de capital social en el campo mexicano.
- d) Deben fomentar el uso del suelo más pertinente para el cuidado del medio ambiente, apoyar a los productores en zonas de reconversión y luchar contra la desertificación y degradación de los recursos naturales.
- e) Deben participar en la integración del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
- f) Deben elaborar un catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, para elevarlo a través del consejo municipal a las instancias superiores de decisión y, en el mismo sentido, deben colaborar en la estrategia general de educación cívica y promoción de la cultura de la legalidad.
- g) Deben participar en la detección de necesidades de profilaxis en salud, en brigadas móviles para la atención de enfermedades endémicas o contra epidemias, y deben colaborar en las estrategias nacionales de protección civil.
- h) Deben contribuir a fomentar las políticas de población en el medio rural, confirmando que éstas se lleven a cabo con respeto a la dignidad de las personas y de las familias.
- i) Deben participar en la definición y seguimiento de programas orientados al bienestar social en zonas marginadas de la población rural
- j) Deben participar en los programas, sistemas y servicios derivados de la LDRS, en tanto que así se prevea en los convenios de colaboración respectivos.

No obstante su amplitud, el rasgo general de este segundo grupo de funciones está en su carácter volitivo. A diferencia de las que se vinculan directamente con el programa Alianza Contigo, que se traducen es una estrategia que busca fijar procedimientos puntuales a través de los cuales puede verificarse su cumplimiento, en el resto de las funciones en las que se menciona la participación de los municipios respecto la estrategia para el desarrollo rural sustentable no hay instrumentos de administración pública específicamente diseñados para producir incentivos que hagan posible una participación activa de los gobiernos municipales. En la práctica, el nivel de compromiso y la calidad de la participación en este otro conjunto se apoyan exclusivamente en los procesos de deliberación que se desarrollen dentro de los consejos municipales, así como en las posibilidades técnicas, presupuestarias y humanas de cada uno de los municipios en particular. De hecho, los verbos que se utilizan en la redacción de este segundo grupo de normas es elocuente de esa forma de interpretar la colaboración de los municipios: coadyuvar,

fomentar, contribuir, apoyar, participar. En ningún caso se trata de obligaciones directamente asignadas a esa instancia, ni tampoco de la definición de instrumentos a través de los cuales se verifique una mayor cuota de responsabilidad con el cumplimiento de la política, en ese nivel. De ahí que la única posibilidad de investigar la contribución efectiva de los gobiernos municipales con el resto de la política sea a través de las tareas directamente emprendidas por los consejos municipales. Si en el primer caso existen procedimientos concretos y verificables diseñados desde la federación, que eventualmente habrían de convertirse en rutinas de gestión dentro de los gobiernos locales, en éste los procedimientos tendrían que derivarse de la propia decisión de las instancias municipales.

c) Conclusiones del marco normativo

A partir del análisis efectuado en las dos secciones anterior se puede concluir que:

- a) La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es una de las más complejas que se hayan diseñado en México, si se toman en cuenta sus propósitos y sus redes de implementación. Tomando en cuenta su contenido y todos los documentos normativos que se desprenden de ella, pueden encontrarse 102 artículos en los que se refiere expresamente al municipio como parte de su cumplimiento. En ese mismo marco normativo se aprecian 31 funciones que los municipios deben desarrollar para sumarse a la política de desarrollo rural sustentable, en los términos exactos en que fue diseñada. Como se dijo en los primeros puntos de esta síntesis, esa normatividad produce grandes riesgos de implementación.
- b) En un análisis más puntual de esa normatividad pueden encontrarse, no obstante, 10 obligaciones que los municipios tendrían que cumplir para sumarse a la política de desarrollo rural sustentable: 1) deben participar como miembros activos de los cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política y establecer consejos de desarrollo rural sustentable; 2) deben establecer un programa de desarrollo rural sustentable; 3) deben establecer mecanismos de colaboración con los consejos distritales y estatales; 4) deben promover la participación activa de los productores del municipio en la estrategia de desarrollo rural sustentable; 5) deben articular y gestionar las solicitudes de los productores del municipio, como interlocutores entre ellos y las instancias decisorias de los recursos asignados por proyecto; 6) deben participar en la elaboración del padrón de productores beneficiarios de los proyectos; 7) deben aportar recursos municipales para contribuir a la política de desarrollo rural; 8) deben establecer procedimientos para verificar la documentación e información que se vincule con los proyectos apoyados e integrar expedientes; 9) deben establecer procedimientos de archivo y seguimiento de los proyectos apoyados; 10) deben seguir procedimientos

específicos para contribuir a la administración transparente de los recursos asignados por la política, conforme a las normas establecidas.

- c) Para cumplir con esas funciones mínimas, y de apegarse a los manuales operativos establecidos por la SAGARPA, los municipios deben materializar su participación en la política de desarrollo rural sustentable a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios, además de 6 acciones únicas que les acreditan para ser parte activa de la política diseñada. Se trata de procedimientos de muy compleja realización práctica, dado el nivel de desarrollo institucional de los municipios.

III. Entre las normas y las rutinas: la estrategia de desarrollo rural en los municipios

Ya hemos visto la estructura normativa a la que se encuentran sujetos los municipios en materia de desarrollo rural, y lo que se supone que deben hacer no sólo para formar parte de la red de implementación diseñada desde el gobierno federal, sino para formular y ejecutar su propia estrategia en esa materia. Esa información ha permitido conformar un mapa de los procedimientos que los municipios habrían de seguir. Como consecuencia de ese análisis, hemos observado que los municipios enfrentan un entorno normativo tan extenso como complejo. Pero ¿qué tanto están cumpliendo los gobiernos municipales con las reglas puntuales de ese juego de política pública? ¿Cumplir con las normas establecidas en esa normatividad nueva ha significado una modificación de rutinas establecidas, o más bien se ha producido un proceso de adaptación y de ajuste mutuo?

Como ya se ha dicho, para tratar de responder a esta última pregunta se han utilizado dos instrumentos complementarios, que han buscado confrontar los procedimientos formales con las rutinas establecidas. Por una parte, tuvimos entrevistas a profundidad con funcionarios y productores de cinco municipios considerados como "ejemplares", según los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable;¹⁵ y de otro, aplicamos una encuesta a los responsables del desarrollo rural en los municipios de Morelos y Zacatecas, entidades que fueron seleccionadas por sus condiciones rurales y por tener una conformación partidista diversificada.¹⁶ Ambos instrumentos se

¹⁵ La selección de esos municipios se hizo a partir de una lista formulada por funcionarios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del gobierno federal, en consulta con los operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca (SAGARPA), en el marco de un proyecto de investigación sobre rutinas de gestión local desarrollado por los autores, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, del que se desprendió la mayor parte de la información plasmada en este documento.

¹⁶ Como cualquier otro proceso de selección a partir de criterios establecidos, éste también tuvo una dosis de arbitrariedad. Lo usamos por dos razones: la primera fue que, en efecto, estimamos que la importancia relativa de la estrategia de desarrollo rural es mayor en la medida en que la población económicamente activa dedicada a esas

construyeron a partir del supuesto metodológico de que, en efecto, los gobiernos municipales serían capaces de adoptar los nuevos procedimientos fijados por la normatividad federal, y que ajustarían sus rutinas de gestión para estar en condiciones de obtener el mayor beneficio posible de esa nueva política. Es decir, se procedió como si la política recién diseñada fuera una suerte de tipo ideal, en el sentido de Weber, a partir del cual se encontrarían diferencias de grado en la forma en que cada uno de los municipios estaría adoptando los nuevos procedimientos. Los resultados se describen en los dos incisos siguientes.

a) Sobre los instrumentos

Se llevaron a cabo entrevistas en cinco municipios de igual número de entidades¹⁷ con los principales actores relacionados con el desarrollo rural del municipio: el presidente municipal, el regidor responsable de los temas rurales; el funcionario municipal responsable del área de desarrollo rural; y productores que han participado en esa nueva política pública. Para ello, se diseñó un cuestionario que incluyó preguntas que partieron de la visión general derivada de la propia norma, con el que se buscó identificar la importancia relativa del desarrollo rural dentro del municipio; hasta lo particular, en busca de los procedimientos específicos que efectivamente seguían los funcionarios para enfrentar la estrategia municipal de desarrollo rural.

Ese cuestionario fue aplicado de manera diferenciada en dos grupos; el primero integrado por el presidente municipal y el regidor; el segundo

actividades aumenta, y en la medida en que hay un mayor número de municipios con características rurales predominantes. Con esos dos criterios, suponemos que la estrategia de desarrollo rural tendría que ser más importante. El tercer criterio, basado en la pluralidad política, se corresponde con las hipótesis de esta investigación: asumimos que mientras más diversa sea la representación partidaria entre los municipios de la entidad, menor será el peso de la "línea" política trazada por los gobiernos de los estados y mayor será la importancia relativa de las normas federales vigentes. Por último, una consideración práctica: la encuesta fue aplicada *in situ* entre los funcionarios de los municipios de ambas entidades y además en fechas muy próximas; es decir, la información no tuvo que resentir acontecimientos políticos, la evolución de la propia política o cambios de percepción por el solo paso del tiempo. Con esa lógica combinada, no pretendemos que los resultados de esas dos entidades sean representativos de la situación que prevalece en todo el país. Pero no tenemos duda de que refleja con objetividad la forma en que los municipios de esos dos estados están reaccionando frente a la política pública que interesa a este estudio.

La fuente de información utilizada para la aplicación de esos criterios fue el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). La aplicación se efectuó el 14 de Abril del 2005 en Morelos y el 19 de Abril del mismo año en Zacatecas. El universo considerado para este estudio fue de 91 municipios, de los cuales 45 respondieron las encuestas, directamente a través de los responsables del área de desarrollo rural de los gobiernos municipales (RADR), bajo la supervisión personal de Ignacio Macedo. El nivel de confianza de los resultados es de 94% con un margen de error de $\pm 5\%$. Los resultados agregados se presentan en el Anexo 4.

¹⁷ Los municipios entrevistados fueron San Luis Acatlán (Guerrero), Zitácuaro (Michoacán), Aquismón (San Luis Potosí), Tlaquiltenango (Morelos), Tezonapa (Veracruz). Los criterios para seleccionar a estos municipios fueron: a) Que se encuentren clasificados por la SAGARPA como municipios que pueden operar los recursos del programa Alianza Contigo en forma municipalizada; b) Que no pertenecieran al mismo estado; c) Que sus presidentes municipales provengan de partidos políticos diferentes. Esos criterios se utilizaron para determinar la selección definitiva, a partir de la lista proveída originalmente por los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable.

integrado por funcionarios responsables de ejecutar actividades relacionadas con el desarrollo rural y por productores que habían participado en dichas actividades. El cuestionario completo de ese ejercicio de “traducción” puede observarse en el Anexo 2.

Por otra parte, a partir de la información recabada en las entrevistas a profundidad, se diseñó una encuesta específica para observar las rutinas de gestión efectivamente seguidas por los gobiernos municipales, estructurada en tres partes: *a)* El primer bloque de preguntas permitió identificar las acciones genéricas que habían llevado a cabo los funcionarios municipales, conforme a los lineamientos generales desprendidos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), para estar en condiciones de enfrentar la estrategia de desarrollo rural; *b)* El segundo bloque, permitió identificar aspectos relativos a la forma en que se están llevando a cabo las funciones que emanan de las normas reglamentarias incluidas en la política de desarrollo rural; esto es, de las funciones derivadas de los siete instrumentos normativos complementarios (el PEC, las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, los convenios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural sustentable y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable). Finalmente, la tercera parte de la encuesta se diseñó para tratar de identificar las funciones específicas relacionadas con las guías de municipalización del programa Alianza Contigo. Las preguntas relacionadas con esas funciones nos ofrecieron información acerca de lo que los funcionarios municipales están haciendo, realmente, para enfrentar la estrategia de desarrollo rural en su municipio. Conviene insistir en que el diseño de la encuesta estuvo basado en el análisis funcional de la normatividad a la que se encuentran sujetos los municipios. Y de ahí se desprendieron las preguntas puntuales sobre los procedimientos y las rutinas establecidas.

La encuesta fue aplicada en los municipios de Morelos y Zacatecas a los *funcionarios encargados del área de desarrollo rural* –bajo la figura de director, coordinador o su equivalente– por ser quienes poseen un conocimiento extenso acerca de los procedimientos ejecutados en su área; y quienes están en condiciones de responder con mayor precisión y detalle. La encuesta y resultados agregados se encuentran en el Anexo 4.

Es importante subrayar que en la aplicación de ambos instrumentos no fuimos en busca de una evaluación. Y de ahí que el punto de partida de la investigación de campo haya sido deliberadamente ingenuo: el propósito era que los propios gobiernos municipales nos mostraran, a través de los dos instrumentos empleados, la tensión existente entre las viejas rutinas y los nuevos procedimientos. Los resultados que se obtuvieron se presentan en la siguiente sección.

b) Sobre los resultados

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los dos instrumentos pueden interpretarse en dos niveles. Por un lado, las entrevistas generaron información *cualitativa* relevante que sirvió para capturar hechos, percepciones y actitudes que se presentaron en los municipios al momento de incorporar la nueva política pública. Por otro lado, la encuesta generó datos *cuantitativos* que pueden ser leídos de manera agregada, y que a su vez permiten identificar puntos críticos en la red de implementación. De ahí la complementariedad de ambos instrumentos. En esta sección partimos del modelo ideal construido a partir del análisis normativo, como guía para la interpretación de los resultados. En ese sentido, y con el propósito de ordenar la presentación de nuestros hallazgos, nos basamos en las diez funciones básicas que fueron identificadas en el capítulo anterior, y a partir de ellas, se establecieron cinco criterios de comparación para confrontar la norma con las rutinas de gestión municipal. La construcción de los criterios de comparación se describe en la siguiente tabla:

NORMA	CRITERIO DE COMPARACIÓN
LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEBEN PARTICIPAR COMO MIEMBROS ACTIVOS DE LOS CUERPOS COLEGIADOS QUE DETERMINAN EL CONTENIDO MATERIAL DE LA POLÍTICA Y, A SU VEZ, ESTABLECER CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE PARA ESTAR EN CONDICIONES DE SUMARSE A LA RED DE IMPLEMENTACIÓN.	ESTABLECER UN CUERPO COLEGIADO DONDE CIUDADANOS, AUTORIDADES MUNICIPALES, AUTORIDADES ESTATALES Y FEDERALES INTERACTÚEN EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL.
SE DEBEN ESTABLECER MECANISMOS DE COLABORACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN ENTRE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, LOS DISTRITALES Y EL CONSEJO ESTATAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.	
DEBEN PARTICIPAR EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, MEDIANTE LA APROBACIÓN DE UN PROGRAMA MUNICIPAL ESPECÍFICAMENTE DISEÑADO PARA ESE ÁMBITO.	CONTAR CON UN PLAN Y UN PRESUPUESTO QUE CONTEMPLA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EXCLUSIVOS PARA ENFRENTAR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL.
DEBEN APORTAR RECURSOS MUNICIPALES PROPIOS PARA CONTRIBUIR A LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL.	
DEBEN ARTICULAR Y GESTIONAR LAS SOLICITUDES DE LOS PRODUCTORES DEL MUNICIPIO, COMO INTERLOCUTORES ENTRE ELLOS Y LAS INSTANCIAS DECISORIAS DE LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA CADA PROYECTO.	ASIGNAR UNA INSTANCIA FORMAL QUE SE HAGA CARGO DE ENFRENTAR LA DEMANDA ADMINISTRATIVA QUE IMPLICA EJECUTAR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.
DEBEN PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS PRODUCTORES DEL MUNICIPIO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE.	IDENTIFICAR A LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y PROMOVER SU PARTICIPACIÓN EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL.
DEBEN PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN DEL PADRÓN DE PRODUCTORES BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS.	ESTABLECER PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS PARA EL MANEJO DE LAS SOLICITUDES DE LOS PRODUCTORES, CON EL USO INTENSIVO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ARCHIVOS.
DEBEN ESTABLECER PROCEDIMIENTOS PARA VERIFICAR LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE SE VINCLE CON LOS PROYECTOS APOYADOS E INTEGRAR EXPEDIENTES.	
DEBEN ESTABLECER PROCEDIMIENTOS DE ARCHIVO Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS APOYADOS, PARA CONTRIBUIR A LA ADMINISTRACIÓN TRANSPARENTE DE LOS RECURSOS SOLICITADOS.	
DEBEN SEGUIR PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS ESPECÍFICOS PARA CONTRIBUIR A LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y TRANSPARENTE DE LOS APOYOS OTORGADOS.	

A partir de cada uno estos criterios, se confrontó la norma de la política de desarrollo rural sustentable con los procedimientos identificados en las

entrevistas de profundidad y la encuesta sobre rutinas de gestión, como se muestra a continuación.

1. Criterio: Establecer un cuerpo colegiado donde ciudadanos, autoridades municipales, autoridades estatales y federales interactúen en la estrategia de desarrollo rural.

La entrevista reveló que la promulgación de la LDRS ha afectado las actividades cotidianas de los municipios de manera claramente diferenciada, en función del grado en que los principales funcionarios del ayuntamiento estaban relacionados previamente con los detalles de esa normatividad. El conocimiento previo y aun el liderazgo personal de los alcaldes en esa materia se presentó como un dato relevante respecto la forma en que los gobiernos han decidido dedicar mayor atención organizacional a la nueva política de desarrollo rural y aplicar recursos para su implementación. En ese mismo sentido, lo que se observó fue que la LDRS ha afectado la actividad diaria de los municipios en la misma medida en que las autoridades locales conocían y comprendían el alcance de la nueva legislación. La combinación de ese conocimiento previo y del liderazgo personal de los alcaldes apareció como un factor determinante en la aceptación o el rechazo de las nuevas reglas del juego.

De la misma forma, *la entrevista* nos permitió apreciar que la colaboración entre consejos distritales y estatales se limitaba, en la mayor parte de las ocasiones, a participar en sesiones formales donde otras instancias de gobierno ofrecían información o impartían instrucciones acerca de las reglas de operación específicamente destinadas a ejercer determinados apoyos, que no necesariamente estaban relacionados con la nueva política de desarrollo rural. Es decir, los entrevistados confirmaron que los gobiernos municipales eran tomados como agentes dentro de la red de implementación, y no como entidades responsables de cumplir funciones y procedimientos propios. Por otro lado, los entrevistados señalaron que los productores preferían buscar apoyos en otras instancias de gobierno, sin la orientación ni el respaldo del municipio. También fue posible observar que la colaboración intergubernamental, más allá de lo que establece la norma, dependía de la voluntad y actitud de los funcionarios involucrados. En algunos casos se identificó un trato más igualitario por parte de los funcionarios estatales y federales hacia los municipales, que permitía una colaboración mucho más productiva; pero en la mayoría se denunciaron actitudes de jerarquía y reclamo de obediencias, especialmente por parte de los funcionarios estatales, como causa directa de que los resultados de la implementación de la política fueran todavía muy limitados.

Por su parte, *la encuesta* nos mostró que los funcionarios responsables del desarrollo rural municipal conocían bien los pormenores de los nuevos

procedimientos que establecen las reglas de operación. De manera agregada, respondieron al 92% de los reactivos, lo que nos permitió observar que no sólo estaban relacionados con la materia sino que contaban con información suficiente, y que sí deseaban participar de manera activa en la nueva política de desarrollo rural. No obstante, solamente el 58% de ellos los había integrado formal y prácticamente, o bien estaba intentando emplear el uso de esos cuerpos colegiados para la toma de decisiones dentro de sus estrategias municipales, mientras que el 42% restante admitió que las decisiones se seguían tomando de la manera tradicional. Y ya hemos mencionado que según las reglas de operación de la nueva política de desarrollo rural, es indispensable actuar de manera colegiada para ejercer los recursos. Es decir, que en cuatro de cada 10 municipios no se estaba cumpliendo con la primera condición fijada por las reglas del juego para participar en la red de implementación.

La encuesta nos informó, por otro lado, que en el 78% de los casos efectivamente se estaba utilizando al municipio como base territorial para atender las solicitudes de apoyo de los productores, mientras que el 18% utilizaba al distrito de desarrollo rural y el 2% al estado. De manera específica, pudimos identificar también que 84% de los municipios ya habían establecido procedimientos para la asignación de recursos otorgados a los productores, que en el 68% de los casos se materializaba mediante un expediente por cada proyecto. Sin embargo, éstos eran formulados por funcionarios municipales en el 60% de los casos, mientras que solamente el 38% era presentado por productores o ciudadanos, a pesar de las reglas establecidas en ese sentido.

Así pues, se observa que aunque el espíritu de la norma persigue incluir la participación directa de los productores en la estrategia de desarrollo rural, la implementación de la política ha traído resultados encontrados. Por un lado observamos municipios que trabajan de manera coordinada para aproximarse de manera exitosa al ideal operativo de la política, pero por otro lado, se observa una adaptación de la normatividad a las viejas rutinas, que consiste en simular la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, bajo la dirección de los funcionarios federales y estatales obligados a cumplir con la norma establecida.

2. Criterio: Contar con un plan y un presupuesto que contemple la asignación de recursos exclusivos para enfrentar la estrategia de desarrollo rural.

La entrevista nos permitió observar que los municipios estaban invirtiendo recursos para sumarse a esta nueva política, en función del efecto multiplicador que esos recursos traerían a favor de las iniciativas municipales. Vimos que el incentivo federal estaba produciendo los resultados deseados; pero también observamos que ese incremento estaba directamente vinculado al

incentivo que lo producía: si la federación no transfiriera más recursos, los gobiernos municipales tampoco los aportarían. Asimismo, *la entrevista* reveló que la nueva normatividad prácticamente no había modificado la estrategia tradicional con la que se realizaba la planeación del desarrollo municipal. Los gobiernos entrevistados dijeron que el efecto más visible era que habían aumentado el monto del presupuesto destinado para ese rubro, gracias al incremento de las transferencias federales que esa política de desarrollo provee. Y observamos, en consecuencia, que la búsqueda del incentivo económico era, a todas luces, el motivo principal de los gobiernos municipales para participar en la nueva estrategia. Pero no pudimos constatar que la norma ligada a la programación municipal se estuviera cumpliendo.

Con *la encuesta* confirmamos que efectivamente, la razón principal por la que los gobiernos municipales han aportado recursos adicionales para el desarrollo rural está efectivamente en el incentivo ofrecido por la nueva política federal. En ese sentido, el 79% de los funcionarios declaró tener convenios con los otros ámbitos de gobierno para solventar los apoyos solicitados por los productores, que de otro modo no podría afrontar. Y de hecho, esos mismos funcionarios declararon que el 61% de los recursos finalmente asignados se decide fuera de las instancias municipales. No obstante, el 64% de los municipios destinó una partida especial para el rubro de desarrollo rural, que en el 72% de los casos fue determinada mediante los criterios establecidos por los propios ayuntamientos: 48% conforme a los diagnósticos sobre las necesidades identificadas en sus linderos municipales; y otro 48% como consecuencia de la negociación con otros ámbitos de gobierno.

También *la encuesta* reveló que el 33% de los municipios todavía no contaban con un instrumento de planeación destinado a orientar y controlar los recursos requeridos para la implementación de la política de desarrollo rural, mientras que 73% citó al presupuesto anual como el instrumento empleado para cubrir el expediente exigido por la nueva política. Y en cuanto a las modalidades específicas para definir los contenidos de ese programa anual, el 48% de los entrevistados indicó que es el municipio, junto con otros ámbitos de gobierno, quien elabora dicho instrumento, 16% afirmó que es el municipio por sí mismo, conforme a sus prioridades; y 35% que son los productores, con el apoyo de los funcionarios municipales, quienes realizan esa programación. Esos datos confirmaron que, en efecto, esa segunda regla de procedimiento tampoco se estaba adoptando conforme a la norma establecida en las instancias municipales.

En la misma dirección, observamos la vigencia de viejas prácticas clientelares por parte de la autoridad municipal para canalizar los recursos, pues no obstante que a lo largo de toda la encuesta los funcionarios municipales expresaron que los productores tenían incidencia sobre la asignación de recursos, era a través de un diagnóstico elaborado por las propias autoridades municipales que se determinaba, en el 82% de los municipios

encuestados, las prioridades y las necesidades del municipio en esta materia. El matiz importa: los municipios formulan diagnósticos para asignar prioridades de atención organizacional, pero no programas estratégicos. Y son las autoridades locales quienes, a partir de esos diagnósticos, fijan la prioridad que se asignará a cada proyecto. Finalmente, la encuesta mostró que en cuatro de cada diez casos, no existe personal que realice gestiones con funcionarios de otros niveles de gobierno. Es decir, que la nueva política no había modificado las formas tradicionales de relación de los gobiernos municipales con otros niveles de gobierno y con los productores. Por el contrario, los nuevos procedimientos formales se habían adaptado a las viejas rutinas, en ambos sentidos.

3. Criterio: Asignar una instancia formal que se haga cargo de enfrentar la demanda administrativa que implica ejecutar la estrategia de desarrollo.

De acuerdo con los datos recabados en *la entrevista*, esa labor de intermediación apareció como uno de los tópicos de mayor interés para los propios funcionarios municipales. No obstante, en primer lugar, apreciamos que no todos los municipios poseen un área especial para atender asuntos relacionados con el desarrollo rural. Una evidencia de ese límite es que, aunque una de las condiciones para poder acceder a los recursos federales consiste en contar con una oficina municipal específicamente encargada del desarrollo rural, en la práctica los municipios han adaptado o rediseñado áreas que ya existían previamente para cumplir ese requisito; y la mayoría no había destinado recursos para crear nuevas áreas, sino que se había limitado a responder a la formalidad de la norma, mediante un proceso de adaptación administrativa. Quizá por esa razón, observamos también que la ejecución de la nueva política había incrementado las cargas de trabajo de los funcionarios municipales, en una proporción mayor que los recursos financieros finalmente obtenidos: ésta fue una queja reiterada y compartida por los funcionarios municipales entrevistados. Los productores que presentan solicitudes de apoyo al municipio, lo hacen de manera verbal o escrita a través de la oficina del presidente municipal. Y en algunos municipios, los funcionarios responsables del área de desarrollo rural cumplen la tarea de dar un formato adecuado a esas solicitudes, para que sean consistentes con las reglas de operación. Pero también recabamos testimonios de productores y ciudadanos, según los cuales esos procedimientos resultaban discrecionales.

En relación con los recursos materiales y humanos necesarios para implementar la política de desarrollo rural, el 93% de los municipios había reasignado funcionarios municipales para atender la nueva política de desarrollo rural. Pero el 86% de ellos aseguró que cuando aparece un nuevo programa federal que incluye al gobierno municipal, las cargas de trabajo de

los funcionarios responsables se veían seriamente incrementadas. Sin embargo, solamente el 28% de los municipios encuestados había contratado a personal adicional para hacer frente a las nuevas responsabilidades que el nuevo programa implicaba. En cambio, el 68% de los municipios no contrató nuevo personal. Como consecuencia de ese proceso de adaptación, en el 51% de los casos, los temas vinculados al desarrollo rural eran atendidos por una instancia que no estaba destinada exclusivamente para atender temas de desarrollo rural. No sobra agregar que el 46% de los funcionarios afirmó que el presupuesto asignado para enfrentar los temas vinculados con la nueva política pública era insuficiente.

En el mismo sentido, todos los funcionarios que respondieron *la encuesta* se mostraron dispuestos a recibir y procesar las solicitudes planteadas por los ciudadanos o los productores del municipio, y el 98% aseguró que esas solicitudes llegan a tomar la forma de solicitudes formales de apoyo. Solamente el 27% de los funcionarios admitió que no existía un procedimiento específico para atender esas solicitudes y afirmó que no existían recursos suficientes para satisfacerlas. En ese mismo sentido, y al contrario de lo que establecen las normas de operación de la nueva política, 37% de los funcionarios dijo que el municipio no asignaba ningún presupuesto adicional para satisfacer las solicitudes de los productores.

A partir de la evidencia empírica mostrada, es posible afirmar que en la mayor parte de los casos no se ha creado un área exclusiva para enfrentar la estrategia de desarrollo rural. De acuerdo a las condiciones de la mayor parte de los municipios, la adaptación de las nuevas reglas de operación ha sido una constante, mientras que la adopción de las mismas ha sido la excepción. En el contexto de este punto, de manera práctica, se observó que el responsable de ejecutar la nueva política de desarrollo rural es a la vez el encargado de ejecutar otras políticas federales que tienen alguna relación con el sector agropecuario y en algunos casos incluso del sector urbano. Lo mismo pasa con los espacios físicos que se requieren para ejecutar desde el ángulo administrativo a la política de desarrollo rural.

4. Criterio: Identificar a las organizaciones de productores y promover su participación en la estrategia de desarrollo rural

La entrevista nos reveló que no existían padrones actualizados de los productores del municipio, sino que las autoridades dicen identificar plenamente a los productores de la región. Sólo ocasionalmente se habían levantado padrones, pero no se habían actualizado. Datos que confirmaron la lógica que ha seguido este documento: a pesar de la vigencia de los nuevos procedimientos, e incluso de su carácter de condición para la transferencia de recursos, los padrones respondían más al conocimiento previamente adquirido y

a las relaciones ya establecidas entre autoridades locales y productores, que a un esfuerzo reciente de incorporación o de actualización de los posibles beneficiarios de la nueva política.

Asimismo, *la entrevista* nos indicó que había municipios donde ya era una práctica tradicional el considerar la opinión de los ciudadanos en los asuntos de gobierno. Y de hecho, identificamos experiencias donde los ciudadanos efectivamente habían empezado a generar mayor credibilidad sobre las autoridades municipales, al observar que los recursos eran liberados de acuerdo a las necesidades que ellos mismos habían planteado. Sin embargo, no era el caso de la mayoría de los municipios. Por el contrario, esa mayoría consideró que incorporar la opinión de los productores en la estrategia de desarrollo rural podría crear situaciones de desconfianza acerca de los verdaderos intereses de esas organizaciones, respecto las necesidades del resto de la población. Y en general, las entrevistas recabadas en ese punto nos ofrecieron información contradictoria. Pero en todo caso, nos dieron la certidumbre de que la nueva política no había influido en la forma en que cada gobierno local se relacionaba, de todos modos, con los ciudadanos del municipio.

Al analizar estos resultados en la encuesta, se observa que 87% de los funcionarios afirmó que las asociaciones de productores del municipio se encontraban claramente identificadas; y el 71% respondió que los productores efectivamente se encontraban registrados en un padrón. Pero al preguntar sobre los registros que el municipio crea para saber cuántas solicitudes se están procesando, el 30% de los encuestados respondió que en realidad son los propios productores los que tienen la obligación de acercarse al municipio para obtener su inscripción al padrón. Estos resultados nos confirmaron que, una vez más, los nuevos procedimientos no correspondían con las prácticas tradicionales utilizadas por los gobiernos municipales.

No obstante, *la encuesta* nos permitió observar que el 98% de los funcionarios municipales dice tomar en cuenta la opinión de los productores de la región para diseñar su propia estrategia de desarrollo rural, y el 95% afirmó que en esa estrategia se contemplaba la posibilidad de organizar a los productores del municipio. El 86% dijo que los productores de hecho tenían capacidad para participar en la toma de decisiones en la materia; y el 84% afirmó que los apoyos otorgados eran acordados invariablemente entre autoridades y productores. No obstante, el 34% declaró que no existía un procedimiento establecido para determinar los montos asignables a cada proyecto, mientras que el 26% dijo que tampoco existía un procedimiento rutinario para liberar recursos a los solicitantes.

Los datos anteriores reflejan, en primer lugar, que no existen recursos ni costumbre por llevar un registro formal y actualizado de los productores de la región; y en segundo lugar, que no cuentan con los mecanismos adecuados para llevar dicho registro. Finalmente, respecto a la participación de los productores, los municipios nos dicen que la nueva política pública no ha

influido en los métodos tradicionales empleados por sus gobiernos para promover la participación de ciudadanos o productores en el desarrollo rural. En el mejor de los casos, eran los propios funcionarios quienes dirigían esas relaciones, a partir de los recursos disponibles.

5. Criterio: Establecer procedimientos específicos para el manejo de las solicitudes de los productores, con el uso intensivo de sistemas de información y archivos.

En *la entrevista* observamos que los procedimientos que seguían los gobiernos municipales en ese sentido eran prácticamente los mismos que existían antes de la incorporación de la nueva política, según los propios testimonios de los responsables del área. Respecto al uso de archivos sistematizados, observamos que solo en uno había un sistema de archivo completo. En el resto de los municipios el constante cambio administrativo (que suele ser la práctica más extendida en la mayoría de los municipios de México) había dado como saldo un cierto desorden en el manejo de las solicitudes de los productores.

En *la encuesta* declararon que, a pesar de la nueva política, existían procedimientos para procesar las solicitudes de los productores. Y 89% de los funcionarios afirmó que existían procedimientos administrativos verificables, que en el 91% de los casos se hacía mediante la presentación de documentos. Sin embargo, solamente el 73% de los encuestados confirmó la existencia de procedimientos específicamente vinculados con la atención y el manejo de las solicitudes asociadas a la nueva política pública, mientras que esa cifra disminuyó al 64% al preguntar si esos procedimientos podían considerarse como parte de los trabajos rutinarios del municipio. Se trata, pues, de información ambigua: los responsables de la política de desarrollo rural en los municipios encuestados admitieron que la gestión se seguía realizando de la misma forma que antes del inicio de la nueva política de desarrollo rural, pero mediante la adaptación de los viejos procedimientos a las nuevas reglas del juego.

En *la encuesta*, aunque el 80% de los funcionarios respondió que existe una instancia que procesa y valida las solicitudes de los productores, y 58% dijo que ese procedimiento se realiza a través de un órgano colegiado, confirmamos que solamente el 49% de los funcionarios responsables del desarrollo rural en los municipios cuenta con un sistema de archivo estructurado conforme a los manuales de operación del programa Alianza Contigo, mientras que 41% reconoció que administra las solicitudes de los productores de manera manual. Empero, 55% de los funcionarios encuestados aseguró que el municipio dispone de un sistema de archivo donde se encuentran clasificadas las solicitudes ciudadanas, que puede ser consultado por ciudadanos y por otros ámbitos de gobierno.

A nuestro juicio, los datos anteriores revelan que la infraestructura organizacional en la que se está apoyando la operación de la nueva política se ha acoplado a las posibilidades de cada uno de los municipios, hasta donde ha sido viable. Y no sobra agregar que, dada la forma en que se han venido procesando las solicitudes de los productores para arribar hasta su formalización en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, lo que realmente está prevaleciendo son las viejas rutinas de gestión local adaptadas, en el mejor de los casos, a los requerimientos formales de validación que exigen los nuevos procedimientos diseñados por el gobierno federal. Por ejemplo, los municipios siguen recibiendo las solicitudes en forma de oficio o verbal, sin la necesidad de presentar el formato establecido en las reglas de operación. Tanto los ciudadanos como las autoridades mantienen el mismo esquema de relación que prevalecía antes de la aparición de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

IV. Consideraciones finales

A lo largo de este documento, hemos intentado plasmar el contraste que hay entre el diseño de una ambiciosa y compleja red de implementación, y la forma en que efectivamente se lleva a cabo en el terreno de las agencias que deben participar en ella. Nuestra hipótesis ha sido que las políticas públicas que implican procedimientos complejos no son adoptadas por las agencias que las deben cumplir, sino que en realidad son *adaptadas* a las rutinas ya establecidas. Y con ese hilo conductor, hemos tomado la nueva política derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su modalidad municipalizada, para buscar evidencia sobre un caso en el que ese proceso de ajuste mutuo entre nuevos procedimientos y viejas rutinas está teniendo lugar. No hemos tratado de hacer una evaluación de los alcances de esa política, ni tampoco hemos hecho inferencias sobre los costos de las desviaciones que ese proceso acarrea para los resultados de la nueva política diseñada. Nos hemos ceñido estrictamente a la pregunta que nos hicimos. Y sobre esa base, hemos encontrado conclusiones que nos parecen relevantes respecto la importancia de las rutinas en el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas y, en un sentido más amplio, acerca del papel que juegan las instituciones en el proceso de arranque de una nueva política pública. En este inciso nos referimos a las conclusiones que consideramos más pertinentes.

En primer lugar, como se confirmó tanto en las entrevistas a profundidad como en las encuestas realizadas en el marco de esta investigación, los municipios efectivamente están encontrando dificultades para cumplir con los procedimientos establecidos en la nueva política federal de desarrollo rural sustentable. Lo que está ocurriendo, en la mayor parte de los casos, es un proceso de adaptación de la política a sus propias rutinas organizacionales.

Solamente los municipios donde ya había funcionarios familiarizados y aun comprometidos con los propósitos de la nueva política de desarrollo rural sustentable se habían logrado avances mayores, gracias al liderazgo que esos funcionarios ejercían dentro de su organización.

No obstante, ante la complejidad de los procedimientos fijados por las normas establecidas observamos que, en la práctica, los funcionarios municipales tienden a realizar una suerte de ejercicio de "traducción" de las prioridades formales, para acoplarse a ellas a partir de lo que efectivamente pueden y saben hacer. En términos llanos, apreciamos que existe una clara tendencia a la simplificación de esas normas, a partir de un esfuerzo de adaptación. En ese sentido, los funcionarios municipales que participan de la nueva política diseñada han intentado concentrar su atención organizacional en cinco funciones: 1) Promover la política de desarrollo rural entre los productores del municipio; 2) Organizar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable; 3) Auspiciar que se presenten proyectos viables ante ese consejo de desarrollo rural sustentable; 4) Aportar recursos para contribuir al financiamiento de esos proyectos; 5) Establecer una oficina municipal, vinculada con los funcionarios federales, para tratar de seguir la normatividad establecida. Pero también observamos que ninguna de esas funciones agregadas se cumple exactamente como lo determinan los procedimientos formales. Hemos documentado que en todas ellas existen desviaciones y ajustes, que en realidad son producto de las rutinas ya establecidas por los gobiernos municipales.

No vemos esas desviaciones como la consecuencia de una actitud opuesta al cumplimiento de las normas fijadas. O al menos, no en la forma en que se comete un acto de corrupción, que busca alterar la ley de manera deliberada para obtener un beneficio ilícito. Por el contrario, apreciamos un esfuerzo sincero de los gobiernos municipales que estudiamos por sumarse al cumplimiento de la nueva política pública. Pero la propia complejidad de esa nueva política ha limitado su cumplimiento, tanto en términos de atención organizacional como en función de sus verdaderas capacidades para adoptar sin más todos y cada uno de los nuevos procedimientos. De hecho, una constante de la información recabada fue que a los ayuntamientos les pareció que estaban dedicando recursos y tiempo demasiado amplios a las cuestiones burocráticas, y en consecuencia estaban buscando la forma de eludirlas sin contrariar los manuales de operación. En ese sentido, el intento federal por prever y aun determinar todos y cada uno de los pasos a seguir, al margen de la situación institucional en la que tendrían que actuar, explica en buena medida los problemas de implementación observados. De acuerdo con esos resultados, en realidad bastaría con que los municipios utilizaran la infraestructura humana y física a su alcance para sumarse a esta política a partir de sus propias rutinas, en la medida en que lo fundamental de su participación es promover y organizar la participación de los productores del municipio. La política autista,

como aquí la hemos llamado, no sólo fracasa por su falta casi total de consideración hacia otras políticas y programas que de todos modos reclaman atención organizacional de los municipios, sino por una suerte de obsesión organizacional que pretende planearlo todo, sin tomar en cuenta las restricciones institucionales en las que se desarrollará.

En nuestra opinión y a la luz de la evidencia disponible, la contribución de los gobiernos municipales a la nueva política de desarrollo rural, podría cifrarse en algunos puntos críticos, medidos en todo caso por resultados. En cuanto a los primeros, por ejemplo, bastaría fijar que los municipios: 1) establezcan un cuerpo colegiado en el que los productores y los funcionarios federales tuvieran cabida para participar en las decisiones en materia de desarrollo rural; 2) aporten una cantidad de recursos para auspiciar la política municipal en esa materia; 3) determinen al interlocutor formal que se hará cargo del seguimiento de la política en el gobierno municipal; 4) suscriban los convenios para cumplir la normatividad derivada de la transferencia de recursos; y 5) identifiquen a las organizaciones y a los productores que participarán en los proyectos derivados de la política.

No deja de llamar la atención que, de hecho, esos puntos constituyen, a la vez, la mejor contribución de los municipios a la nueva política diseñada y el producto de sus propias rutinas. Y sin embargo, al momento del arranque de esa política las prácticas efectivamente realizadas en ese sentido aparecen como desviaciones que deben ser corregidas. Si las rutinas de gestión local fueran tomadas en cuenta, los pormenores de esos cinco puntos podrían ser adaptados a la forma en que cada municipio de hecho realiza sus tareas cotidianas, a fin de descargar algunas de las complejidades normativas que actualmente contradicen su éxito relativo. Por su parte, los resultados podrían cifrarse en: 1) el número de organizaciones y productores vinculados por el municipio; 2) el número de proyectos efectivamente presentados, conforme a la norma establecida por la política; 3) los reportes de seguimiento derivados de los proyectos efectivamente aprobados. En suma; cinco puntos críticos y tres resultados que podrían facilitar su puesta en marcha a nivel nacional, aprovechando la fuerza de las rutinas.

Por otra parte, observamos que los incentivos que se identifican con la puesta en marcha de esa política son de dos órdenes: los económicos, en tanto que los municipios aprecian que sus posibilidades de acción puedan incrementarse gracias a los recursos aportados por la Federación; y los de participación social, en tanto que esa política les permite ensanchar sus relaciones con los productores del municipio y mejorar su capacidad de respuesta frente a los problemas locales. El primer incentivo depende de la Federación, pero el segundo puede ser un motivo más para implantar la política como un compromiso propio de los municipios. Eso depende, sin embargo, de la libertad de gestión que la Federación les otorgue: si se optara por la selección de puntos críticos y resultados mensurables, sin violentar las rutinas, los

municipios quizás podrían potenciar a favor de esos resultados lo que de hecho saben hacer.

En efecto, los resultados de esta investigación nos han mostrado que ante la complejidad de las normas, los municipios están reaccionando mediante su adaptación más o menos discrecional a las rutinas previamente establecidas en su entorno institucional. Los procedimientos fijados por la reglamentación se han simplificado en la práctica, a contrapelo de los manuales y de las reglas formales que acompañan a la política pública y, en los hechos, ha prevalecido el proceso de adaptación muy por encima del cumplimiento puntual de la red de implementación originalmente prevista. Y eso se debe, en buena medida, a que los municipios deben dedicar solamente una parte de su atención organizacional al desarrollo rural, en tanto que otras prioridades de desarrollo social y urbano ocupan la mayor parte de su tiempo y de sus recursos; a que la nueva política de desarrollo rural sustentable se combina, en la práctica, con acciones de promoción y organización social que los municipios ya venían efectuando; y a que la presencia de funcionarios públicos federales a nivel distrital sigue siendo la clave para la implementación de la política, mientras que los gobiernos municipales la observan como un espacio de oportunidad para obtener más recursos y generar mejores respuestas frente a las demandas públicas locales.

Lo mejor que pueden ofrecer los gobiernos municipales es la promoción de la política entre los productores locales, así como su organización para presentar proyectos útiles. Esa ventaja comparativa no es menor, si se aprecian los propósitos generales que persigue la nueva política de desarrollo rural sustentable. En cambio, la mayor deficiencia de los gobiernos municipales está en su debilidad administrativa. Sin embargo, al omitir la importancia del estudio de las rutinas en el diseño de esa política pública, esa ventaja no sólo se ha perdido sino que se ha convertido en un nuevo problema. El resultado es que la política que aquí hemos llamado autista, y que comparte ese calificativo con muchas otras políticas públicas que incluyen la participación de los gobiernos municipales de México, se ha complicado a sí misma de un modo innecesario. Si las rutinas importan siempre, entre otras razones, porque sintetizan una historia organizacional que no puede pasar inadvertida, en el caso de una nueva política pública importan más. Como bien resume el conocido refrán: si no puedes con el enemigo, júnete!

ANEXO 1

TABLAS DE PROCEDIMIENTOS QUE PROVIENEN DEL PROGRAMA ALIANZA CONTIGO EN SU OPCIÓN MUNICIPALIZADA

PROCEDIMIENTOS DECISORIOS	PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS	ACTOR	SECUENCIA
VENTANILLA (OPERADORES DE VENTANILLA)			
RESUMEN: 10 PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS			
	ENTREGA DE SOLICITUDES		No
	RECEPCIÓN DE SOLICITUDES Y DOCUMENTOS		SI
	REVISIÓN DE SOLICITUDES Y DOCUMENTACIÓN		SI
	REGISTRO DE DATOS EN EL LIBRO		SI
	ENTREGA DE FOLIOS Y TALÓN		SI
	CAPTURA DE DATOS EN EL SISER		No
	ELABORACIÓN DEL CONCENTRADO DE SOLICITUDES		SI
	ENTREGA DE CONCENTRADO DE SOLICITUDES Y EXPEDIENTES		SI
	ENTREGA DE OFICIOS DE ACEPTACIÓN O RECHAZO A LOS SOLICITANTES		No
	RECIBIR DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA PARA LOS EXPEDIENTES		No
GRUPO DE TRABAJO PARA EL ANÁLISIS TÉCNICO			
RESUMEN: 5 PROCEDIMIENTOS DECISORIOS, 8 PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS			
	RECEPCIÓN DEL CONCENTRADO DE SOLICITUDES	COORDINADOR	SI
PROGRAMACIÓN DE REUNIONES DE TRABAJO		TODOS	SI
	REPARTICIÓN DE SOLICITUDES ENTRE LOS MIEMBROS	TODOS	SI
EVALUACIÓN DE SOLICITUDES Y ANEXOS		MIEMBROS	
	ELABORACIÓN DE UN REPORTE DE EVALUACIÓN CON CALIFICACIÓN	MIEMBROS	
EVALUACIÓN REPORTES DE EVALUACIÓN Y CALIFICACIONES		TODOS	SI
CONFIRMACIÓN DE FALLOS		TODOS	SI
	OFICIALIZACIÓN DE DECISIONES	TODOS	SI
EN SU CASO, PROPONER OTRA FECHA PARA CONTINUAR LOS TRABAJOS		TODOS	No
	CLASIFICACIÓN DE SOLICITUDES APROBADAS	TODOS	SI
	ELABORACIÓN DEL CONCENTRADO DE SOLICITUDES EVALUADAS	COORDINADOR	SI
	ELABORACIÓN DEL OFICIO PARA ENTREGA DE CONCENTRADO DE	COORDINADOR	SI

	SOLICITUDES EVALUADAS AL CMDRS		
	ENTREGA DE CONCENTRADO Y OFICIO	COORDINADOR	
CMDRS, AUTORIZACIÓN DEFINITIVA DE LAS SOLICITUDES (MODALIDAD 2)			
RESUMEN: 7 PROCEDIMIENTOS DECISORIOS, 7 PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS			
	RECEPCIÓN DEL CONCENTRADO DE SOLICITUDES	PRESIDENTE	SI
PROGRAMACIÓN DE REUNIONES DE TRABAJO		TODOS	SI
CONVOCATORIA PARA SESIONAR		PRESIDENTE	SI
	VALIDACIÓN DE LAS SESIONES DEL CONSEJO	PRESIDENTE	SI
SESIÓN DE CONSEJO. ESTABLECER CRITERIOS DE ACEPTACIÓN		TODOS	SI
SESIÓN DE CONSEJO. VALIDACIÓN DEL DICTAMEN DEL GRUPO DE TRABAJO DE ANÁLISIS TÉCNICO.		TODOS	SI
	SESIÓN DE CONSEJO. ELABORACIÓN DE MINUTA DE ACUERDOS	PRESIDENTE	SI
	APLICACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LAS PROPUESTAS ACEPTADAS	TODOS	SI
	ELABORACIÓN DE OFICIOS DE ACEPTACIÓN O RECHAZO DE LAS SOLICITUDES	PRESIDENTE	
	ENVÍO DE LAS SOLICITUDES ACEPTADAS A LA CDR	PRESIDENTE	SI
REVISIÓN DE SOLICITUDES Y EXPEDIENTES ACEPTADOS		CDR	SI
	ENVÍO DE LAS SOLICITUDES REVISADAS A LA UTOE	CDR	SI
RESOLVER Y NOTIFICAR LA RESOLUCIÓN DE LA UTOE PARA EL CDR Y CMDRS		UTOE	SI
LIBERACIÓN DE RECURSOS		FOFAE	SI
CMDRS, AUTORIZACIÓN DEFINITIVA DE LAS SOLICITUDES (MODALIDAD 1)			
RESUMEN: 6 PROCEDIMIENTOS DECISORIOS, 13 PROCEDIMIENTOS RUTINARIOS			
EVALUAR TÉCNICAMENTE TODAS LAS SOLICITUDES Y EXPEDIENTES		GRUPO DE TRABAJO	SI
	RECIBIR AL GRUPO DE TRABAJO CON LA RESPECTIVA RELACIÓN DE SOLICITUDES EVALUADAS	CMDRS (PRESIDENTE)	No
ACORDAR PERÍODOS DE SESIONES PARA DICTAMINAR PROPUESTAS		CMDRS	SI
	LLEVAR MINUTAS DE ACUERDOS	CMDRS (SECRETARIO TÉCNICO)	SI
CONVOCAR A REUNIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS		CMDRS (PRESIDENTE)	SI
VALIDEZ DE LAS SESIONES DE AUTORIZACIÓN (QUÓRUM)		CMDRS	SI
	ACTA DE SESIÓN QUE INCLUYA CADA UNO DE LOS DICTÁMENES	CMDRS (SECRETARIO TÉCNICO)	SI
	FIRMA DEL ACTA	TODOS LOS ASISTENTES	SI

	ELABORACIÓN Y ENVÍO OFICIOS DE ACEPTACIÓN	CMDRS	SI
	ELABORACIÓN Y ENVÍO DE OFICIOS DE RECHAZO	CMDRS	SI
CONVOCATORIA A SESIÓN PARA ENTREGAR RECURSOS A SOLICITUDES ACEPTADAS		CMDRS	SI
	ORDENAR EL PAGO A SOLICITUDES ACEPTADAS	CMDRS	SI
	COMUNICAR EL LUGAR DE LA ENTREGA DE RECURSOS	CMDRS	SI
CONVOCAR A LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS BENEFICIARIOS LE FECHA Y LUGAR DE LA ENTREGA DE RECURSOS		CMDRS	SI
	EN LA FECHA PROGRAMADA SE HACE ENTREGA DE LOS CHEQUES	CMDRS	SI
	ELABORACIÓN DE MINUTA	CMDRS (SECRETARIO TÉCNICO)	SI
	LLEVAR REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE RECURSOS ENTREGADOS	DEPARTAMENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL RURAL	SI
	COMPROBACIÓN DE RECURSOS	BENEFICIARIOS	SI
	INTEGRAR EXPEDIENTES PARA EL CASO DE SERVICIOS PROFESIONALES	DEPARTAMENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL RURAL	SI
	INFORMAR MENSUALMENTE (DÍA 20), POR ESCRITO, LOS MOVIMIENTOS REALIZADOS A LA CUENTA MANCOMUNADA	DEPARTAMENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL RURAL	SI

ANEXO 2

PREGUNTAS DE REFERENCIA UTILIZADAS EN LAS ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD.

Una vez que se enteraron de la nueva política de desarrollo rural en el país, ¿en qué medida afectó este hecho sus actividades cotidianas dentro de su municipio?

¿Cuál sería su criterio para medir ésta alteración? ¿En tiempo, en dinero, en recursos humanos? ¿Otra?

Del 100% de los procesos operativos que tiene su municipio, ¿cuántos de esos procesos están orientados hacia la política de desarrollo rural?

¿Esta nueva política los ha obligado a crear nuevas áreas o utilizan las ya existentes?

Su proyecto de gobierno tiene ciertas prioridades. ¿Esta política ha llegado a ocupar el lugar de una prioridad?. Si es así, ¿en qué lugar ubicaría a esta política, dentro de sus prioridades?

¿Cuál es el incentivo que tienen ustedes para implementar esta política dentro de su municipio? ¿Por qué lo hacen? ¿Es por cumplir la ley? ¿Por prestigio? ¿Cuestión de dinero?

¿Han observado que como consecuencia de la implementación de esta política han aparecido nuevos actores sociales y económicos? Por ejemplo, nuevos grupos de productores, grupos organizados de la sociedad civil, etc.

¿Ha experimentado un incremento en la atención ciudadana como consecuencia de la implementación de esta política?

Comparando esta política con otras existentes, ¿en qué lugar de importancia ubica usted a esta política?

Respecto a otras políticas federales, estatales o municipales, ¿qué tan demandante para su estructura administrativa considera usted esta ley? ¿Puede decir por qué lo es?

Los procedimientos que implica la puesta en marcha de esta política, ¿los ha llevado a crear nuevos procedimientos o los incorporan a rutinas de gestión ya existentes?

Desde su perspectiva, ¿cuáles han sido los cambios más representativos en su municipio que ha traído como consecuencia la aparición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable?

¿Han modificado sus reglamentos internos como consecuencia de la aplicación de la ley? En caso afirmativo, ¿qué modificaciones han hecho?

Han modificado sus actividades rutinarias como consecuencia de la aplicación de la ley? En caso afirmativo, ¿de qué manera han sido modificadas sus rutinas?

Respecto al Programa Especial Concurrente, ¿en qué medida han asimilado las facultades que dicho programa otorga al municipio?

La nueva reglamentación ¿modifica las relaciones que acostumbra a llevar con los actores sociales y económicos? Si lo hace, ¿de qué manera afecta ésta interacción (positiva o negativamente)?

¿Fue compatible la estructura normativa que tenía su municipio con la nueva reglamentación, en términos de una adaptación eficiente?

Desde su perspectiva, ¿considera que se están cumpliendo todos los procedimientos que marcan las guías de estrategia de municipalización del programa de desarrollo rural Alianza Contigo?

¿Hay tareas de esas guías que perciban muy difíciles de realizar? ¿Cuáles?

¿Hay procedimientos que rompan con su dinámica habitual de trabajo?

¿Hay procedimientos de las guías que ya existían en su municipio antes de la implementación del programa Alianza Contigo? ¿Cuáles?

¿Cuáles serían los obstáculos que, a su juicio, aparecen (o pueden aparecer) para poder cumplir con lo que las guías les están exigiendo hacer?

¿Cómo es su relación con el CMDRS?

¿Ha habido problemas para que el CMDRS y ustedes puedan trabajar coordinadamente?

¿El llevar a cabo las exigencias de las guías de municipalización de Alianza Contigo ha implicado que se desplacen otras actividades que antes se efectuaban?

¿Los procedimientos que marcan las guías se han incorporado a su manera habitual de trabajar?

Las tareas que se repiten con frecuencia, ¿se han convertido en rutinas dentro de su municipio?

¿Distingue claramente la modalidad 1 de la 2? En su caso, ¿en cuál de éstas modalidades participa su municipio? ¿Por qué?

ANEXO 3

CRITERIOS UTILIZADOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS ESTADOS EN LOS QUE SE APLICÓ LA ENCUESTA DOBLE RUTINAS DE GESTIÓN.

Criterio 1.

Como punto de partida, se seleccionaron los estados que son sujetos de participar en la estrategia de municipalización de los recursos del programa Alianza para el Campo de la SAGARPA, que de acuerdo con la información proveída por la dependencia en diciembre del 2004 eran 17. Esos estados son: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas.

Criterio 2.

Porcentaje de la población económicamente activa en el sector primario, respecto al total de la población económicamente activa del estado. Estadística por estado. Este cociente indica el porcentaje de la PEA del estado que se dedica a realizar actividades propias del sector primario.

$$\text{Criterio 2} = \frac{PEA(s.\text{primario})}{PEA}$$

Criterio 3.

Porcentaje del número de municipios agrícolas, respecto al número total municipios en el estado. Estadística por estado. Este cociente indica cuál es el porcentaje de municipios agrícolas en relación al número total de municipios en el estado.

$$\text{Criterio 3} = \frac{\#mun.agricolas}{\#total.de.municipios}$$

Criterio 4.

Pluralidad política del estado. Para obtener la pluralidad política por estado se utiliza el índice Herfindahl. El índice Herfindahl es utilizado en economía para medir el poder de concentración que tienen las empresas en un determinado mercado. Para el caso de este estudio, se ha aplicado la metodología usada para construir el índice, pero adaptada a las condiciones políticas del estado, de tal forma que expresa el grado de competencia política en términos de concentración de municipios gobernados por distintos partidos. Si el IH es cercano a 1 indica mayor concentración de municipios gobernados por un partido, mientras que si su valor es cercano a 0 nos señala una

mayor dispersión de los municipios entre los partidos que los gobiernan; y por lo tanto mayor pluralidad.

El índice se define de la siguiente forma:

$$IH_i = \sum_{j=0}^n S_j^2$$

donde:

IH_i : Índice Herfindahl (pluralidad política) del estado i

S_j : es el porcentaje de municipios gobernados por el partido j en el estado i

Tabla de datos utilizados para aplicar los criterios 2, 3 y 4 se presenta a continuación:

	PEAA	PEA	PEAA/PEA	MUNA	MUNTOT	MUNA/MUNTOT	IH
BAJA CALIFORNIA SUR	20138	170514	0.062915026	0	5	0	0.68
COAHUILA	43598	832592	0.052364183	10	38	0.263157895	0.53858025
COLIMA	33898	201964	0.167841794	1	10	0.1	0.42
DURANGO	66610	448714	0.148446449	28	39	0.717948718	0.45844875
GUANAJUATO	193189	1477789	0.130728406	13	46	0.282608696	0.42455381
GUERRERO	237618	899191	0.264257538	54	79	0.683544304	0.4120425
HIDALGO	183852	737223	0.249384515	42	84	0.5	0.37868481
MICHOACÁN	290721	1241449	0.23417877	63	113	0.557522124	0.39196492
MORELOS	74472	558754	0.133282267	12	33	0.363636364	0.30273438
NUEVO LEÓN	48426	1494501	0.032402789	11	51	0.215686275	0.67166474
QUINTANA ROO	36562	352014	0.103865187	3	8	0.375	0.78125
SAN LUIS POTOSÍ	152565	723454	0.210884175	34	58	0.586206897	0.32015306
SINALOA	247395	888850	0.278331552	12	18	0.666666667	0.48765432
TABASCO	167315	611381	0.27366732	7	17	0.411764706	0.5432526
TAMAULIPAS	91255	1026590	0.088891378	24	43	0.558139535	0.67346939
TLAXCALA	59822	332833	0.179735783	13	60	0.216666667	0.28943759
ZACATECAS	73126	358449	0.204006707	28	58	0.482758621	0.37633769

Donde;

PEAA: Población económicamente activa del estado dedicada a realizar actividades del sector primario.

PEA: Población económicamente activa del estado.

MunA: Número de municipios agrícolas en el estado.

Muntot: Número total de municipios en el estado.

IH: Índice Herfindahl (pluralidad política) del estado.

Aplicación del criterio 2:

La tabla siguiente muestra el 75%¹⁸ de los estados seleccionados que muestran la mayor proporción de población económicamente activa dedicada a realizar actividades del sector primario. La columna que marcada con letras "negritas", muestra en orden descendente la proporción de cada estado.

SINALOA	0.27833155	0.66666667	0.48765432
TABASCO	0.27366732	0.41176471	0.5432526
GUERRERO	0.26425754	0.6835443	0.4120425
HIDALGO	0.24938451	0.5	0.37868481
MICHOACÁN	0.23417877	0.55752212	0.39196492
SAN LUIS POTOSÍ	0.21088418	0.5862069	0.32015306
ZACATECAS	0.20400671	0.48275862	0.37633769
TLAXCALA	0.17973578	0.21666667	0.28943759
COLIMA	0.16784179	0.1	0.42
DURANGO	0.14844645	0.71794872	0.45844875
MORELOS	0.13328227	0.36363636	0.30273438
GUANAJUATO	0.13072841	0.2826087	0.42455381
BAJA CALIFORNIA SUR	0.11810174	0	0.68
QUINTANA ROO	0.10386519	0.375	0.78125
TAMAULIPAS	0.08889138	0.55813953	0.67346939
COAHUILA	0.05236418	0.26315789	0.53858025
NUEVO LEÓN	0.03240279	0.21568627	0.67166474

Aplicación del criterio 3:

La siguiente tabla muestra el 75% de los estados respecto a la tabla anterior que muestran la mayor proporción de municipios agrícolas. La columna marcada con letras "negritas", muestra en orden descendente la proporción de cada estado.

¹⁸ Se ha eliminado el 25% de los estados que quedaron en los últimos lugares con el objeto de que los tres criterios sean aplicables, ya que de lo contrario, el último criterio sería el que prevalecería.

DURANGO	0.14844645	0.71794872	0.45844875
GUERRERO	0.26425754	0.6835443	0.4120425
SINALOA	0.27833155	0.66666667	0.48765432
SAN LUIS POTOSÍ	0.21088418	0.5862069	0.32015306
MICHOACÁN	0.23417877	0.55752212	0.39196492
HIDALGO	0.24938451	0.5	0.37868481
ZACATECAS	0.20400671	0.48275862	0.37633769
TABASCO	0.27366732	0.41176471	0.5432526
MORELOS	0.13328227	0.36363636	0.30273438
GUANAJUATO	0.13072841	0.2826087	0.42455381
TLAXCALA	0.17973578	0.21666667	0.28943759
COLIMA	0.16784179	0.1	0.42
BAJA CALIFORNIA SUR	0.11810174	0	0.68

Aplicación del criterio 4:

Finalmente, la siguiente tabla muestra en orden ascendente al valor del índice Herfindahl 75% de los estados respecto a la tabla anterior. En letras “negritas” se observan los valores.

Morelos	0.13328227	0.36363636	0.30273438
San Luis Potosí	0.21088418	0.5862069	0.32015306
Zacatecas	0.20400671	0.48275862	0.37633769
Hidalgo	0.24938451	0.5	0.37868481
Michoacán	0.23417877	0.55752212	0.39196492
Guerrero (parcial)	0.26425754	0.6835443	0.4120425
Guanajuato	0.13072841	0.2826087	0.42455381
Durango	0.14844645	0.71794872	0.45844875
Sinaloa	0.27833155	0.66666667	0.48765432
Tabasco	0.27366732	0.41176471	0.5432526

Con base en la ordenación de esta última tabla se observa que los tres estados que mejor responden a los tres criterios numéricos son Morelos, San Luis Potosí y Zacatecas. La encuesta fue aplicada en esos tres estados; sin embargo, solamente se obtuvo información confiable de Morelos y Zacatecas, por lo que se decidió eliminar del análisis al estado de San Luis Potosí.

ANEXO 4

Resultados de la encuesta sobre rutinas de gestión local aplicada a los municipios de Morelos y Zacatecas

Las siguientes tablas presentan la totalidad de los reactivos utilizados en la encuesta sobre rutinas de gestión local, así como los resultados obtenidos a través de la aplicación de la encuesta en los estados de Morelos y Zacatecas.

El diseño de la encuesta se basa en dos tipos de preguntas:

1. **Preguntas de opción múltiple:** permiten inferir cuáles son las preferencias de los funcionarios municipales para llevar a cabo una rutina específica.
2. **Preguntas dicotómicas (SI/NO):** que ofrecen información puntual acerca de lo que están haciendo o dejando de hacer los funcionarios.

En cada uno de los reactivos se muestran las respuestas proporcionadas por los funcionarios responsables del área de desarrollo rural de los diversos municipios encuestados. Los resultados se presentan en formato de porcentaje.

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL			
7. ¿SE HA DESIGNADO PERSONAL ESPECÍFICO PARA LLEVAR A CABO ALGUNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN SU MUNICIPIO?	SI	NO	
PARA DESARROLLO URBANO	86%	14%	
PARA DESARROLLO SOCIAL	86%	14%	
PARA DESARROLLO RURAL	93%	7%	

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL			
8. ¿ESTE PERSONAL TIENE RELACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS DE GOBIERNO QUE NO SEAN LAS MUNICIPALES? POR EJEMPLO, AUTORIDADES ESTATALES, FEDERALES, ETC.	SI	NO	
PARA DESARROLLO URBANO	81%	19%	
PARA DESARROLLO SOCIAL	80%	20%	
PARA DESARROLLO RURAL	89%	11%	

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL			
9. ¿ESTE PERSONAL TIENE RELACIÓN CON ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE SE VEN IMPACTADOS POR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?	SI	NO	
PARA DESARROLLO URBANO	82%	18%	
PARA DESARROLLO SOCIAL	80%	20%	
PARA DESARROLLO RURAL	88%	12%	

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL			
10. ¿EXISTE UN ÁREA DENTRO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO QUE SE ENFOQUE A EJECUTAR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL?	SI	NO	
PARA DESARROLLO URBANO	82%	18%	
PARA DESARROLLO SOCIAL	82%	18%	
PARA DESARROLLO RURAL	86%	14%	

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL		
11. EN CASO DE HABER SIDO AFIRMATIVA SU RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿ESTA ÁREA CUENTA CON ALGÚN MECANISMO QUE PERMITA A LOS CIUDADANOS PARTICIPAR EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?	SI	NO
	PARA DESARROLLO URBANO	85% 15%
	PARA DESARROLLO SOCIAL	81% 19%
	PARA DESARROLLO RURAL	89% 11%

LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SE DEBEN CONTESTAR PARA LOS TRES TIPOS DE DESARROLLO: URBANO, SOCIAL Y RURAL		
12. EN CASO DE HABER SIDO AFIRMATIVA SU RESPUESTA A LA PREGUNTA No. 10 ¿ESTA ÁREA DESARROLLA ACTIVIDADES ORIENTADAS A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?	SI	NO
	PARA DESARROLLO URBANO	82% 18%
	PARA DESARROLLO SOCIAL	82% 18%
	PARA DESARROLLO RURAL	89% 11%

SOBRE LAS DEMANDAS CIUDADANAS RESPONDA CADA UNA DE LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:		
13.1 ¿EL MUNICIPIO ESTÁ ABIERTO A RECIBIRLAS?	SI	NO
13.2 ¿LLEGAN A TOMAR LA FORMA DE SOLICITUDES DE APOYO?	98%	2%
13.3 ¿EXISTE UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA ATENDERLAS?	73%	27%
13.4 ¿EXISTEN RECURSOS HUMANOS PARA SATISFACERLAS?	77%	23%
14. ¿PARTE DE ELLAS PROVIENEN DE PRODUCTORES DE LA REGIÓN?	93%	7%
15. ¿DENTRO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL SE CONTEMPLA LA POSIBILIDAD DE ORGANIZAR A LOS PRODUCTORES?	95%	5%

16 ¿SE ENCUENTRAN PLENAMENTE IDENTIFICADAS LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES?	87%	13%
16.1 ¿LAS ASOCIACIONES DE PRODUCTORES SE ENCUENTRAN REGISTRADAS EN ALGÚN PADRÓN DEL MUNICIPIO?	71%	29%

17. ¿PRODUCTORES ORGANIZADOS TIENEN ALGUNA POSIBILIDAD DE OPINAR EN ASUNTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL?	98%	2%
17.1 ¿PRODUCTORES ORGANIZADOS TIENEN ALGUNA CAPACIDAD DE TOMAR DECISIONES EN ASUNTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL?	86%	14%
18. LOS APOYOS SOLICITADOS POR LOS PRODUCTORES ORGANIZADOS, ¿SON ACORDADOS ENTRE AUTORIDADES MUNICIPALES Y PRODUCTORES?	84%	16%
19 ¿EXISTE ALGÚN MONTO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL APOYO DE:		
	SOLICITUDES DE LOS CIUDADANOS?	64% 36%
	SOLICITUDES DE LOS PRODUCTORES ORGANIZADOS?	63% 37%

20. ¿EXISTE ALGÚN MECANISMO QUE DETERMINE CUÁL ES EL MONTO QUE SE ASIGNARÁ A LOS CIUDADANOS O A LOS PRODUCTORES ORGANIZADOS?	66%	34%
21. ¿HAY UN PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA LIBERAR LOS RECURSOS DE MANERA DIRECTA A LOS CIUDADANOS O PRODUCTORES ORGANIZADOS?	72%	26%
22. ¿EXISTE ALGÚN CONVENIO CON ALGUNA AUTORIDAD ESTATAL O FEDERAL PARA SOLVENTAR ESTOS APOYOS OTORGADOS?	79%	21%
23. ¿EXISTEN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VERIFICABLES QUE ESTÉN RELACIONADOS CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS CIUDADANOS O PRODUCTORES?	89%	11%
24. SI SU RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE AFIRMATIVA ¿ESTOS PROCEDIMIENTOS CONTEMPLAN LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑE LAS SOLICITUDES DE LOS CIUDADANOS O PRODUCTORES?	91%	9%

25. ¿EXISTE ALGÚN ESPACIO FÍSICO DEFINIDO DENTRO DEL MUNICIPIO PARA LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES?	93%	7%
26. DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES. ¿EXISTE UN PROCEDIMIENTO PARA PROCESAR DICHAS SOLICITUDES?	84%	16%
27. ¿HAY ALGUNA INSTANCIA QUE VALIDE LAS SOLICITUDES DE LOS CIUDADANOS O PRODUCTORES ORGANIZADAS?	80%	20%
28. SI SU RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR FUE AFIRMATIVA ¿ES ESTA INSTANCIA UN ÓRGANO COLEGIADO?	58%	42%

29. ¿HAY UN SISTEMA DE ARCHIVO DE LAS SOLICITUDES?	89%	11%
EN CASO DE SER AFIRMATIVA SU RESPUESTA ANTERIOR, RESPONDA HASTA LA PREGUNTA 30.5 RESPECTO AL ARCHIVO SI:		
30.1 ¿SE ENCUENTRA EN UN ESPACIO FÍSICO DELIMITADO?	93%	8%
30.2 ¿HAY PERSONAL ASIGNADO A SU MANTENIMIENTO?	78%	23%
30.3 ¿PUEDE SER CONSULTADO POR CIUDADANOS O PRODUCTORES?	79%	21%
30.4 ¿PUEDE SER CONSULTADO POR OTROS ÁMBITOS DE GOBIERNO DIFERENTES AL MUNICIPAL?	93%	7%
30.5 ¿CONTIENE A LAS SOLICITUDES CLASIFICADAS?	77%	23%

31. ¿SE HA ESTABLECIDO UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA EL MANEJO Y ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES?	73%	27%
32. ¿ES ESTE PROCEDIMIENTO YA RUTINARIO EN EL MUNICIPIO?	64%	36%
33. ¿EXISTE ALGÚN PROCEDIMIENTO EN SU MUNICIPIO PARA DEFINIR LAS PRIORIDADES EN TÉRMINOS DE DESARROLLO MUNICIPAL?	89%	11%
34. ¿EXISTE UN ESPACIO INSTITUCIONAL DETERMINADO PARA EJECUTAR DICHA ACTIVIDAD?	80%	20%
35. ¿SE CONTEMPLA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA PRIORIDAD DENTRO DE LA GESTIÓN DE SU MUNICIPIO?	91%	9%
36. ¿SE HA ESTABLECIDO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?	82%	18%
37. ¿HAY ALGÚN PROCEDIMIENTO QUE TRANSFORME LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ACCIÓN DE GOBIERNO?	71%	29%

38. ¿CUENTAN CON UN MECANISMO QUE PERMITA CONTROLAR LOS RECURSOS OTORGADOS A CADA UNO DE LOS PROYECTOS APROBADOS?	84%	16%
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	-----

39. EN CASO DE SER AFIRMATIVA LA RESPUESTA ANTERIOR, ¿EN QUÉ CONSISTE ESTE MECANISMO?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	68% A) SE CREA UN EXPEDIENTE DE CADA PROYECTO 5% B) EL MUNICIPIO CUENTA CON REGLAMENTACIÓN ESPECÍFICA AL RESPECTO 15% C) CUENTAN CON UN ORGANISMO CIUDADANO DE VIGILANCIA	

40. ¿EL AYUNTAMIENTO FORMULA PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL O SON SÓLO LOS CIUDADANOS LOS QUE PRESENTAN PETICIONES SOBRE EL TEMA?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	38% A) CIUDADANOS ÚNICAMENTE 60% B) CIUDADANOS Y MUNICIPIO	

41. CUANDO SE TRATA DE ASUNTOS DE DESARROLLO RURAL, ¿QUÉ NIVEL TERRITORIAL UTILIZAN COMO BASE PARA ORGANIZAR LAS SOLICITUDES PRESENTADAS?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	78% A) MUNICIPAL 18% B) DISTRITAL 2% C) ESTATAL 0% D) FEDERAL	

42. CUANDO SE DETERMINAN LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO RURAL, ¿SE HACE UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN QUE GUARDA EL MUNICIPIO SOBRE EL TEMA?	84%	16%
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	-----

43. EN CASO DE HABER SIDO AFIRMATIVA SU RESPUESTA ANTERIOR, ¿QUIÉN REALIZA ESE DIAGNÓSTICO?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	82% A) PERSONAL DEL MUNICIPIO 15% B) INSTANCIAS EXTERNAS DE CONSULTORÍA	

<p>44. SI REALIZA UN DIAGNOSTICO, ¿CUÁL SERÍA LA PRINCIPAL RAZÓN PARA ELABORAR ESE DIAGNÓSTICO?</p>	<p>SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:</p> <p>9% A) IDENTIFICAR LOS ACTORES DEL CAMPO</p> <p>16% B) IDENTIFICAR NUEVAS NECESIDADES RURALES</p> <p>9% C) IDENTIFICAR REGIONES DONDE EL PROGRAMA DEBA APLICARSE</p> <p>63% D) TODAS LAS ANTERIORES</p>	
<p>45. ¿QUÉ INSTANCIA DENTRO DE SU MUNICIPIO ATIENDE TEMAS VINCULADOS AL DESARROLLO RURAL?</p>	<p>SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:</p> <p>7% A) LA OFICINA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL</p> <p>14% B) LA OFICINA DEL REGIDOR AGROPECUARIO</p> <p>47% C) UNA DIRECCIÓN O COORDINACIÓN CREADA ESPECIALMENTE PARA EL TEMA RURAL</p> <p>30% D) UNA DIRECCIÓN O COORDINACIÓN VINCULADA AL DESARROLLO RURAL Y A OTROS TEMAS MÁS</p>	
<p>46. RESPECTO A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿CUENTA ESTE ESPACIO CON PRESUPUESTO ANUAL PARA HACER FRENTE A LAS ACTIVIDADES DEL DESARROLLO RURAL?</p>	<p>51%</p>	<p>46%</p>
<p>47. RESPECTO A LA PREGUNTA 45 ¿CUENTA ESTE ESPACIO CON PERSONAL ADMINISTRATIVO DEDICADO EXCLUSIVAMENTE AL TEMA DEL DESARROLLO RURAL?</p>	<p>62%</p>	<p>36%</p>
<p>48. PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL, ¿CUENTAN CON APOYOS ECONÓMICOS DE LA FEDERACIÓN, DEL ESTADO O SÓLO CUENTAN CON RECURSOS MUNICIPALES?</p>	<p>SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:</p> <p>2% A) SÓLO RECURSOS MUNICIPALES</p> <p>2% B) SÓLO RECURSOS ESTATALES</p> <p>2% C) SÓLO RECURSOS FEDERALES</p> <p>91% D) UNA COMBINACIÓN</p>	
<p>49. ¿CUENTAN CON PERSONAL EN EL MUNICIPIO QUE SE ENCARGUE EXCLUSIVAMENTE DE ESTAS RELACIONES DE FINANCIAMIENTO CON OTROS ÁMBITOS DE GOBIERNO?</p>	<p>52%</p>	<p>45%</p>
<p>50. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO QUE SIGUEN CUANDO UN NIVEL DE GOBIERNO MÁS ELEVADO PARTICIPA CON RECURSOS EN LOS PROGRAMAS DEL DESARROLLO RURAL?</p>	<p>SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:</p> <p>19% A) LAS INSTANCIAS SUPERIORES OFRECEN CANTIDADES ANUALES FIJAS DE RECURSOS</p> <p>37% B) SE NEGOCIA CON LAS INSTANCIAS SUPERIORES LA CANTIDAD DE RECURSOS QUE APORTARÁN</p> <p>2% C) EL MUNICIPIO SOLICITA UNA CANTIDAD ESPECÍFICA SEGÚN SUS NECESIDADES</p> <p>42% D) HAY FÓRMULAS YA NEGOCIADAS PARA DETERMINAR LOS MONTOS</p>	

51. INDEPENDIEMENTE DE LOS APOYOS DE OTROS NIVELES DE GOBIERNO, ¿SE DETERMINAN ANUALMENTE FONDOS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO RURAL?	64%	34%
52. ¿ES EL AYUNTAMIENTO QUIEN DETERMINA ESOS FONDOS?	72%	28%

53. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO QUE SIGUEN PARA DETERMINAR ESOS FONDOS?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	48% A) FORMAN PARTE DE LA NEGOCIACIÓN ANUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS 48% B) SE DETERMINAN SEGÚN LAS NECESIDADES PRESENTADAS POR LOS CIUDADANOS	

54. CUANDO APARECE UN NUEVO PROGRAMA FEDERAL, ¿SE CONTRATA NUEVO PERSONAL PARA OPERARLO?	16%	84%
55. CUANDO APARECE UN NUEVO PROGRAMA FEDERAL, ¿REUBICA A SU PERSONAL PARA HACER FRENTE LAS DEMANDAS OPERATIVAS DE DICHO PROGRAMA?	43%	57%
56. CUANDO APARECE UN NUEVO PROGRAMA FEDERAL, ¿SE VE INCREMENTADA LA CARGA DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE OPERAR DICHO PROGRAMA?	86%	14%
57. RESPECTO A LA OPCIÓN DE MUNICIPALIZACIÓN DEL PROGRAMA ALIANZA CONTIGO (TAMBIÉN CONOCIDO COMO ALIANZA POR EL CAMPO), ¿CUENTAN CON ALGÚN INSTRUMENTO FORMAL QUE CONTENGA LA CANTIDAD DE RECURSOS, METAS, OBJETIVOS Y COSTOS INVOLUCRADOS EN SU IMPLEMENTACIÓN?	67%	33%

58. EN CASO DE SER AFIRMATIVA LA RESPUESTA DE LA PREGUNTA ANTERIOR, ¿QUÉ INSTRUMENTO ES ESTE?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	73% A) UN PROGRAMA PRESUPUESTO 3% B) UN PLAN ELABORADO POR EL ALCALDE 23% C) UN DOCUMENTO SURGIDO DEL AYUNTAMIENTO	

59. EN CASO DE SER AFIRMATIVA LA RESPUESTA DE LA PREGUNTA 57¿QUIÉN ELABORA ESTE INSTRUMENTO?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	16% A) EL MUNICIPIO DE MANERA INDIVIDUAL 48% B) EL MUNICIPIO CON INSTANCIAS DE OTROS NIVELES DE GOBIERNO 35% C) FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y PRODUCTORES DEL CAMPO	

60. RESPECTO A LAS SOLICITUDES CIUDADANAS O DE PRODUCTORES ¿QUÉ MECANISMO DEBEN DE ACREDITAR LAS SOLICITUDES DE LOS PRODUCTORES PARA PODER SER APROBADAS?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	10% A) UNA VOTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 74% B) UN ANÁLISIS TÉCNICO DE UN GRUPO DE TRABAJO CREADO CON ESE FIN 5% C) UN FORMATO ADMINISTRATIVO 8% D) NINGUNA DE LAS ANTERIORES	

61. ¿CUÁL ES LA INSTANCIA FORMAL QUE TOMA LAS DECISIONES LOS ASUNTOS RELACIONADOS AL DESARROLLO	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES:	
	7% A) EL CABILDO 5% B) EL ALCALDE	

RURAL EN SU MUNICIPIO?	74% C) UN CONSEJO DE DESARROLLO RURAL 2% D) COPLADEMUN 0% E) JUNTAS VECINALES 2% F) NINGUNA DE LAS ANTERIORES
62. ¿EXISTE UN ESPACIO FÍSICO PERMANENTE EN EL MUNICIPIO DONDE LOS CIUDADANOS PUEDAN HACER LLEGAR SUS PETICIONES O PROYECTOS RELACIONADOS AL TEMA RURAL?	93% 5%
63. DE SER ASÍ, ¿ES UN ÁREA O ESPACIO DEDICADO EXCLUSIVAMENTE A LOS TEMAS RURALES O ESE MISMO ESPACIO SE APROVECHA PARA TRATAR OTROS ASUNTOS PROPIOS DEL MUNICIPIO?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES: 57% A) ES UN ESPACIO EXCLUSIVO PARA EL DESARROLLO RURAL 43% B) SE COMPARTE CON OTROS PROGRAMAS Y TRÁMITES
64. ¿CUENTAN CON ALGÚN MECANISMO PARA REGISTRAR Y SABER CUÁNTOS CIUDADANOS HAN HECHO SOLICITUDES SOBRE EL DESARROLLO RURAL?	86% 14%
65. EN CASO DE SER AFIRMATIVA SU RESPUESTA A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿ESOS REGISTROS SON MANUALES O ELECTRÓNICOS?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES: 41% A) MANUAL (LIBRO, CARPETA, LISTA) 22% B) ELECTRÓNICO (SISTEMA COMPUTARIZADO) 37% C) AMBOS
66. RESPECTO A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿ESOS REGISTROS LOS LLEVA PERSONAL DEL MUNICIPIO O SON LOS PROPIOS PRODUCTORES QUIENES ACUDEN A INTEGRARSE A LA LISTA?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES: 70% A) ES PERSONAL DEL MUNICIPIO 30% B) SON LOS PRODUCTORES QUIENES SE ACERCAN AL MUNICIPIO
67. RESPECTO A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿CON QUÉ FRECUENCIA ACTUALIZAN ESE REGISTRO?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES: 30% A) UNA VEZ AL SEMESTRE 35% B) UNA VEZ AL AÑO 33% C) ES UN SOLO REGISTRO PARA TODO EL PERIODO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL
68. CUANDO UN PRODUCTOR HA RECIBIDO DINERO PARA EJECUTAR UN PROYECTO EN PARTICULAR Y ÉSE PROYECTO YA SE HA FINALIZADO, ¿CUENTAN CON ALGÚN PROCEDIMIENTO QUE CONCLUYA EL PROCESO DE ESA SOLICITUD?	SUBRAYE SOLAMENTE UNA DE LAS SIGUIENTES OPCIONES: 7% A) NO, SENCILLAMENTE SE DA POR TERMINADO 43% B) SÍ, EL PRODUCTOR FIRMA ALGUNOS FORMATOS 45% C) SÍ, EL MUNICIPIO ENTREGA ACTAS FINIQUITO