



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCION DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS PUEBLA

POSTGRADO DE ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

Limitantes de la Descentralización de la Política de Desarrollo Rural, el caso de Concepción Pápalo y San Juan Los Cues, Oaxaca.

INOSENCIA MORALES GALVÁN

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS

PUEBLA, PUEBLA

2011



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPECHE-CÓRDOBA-MONTECILLO-PUEBLA-SAN LUIS POTOSÍ-TABASCO-VERACRUZ

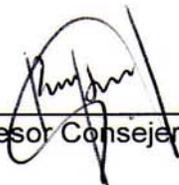
43-03-03

CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe INOSENIA MORALES GALVAN, Alumno de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta Institución, bajo la dirección del Dr. JAVIER RAMIREZ JUAREZ, por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis: Limitantes de la Descentralización de la Política de Desarrollo Rural, el caso de los municipios de Concepcion Pápalo y San Juan los Cues, Oaxaca. y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, El Consejero o Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Puebla a 21 Febrero de 2011


Firma


Vo. Bo. Profesor Consejero o Director de Tesis

La presente tesis intitulada: Limitantes de la Descentralización de la Política de Desarrollo rural, el caso de los municipios de Concepcion pápalo y San Juan los Cues, Oaxaca; realizada por el alumno: **Inosencia Morales Galván**; bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:



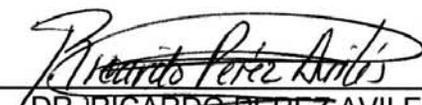
DR. JAVIER RAMIREZ JUAREZ

ASESOR:



DR. BENJAMIN V. PEÑA OLVERA

ASESOR:



DR. RICARDO PEREZ AVILES

Puebla, Puebla, México, 14 de Marzo de 2011

LIMITANTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL, EL CASO DE CONCEPCION PÁPALO Y SAN JUAN LOS CUES, OAXACA.

Inosencia Morales Galván

RESUMEN

Este trabajo de investigación fue realizado en los municipios de San Juan los Cues y Concepción Pápalo, en el estado de Oaxaca, con el objetivo principal de analizar las limitantes institucionales, organizativas, sociales de la descentralización del Programa de Desarrollo Rural de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en la operación de los subprogramas PAPIR; PRODESCA y PROFEMOR, considerados en la municipalización, y el impacto que tiene en la participación de la población y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Se encontró que la descentralización del programa de desarrollo rural, en su operación tanto a nivel estatal como a nivel municipal presenta factores como la descoordinación entre subprogramas, el manejo de los recursos económicos a nivel estatal, desconocimiento de las funciones que tiene el CMDRS, mínima inclusión y representación de la población en estos los CMDRS y nula participación en la toma de decisiones. La descentralización del recurso municipalizado a nivel local, es un proceso que está en sus inicios, en este nivel se asigna atribuciones al municipio para definir su desarrollo y qué es lo prioritario hacer para alcanzarlo, sin embargo, en los subprogramas no se han utilizado para el fin que busca cada uno de ellos, aunado al desconocimiento de la población debido a que no se realizó una promoción de los mismos. La asignación del presupuesto que se dio al municipio es de manera virtual dado que no manejó directamente el recurso económico, sino solo la planeación de su distribución.

El estudio concluye que el proceso de descentralización de la municipalización, es una desconcentración de funciones, dado que se delegan responsabilidades de planeación y administración.

Palabras clave: Descentralización, Municipalización, Consejos Municipales, participación

LIMITATIONS OF DECENTRALIZATION OF RURAL DEVELOPMENT POLICY, THE CASE OF SAN JUAN CONCEPCION AND THE POPE'S CUES, OAXACA.

Inosencia Morales Galván

SUMMARY

This research was conducted in the municipalities of San Juan's Cues and Pápalo Concepcion, in the state of Oaxaca, with the aim of analyzing the institutional constraints, organizational, social, decentralization of the Programme of Rural Development of SAGARPA in the operation of the sub PAPIR; PRODESCA and PROFEMOR, taken to the municipal and the impact it has on public participation and the Municipal Councils for Sustainable Rural Development.

It was found that the decentralization of rural development program in operation at both state and municipal level presents factors such as lack of coordination between subprograms, the management of financial resources at the state level, lack of functions that have the CMDRS, minimum inclusion and representation of the population in the CMDRS and no participation in decision-making. The decentralization of local municipalized appeal is a process that is in its infancy, at this level are assigned responsibilities to the municipality to define their development and what priority to do to achieve it, however, the sub has not been used for looking to each of them, coupled with ignorance of the population because a promotion was not the same. The budget allocation given to the town is virtually handled as not directly economic resource, but only their distribution planning.

The study concludes that the process of decentralization of the municipal level, is an desconcentration of funtions, handled as delegate responsibilities are planning and administration, and of mark out of the decision-making.

Keywords: Decentralization, municipal level, municipal councils, participation

AGRADECIMIENTOS

Al Colegio de Postgraduados-*Campus Puebla*, por darme la oportunidad de alcanzar una meta y contribuir con mi formación profesional.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la beca otorgada para realizar mis estudios.

A los municipios de Concepción Pápalo y San Juan los Cues por las facilidades proporcionadas para realizar el trabajo, en especial a los integrantes de ambos consejos municipales por sus atenciones y disponibilidad durante el trabajo de campo.

Al Dr. Javier Ramírez Juárez, por su paciencia, sus enseñanzas y confianza en concretar mi programa de maestría.

Al Dr. Benjamín Peña Olvera, por su disposición, valiosos comentarios y aportaciones al trabajo de investigación.

Al Dr. Ricardo Pérez Avilés, por su atención, disposición y contribución al trabajo de investigación.

A todo el personal docente, administrativo, biblioteca y cómputo del *Campus Puebla* por sus atenciones, en especial a Adriana, por sus amistad y atenciones para concluir este trabajo.

A Dios por darme la oportunidad de vivir y poder realizar mis sueños.

DEDICATORIAS

A mi hija Quetzalli, por esa energía inagotable, por ser parte de mí, por darme la oportunidad de aprender algo nuevo cada día.

A mi esposo Gregorio, por el apoyo que siempre me ha brindado, por apoyar mi desarrollo profesional y por ese interés en conocer cada día más.

A mis padres Graciela Galván y Daniel Morales, por darme la vida, en especial a mi madre por sus enseñanzas que siempre han sido fuente de inspiración para ser cada día mejor persona.

A mis hermanos: Lorena, Edgar y Valentín, por su apoyo y comprensión. Saben que a pesar de la distancia siempre están presentes en mi corazón.

A mis tíos, en especial a mi tía Lucia por esa paciencia, apoyo, dedicación que siempre tiene con la familia.

A mis primos: Moisés y Silvio por su apoyo incondicional.

A Nicté-Ha y Elizabeth Calixto. Por todos los momentos que hemos compartido profesionalmente y por su invaluable amistad.

Con afecto a mis compañeros del colegio: Violeta, Brenda, Juan Sergio.

CONTENIDO	PAGINA
CAPITULO I. INTRODUCCION	1
CAPITULO II. PROBLEMA DE INVESTIGACION	6
2.1. Problema de Investigación	6
2.2. Preguntas de investigación	7
CAPITULO III. OBJETIVOS E HIPOTESIS	8
3.1. Objetivo general	8
3.1.1 Objetivos específicos	8
3.2. Hipótesis general	8
3.2.1. Hipótesis específicas	9
CAPITULO IV. MARCO TEORICO – CONCEPTUAL	10
4.1. La Política Pública y el Desarrollo Rural	10
4.1.1 El concepto de políticas publicas	10
4.1.2. Tipos de políticas públicas	10
4.1.3 La Política de desarrollo rural	11
4.1.4. El desarrollo rural	12
4.1.5. El desarrollo económico local	13
4.1.6. El enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR)	13
4.2. El Concepto de descentralización	14
4.3. Tipos de Descentralización.	15
4.4. Ventajas y limitaciones de la Descentralización	18
4.4.1. Ventajas de la descentralización	18
4.4.2. Limitantes en la instrumentación de la descentralización	19
4.5. Participación y descentralización	21
4.5.1. La Participación Social	22
4.5.1.1. El concepto de Participación	22
4.5.1.2 Participación social	24
4.5.2. Los actores locales	25
4.5.3. El papel de las instituciones	26
4.5.4. El papel del municipio	27
CAPITULO V. METODOLOGIA	30
5.1. Diseño Metodológico	30

5.2. Aplicación de la encuesta.	33
5.3. Universo de estudio	34
5.3.1. Tamaño de muestra para el Municipio de Concepción Pápalo	35
5.3.2. Tamaño de muestra para el Municipio de San Juan los Cues	36
5.4. Sistematización y análisis de la información.	37
CAPITULO VI. MARCO DE REFERENCIA	39
6.1. El proceso de descentralización en América latina y en México	39
6.2. Marco normativo de la descentralización y la Federalización de la Política de Desarrollo Rural.	41
6.2.1. Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)	41
6.2.2. El Federalismo	44
6.2.2.1. La Federalización y Descentralización	44
6.3. Política Sectorial	45
6.4. Componentes del Programa de Desarrollo Rural	47
6.4.1. El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003	47
6.4.1.1. Objetivos de los componentes del Programa de Desarrollo rural	48
6.4.2. Modalidades de operación de la municipalización	50
6.4.2.1. Modalidad 1	50
6.4.2.2. Modalidad 2	51
6.5. Arreglo institucional	51
6.5.1. Instancias de Orientación Estratégica y de Coordinación al Nivel Estatal.	51
6.5.2. Instancias de Orientación Estratégica y de Coordinación al Nivel Municipal	55
6.5.3. Instancias de Promoción y Técnico Operativas al Nivel Municipal	55
6.6. Implementación de la Política de Desarrollo Rural	59
6.6.1. El Programa de Desarrollo Rural	59
6.6.2. Instrumentación de programa de desarrollo rural en Oaxaca	61
6.6.2.1. Asignación presupuestal del programa de desarrollo rural	62
CAPITULO VII. CONTEXTO DEL AREA DE ESTUDIO	64
7.1. Contexto del área de estudio a nivel regional	64
7.1.1. La región Cañada.	65
7.1.1.1. Contexto del distrito de Cuicatlán.	66
7.1.1.2. Contexto del distrito de Teotitlán	67
7.2. Características socio-económicas de los municipios de estudio	68
7.2.1. Municipio de Concepción Pápalo	68
7.2.2. Municipio de San Juan de los Cues	70
7.3 Características sociales de los actores involucrados	72
7.3.1 Municipio de Concepción Pápalo	72
7.3.1.1. Caracterización de la economía municipal	73
7.3.2. Municipio de San Juan los Cues.	75
7.3.2.1 Caracterización de la economía municipal.	77

7.4. La municipalización a nivel regional del programa de desarrollo rural.	79
7.4.1. Instituciones involucradas	80
CAPITULO VIII. RESULTADOS	82
8.1. Presentación	82
8.2 Etapas de operación estatal en la municipalización	82
8.3 Instrumentación de la municipalización, descentralización del Programa de desarrollo rural de la SAGARPA.	85
8.3.1 Instancias de Coordinación a nivel estatal	86
8.3.1.1. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CADER)	87
8.3.1.2 Fondo de Fomento Agrícola Estatal (FOFAE)	88
8.3.1.3. Comisión estatal de desarrollo rural	88
8.3.2 Instancias operativas a nivel municipal	89
8.3.2.1. Área de Desarrollo Rural	89
8.3.2.2. Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable	90
8.3.2.3 Centro de Calidad para Desarrollo Rural (CECADER)	91
8.3.2.4. Ventanillas	91
8.4. Participación de las instituciones en la municipalización	91
8.4.1. Instituciones participantes en el consejo	92
8.4.2. Frecuencia de asistencia a sesiones de consejo	92
8.4.3. Capacitación a los consejos	93
8.5. Impactos en la implementación de la política de desarrollo rural	94
8.5.1. Avances en el proceso de municipalización, instrumentación de los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR	94
8.5.2. El papel del coordinador municipal.	96
8.5.3. Participación social en la toma de decisiones	99
8.6. Descentralización de la política de desarrollo rural	100
8.6.1 Caracterización de la descentralización implementada en la municipalización	100
8.6.2. Limitantes para la implementación de la descentralización	101
8.7. Análisis de la descentralización de la política de desarrollo rural	105
8.7.1 Asignación de recurso municipalizado	106
8.7.2. Programa de apoyo a proyectos de inversión rural, PAPIR.	107
8.7.2.1. Proyectos aprobados.	107
8.7.2.2 Montos otorgados	110
8.7.2.3 Conocimiento del subprograma PAPIR	112
8.7.2.4 Conocimientos de proyectos productivos	114
8.7.3. Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural, PRODESCA.	115
8.7.4. Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural PROFEMOR.	116
8.7.4.1 Estructura y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable	116
8.7.4.2 Conocimiento del programa PROFEMOR.	119
8.7.4.3. Conocimiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, CMDRS.	120
8.7.4.4. Participación de la población en el CMDRS	120
8.7.4.5. Asistencia a reuniones de consejo	122
8.7.4.6. Calificaciones a profesionistas	123
8.7.4.7 Integración de diagnóstico y plan municipal de desarrollo.	124
8.8. Comprobación de hipótesis	125

CAPITULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	129
9.1. Conclusiones	129
9.2. Recomendaciones	133
BIBLIOGRAFÍA	140
ANEXOS	147

ÍNDICE DE CUADROS

	Página	
Cuadro 1	Caracterización del proceso de Descentralización	28
Cuadro 2	Tipos de diseño para el análisis de estudio de caso	40
Cuadro 3	Caracterización del trabajo de investigación	41
Cuadro 4	Técnicas, unidades de análisis e instrumentos de investigación	42
Cuadro 5	Distribución del presupuesto de SAGARPA en 2005 y 2007 (millones de pesos)	68
Cuadro 6	Presupuesto para el Programa de Desarrollo Rural, según subprograma 2006 (pesos)	71
Cuadro 7	Cumplimiento de metas financieras según subprograma, 2006 (pesos)	71
Cuadro 8	Sexo, edad y estado civil de entrevistados, Concepcion Pápalo	80
Cuadro 9	Tipo de tenencia de la tierra, Concepción pápalo	81
Cuadro 10	Sexo, edad y estado civil de entrevistados, los Cues	83
Cuadro 11	Tipo de tenencia de la tierra, los Cues	84
Cuadro 12	Alianza para el Campo Municipalizada, 2005, Cañada	87
Cuadro 13	Avances en la operación de PROFEMOR, región Cañada, 2005	101
Cuadro 14	Limitantes de los actores que intervienen en el proceso de descentralización de la municipalización	109
Cuadro 15	Recurso municipalizado para San Juan de los Cues y Concepción Pápalo, ejercicio 2005	111
Cuadro 16	Tipo de proyectos priorizados vía municipalización 2003-2005	112
Cuadro 17	Inversión de los proyectos municipalizados aprobados	114
Cuadro 18	Instituciones a las que se dirigen para realizar la gestión de proyectos	118

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página	
Figura 1	Escalera de la participación	34
Figura 2	Esquema metodológico para el análisis de la información	47
Figura 3	Estructura genérica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	52
Figura 4	Visión del Desarrollo Rural Integral	55
Figura 5	Componentes del Programa de Desarrollo rural	56
Figura 6	Estructura de operación del Programa de Desarrollo Rural	61
Figura 7	Estructura de los Consejos de Desarrollo Rural a nivel municipal	65
Figura 8	Fórmula para la asignación de recursos para la operación municipalizada, 2004	70
Figura 9	Municipalización del Programa de Desarrollo Rural, etapa Preoperativa. 2004	94
Figura 10	Recepción de solicitudes, municipalizado. 2004	96
Figura 11	Asignación presupuesto municipal, programa de desarrollo rural 2005, Oaxaca	110
Figura 12	Esquema de coordinación a nivel estatal, Oaxaca	139
Figura 13	Esquema de coordinación a nivel regional, Oaxaca	140
Figura 14	Esquema de coordinación a nivel municipal, Oaxaca	141

ÍNDICE DE GRAFICAS

Grafica 1	Grado de escolaridad de los entrevistados, Concepción Pápalo.	80
Grafica 2	Actividades económicas primarias, Concepción Pápalo	82
Grafica 3	Hectáreas promedio por productor, Concepción pápalo	82
Grafica 4	Grado de escolaridad de los entrevistados, San Juan los Cues.	83
Grafica 5	Cultivos principales, San Juan los Cues	85
Grafica 6	Promedio de hectáreas de los entrevistados, San Juan los Cues	86

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1	Ubicación geográfica, de la región Cañada de Oaxaca	74
Mapa 2	Mapa de localización, municipios de estudio, región Cañada	79

SIGLAS

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural.
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población y Vivienda
DDR	Distrito de Desarrollo Rural.
DIANE	Diseño y Análisis de Encuestas
ETDR	Enfoque Territorial del Desarrollo Rural
FAO.	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FAPCO	Fideicomiso de Alianza para el Campo
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado
HA	Hectare
IDH	Indicador de Desarrollo Humano.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCA	Instituto Nacional de para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MULT	Movimiento de Unificación y Lucha Triqui
ONG	Organización no Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAPIR	Programa de Apoyo a la Inversión Rural
PEC	Programa Especial Concurrente
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyos directos al Campo
PRODESCA	Programa para el Desarrollo de Capacidades en el medio rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEDAF	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
SIEM	Sistema de Información de Empresas Rurales
SISER	Sistema de Información del Sector Rural

SSA
UTOE

Secretaría de Salud y Asistencia
Unidad Técnica Operativa Estatal

CAPITULO I. INTRODUCCION

En la actualidad se vive un cambio radical en la forma de instrumentar Políticas Publicas, pues pasan de una ejecución centralizada a una en donde se delegan responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales y se considera la opinión de la población. En América latina, a partir de los años 80`s, uno de los temas que se ha considerado en la agenda pública es la Descentralización¹, proceso en el cual los gobiernos centrales han sido los encargados de su promoción con el fin de atacar la ineficiencia, entre otros, de las instituciones, principal limitante en los países en vías de desarrollo.

En México la descentralización inició con políticas que han impulsado el desarrollo regional y la participación de la sociedad civil. Bajo este contexto, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en diciembre de 2001, constituye un marco general de gestión pública basado en principios de concurrencia, planeación y descentralización, que condujo a una nueva forma de gestión de políticas territoriales en la que la inclusión, participación, integralidad y sustentabilidad territorial marcaron un tipo diferente de desarrollo institucional.

En este marco general la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), implementa la descentralización,(transferencia de funciones, facultades, responsabilidades y recursos, por medio de una articulación transversal entre los tres niveles de gobierno.) de la Política de Desarrollo Rural, con la municipalización de los recursos asignados a los municipios del programa de Alianza Contigo, antes Alianza para el Campo, compuesto por los subprogramas: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) Y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Estos subprogramas dan atención especial a los grupos y regiones prioritarias, la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social, para promover el desarrollo rural y la reconversión productiva a

¹ La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central del nivel nacional, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales: regionales y locales.

través de la generación, transferencia y adopción de tecnología, incorporar procesos de transformación-agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización rural.

En la instrumentación de la Política de Desarrollo Rural, en el contexto de la descentralización del programa de Alianza Contigo, se plantea la integración de nuevas formas de organización, en los ámbitos, estatales, regionales y municipales lo cual es relevante sobre todo al nivel municipal, donde destaca la integración de los CMDRS con la participación de representantes de la población rural, presidentes municipales, coordinadores municipales y representantes de diversas instituciones.

Desde el año 2003, cuando se puso en marcha el Programa de Municipalización, éste se ha convertido en una herramienta fundamental para avanzar en el desarrollo integral de los municipios, favorece la coordinación de los tres órdenes de gobierno y fortalecer las administraciones locales. En 2004 participaron 16 entidades federativas, con 658 municipios, con un monto asignado al Programa de Desarrollo Rural (PDR) de 1,299 mdp, de los cuales 739 mdp se destinaron a la operación municipalizada; para el año 2006 participan 32 entidades federativas, con 2410 municipios, con un monto al Programa de Desarrollo Rural de 2,475 mdp de los cuales 1,573 mdp se destinan a la operación municipalizada, lo cual representó un incremento del 7%.

Oaxaca es uno de los estados que más se atrasó en la instrumentación de la municipalización. El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable se constituyó en Junio de 2004, asignando en este año a Alianza Contigo 291 millones 830 mil 703 pesos, los cuales se dividen en 5 rubros: fomento agrícola: 48,228,150; fomento ganadero: 25,331,145; desarrollo rural: 197,099,066; sanidades: 18,359,842; sistemas de información: 2,812,500. El gasto asignado a desarrollo rural representó el 67% del total siendo el más importante. Sin embargo, la ejecución de los programas se retrasaron pues los recursos que se comprometieron en 2003 se ejercieron en 2004 y los de 2004 en 2005.

De acuerdo a la guía de procedimientos para la operación municipalizada, para que el municipio pueda acceder a los recursos de la municipalización se realiza en dos modalidades: modalidad 1, transferencia física del recurso al municipio; la modalidad 2, es una transferencia virtual, dado que el CMDRS valida y el Comité Técnico del Fondo

de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), realiza los pagos. Para definir en qué modalidad participa el municipio debe de cumplir con los requisitos de elegibilidad: tener un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) constituido formalmente y funcionando; un Plan de Desarrollo Rural Municipal, elaborado participativamente y validado por el CMDRS; un departamento de Desarrollo Rural o área equivalente y por ultimo un programa presupuesto, acorde con el Plan de desarrollo Municipal y diferenciando recurso de alianza y municipio.

El proceso de municipalización enfrenta restricciones por los actores involucrados, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de recursos. En este sentido tiene importancia señalar y analizar las restricciones en la descentralización de la Política de Desarrollo Rural, con el fin de sistematizar la información que pueda servir en la formulación de estrategias regionales de desarrollo rural.

El proceso de municipalización que instrumentó la SAGARPA en Oaxaca, se enfocó a municipios de alta y muy alta marginación, lo cual inició con 200 municipios de las 8 regiones del estado. La región de la cañada, la integran 45 municipios de los cuales 26 participaron en 2003-2004 y 39 en 2006.

En la región Cañada del estado de Oaxaca, el 63 % de los municipios presenta un índice de marginación muy alto, 31% con índice de marginación alto y 6% con índice bajo, siendo elegibles para la municipalización. En estos municipios la SAGARPA inició la convocatoria en 2003 y más del 50% de ellos participó, para el 2006 el 85% participó en la municipalización. Los municipios de Concepción Pápalo y San Juan los Cues, inician este proceso en 2003-2004 a través de la modalidad 2 (transferencia virtual) de la municipalización, puesto que solo cuentan con el CMDRS, y Coordinador municipal, sin tener un Plan Municipal y una área de desarrollo rural.

Es importante señalar que a nivel municipal el recurso municipalizado se ejerció en los Subprogramas PAPIR, en proyectos que no se enfocaron estrictamente a las actividades agrícolas, sino también a la prestación de servicios; PRODESCA, son mínimas las solicitudes para este servicio y se solicitó más al diseño de proyectos; por su parte PROFEMOR, se contrató al coordinador municipal por el servicio de fortalecimiento institucional a los CMDRS.

En el ámbito estatal, la descentralización de la política de desarrollo rural enfrenta limitantes en la asignación presupuestal, en la ejecución de los programas, en la coordinación entre los encargados de los subprogramas, retraso en la ejecución del recurso en las dos modalidades, y el pago a los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) así como en notificaciones de proyectos aprobados. En el ámbito de los municipios se observa que no se realizó difusión del programa, los consejos no son representativos, los planes municipales fueron elaborados en gabinete sin la participación de la población, los PSP's no están de manera permanente en el municipio, los proyectos validados por el CMDRS no tiene articulación con el Plan de Desarrollo municipal Sustentable, los beneficiarios de los proyectos se hace por compadrazgo de las autoridades.

El método con el cual se apoyó el trabajo es el estudio de caso, el cual nos permite abordar los diferentes elementos que limitan la instrumentación de la descentralización de la Política de Desarrollo Rural, obtener la información de campo y su análisis desde una perspectiva teórica.

El trabajo comprende los siguientes capítulos. En el primero, se plantea la introducción. En el capítulo segundo se plantea la problemática y las preguntas de Investigación que nos lleven a entender los factores que limitan la instrumentación de la política de desarrollo rural. En el capítulo tres se desarrollan los objetivos y las hipótesis, los cuales dan dirección a la investigación y son el punto de análisis con el trabajo de campo.

En el capítulo cuatro se plantea el marco teórico conceptual en torno al tema de la política de desarrollo rural, la descentralización, el enfoque territorial, la participación, el papel de las instituciones, los actores locales y el papel del municipio.

En el capítulo cinco se describe la metodología, enfatizando las características del estudio de caso, y la operacionalización” de las hipótesis, lo cual permite tener un vínculo estrecho con la discusión teórica.

En el capítulo seis presentamos el marco de referencia de la región de estudio, los municipios en los cuales se desarrolla la investigación y como se da la instrumentación de la municipalización, en los tres órdenes de gobierno.

En el capítulo siete se presenta el contexto del área de estudio, características generales de la región, características socioeconómicas de los municipios de estudio, y la municipalización del programa de desarrollo rural a nivel regional.

En el capítulo ocho se presentan los resultados de la investigación, donde se describe la coordinación entre los tres niveles de gobierno para operar la municipalización, los resultados de los subprogramas en su ejecución. Se explican las características de los actores involucrados, los resultados en cada uno de los subprogramas que conforman la política de desarrollo rural. Lo cual nos permita hacer el análisis del proceso de municipalización. Así mismo se abordan las limitantes de la descentralización en los términos de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a nivel municipal. Así como la comprobación de hipótesis.

El capítulo nueve se vincula los resultados a los objetivos e hipótesis de investigación, que permita establecer conclusiones y recomendaciones de este proceso, a nivel regional.

CAPITULO II. PROBLEMA DE INVESTIGACION

2.1. Problema de Investigación

El proceso de descentralización de la política de desarrollo rural, que impulsa la SAGARPA, se enmarca dentro de las estrategias para propiciar adecuados esquemas de coordinación interinstitucional y gubernamental, donde el nivel municipal adquiere mayor importancia dado que es el ayuntamiento el nivel de gobierno más cercano a la población rural para acercar las respuestas y soluciones apropiadas a problemas regionales específicos.

Con la entrada en vigor de La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en el año 2001, la SAGARPA, se planteó propiciar un desarrollo económico y productivo en el medio rural, mediante la instrumentación del Programa de Desarrollo Rural, el cual integra tres subprogramas: Desarrollo de capacidades en el medio rural PRODESCA, Fortalecimiento de empresas y organización rural, PROFEMOR y apoyo a proyectos de inversión rural, PAPIR.

Para instrumentar esta política de desarrollo en los estados y municipios, se planteó en el marco de la descentralización del Programa de Desarrollo Rural, que involucra a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, con lo cual se busca: fortalecer la participación de la población, consolidar las instancias de representación a nivel local y fomentar los proyectos integrales de desarrollo rural.

Uno de los aspectos relevantes de esta política es la coordinación interinstitucional en la cual se apoya, pues los recursos destinados a desarrollo rural se ejercen directamente con la sociedad rural, con la participación de todos los sectores del campo, como: el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y los consejos estatales, distritales y municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Ruiz 2006).

Este proceso establece dentro de sus estrategias, un mecanismo de transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos entre los diversos actores, sin embargo, en su instrumentación se ha observado que no produce un mejor desempeño en la coordinación de los actores sociales involucrados.

Con la municipalización del desarrollo rural, los municipios asumen nuevas tareas como son la planificación de su territorio, la elaboración de planes, la gestión de recursos, para lo cual requieren de capacidades técnicas y de gestión, que no necesariamente las tiene. En el ámbito municipal, los recursos de desarrollo rural deben destinarse a 70% localidades de alta y muy alta marginación, 35% a cadenas productivas prioritarias y 20% a grupos prioritarios.

Oaxaca es uno de los 3 estados a nivel nacional que está considerado con alto grado de marginación, de 570 municipios que lo integran 350 son catalogados con alto y muy alto grado de marginación. La cañada es la región geográfica más pequeña del estado, integrada por 45 municipios y 884 localidades, con una población de 201,937 habitantes que representa el 5.87% de la población total del estado (INEGI 2000), 62.2% (28) de los municipios en la región de la cañada, se encuentran con un índice de marginación muy alto, el 31.11%(14) con un índice de marginación alto y el 6.68 % (3) restante con un índice bajo.

En este marco se planteó *analizar las limitantes institucionales, organizativas y la participación social en la descentralización del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA, en la instrumentación de la Política de Desarrollo Rural, en los municipios de Concepción Pápalo y San Juan de los Cues, región Cañada del Estado de Oaxaca.*

2.2. Preguntas de investigación

- a) ¿Qué limitantes presenta el proceso de descentralización a nivel estatal y municipal?
- b) ¿Cómo es la coordinación entre las agencias gubernamentales responsables de implementar los subprogramas de desarrollo rural?
- c) Cómo se planifica e instrumenta los programas de desarrollo rural, bajo la participación social, en los ámbitos municipales?

CAPITULO III. OBJETIVOS E HIPOTESIS

3.1. Objetivo general

Analizar en el proceso de Descentralización de la Política de Desarrollo Rural en el periodo 2004-2006, *las limitantes institucionales, organizativas, y de la participación social* que se presentan en la instrumentación de la municipalización (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) en la Región Cañada del Estado de Oaxaca.

3.1.1 Objetivos específicos

- a. Analizar el funcionamiento y la organización del proceso de descentralización del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA.
- b. Abordar el funcionamiento de los CMDRS como instancias de representación de la población y de ejecución de la municipalización de los programas de desarrollo rural.
- c. Caracterizar el tipo de descentralización que se implementa con la municipalización

3.2. Hipótesis general

Existen factores *institucionales, organizativos y sociales* en el proceso de descentralización de la Política de Desarrollo Rural, que limitan la coordinación entre niveles de gobierno, la participación de la población rural, así como la concurrencia de acciones y recursos que son pertinentes para la instrumentación de la municipalización (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR)

3.2.1. Hipótesis específicas

- 1.- La descoordinación entre las instancias gubernamentales que participan en la municipalización, limitan la descentralización de la Política de Desarrollo Rural.

- 2.- El programa de desarrollo rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), en la municipalización favorece el desarrollo del municipio, e incrementa la participación y representatividad de la población en los CMDRS.

- 3.- La transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a nivel estatal y municipal, determina una descentralización administrativa.

CAPITULO IV. MARCO TEORICO – CONCEPTUAL

4.1. La Política Pública y el Desarrollo Rural

4.1.1 El concepto de políticas publicas

La Política pública es “una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”. Jobert, Muller, 1987, Cit. *Kauffer, p 4*

4.1.2. Tipos de políticas públicas

Las políticas públicas orientan la acción pública; reflejan la voluntad política del Estado y son el resultado de las presiones de los diferentes actores sociales. Aún en el caso de que no sean explícitas, las políticas públicas definen líneas concretas que afectan las decisiones de los actores públicos y marcan las pautas que han de seguir los agentes privados (Sepúlveda, 2003:118)

En la orientación de las políticas para el desarrollo rural, el enfoque territorial subraya al menos cuatro elementos: (a) la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas; (b) la necesidad de desarrollar políticas públicas contextualizadas; (c) la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión de las políticas; y (d) la importancia de redefinir el papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural. (Echeverri, 2003:1)

A la luz del enfoque dado al desarrollo rural, como estrategia integral de orden territorial y sostenibilidad, cobra significancia un conjunto de áreas de política que inciden, directamente en el avance de los territorios rurales y de los sectores que los componen.

Así, cabe distinguir al menos tres niveles de políticas:

a) Políticas macroeconómicas: en las cuales se consideran a la *política fiscal, la política cambiaria, la política comercial y la política monetaria y financiera.*

b) Políticas sectoriales: *a) las políticas agroproductivas; b) las políticas productivas no agrícolas; c) las políticas sociales; d) las políticas ambientales y de recursos naturales; y e) la política de infraestructura.*

c) Políticas territoriales: *a) políticas de reforma administrativa (e.g. descentralización, regionalización, gobernabilidad local); b) políticas urbanas; c) políticas de integración y desarrollo regional; y d) políticas de integración y desarrollo fronterizo.* (Rodríguez, et. al, 2003; Echeverri, 2003, enero)

En este sentido podemos encontrar en un territorio la aplicación de diversas políticas, quizás no dentro de un proceso de descentralización, sino más bien de forma sectorial, sin embargo, la integración de éstas en una es el reto que se plantea en la actualidad ante la visión de un desarrollo rural integral.

4.1.3 La Política de desarrollo rural

El desarrollo rural se puede conceptualizar, entonces, como una canasta de políticas (macroeconómicas, sectoriales y territoriales) que dan cuenta de las estrategias de desarrollo adoptadas por una nación. Las políticas macroeconómicas proveen el marco general que condiciona a las políticas territoriales y sectoriales; las políticas territoriales se conciben con marcos para la articulación de políticas sectoriales, y las políticas sectoriales reflejan las prioridades de intervención de los entes públicos y privados, y definen, en última instancia, los componentes de una estrategia de desarrollo rural. (Sepúlveda, 2003:118)

Esta naturaleza transversal de la política de desarrollo rural busca superar la idea sectorial que identifica desarrollo rural con desarrollo agrícola, reconociendo la injerencia dinamizadora de lo urbano, lo ambiental y la economía rural no agrícola.

Las reformas institucionales adquieren especial relevancia como parte del replanteamiento de las políticas públicas de desarrollo rural que a la postre, conlleva a

la adopción de un enfoque territorial. Esta nueva institucionalidad, por ejemplo, entraña el desarrollo de procesos como el fortalecimiento de los gobiernos locales; el desarrollo de mecanismos de articulación interinstitucional (entre ministerios; entre organizaciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; entre gobiernos nacionales y regionales y gobiernos locales; entre el sector público y el sector privado); la instauración de mecanismos de negociación de ámbito nacional, regional y local; y la creación de mecanismos pluri-municipales. (Sepúlveda, 2003:121)

Ante este cambio de visión del territorio y la importancia que retoma el capital humano y social, como entes generadores de su propio desarrollo, es que se deben plantear las nuevas estrategias de política pública en cuanto a planificación del territorio y a los procesos de descentralización.

4.1.4. El desarrollo rural

Desde la concepción, el desarrollo nos permite ver como evoluciona la persona en su vida y en la sociedad en cinco dimensiones básicas: la económica, la social, la cultural, la político-participativa y la ambiental. La estrategia para lograrlo tiene una doble vía: la apertura de oportunidades para toda la población y la construcción de capacidades para que todos puedan aprovechar esas oportunidades (Gómez, 2002:3).

El enfoque humanista señala que el desarrollo humano es fundamental, lo cual se sustenta en que se deben satisfacer las necesidades humanas básicas y la existencia de una articulación adecuada entre los seres humanos, la naturaleza y la tecnología, de la planificación con la autonomía, la sociedad con el gobierno en el marco de una política de Estado.

El desarrollo rural se asume como un proceso histórico de transformación, en el cual se consideran las siguientes dimensiones: la pluralidad, sostenibilidad, una visión con equidad de género, “*empoderamiento*” de las comunidades campesinas y procesos de descentralización político –administrativa y financiera y conlleva la determinación autónoma de procesos de desarrollo local, por parte de las municipalidades, con la

participación de los diferentes actores rurales y una necesaria intervención del Estado (Dedelis, 2005 cit. Gómez, 2003:12).

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable entiende por Desarrollo Rural Sustentable 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 (Ruiz, 2004). Como se observa el desarrollo no se ve solamente desde la postura económica, sino que va más allá: elevar el nivel y calidad de vida que de el resulte.

4.1.5. El desarrollo económico local

El desarrollo económico local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, con el fin de favorecer la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. (Vázquez Barquero, 1988).

De esta manera se sientan las bases para definir y poner en marcha las estrategias de desarrollo local, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno.

4.1.6. El enfoque territorial del desarrollo rural (ETDR)

Los estudios en desarrollo rural incorporan algunas de las visiones más recientes, que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y se retoman los principales elementos conceptuales de la nueva ruralidad,

noción desarrollada durante los años noventa y que también ha generado un importante conjunto de literatura (Echeverri, 2003; Teubal, 2001; Pérez, 2001; Gómez, 2002; Echeverri y Ribero, 2002).

El enfoque territorial busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas por lo que pone de manifiesto: (a) el carácter polifacético de los territorios rurales; (b) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; (c) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico; y (d) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base. Todos estos aspectos inciden, directamente, en la definición y ejecución de las políticas públicas. (Echeverri, IICA, 2003).

Uno de los elementos distintivos del enfoque territorial es que destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento de las políticas de descentralización (IICA, 2003:5)

Como se deduce de estos elementos, el enfoque territorial procura integrar las dimensiones políticas y económicas que confluyen en un espacio dado, en unas instituciones concretas y en determinados grupos de interés. En otras palabras, la unidad productiva deja de ser el centro de interés del análisis y se le presta mayor atención a la unidad territorial.

4.2. El Concepto de descentralización

Tocqueville a quien se le adjudica la idea de la descentralización, considera que es la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia. Diversos han sido los estudios realizados para plantear los procesos de Descentralización, (Finot, 2001:27)

Sea cual fuere la postura de los diversos autores, se puede tener una aproximación al concepto es así que Faletto (1994), señala que en gran medida, *el acceso a la decisión significa descentralización*.

La CEPAL (1992), señala que la *descentralización desempeña un papel decisivo en el procesamiento democrático de demandas sociales, en la medida en que permite fortalecer lazos entre la actividad pública y la participación de agentes regionales y locales en las decisiones*. Se podría así atender de manera más efectiva las diversas demandas, la presencia de los sectores más pobres en la gestión de los programas sociales y de las organizaciones vecinales en decisiones sobre uso de los recursos en la esfera municipal; mayor apoyo estatal a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en los sectores rurales; la mayor adaptación de los servicios de educación, salud y vivienda a las necesidades específicas sentidas por los distintos grupos; y mayor acceso y presencia en los medios de comunicación colectiva.

Desde el punto de vista de la lógica democrática-participativa, *la descentralización tiene por finalidad otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos, a las instancias regionales y locales* para resolver los conflictos que se dan en los ámbitos de los sectores sociales, atendiéndose que una administración más cercana a la comunidad, permitiría comprometer a ésta para que asuma un mayor control (Palma y Rufián, 1985). Es decir, se espera que en el ámbito local, al asumir las funciones y responsabilidades, se pueda tener una mayor autonomía y control en la toma de decisiones.

4.3. Tipos de Descentralización.

Han sido diversas las discusiones sobre el sentido que toma la descentralización, si el gobierno central pierde poder al transferir competencias y recursos a los ayuntamientos para otorgarles mayor participación y generar un autodesarrollo, o es para el municipio un aumento en la carga de responsabilidades.

En este sentido Schejtman (2003), plantea que la *descentralización tiene tres vertientes: descentralización administrativa, política y fiscal*, en donde las políticas

aplicadas se asignan a funcionarios locales, que son elegidos por la población y donde estos tienen algún grado de autonomía en ingresos y gastos que realiza el gobierno local.

Sin embargo, autores como Minis y Rondinelli, (1990) señalan que puede darse una *descentralización espacial, de mercado y administrativa*, siendo esta última la que tiene mayor trascendencia puesto que se transfieren responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central hacia niveles locales.

Así mismo, se puede subdividir a la descentralización en desconcentración, delegación y devolución. En relación a la primera se da entre las mismas esferas centrales; la segunda de la autoridad central hacia alguna de sus organizaciones semiautónomas pero dependientes de la misma y en el último caso del centro hacia las esferas locales, como pueden ser los municipios.

Finot (2001) señala que Rondinelli plantea que *descentralización es “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”*, distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización o regulación.

Por su parte Palma y Rufian (1989) señalan que los órganos descentralizados pueden ejercer, además de las que le corresponden en propiedad, competencias delegadas por el nivel central. En este caso, los órganos (políticamente) descentralizados deben responder por las competencias delegadas al poder central.

En síntesis, según estos autores, una transferencia de competencias puede darse bajo cualquiera de estas tres formas:

- *Descentralización*: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.
- *Delegación*: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.
- *Desconcentración*: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

Boisier (1990) distingue tres formas de *traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización*. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

El autor en mención distingue tres formas de descentralización:

- *Funcional*: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).
- *Territorial*: o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
- *Política*: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

La postura más reciente se atribuye a Finot, 1996, quien caracteriza a la descentralización de acuerdo con la transferencias de decisiones: descentralización política, cuyas decisiones se toma sobre *provisión* desde procesos políticos nacionales hacia procesos democráticos locales, y descentralización económica cuyas decisiones se toman sobre *producción*: desde procesos políticos hacia procesos de mercado.

Con los planteamientos anteriores podemos observar una evolución en cuanto a la caracterización del proceso de descentralización, ya sea que se tenga una descentralización, económica, política o administrativa, o se caracterice por su grado de asignación de poder, desconcentración, delegación, devolución o privatización, o incluso por el nivel de gobierno al que se le deleguen las funciones, sea horizontal o vertical, de acuerdo al análisis o a la situación de estudio se encontraran las combinaciones de estas posturas, encontrando que puede haber descentralización administrativa territorial, descentralización política y económica o descentralización económica, política y fiscal.

Cuadro 1. Caracterización del Proceso de Descentralización

Autor	Caracterización de la Descentralización	Enfoque
Schejtman	Administrativa, política y fiscal	Transferencia de responsabilidades a funcionarios locales
Minis y Rondinelli	Espacial, de mercado y administrativa	Transferencia de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto
Rondinelli (1989)	Desconcentración, delegación, devolución y privatización	Grados de descentralización transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos
Palma y Rufian (1989)	Descentralización, delegación y desconcentración	De acuerdo a las competencias delegadas por el poder central
Boisier (1990)	Funcional, territorial y política	Traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo
PNUD (1993)	Horizontal y vertical	De acuerdo al nivel de gobierno al que se delega responsabilidad
Finot (1996)	Operativa, política y económica	Transferencia de decisiones sobre asignación de provisión y producción.

Fuente. Elaboración propia con base en bibliografía consultada.

4.4. Ventajas y limitaciones de la Descentralización

4.4.1. Ventajas de la descentralización

Las ventajas que presenta la descentralización, en el proceso de implementación de las políticas, es que los actores que intervienen muestran cumplimiento de sus funciones y una inclusión de los actores locales en todas las decisiones, es así que encontramos las siguientes:

- Se solucionan las fallas de comunicación que existen entre la administración pública y la sociedad civil.

- Se minimiza la corrupción y el clientelismo gracias a las demandas continuas de la ciudadanía con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público.
- El gobierno local adquiere gran importancia puesto que es el encargado de diseñar las políticas de desarrollo.

Una vez que el gobierno local asume su papel, al ser el encargado de diseñar las políticas de desarrollo, Vázquez (2000:27) señala que existen ciertas ventajas como:

- La existencia de mayor productividad y competitividad al mejorar la eficiencia de los sistemas de producción, la calidad de los productos y la accesibilidad a los mercados mismos que permiten mejorar la competitividad de las empresas y de las economías locales”.
- Existe una mayor valorización de los recursos que han sido irrelevantes para las empresas, lo cual permite la utilización de los recursos locales que permanecen inutilizados en el territorio.
- “El impulso al control local del desarrollo, donde exige un cambio de mentalidad de la sociedad de forma que abandone el apoyo a aquellas formas de desarrollo basadas en el asistencialismo del Estado y participe activamente en las que priman el desarrollo competitivo”.
- “El dinamismo en el proceso, en donde la descentralización y la devolución de competencias a las comunidades locales/regionales se fundamenta en motivaciones de carácter organizativo y de eficiencia económica más que en factores de tipo político. En este sentido, el desarrollo endógeno aparece como un modelo de gran utilidad para dar contenido a las formas más flexibles de regulación de la economía”.

4.4.2. Limitantes en la instrumentación de la descentralización

- Las limitantes que se vislumbran en el transcurso de la descentralización, en su implementación, como lo señala Vázquez, es una reducida autonomía en la acción

local donde se carece de un marco general de apoyo que institucionalice la autonomía local y la dote de los recursos presupuestarios necesarios.

- Otra limitante es que al no extenderse la descentralización y devolución de competencias a las comunidades, los gobiernos locales ven reducida su autonomía de acción, y no consigue generalizarse en todos los territorios lo que se reduce a aquellos municipios y regiones más dinámicas y emprendedoras.
- La limitante más importante que se presenta en las políticas de desarrollo local es que, “frecuentemente, los directivos y los recursos humanos, de los ayuntamientos y regiones, en general, carecen de la cualificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local”. (2000:30).

En este sentido, Gordillo (2003:25), hace referencia a que “la capacidad técnica, legal y administrativa del gobierno local determina el nivel de desempeño en la gestión descentralizada”

Por su parte Schejtman, (2003:43) señala que “la viabilidad de la gestión local participativa, dependerá del grado de concentración del hábitat; la homogeneidad de los grupos sociales (entendida como grupo que, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos); los niveles de organización y; la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias a las que debe responder una arquitectura institucional serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social, a otros que no reúnen estas condiciones.

Sin embargo, al generarse un mayor dinamismo en la descentralización y desarrollo endógeno Schejtman, (2003:31) menciona que los problemas recurrentes de implementación de este proceso son:

- Los mecanismos de integración de las demandas locales están ausentes o son insuficientes
- Existe insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades.
- La ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento.
- La persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables.

Sea cual fuere el proceso de descentralización en el que se trabaje, uno de los factores de carácter administrativo es la corrupción, Hernando de Soto (1987) señala que ésta puede comenzar desde el diseño de las normas administrativas; parece evidente que las oportunidades de corrupción se multiplican en la medida en que las decisiones se centralizan, ya que la administración se hace más compleja y el control también.

Este tipo de ineficiencias pueden presentarse en la intermediación política y administrativa, cuando los mecanismos de participación se reducen a votar por alguien que represente un grupo de ciudadanos por un período determinado, dejando amplio espacio para que los representantes aprovechen la situación para beneficio de intereses particulares y que constituye un factor de ineficiencia en la medida en que no refleja con fidelidad las preferencias de los electores.

Un proceso de descentralización conlleva sus ventajas y desventajas, de acuerdo con el grado de descentralización en que esté y directamente relacionado con el involucramiento de los actores y sus intereses, en ese sentido será que se tengan ventajas o desventajas.

4.5. Participación y descentralización

La toma de decisiones juega un papel fundamental en el proceso de descentralización, se convierte en un requisito previo fundamental para incentivar la participación social, puesto que crea espacios para la toma de decisiones por parte de los actores locales.

La participación está ligada directamente con el avance en un proceso de descentralización, entre más participación exista, mayor será la toma de decisiones y el proceso descentralizador adquiere importancia y da pauta a una mayor democracia. En este sentido la descentralización sería una opción progresista ya que sería consubstancial a la democracia y la democratización del Estado, al permitir: (a) ampliar el campo de derechos y libertades, (b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y (c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1987).

Se ha considerado que el proceso descentralizador es costoso, sin embargo, una vez que se avance en el proceso y las instituciones de representación a nivel local asuman su papel, y se realice un proceso de planeación participativa es entonces que la gestión democrática y el ejercicio de las competencias de los órganos regionales y locales, deben tener un buen funcionamiento para asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización. Palma (1983).

4.5.1. La Participación Social

El derecho a participar que tiene el ser humano en el medio donde se desenvuelve permite abrir las posibilidades de desarrollo y realización. La participación es el instrumento que utiliza provechosamente el capital social existente y a su vez lo estimula, lo fortalece. (Yamada, 2001)

4.5.1.1. El concepto de Participación.

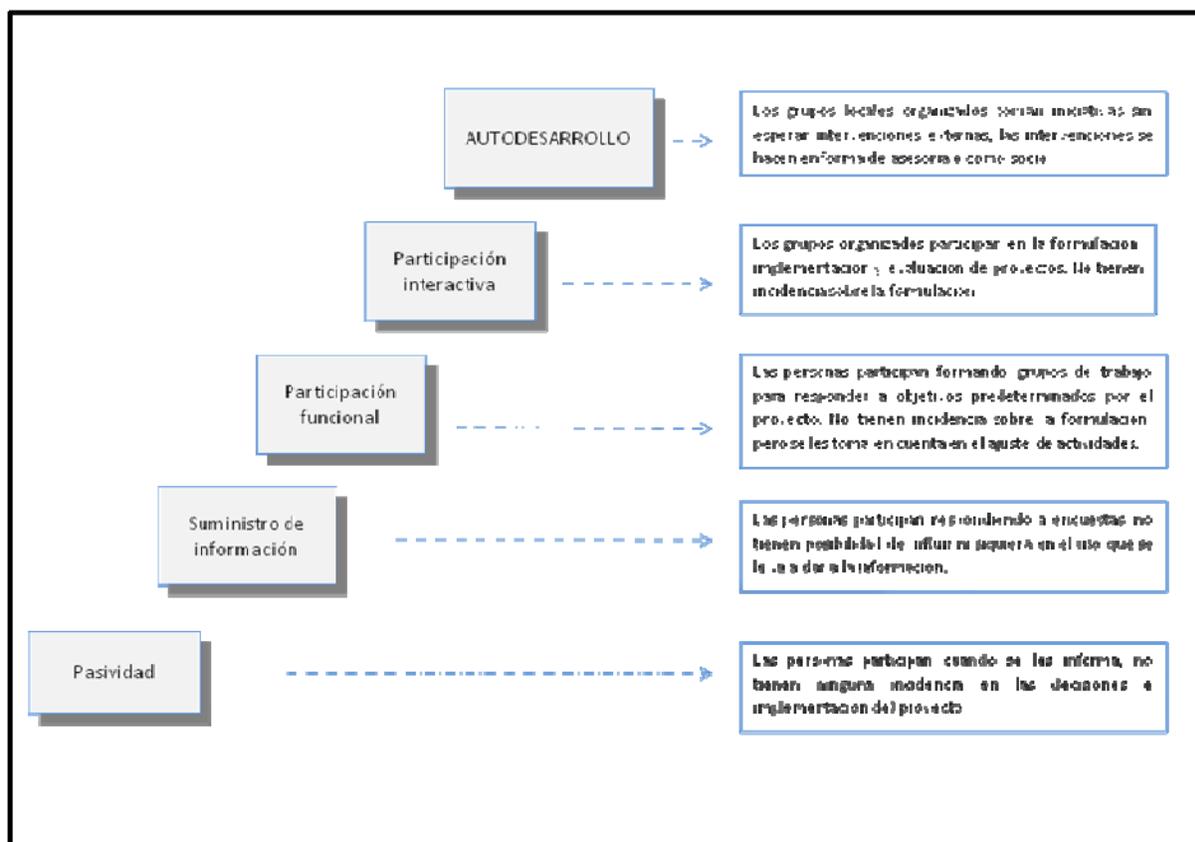
Ibáñez (1988), identifica algunos elementos esenciales en el proceso de participación encaminadas a perfeccionar los mecanismos de funcionamiento de un grupo de individuos para alcanzar sus objetivos de la mejor forma:

- a) **Decisión.** Compromete una intervención activa en la elección de criterios, normas y principios que aparezcan como válidos para el grupo. Esta capacidad de decidir se manifiesta tanto al interior de la organización, generalmente por mecanismos preestablecidos para ello, como en su relación externa con individuos, organismos e instituciones, delegando funciones decisorias a personas capacitadas y que cuentan con la confianza de los mandantes.
- b) **Control.** Esta actividad consiste en velar por el cumplimiento de las decisiones del grupo y del buen funcionamiento de los mecanismos que se hayan dado para ejercer esta función.

- c) **Gestión.** Esta exige a los agentes participantes la capacidad y los recursos para manejar de manera autónoma aquellos aspectos fundamentales que le dan sentido a la existencia y desarrollo del grupo.
- d) **La información.** El acceso de los grupos a la información les permite el conocimiento del marco sistémico en el que están insertos y estimula el discernimiento sobre aquellas acciones y decisiones que les afectan.
- e) **La consulta.** En base a un conocimiento previo de proposiciones y decisiones que le son atinentes, tienen la capacidad de expresar sus observaciones, pudiendo aceptar o rechazar las propuestas en base a mecanismo que se hayan establecido previamente para estos efectos.

Para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1998) (citado por Castillo, 2004), explica que “la participación no es un estado fijo, es un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación en el proceso de desarrollo”. Dentro del desarrollo participativo, establece un modelo de niveles de participación que es reconocido por los autores como la escalera de la participación, que parte desde la pasividad hasta llegar al auto desarrollo, la cual se refleja en la Figura 1.

Figura 1. Escalera de la Participación.



Fuente : IICA, 1998

4.5.1.2 Participación social.

Al definir la organización campesina como actor y gestor, hacemos referencia al concepto de participación para el desarrollo, lo cual constituye un proceso que coadyuva a la estructuración de una sociedad y que se fundamenta en un sistema realmente participativo, que promueva la capacidad de negociación y autogestión de las organizaciones comunitarias, en el manejo de los recursos propios y externos (Alarcón, 1994).

Por otro lado, el consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Ibáñez (1988) señala que la participación social es aquel proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar

objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental a la organización.

Como se planteó con anterioridad la descentralización es un componente esencial de los procesos de democratización que permite una participación directa de las organizaciones y sectores más rezagados. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades.

Este aumento de oportunidades constituye de manera esencial la gobernancia democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar gobernabilidad, misma que la descentralización política propicia: la participación en las decisiones sobre qué bienes locales, cuánto de cada uno de ellos y con qué aportes ciudadanos proveerlos. Es en este punto donde se focaliza particularmente el vínculo entre participación y descentralización.

4.5.2. Los actores locales

Se conciben como colectividades o sujetos con intereses, condiciones y características particulares que los identifican como tales, capaces de construir y llevar a cabo en forma conjunta, un proyecto de transformación social para el bienestar de un territorio.(Portilla, 2003:9)

La importancia de estos actores radica en que son la expresión palpable de la diversidad social y cultural de un territorio, y de ahí la importancia de fortalecer y desarrollar el capital social, desarrollar el capital humano y el potencial de los actores sociales, facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial de ahí la importancia de contemplar a todos los grupos prioritarios, mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos.

4.5.3. El papel de las instituciones

Las **instituciones** son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, D. 2001). Son un sistema de reglas y procedimientos a través de los que se toman decisiones de autoridad y en el marco de las cuales los actores estratégicos resuelven sus conflictos.

En un entorno variable, los gobiernos locales deben desarrollar un tipo de liderazgo que procure conducir y movilizar el proceso de aprendizaje social hacia el establecimiento de un marco institucional acorde al contexto político, económico y social en que le toca actuar

Cabe señalar que la mayoría de los estudios que intentan distinguir entre organizaciones e instituciones acentúan los aspectos normativos de las instituciones, mientras que hacen más hincapié en la parte estructural de las organizaciones. Por lo tanto, las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras (Uphoff, 1986; North, 1990; Ostrom, 1995; Scott, 1995). La razón es que muchas instituciones son más bien prácticas rutinarias persistentes en el tiempo que un conjunto de reglas o normas.

Instituciones. Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas (Scott, 1995:33).

Organizaciones. Las organizaciones son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable (adaptación de Scott, 1995:48-49).

Finalmente, debe reconocerse que las instituciones y organizaciones son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales. Por

consiguiente, se crean valores y se expresan ideologías, rituales y ceremonias que llevan a un sentido de participación y pertenencia (véase Reed, 1992:73-129).

El papel de las instituciones dentro del proceso descentralizador y el desarrollo rural, es de vital importancia, así mismo como lo señala Sepúlveda, 2003, posibilitan la construcción de espacios públicos y legítimos, representativos y con regulaciones precisas, para el ejercicio ciudadano en todos los niveles de gestión del desarrollo, local, nacional e internacional.

4.5.4. El papel del municipio

El municipio constituye el escenario más operativo para la expresión de la democracia, el otorgamiento de responsabilidades y la resolución de conflictos sociales. La negociación de metas, compromisos y responsabilidades operativas, técnicas y financieras, encuentran mejores posibilidades en la municipalidad donde *concertar*, es el elemento central de la política municipal (De Roux, 1993).

En un proceso descentralizador, Gordillo (2003:23) menciona “el municipio parece el punto de partida indiscutido. La transferencia de poderes de decisión y de ejecución hacia el nivel local es considerada generalmente como una manera efectiva para alcanzar un uso coherente de los recursos públicos para el desarrollo regional”.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, Vázquez hace referencia a que “la forma de organización del estado (federal, regional o centralizado) y sobre todo, la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, contribuyen de forma significativa al surgimiento y expansión de las iniciativas locales.

Enfatiza que los gobiernos locales resultan ser los más adecuados para aplicar la política de desarrollo, otorgándoles de forma legal, competencias en materia económica, territorial y de prestación confiriendo un desempeño relevante en el diseño de la política de desarrollo local.

Son estos gobiernos los que conocen con mayor certeza la problemática que presenta su municipio, lo que permite definir proyectos e instrumentar acciones, haciéndolos el agente más adecuado para “llevar adelante las estrategias de desarrollo local”

En cuanto a las capacidades técnica o de administración con que cuenta en su estructura un municipio Rondinelli hace una consideración en donde expresa: se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

Así mismo, menciona que “no se trata solo de que la política de desarrollo regional, producto de la descentralización, sea una política de desarrollo, sino sobre todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y desarrollen. De esta manera, se sientan las bases para la definición y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo local endógeno, ya que los gobiernos locales están capacitados, en principio, para favorecer e impulsar el desarrollo del potencial endógeno” (Rondinelli, 2000:22)

Esto hace que la descentralización no solo sea un componente en la democratización sino que es para Finot (2001:16), la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público”.

Oates (1972), observa que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social pero concluye que, a pesar de ello, es conveniente una organización territorial simple, donde lo más importante sería la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro.

Durante los últimos años hemos visto que el proceso descentralizador promueve básicamente la delegación del poder desde el gobierno central a los gobiernos locales (municipios) y regionales (estados), con lo cual se reduce el centralismo y se da pauta a una mayor delegación de funciones y responsabilidad en la toma de decisiones, es así que la visión integral que adquiere con los diversos estudios realizados y el considerarlo en las políticas enfocadas al medio rural, desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo rural es impulsar el ascenso de los territorios o actores más rezagados a niveles mayores de desarrollo, de manera que paulatinamente se reduzcan las brechas territoriales. Por lo tanto, una estrategia nacional de desarrollo rural debe combinar dos elementos importantes: a) políticas diferenciadas en función

de la meta de cohesión territorial nacional; y b) políticas diferenciadas en función de la meta de cohesión social intra-territorial².

De acuerdo con los planteamientos y a la necesidad que surge de descentralizar las funciones que el gobierno federal tiene en cuanto a los diversos ámbitos de atención, es que define su política pública la cual atienda las necesidades y problemas que la población enfrenta. Uno de los sectores que ha estado presente y no se le consideró como prioritario es el sector rural, por lo que se diseña una política de descentralización que atienda el medio rural pero no de forma sectorizada sino de manera integral, que se vea el medio rural como un territorio en donde se tiene un espacio geográfico definido, una población, una cultura, actividades económicas que interactúan constantemente. El marco normativo que da pauta en la atención del medio rural es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la cual se establece la creación de los Consejos de desarrollo rural sustentable en los ámbitos nacional, estatal y municipal, siendo en este último nivel en el cual se promueve la participación de la población en su propio desarrollo. El medio para impulsar el desarrollo rural lo establece la SAGARPA a través del programa de desarrollo rural dentro de un proceso de descentralización de recursos a los municipios, es decir la municipalización.

Este proceso de descentralización puede ser administrativa, política o fiscal, e incluso no ser una descentralización de funciones y responsabilidades como tal sino una desconcentración, delegación, o deslocalización, de acuerdo a sus características, sobre todo en cuanto a la toma de decisiones que el nivel al cual se le delegan funciones adquiera. La descentralización presenta ventajas tales como la promoción del desarrollo local, exigiendo un cambio de mentalidad de la población, de aquellas políticas de asistencialismo, a una de desarrollo local, así mismo porque se puede establecer un medio de comunicación entre la administración pública y la población. Y claro encontramos desventajas como la insuficiencia al nivel local de recursos, financieros, humanos y materiales coherentes con la delegación de responsabilidades.

² El desarrollo armonioso del medio rural se traduce no solo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino en a) una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción y b) una mayor cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones insertos en tejidos que conforman regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades cultural, política y socialmente integradas y diferenciadas.

CAPITULO V. METODOLOGIA

5.1. Diseño Metodológico

Par analizar las limitantes institucionales, organizativas y de la participación social que se presentan en la instrumentación de la municipalización (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) en el marco de la Descentralización de la Política de Desarrollo Rural. Se determinó el enfoque del estudio de caso.

Dentro de los autores que han destacado por el estudio de caso es Yin, quien plantea que cuando el estudio de caso se hace sobre acontecimientos más complejos, es necesario considerar una o varias unidades de análisis que permitan dar un paso más en la concreción de la investigación. (Véase cuadro 2)

Según la propuesta de Yin (1994), existen cuatro tipos de diseño para el análisis de los estudios de caso:

- a) Caso sencillo, diseño holístico (una unidad de análisis) (tipo 1)
- b) Caso sencillo, diseño incrustado (múltiples unidades de análisis (tipo 3)
- c) Múltiples casos, diseño holístico (tipo2)
- d) Múltiples casos, diseño incrustado (tipo 4)

Cuadro 2. Tipos de diseño para el análisis de estudio de caso.

Diseño	Diseño de caso sencillo	Diseño de múltiples casos
Holístico (unidad de análisis sencilla)	Tipo 1	Tipo 2
Incrustado (múltiples unidades de análisis)	Tipo 3	Tipo 4

Fuente: Robert Yin (1994:39)

De acuerdo con el planteamiento anterior, la presente investigación es un estudio de caso Tipo 4 “incrustado” con múltiples casos, donde adicionalmente se utilizan otros instrumentos de investigación como: encuestas, entrevistas semi-estructuradas, conversaciones informales, observación participativa, etc. que respondan a las

unidades básicas de observación para establecer la comparación entre los dos casos seleccionados. Ver cuadro 3

Cuadro 3. Caracterización del trabajo de investigación

Incrustado Múltiples unidades de análisis	Múltiples Casos
Descentralización de la política de desarrollo rural Participación de las instituciones Participación del consejo	Concepción Pápalo San Juan los Cues

Fuente: Elaboración propia

En la hipótesis “Existen factores institucionales, organizativos y sociales en el proceso de descentralización de la Política de Desarrollo Rural, que limitan la coordinación entre niveles de gobierno, la participación de la población rural, así como la concurrencia de acciones y recursos que son pertinentes para la instrumentación de la municipalización, se identifican 3 niveles de análisis:

- El programa de desarrollo rural, municipalizado, sus componentes y a quién va dirigido.
- Instituciones que se involucran en el proceso, para comprender la coordinación interinstitucional y la descentralización
- Los CMDRS, es una unidad de análisis que permite comprender como se instrumenta la política a nivel local. En la cual podemos identificar la integración, participación, y coordinación entre las instituciones, es en este punto donde se analiza cómo se está instrumentando la municipalización y los problemas a los que se enfrenta.

A partir de la elección del tipo de estudio, se eligió a la región cañada en función de ser la más pequeña del estado en cuanto a superficie, y comprender más del 50% de municipios que participaron en la municipalización, así mismo, se realizó un estudio exploratorio a cuatro municipios, y entrevistas a representantes de organizaciones gubernamentales, se optó por 2 casos representativos del objeto de estudio, considerando los siguientes criterios:

- Disposición de la autoridad municipal para realizar el estudio.
- Municipios con menor índice de desarrollo
- Ubicación geográfica
- Actividades económicas
- Tener integrado el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

Por lo cual se eligieron a: Concepción Pápalo (municipio de la parte alta) y San Juan los Cues (de la parte baja).

Los instrumentos se aplicaron a los diversos actores que participan en el proceso:

Actores gubernamentales: representantes de SEDER, SAGARPA, tanto a nivel estatal como regional y PSP's

Actores comunitarios: presidente municipal, representantes de grupos de trabajo, consejeros.

Cuadro 4. Técnicas, unidades de análisis e instrumentos de investigación

Objetivos de la investigación ¿Qué?	Actores ¿Quién?	Fuente de información ¿Dónde?	Instrumentos para colecta de información ¿Cómo?
Identificar la estructura y funcionamiento del proceso de descentralización de la política de desarrollo rural.	Institucionales (SEDER, SAGARPA, PSP'S) Comunidad (presidente, consejeros, representantes de grupos, población)	Revisión de información de la municipalización Información primaria	Aplicación de entrevistas Observación directa
		Información secundaria Biblioteca Internet Periódicos	Revisión de documentos, informes, revistas,
Conocer el funcionamiento de los CDRS	Consejos distritales y consejos municipales de desarrollo rural sustentable	Información primaria, Cuantitativa y cualitativa	Sistematización de entrevistas Guía de observación
Analizar la transferencia de recursos, funciones y atribuciones que implica la descentralización	Directores de subprogramas, presidente del CMDRS, encargado de UTOE	Información primaria, Cuantitativa y cualitativa	Marco teórico y metodológico
		Información secundaria cualitativa	

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Aplicación de la encuesta.

Primeramente se hicieron visitas para presentarme con la autoridad municipal de San Juan los Cues y Concepción Pápalo, y explicarles los objetivos de la investigación y la identificación de los representantes de los diferentes actores de la comunidad. Después se visitaron a los representantes de grupos para solicitar su autorización y realizar la investigación. Los instrumentos de la investigación fueron manejados por el investigador en la comunidad. Para la aplicación de la encuesta se visitó a los habitantes en sus lugares de trabajo, en el campo, en donde se les explicó en qué consistía la investigación.(Véase cuadro 4)

a) Entrevista a profundidad.

Taylor y Bogdan (1986) lo define como encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tiene los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones. Siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas, dirige al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente, en este método el informante actúa como observador del investigador.

Para el caso especial de este estudio se utilizó con el objetivo de profundizar el tema de la descentralización de la política de desarrollo rural y para respaldar de manera más sólida las conclusiones que se obtuvieron en la investigación. Esta se aplicó a los presidentes municipales de ambas comunidades, al representante de CADER, funcionarios de gobierno, a los integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, y a los representantes de las localidades y organizaciones rurales.

Entre otras actividades realizadas por el investigador que fortalecieron la observación directa son la asistencia a diversos eventos de capacitación proporcionados a los PSP's y autoridades municipales, relacionados con la instrumentación del programa de desarrollo rural.

5.3. Universo de estudio.

Según Babbie (2000) el universo es la suma de los elementos de estudio del que se va a hacer inferencia, considerando a los elementos como las unidades de análisis y su naturaleza se determina de acuerdo a los objetivos del estudio:

a. Descentralización de la política de desarrollo rural

Para el caso específico de la presente investigación tiene como unidad principal de estudio a la instrumentación de la política de desarrollo rural, en sus tres programas base: PAPIR; PRODESCA PROFEMOR

b. Los consejos municipales

Los Consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los municipios de San Juan los Cues y Concepción Pápalo. No se diseñó muestreo pues se entrevistó a todos los integrantes, 7 consejeros de San Juan los Cues y 10 de Concepción Pápalo

c. Los representantes de los grupos de la población beneficiaria

Se consideró a los representantes de los grupos que solicitaron proyectos de Alianza contigo, beneficiaria en ejercicio 2004 (3 en los cues y 1 en concepción) y grupos beneficiados en 2005 (1 en los cues y 1 en concepción),

d. Representantes de las instituciones

En este caso no se diseñó muestra dado que están identificados quienes son los representantes de las instituciones a nivel distrito: coordinador estatal de PAPIR, de PROFEMOR y PRODESCA el Jefe de Distrito de la SAGARPA, el coordinador regional de la SEDER, representantes de CADER.

e. Coordinadores municipales

No se diseñó muestra, se entrevistó directamente a los dos coordinadores asignados en su respectivo municipio.

Para determinar el grado de conocimiento que la población tiene de los subprogramas así como la participación que ellos tienen en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, se realizó una muestra a los jefes de familia representantes de la unidad de producción familiar, encada uno de los municipios.

5.3.1. Tamaño de muestra para el Municipio de Concepción Pápalo

Para determinar el tamaño de muestra se tomó al número de ciudadanos (jefe de familia, que tiene derecho a voz y voto en las asambleas comunitarias) registrados en el municipio que es de 537 como tamaño de la población, donde el tamaño de muestra está determinada por la siguiente formula:

$$n = \frac{(NZ^2_{\alpha/2}S^2n)}{(Nd^2 + Z^2_{\alpha/2}S^2 n)}$$

Donde

d = Precisión

$Z^2_{\alpha/2}$ = Valor de Z (distribución normal estándar) que nos representa el nivel de probabilidad de error

S^2n = Estimador de la varianza

N = Número de elementos de la población

Confiability del 95%

Por sustitución de fórmula para:

$$\text{a) Tamaño de muestra} \quad n = \frac{537 (1.96)^2 (.7226)}{537(.25)^2 + (1.96)^2 (.7226)} = 40$$

El tamaño de la muestra para el municipio de Concepción Pápalo es de 40, por lo cual se deben de entrevistar a 40 ciudadanos. Sin embargo se entrevistó a 51.

5.3.2. Tamaño de muestra para el Municipio de San Juan los Cues

Para determinar el tamaño de muestra se tomó al número de jefes de familia registrados en el municipio que es de 711 como tamaño de la población, donde el tamaño de muestra está determinado por la siguiente formula:

$$n = \frac{(NZ^2_{\alpha/2} S^2 n)}{(Nd^2 + Z^2_{\alpha/2} S^2 n)}$$

Donde

d = Precisión

$Z^2_{\alpha/2}$ = Valor de Z (distribución normal estándar) que nos representa el nivel de probabilidad de error

$S^2 n$ = Estimador de la varianza

N = Número de elementos de la población

Confiabilidad del 95%

Por sustitución de fórmula para:

$$\text{b) Tamaño de muestra} \quad n = \frac{711 (1.96)^2 (.7226)}{711(.25)^2 + (1.96)^2 (.7226)} = 41$$

El tamaño de la muestra para el municipio de San Juan los Cues es de 41, por lo cual se deben de entrevistar a 41 ciudadanos.

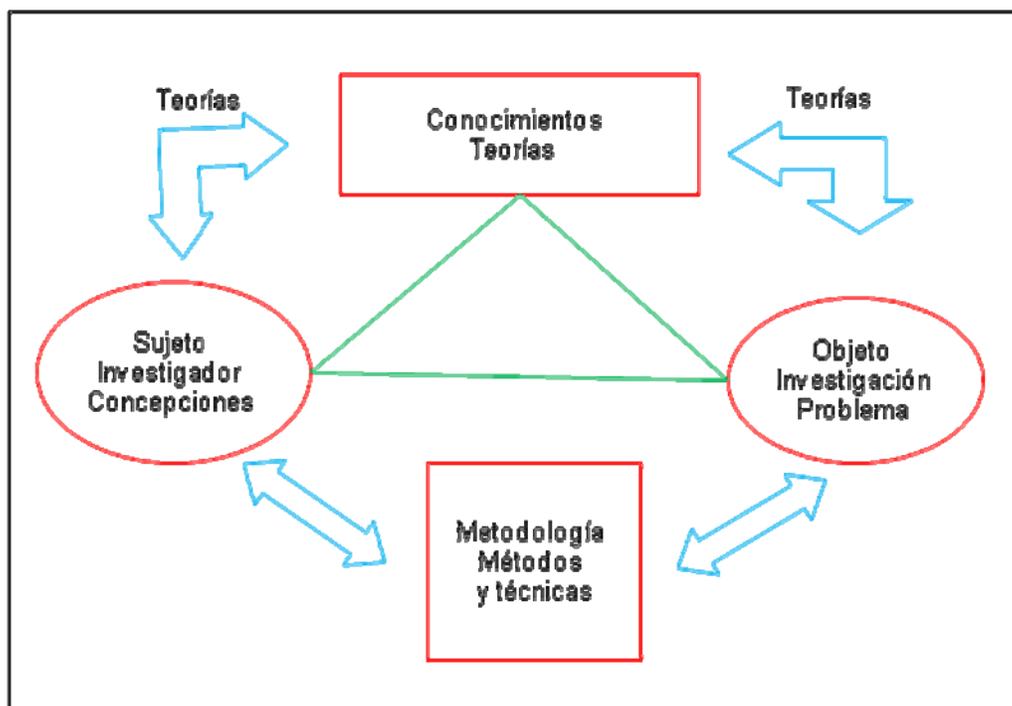
5.4. Sistematización y análisis de la información.

Para el procesamiento de los datos recabados en campo y análisis de las variables se utilizó el programa DIANE (Diseño y Análisis de Encuestas) el cual se orienta a la investigación aplicada en el campo social, pero que puede utilizarse en cualquier estudio, social o no, para analizar datos. Y por otro lado se hizo un análisis de la información cualitativa, derivado de las entrevistas a informantes clave y observación directa, con los resultados obtenidos se realizaron gráficas para las estadísticas descriptivas y de frecuencias con datos cuantitativos y cualitativos.

Adelman (1976) señala que una triangulación de la información es el procedimiento para organizar diferentes tipos de datos en un marco de referencia o relación más coherente, de manera que se puedan comparar y contrastar. Es así que como parte del análisis de la información, se revisó el marco teórico, se realizó la obtención de la información en la fase de campo y el análisis de los resultados obtenidos, con lo cual se realizó una triangulación de la información (véase figura 2).

Bajo este contexto, se analizan y comparan las variables de la descentralización de la política la política de desarrollo rural y su instrumentación; e identificar los factores que son suficientes para resumir (explicar) las variables principales.

Figura 2. Esquema metodológico para el análisis de la información.



Fuente. Elaboración propia, con base en esquema de Yin.

CAPITULO VI. MARCO DE REFERENCIA

En este capítulo haremos una breve descripción del contexto en el cual se encuentra inmerso el proceso de descentralización de la política de desarrollo rural, que instrumenta la SAGARPA.

En una primera parte abordamos el proceso de descentralización a nivel América latina y en México.

En una segunda parte se describe el marco normativo de la Política de desarrollo rural, y su instrumentación a nivel estatal.

Finalmente se aborda la instrumentación de la política de desarrollo a nivel regional y municipal.

6.1. El proceso de descentralización en América latina y en México

En países de América Latina y el Caribe se han ejecutado políticas y programas orientados hacia la reducción de las desigualdades sociales y económicas. Paralelamente, en la mayor parte de los países de la región a partir de 1997, uno de los cambios que se ha producido es la aplicación gradual de un enfoque más democrático y participativo en la planificación y ejecución de los programas de desarrollo rural y reducción de la pobreza

Este proceso de descentralización tomo fuerza a partir de los años 80`s del siglo pasado, pues se ha observado mayor delegación en algunos aspectos como salud y educación hacia los gobiernos locales, mostrando una clara tendencia a la

descentralización.³ Este proceso se está reconociendo como de suma importancia para el desarrollo local, lo cual lleva a un proceso de municipalización.⁴

Las políticas gubernamentales de descentralización que se aplican actualmente en los países de América Latina y el Caribe, contribuyen de manera eficaz a afianzar el marco de desarrollo rural y a incrementar la capacidad de las autoridades locales y de las organizaciones comunitarias para planificar y ejecutar sus propios programas rurales.

En México con la reforma del artículo 115 de la Constitución, en 1983, se buscó transferir más poder en la toma de decisiones a los gobiernos municipales. Para lo cual se implementó un programa de transferencia de fondos a los municipios destinado a incrementar su capacidad de proveer servicios a las poblaciones locales. En 1989 se aplicó un programa de ajuste estructural, con reformas que abarcan no sólo la desregulación de los mercados, sino también la privatización de las principales empresas paraestatales de apoyo al sector agrícola. Para enero de 1994, se diseñó un programa de transferencia directa y focalizada de ingresos, PROCAMPO, focalizado hacia los pequeños productores de los principales cultivos (maíz y frijol), a fin de facilitar su ajuste a las nuevas condiciones de mercado creadas por la apertura comercial, esto no fue suficiente y ante la intensificación de los conflictos rurales, en 1995 el gobierno federal lo complementó con otro programa, la Alianza para el Campo, que incluye unos veintidós proyectos directamente administrados por los gobiernos estatales (FAO, 2001).

Con la aprobación de la Ley de desarrollo rural sustentable en diciembre de 2001, se plantea la instrumentación de un auténtico marco de política de Estado para el desarrollo rural. La Alianza para el Campo⁵ se orientó a un Desarrollo Rural integral, en el cual se considera los siguientes principios: integralidad, sostenibilidad, subsidiaridad, equidad, participación y la rendición de cuentas

³ Considerando la definición de Minis y Rondinelli se entiende por descentralización administrativa la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas de sus dependencias, autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas gubernamentales y no gubernamentales.

⁴ Que implica, por una parte la voluntad de los centros de transferir poder a las instituciones locales, y por otra, la capacidad de éstos últimos para recibirlo y ejecutar las competencias correspondientes, es una historia continúa de avances y retrocesos en cuanto a la asunción de competencias por parte del municipio.

⁵ Programa que se enfoca al desarrollo agropecuario que impulsa la SAGARPA en 1996.

Con este marco, la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA impulsó el desarrollo de programas que atienden los ámbitos económico, humano, social, y ambiental, así mismo, reconoce que se requiere de la participación de muchos otros actores del nivel Federal, Estatal, Municipal y de la propia Sociedad Civil para aspirar realmente al Desarrollo Rural Integral.

6.2. Marco normativo de la descentralización y la Federalización de la Política de Desarrollo Rural.

El presente apartado describe el marco normativo en el cual se encuentra la operación Municipalizada del Programa de Desarrollo Rural, las etapas que lo comprende y las instituciones que intervienen.

6.2.1. Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)

La LDRS es la institucionalidad, que permite una integración entre los diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, y los mecanismos de articulación entre sector público, privado y las organizaciones sociales, induciendo con ello un proceso de construcción de demanda por las acciones de desarrollo rural participativo de abajo hacia arriba.(Véase figura 3)

Está compuesta de 191 artículos, divididos en cuatro títulos:

- **Título Primero:** Generalidades (Art. del 1 AL 11)
- **Título Segundo:** De la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable (Art. del 12 al 31)
- **Título Tercero:** del Fomento Agropecuario y de Desarrollo rural Sustentable (Art. del 32 al 186)
- **Título Cuarto:** De los apoyos económicos (Art. del 187 al 191)

Si bien la LDRS, es el marco normativo de la Política de Desarrollo Rural, cabe destacar que en el Título segundo: de la Planeación y la Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural sustentable, en su Capítulo I, nos habla de la planeación para

el desarrollo rural sustentable, y donde se plantea la creación del Programa Especial Concurrente (PEC) y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, artículos 14 y 17 respectivamente.

En su Capítulo II, destaca la función del PEC, y de la Comisión intersecretarial, como órgano de coordinación y seguimiento a los programas sectoriales que tengan como propósito impulsar el Desarrollo rural sustentable. Art. 20.

Plantea en su artículo 19º que con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir que esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable, el Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y *promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado en aquellas materias.*

El Capítulo III de la Federalización y la Descentralización. Considerados estos como criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable, art. 23. Sobresalen los artículos 24, que señala la integración de Consejos para el Desarrollo Rural, en los tres órdenes de gobierno, así mismo en su art. 25 considera cómo se integran los consejos y quiénes serán sus miembros.

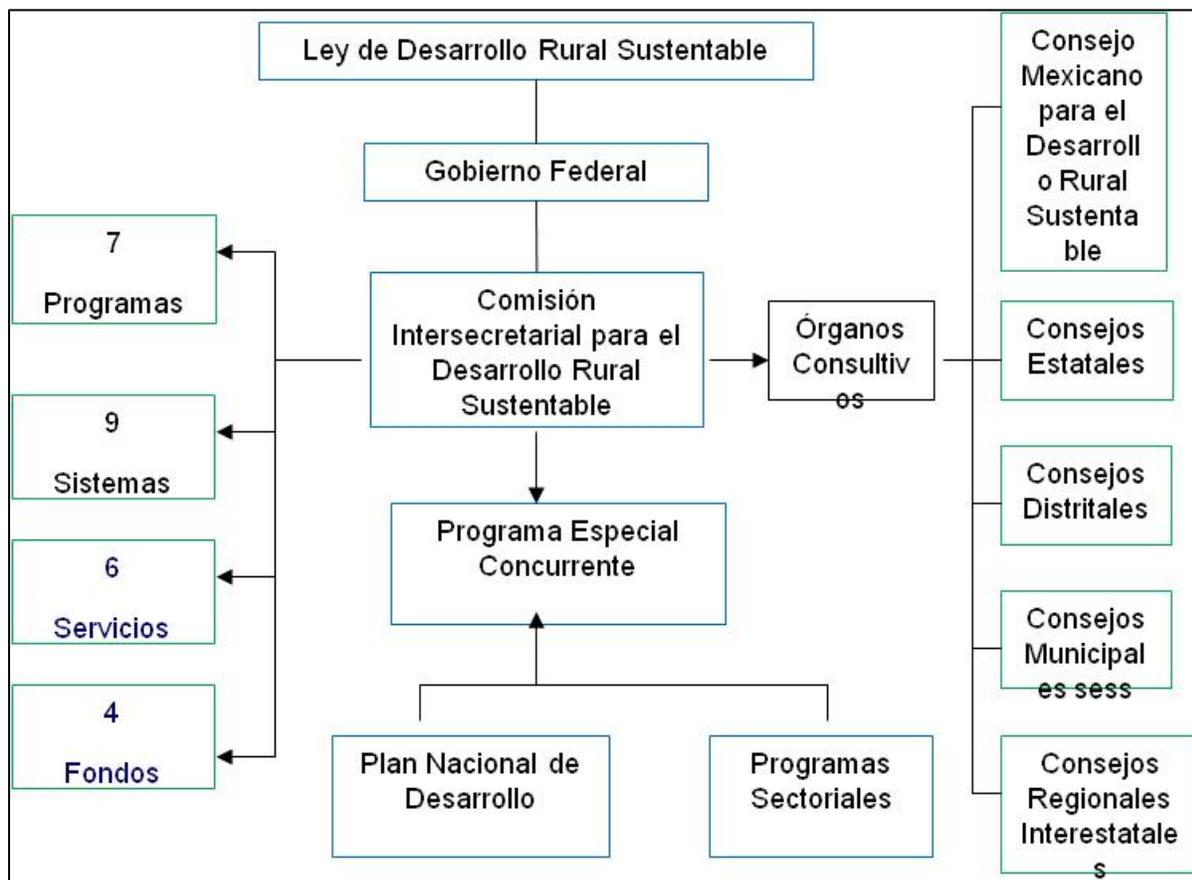
En su capítulo IV, destaca la función que tienen dos instituciones en el ámbito local y regional para el desarrollo rural: los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y el municipio, en los artículos 29º, 30º. Los Consejos en el ámbito del municipio y los DDR tienen una tarea compleja en el diseño y ejecución de la política de desarrollo rural.

La LDRS va más allá de una simple concepción reduccionista y de la agricultura y sectorizada del medio rural, puesto que ahora están integradas la dimensión ambiental y social, es decir, ahora se consideran las condiciones de vida de la población, las diferentes actividades que realiza sean o no agrícolas así como el de preservar y mejorar el medio ambiente en que se encuentran (Ramírez, 2001).

Vemos entonces que la LDRS, contempla una visión integral del Desarrollo, lo que da pauta para la instrumentación de una política que impulsa un nuevo modelo para el

desarrollo rural orientado a acciones que favorezcan el desarrollo económico del campo a la par del desarrollo del capital humano y social.

Figura 3. Estructura genérica de la Ley de Desarrollo Rural sustentable.



Fuente: Memoria: Encuentro de presidentes municipales. Diciembre 2002

Los CMDRS, encuentran el fundamento legal en este marco institucional, y considera a través de el la descentralización que la población rural cuente con un órgano que lo representa a nivel local.

6.2.2. El Federalismo

El establecimiento del federalismo implica el reconocimiento de las diferencias, el fomento de las potencialidades de cada localidad y la promoción de políticas de cooperación que promueven un desarrollo regional y municipal más equilibrado.

En México el federalismo tiene ventajas importantes para la política institucional en relación a los nexos que guarda con las entidades federativas, los municipios y los diferentes actores sociales. La federación se ve obligada a compartir y delegar compromisos con los estados para el logro y mayor alcance de los objetivos comunes del país. Los estados a su vez están obligados a entregar cuentas claras y transparentes sobre la aplicación de los recursos de la federación. Cada estado plantea sus necesidades en base a un proyecto de desarrollo estatal al igual que la federación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los estados a su vez distribuyen la responsabilidad hacia los municipios y estos también tienen que informar al Estado sobre el alcance de sus objetivos municipales. (PND 2001-2006:22)

6.2.2.1. La Federalización y Descentralización

Los criterios rectores para la instrumentación de la Política de Desarrollo Rural, son el federalismo y la descentralización. El programa para el auténtico federalismo 2002-2006, señala que se presenta como una forma de distribuir equitativamente el poder público y las oportunidades de desarrollo entre los distintos ámbitos de gobierno, y convertirse en un elemento de organización gubernamental y de formulación de políticas públicas, con impacto directo en la ciudadanía.

Con esto se observa la transferencia de mayores facultades de gastos a los gobiernos locales, el reconocimiento del municipio como el tercer orden de gobierno, la creación de mecanismos de coordinación intergubernamental para algunas políticas públicas específicas, la descentralización en materia de salud y educación, entre otros.

La descentralización plantea la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a los gobiernos locales de forma gradual;

proceso complejo e indispensable para dotar a los gobiernos locales de las herramientas suficientes que fomenten un ejercicio de gobierno más eficiente.

En el Plan Nacional de Desarrollo se destaca que la descentralización política constituye uno de los principales compromisos del ejecutivo federal, de forma que se generen esquemas de coherencia entre las políticas federales y estatales, con las prioridades y necesidades municipales, con el compromiso de fortalecer a los gobiernos locales en sus capacidades de gobierno y administración, mediante esquemas integrales que apoyen la descentralización, potencien la calidad de gestión de gobierno, alienten una mejor rendición de cuentas y den cauce a una participación ciudadana responsable y comprometida.

Con lo anterior el municipio es de vital importancia para la instrumentación de la política de desarrollo rural. La descentralización obliga a estados y municipios a fortalecer sus capacidades administrativas y de gestión para asumir nuevas facultades y competencias y hacer más eficiente la respuesta a las demandas de sus comunidades.

6.3. Política Sectorial

En el programa sectorial 2001-2006 se “propone transitar ahora de un enfoque meramente de producción agropecuaria y pesquera a otra de desarrollo rural integral que considera varias vertientes: agroproductos no alimenticios con calidad para los mercados terminales; producción de alimentos sanos para el consumidor y redituables para el productor; desarrollo humano y de las comunidades rurales; preservación y mejora del entorno ambiental”. (PND, 2001:42)

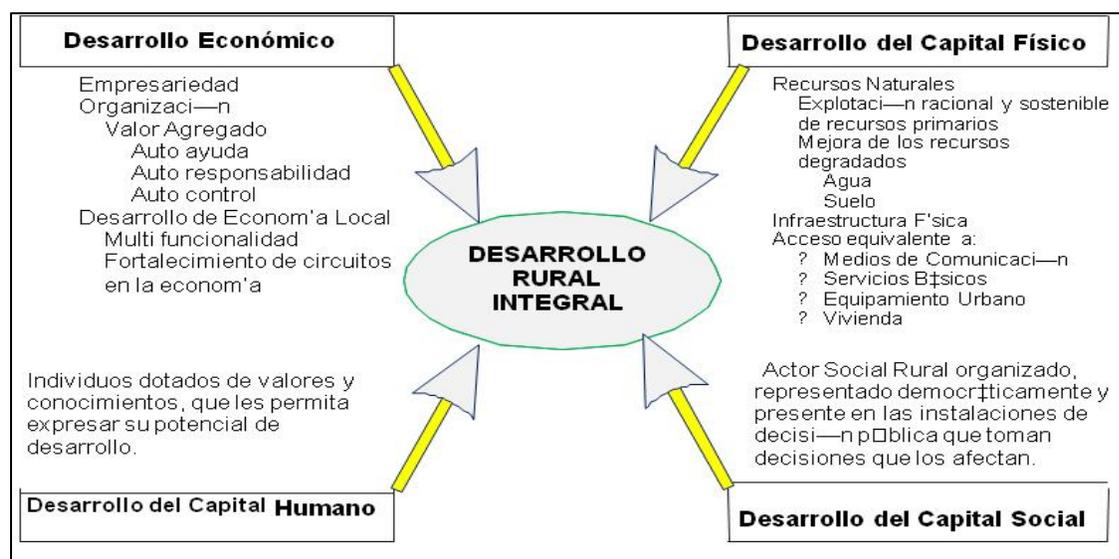
Esta política se apoyará “en el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural para el establecimiento de políticas y programas a favor del desarrollo agropecuario rural y alimentario del país. Así mismo, propiciar el fortalecimiento de los Consejos Estatales Agropecuarios y evaluar con los gobernadores de los estados y los presidentes municipales la conveniencia de conformar los Consejos Regionales y Municipales de Desarrollo Rural” (ibid, 43).

Se comprenden 10 políticas para orientar el rumbo de los programas y proyectos que promueve la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y alimentación, SAGARPA:

- Impulso al desarrollo de zonas rurales marginadas.
- Desarrollo rural con enfoque territorial
- Políticas diferenciadas.
- Impulso a las cadenas productivas.
- Fortalecimiento al federalismo.
- Vinculación de programas y acciones institucionales
- Certidumbre y seguridad jurídica.
- Participación con organizaciones sociales.
- Diversificación y reconversión productiva.
- Preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad: los servicios ambientales.

El Programa Sectorial de Desarrollo Rural, integra un enfoque territorial con cuatro orientaciones: *el desarrollo económico, el desarrollo del capital físico, desarrollo del capital social y desarrollo del capital humano.* (Véase figura 4).

Figura 4. Visión del Desarrollo rural Integral



Fuente: Guía de procedimientos del Programa de Desarrollo Rural Municipalizado 2005

Donde el **desarrollo económico**, enfatiza la empresariedad, el desarrollo de la economía local, en un sistema financiero rural que permita a la famiempresa y las organizaciones rurales donde se plantea este desarrollo.

El desarrollo del **capital físico**, se enfoca a la preservación y/o regeneración de los recursos naturales y del medio ambiente. Así como la infraestructura física, como los medios de comunicación, servicios básicos, equipamiento urbano y vivienda.

El desarrollo del **capital social**, centrado en generar organización, tanto social como económica y en la búsqueda de desarrollar sujetos sociales organizados, con representación democrática y que estén presentes en las instancias de decisión pública.

El desarrollo del **capital humano**, orientado al desarrollo de los individuos dotados de valores y conocimientos que les permitan expresar su potencial de desarrollo.

Con estos criterios de federalización y descentralización, se contempla la implementación de estrategias que permitan una mejor coordinación y participación de los diversos actores, destacando a los actores locales, quienes tienen un reto y oportunidad para incorporarse a las dinámicas de impulso a la participación, la organización social y la descentralización.

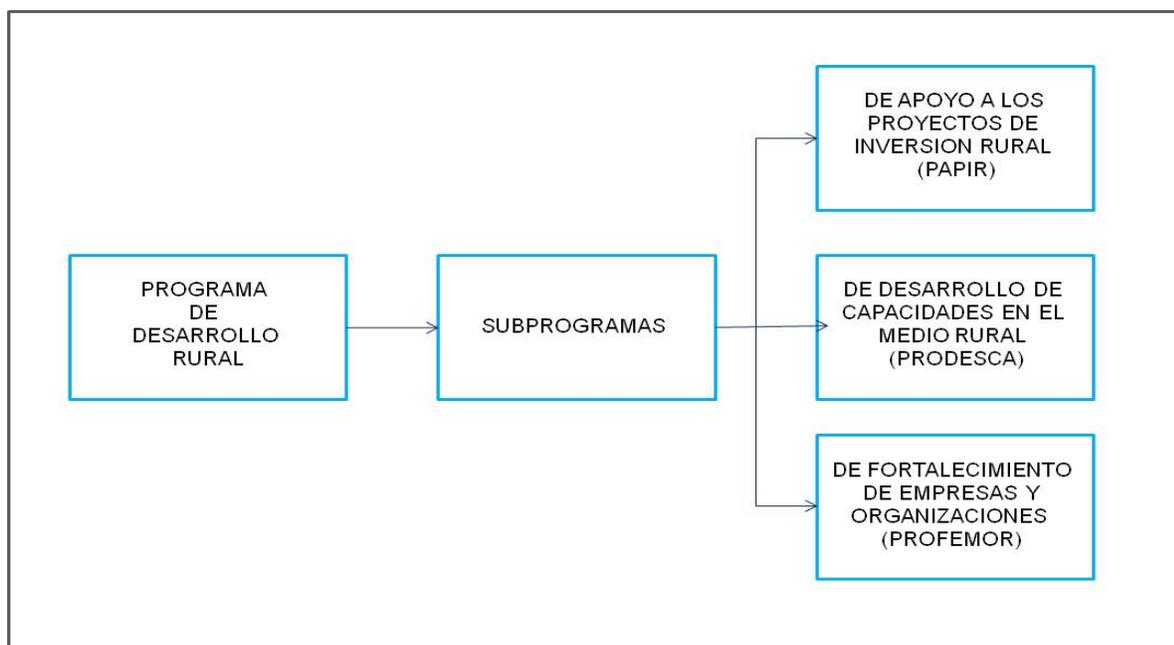
Con este marco, la SAGARPA impulsó a través de Alianza para el Campo, la municipalización a través de 3 programas que atienden los cuatro ámbitos descritos, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, mismos que requieren de la participación y coordinación del gobierno federal, estatal, municipal y de la propia Sociedad Civil.

6.4. Componentes del Programa de Desarrollo Rural

6.4.1. El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003

El programa de desarrollo rural se basa en las reglas de operación de alianza para el campo 2003, las cuales establecen la estructura y funcionamiento del programa de desarrollo rural (Figura 5).

Figura 5. Componentes del programa de desarrollo rural



Fuente: Ponencia reglas de operación, abril 2004

6.4.1.1. Objetivos de los componentes del Programa de Desarrollo rural

Para poder alcanzar un verdadero desarrollo rural integral, cada uno de los componentes tiene objetivos establecidos:

a) Programa de apoyo a proyectos de inversión rural, **PAPIR**.

Objetivo General. Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos para la reconversión productiva, la transformación y acondicionamiento de la producción primaria, la generación de empleo rural no agropecuario y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

Objetivos Específicos

- Apoyar la puesta en marcha de proyectos.
- Incentivar la inversión entre la población rural.

- Facilitar el acceso a la población rural a las fuentes formales de financiamiento

b) Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural, PRODESCA.

Objetivo General: Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales.

Objetivos Específicos:

- Promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero, en las unidades de producción y en las organizaciones rurales, mediante procesos de capacitación y educación.
- Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo de regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social.
- Identificar experiencias o áreas de oportunidad de negocio para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas.

c) Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural PROFEMOR.

Trabajo del consejo municipal de desarrollo rural sustentable

Objetivo General Incorporar a las unidades de producción familiar rurales en forma organizada a la apropiación de valor agregado. Incrementar la participación social de la población rural en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del desarrollo de las regiones.

Objetivos Específicos

- Fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales.
- Apoyar la consolidación de la estructura interna y administración profesional, de los grupos de población rural y organizaciones económicas.
- Fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo.

6.4.2. Modalidades de operación de la municipalización

El recurso municipalizado asignado a los municipios puede ejercerse en dos modalidades de acuerdo con la forma de transferir la responsabilidad de los recursos y decisiones, siendo estas:

6.4.2.1. Modalidad 1

El municipio accede esta modalidad en la cual el manejo de los recursos es ejecutado directamente por el municipio, siempre y cuando cumpla con:

1. Constitución formal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).
2. Un Plan de Desarrollo Rural validado por el CMDRS
3. Un Departamento de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo responsable haya sido validado por el CMDRS.
4. Programa anual de Desarrollo Rural del ejercicio fiscal correspondiente validado por el CMDRS, en los términos de lo señalado en el artículo 75 fracción I.
5. Firmar el anexo de ejecución municipalizada del Programa de desarrollo rural junto con la delegación de SAGARPA y el Gobierno Estatal.

Esta modalidad permite a los municipios controlar el proceso operativo, ya que lo hace más eficiente y asegura respeto a las decisiones del Consejo que a su vez permite canalizar mayores inversiones a proyectos productivos del interés propiamente municipal, por la corresponsabilidad que impuso el Estado,

6.4.2.2. Modalidad 2

El municipio se cataloga como de Modalidad 2: En caso de que no cubra los aspectos requeridos en la modalidad 1, por lo que el recurso asignado mediante la fórmula para la atención de solicitudes validadas por el CMDRS le será reservado en el fideicomiso de alianza para el campo, FAPCO.

6.5. Arreglo institucional

Como bien se hizo mención, el proceso de descentralización asigna nuevas funciones y responsabilidades a los tres niveles de gobierno, por lo que el arreglo institucional para operar este programa, requiere de señalar cuales son las instituciones que intervienen y sus funciones.

La participación de las instituciones se da a través de tres ámbitos de actuación:

- Las instancias de orientación estratégica y de coordinación al nivel estatal.
- Las instancias de orientación estratégica y de coordinación al nivel municipal.
- Las instancias de promoción y técnico operativas al nivel municipal.

El trabajo coordinado y complementario de estos ámbitos de actuación es fundamental para que el programa de desarrollo rural pueda cumplir con sus objetivos (véase figura 6).

6.5.1. Instancias de Orientación Estratégica y de Coordinación al Nivel Estatal.

Las instancias que participan en el programa de desarrollo rural en este ámbito son: Delegación estatal de la SAGARPA y CADER`S, el gobierno del Estado a través de su

Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), el FOFAE, en el caso de Oaxaca adquiere el Fideicomiso de Alianza para el Campo (FAPCO) y la Comisión Estatal de Desarrollo Rural. Se describen sus funciones a continuación:

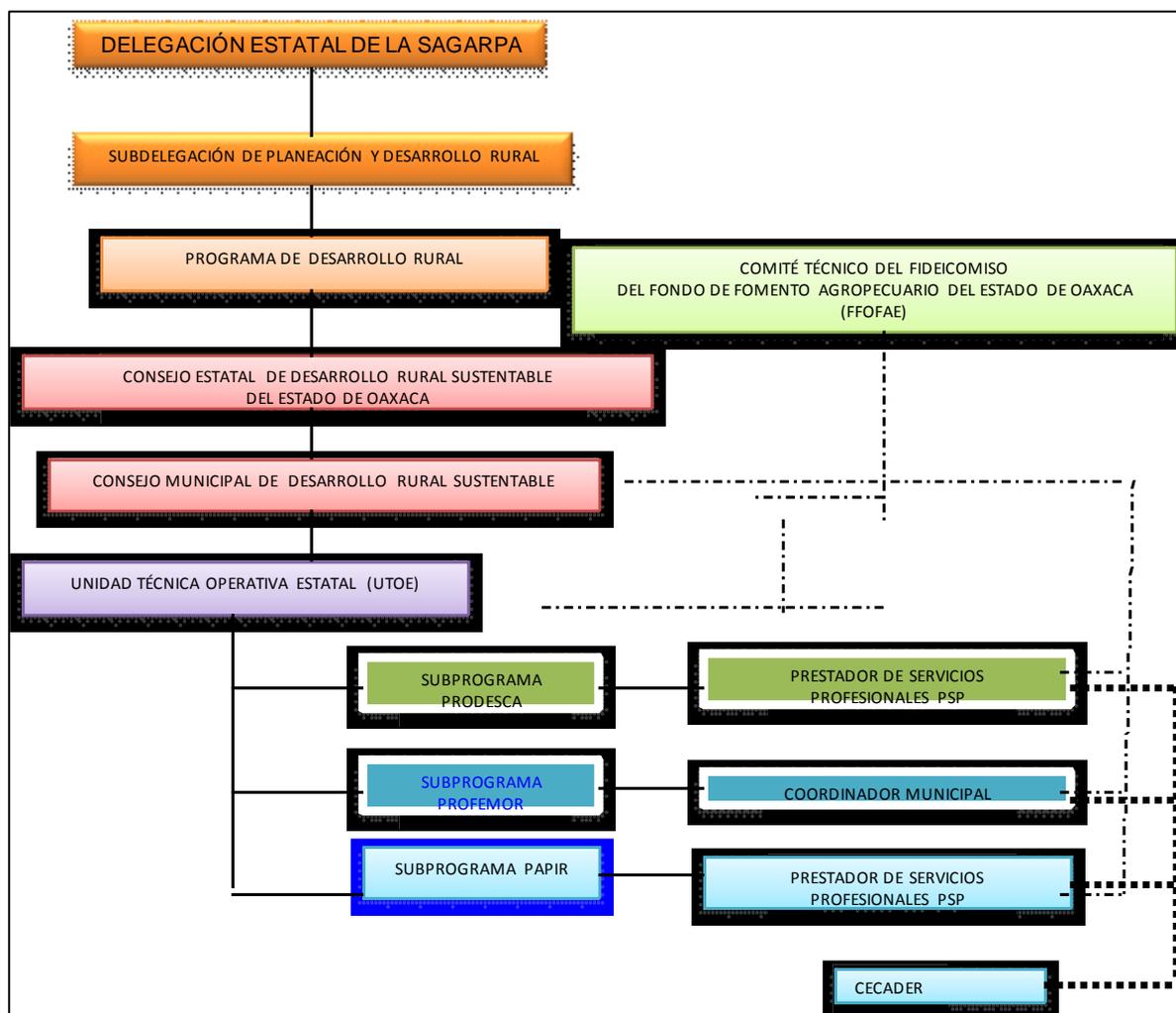
a) Gobierno del Estado

- Presidir la Comisión Estatal de Desarrollo Rural.
- Proponer al Comité Técnico del Fideicomiso los procedimientos específicos para el Programa de Desarrollo Rural municipalizado y el calendario de sus radicaciones.
- Participar con voz y voto en las sesiones de los CMDRS.
- Mantener coordinación permanente con la SAGARPA y el Ayuntamiento para que los recursos se apliquen con apego al Anexo de Ejecución y la normatividad correspondiente.
- En forma coordinada con la Delegación de la SAGARPA y el Ayuntamiento, por sí o a través de sus oficinas regionales participar en las instrucciones de pago y/o liberación de recursos, afectando la cuenta de cheques aperturada para estos efectos en cada Municipio.

b) SAGARPA en el Estado: de la delegación

- Fungir como secretario técnico de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural.
- Acordar con el Gobierno del Estado los procedimientos específicos para el Programa de Desarrollo Rural municipalizado y el calendario de sus radicaciones.
- Coadyuvar en la capacitación de los operadores de ventanillas y del personal involucrado en la operación del programa a nivel municipal.
- Participar con voz y voto en las sesiones de los CMDRS.
- Acompañar los procesos de operación del programa, por sí o a través de los DDR o CADER, y supervisar cuando lo considere conveniente la operación del programa.
- Mantener coordinación permanente con el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento para que los recursos se apliquen de acuerdo al Anexo de Ejecución y conforme a la normatividad correspondiente.
- Informar a los Municipios sobre el padrón de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) elegibles y los procedimientos para su actualización y nuevas acreditaciones.

Figura 6. Estructura de operación del programa de desarrollo rural.



Fuente: Ponencia municipalización del programa de desarrollo rural, Oaxaca mayo 2005.

c) De los Distritos de Desarrollo Rural o Centros de Apoyo al Desarrollo Rural

- Representar a la SAGARPA en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Supervisar la aplicación de la normatividad federal de los Subprogramas en la operación municipalizada.
- Dar las facilidades, en su caso, a las ventanillas para que registren las solicitudes recibidas en el Sistema de Información del Sector Rural (SISER)

- Participar en la suscripción de las Actas de Entrega Recepción de los apoyos autorizados.
- En representación de la SAGARPA y en forma coordinada con Gobierno del Estado y el Ayuntamiento participar en la instrucción de pago y/o en la liberación de recursos, afectando la cuenta de cheques que para el efecto se apertura en el Municipio.
- Registrar las organizaciones económicas en el Sistema de Información de Empresas Rurales (SIEM)

d) Del Comité Técnico de FOFAE

- Autorizar la propuesta de distribución de recursos del Programa de Desarrollo Rural a municipalizar.
- Instruir al fiduciario la liberación directa de recursos a las cuentas de cheques aperturadas en cada Municipio para la operación del Programa conforme al calendario establecido
- Acordar la publicación de beneficiarios.

e) Comisión Estatal de Desarrollo Rural

- Proponer políticas de Desarrollo Rural en la entidad.
- Coordinar y apoyar la operación de los Subprogramas.
- Integrar los Anexos Técnicos, así como las adendas y los cierres o finiquitos con los ajustes financieros y de metas físicas que correspondan.
- Revisar y, según el caso, autorizar modificaciones al programa presupuesto de los Municipios.
- Acompañar, dar seguimiento y supervisar en su caso los apoyos otorgados por los Municipios.
- Revisar y autorizar la información física y financiera de avances del programa y remitirla a las áreas correspondientes, integrados a través de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).
- Proponer conforme a la fórmula acordada entre el Gobierno del estado y la SAGARPA, la distribución de los recursos por Municipio y presentarlo para su autorización al Comité Técnico del FOFAE y al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

6.5.2. Instancias de Orientación Estratégica y de Coordinación al Nivel Municipal

Las funciones que tienen las instancias que participan a nivel municipal, como lo es el ayuntamiento, el Consejo municipal de Desarrollo Rural sustentable, el departamento de desarrollo rural, las ventanillas de recepción de solicitudes y el CECADER, se describen a continuación.

a) Gobierno Municipal, Ayuntamiento

- Suscribir el Anexo de Ejecución del Programa de Desarrollo Rural previa autorización de las instancias municipales a que hubiera lugar.
- Vigilar el debido cumplimiento de los términos de las Reglas de Operación y del Anexo de Ejecución durante la operación de los recursos.
- Participar en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Planear e integrar el “programa presupuesto” municipal.
- Fortalecer el área técnica de apoyo del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
- Solicitar a la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, previa validación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, autorización de modificación al “programa presupuesto” o reprogramación, a más tardar, en las fechas que la Delegación y el Gobierno del Estado establezcan.
- Promover la participación plural, incluyente, democrática y representativa de la sociedad rural del Municipio, de conformidad al artículo 25 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Llevar a cabo las acciones necesarias para que los recursos del Programa de Desarrollo Rural se encuentren comprometidos, dentro de los plazos que le notifique el Gobierno del Estado y la Delegación.

6.5.3. Instancias de Promoción y Técnico Operativas al Nivel Municipal

a) Departamento de Desarrollo Rural Municipal o Área Equivalente

- Apoyar al ayuntamiento en la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural.
- Coordinar las sesiones del grupo de trabajo para el análisis de los proyectos gestionados por las organizaciones económicas y grupos de la población rural.
- Comunicar a las organizaciones económicas y grupos de la población rural el dictamen obtenido en sus solicitudes, previa instrucción del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Elaborar, poner a consideración de la CMDRS y remitir los informes requeridos por las instancias.
- Resguardar la documentación relativa a los proyectos gestionados y a la comprobación del gasto.

b) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)

Este órgano de representación surge de la necesidad manifestada por los habitantes del medio rural de expresarse como instancia que realmente los represente en la toma de decisiones de planeación, ejecución y seguimiento de los Proyectos. (Véase figura 7)

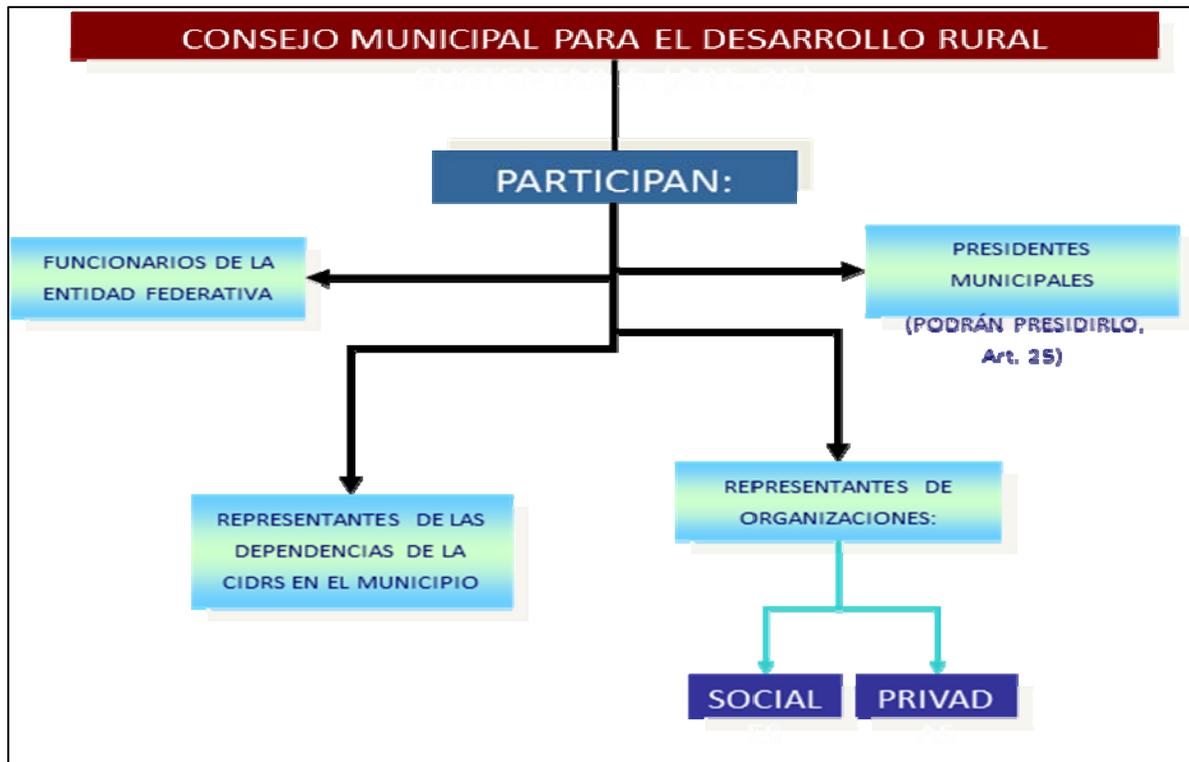
Estos son un instrumento de planeación por medio del cual podemos establecer mecanismos de coordinación de las políticas para el desarrollo rural, y donde los productores la consideren como una instancia de participación para definir prioridades, la planeación y distribución de recursos que la Federación, Entidades Federativas y Municipios destinen en apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable

Las funciones del Consejo son las siguientes:

- Celebrar reuniones con base a un programa preestablecido.
- Validar el Plan de Desarrollo Rural y el “programa presupuesto” y, según el caso, modificaciones al mismo.
- Vigilar que los proyectos que le presenten sean congruentes con los Planes de Desarrollo.
- Revisar y validar las solicitudes y los proyectos asociados a ellas, conforme a los criterios establecidos por la norma.

- Conocer y aprobar los informes de avance físico financiero.
- Validar el informe tanto de cierres como del finiquito del ejercicio.
- Validar la propuesta del Coordinador Municipal de Desarrollo Rural que fungirá en el Municipio.
- Validar el establecimiento de las ventanillas y el periodo de recepción de solicitudes, de conformidad con los acuerdos del Gobierno del Estado y la Delegación, en este sentido.
- Aprobar las relaciones de beneficiarios del programa.

Figura 7. Estructura de los Consejos de Desarrollo Rural a nivel municipal.



Fuente. Cedeño, ponencia papel de los consejos municipales, abril 2004

- c) Coordinador Municipal de Desarrollo Rural**
- Facilita la realización del Diagnóstico, y el Plan.

- Acopia de información básica al CMDRS para la toma de decisiones
- Contribuye a identificar las prioridades del desarrollo rural en los municipios y ayuda a identificar las líneas estratégicas del desarrollo, conjuntamente con el Consejo.
- Orienta las acciones hacia proyectos estratégicos del municipio validados por el CMDRS.
- Ayuda al Municipio a considerar todas las opiniones y las visiones de desarrollo para integrar una sola que concentre la fuerza y la gestión municipal.
- Consultar a los actores locales: integrantes del cabildo; representantes de comunidades, grupos y organizaciones sociales y económicas; así como integrantes de organismos civiles; y funcionarios de las dependencias que concurran en el municipio.

d) Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)

- Asegurar la calidad de los servicios profesionales, a través del desarrollo de capacidades de los usuarios, la supervisión de las actividades, la evaluación del desempeño y de los productos generados por los prestadores de servicios que participan en el PRODESCA.
- Coordinar el taller de desarrollo de capacidades de los beneficiarios del PRODESCA.
- Supervisar y evaluar las actividades y el desempeño de los prestadores de servicios profesionales (PSP)
- Validar el último pago a los prestadores de servicios profesionales (no menor al 30% del apoyo autorizado por servicio).
- Realizar las listas del desempeño de los prestadores de servicios profesionales que participen en el PRODESCA.
- Informar al CMDRS y a la CDR de los resultados de la supervisión.

e) Ventanillas de Recepción de Solicitudes

- Apoyar la promoción del Programa de Desarrollo Rural en su área de influencia.
- Recibir solicitudes, validar y verificar la elegibilidad de los beneficiarios.

- Revisar que la solicitud se acompañe de la documentación básica requerida por los Subprogramas de Desarrollo Rural.
- Apoyar el registro de las solicitudes en el Sistema Único de Información del Sector Rural (SISER)
- Remitir las solicitudes al CMDRS.
- Llevar el control de las solicitudes recibidas, inclusive las que no fueron aprobadas por no cumplir los requisitos del programa.

6.6. Implementación de la Política de Desarrollo Rural

La Política de desarrollo rural se ejecuta a través de tres elementos dentro del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA: la inversión rural, la consolidación de las organizaciones para la generación de redes y negocios con valor agregado y el desarrollo de las capacidades de los habitantes rurales. Enfocados en tres áreas estratégicas: grupos y regiones prioritarias, desarrollo regional y cadenas productivas.

6.6.1. El Programa de Desarrollo Rural

La Política de Desarrollo Rural, a través de la instrumentación del Programa de Desarrollo Rural, busca una mayor participación de la población rural en la toma de decisiones y también una mayor eficiencia del recurso que se asigna, en este marco inició la operación municipalizada del programa de Desarrollo rural de Alianza para el Campo en 2002, mismo que en 2004, cambia a Alianza Contigo.

Alianza para el Campo desde su inicio contempló la suma de recursos federales, estatales y de los beneficiarios.

La FAO en su informe de evaluación Nacional de Alianza para el campo 2005, señala que en 2002, a nivel nacional, bajo el sustento de la LDRS el Programa inició el apoyo a la conformación y funcionamiento de 190 consejos distritales de desarrollo rural sustentable (CDDRS) y de 2,114 consejos municipales (CMDRS). Esto se logró

mediante la contratación de coordinadores encargados de facilitar la operación de los consejos, así como de la elaboración, discusión, y consenso en torno a los planes de desarrollo rural sustentable. Este esfuerzo se ha fortalecido con la descentralización de recursos del PDR, lo que se conoce como operación municipalizada, por medio de la cual, en 2005, se canalizó 50% del presupuesto a los municipios, para que sea en este nivel de gobierno y bajo el mandato de los CMDRS, donde se decida el destino final de las inversiones.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, pesca y Alimentación (SAGARPA), en su asignación presupuestal en los años 2005 y 2007, refleja la importancia que tiene el PDR, como se muestra en el cuadro 5:

Cuadro 5. Distribución del presupuesto de SAGARPA en 2005 y 2007 (millones de pesos)

Programas y gastos operativos	2005		2007	
	Presupuesto	%	Presupuesto(1)	%
Procampo	14,251	31.6	15,906.3	27.2
Alianza para el campo (incluye al PDR)	6,978	15.5	8,812.4	15.1
Ingreso objetivo	5,390	12	6,991.8	12
Apoyos a la competitividad por ramas de producción	2,340	5.2	3,638.7	6.2
Progran	1,906	4.2	4,129.7	7.1
Fondo de compensación a costos energéticos	1,290	2.9	2,194.9	3.8
FOMAGRO			2,747.1	4.7
Sanidades, rastros TIF y programas emergentes			1,503.3	2.6
Piasre y Fapracc	856	1.9	776.0	1.3
Otros programas	2,522	5.6	1,531.9	2.6
Gastos operativos, órganos desconcentrados y paraestatales(2)	9,514	21.1	10,142.9	17.4
Presupuesto total de SAGARPA	45,047	100	58,375.0	100

(1) Presupuesto anual modificado al 30 de junio de 2007

(2) Incluye al SIAP, INCA Rural, instituciones de enseñanza e Investigación

Fuente: SAGARPA, presupuesto 2007

Como se puede observar dentro del su presupuesto, la Sagarpa destinó tanto en 2005 como 2007 a la Alianza para el campo, incluido en éste el correspondiente a desarrollo rural, alrededor del 15% de su presupuesto, ubicándola en segundo lugar después de PROCAMPO, lo que refleja la importancia que tiene el programa en términos presupuestales, y a nivel operativo debe considerarse los recursos de los productores, los estados y municipios, por lo que su presupuesto total normalmente duplica el aportado por el gobierno federal.

A pesar de que la SAGARPA destino una inversión en 2003 de \$4,508,000.00 al programa de desarrollo rural, esta fue disminuyendo y paso en 2005 a ser de \$4,303,000.00 y \$3,583,000 en 2006 respectivamente, en este ultimo año, la disminución es de mas de 500 millones de pesos, de acuerdo con FAO, 2006 debido al recorte que sufrió el presupuesto federal de Alianza para el campo, por ser año de elecciones federales.

Tanto en 2005 como en 2006, el programa beneficio a 1,970.000 productores en cada uno de estos ejercicios, lo cual refleja la importancia de éste en la atención a la demanda de la población objetivo.

6.6.2. Instrumentación de programa de desarrollo rural en Oaxaca

Siendo Oaxaca, uno de los estados catalogados con mayor índice de marginación después de Chiapas y Guerrero, el programa de Desarrollo rural, representa la oportunidad de atender a las localidades con mayores índices de marginación, y dar prioridad a los grupos indígenas de jóvenes y mujeres.

En 2004, Oaxaca, inició el proceso de instrumentación de la operación municipalizada, dando congruencia al proceso de descentralización de recursos y funciones hacia los municipios.

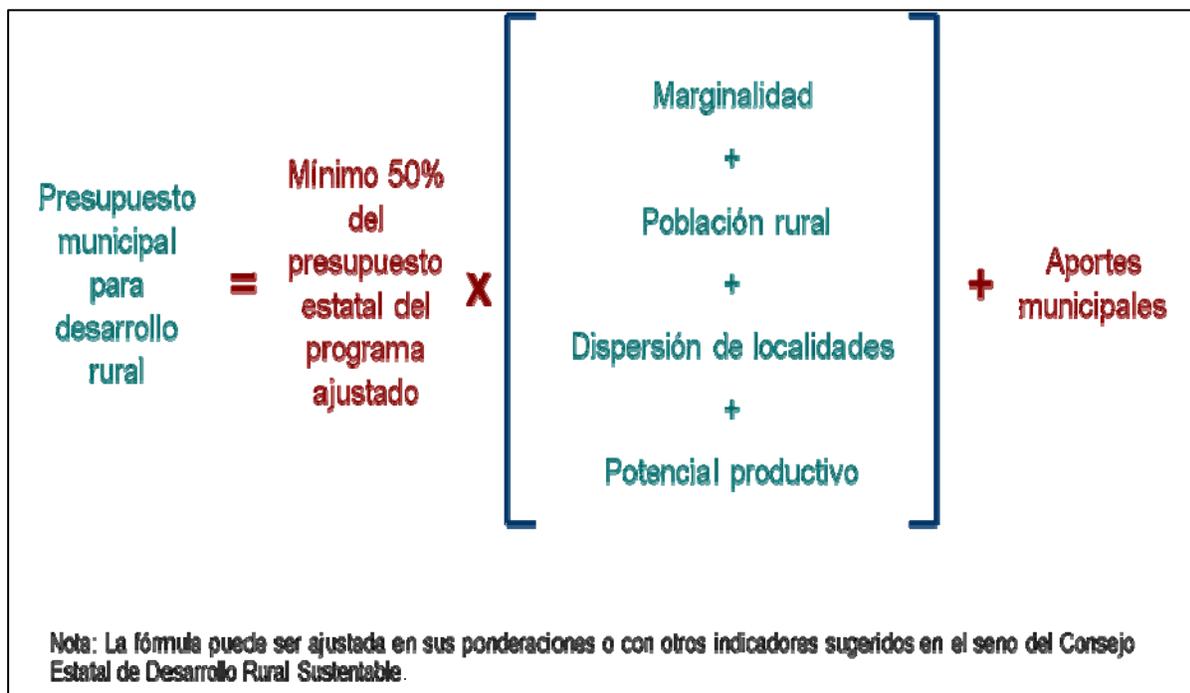
La FAO, en su informe estatal de Alianza para el campo 2006 señala que la firma del anexo técnico para el estado, tiene una asignación presupuestal de \$112,887,282.00 en total, correspondiendo \$27,428,000.00 a PROFEMOR, \$17,091,856 a PRODESCA y \$68,367,426.00 al PAPIR, recursos que serían aplicados a través de 569

ayuntamientos. Al final del ejercicio, resultaron 30 anexos de ejecución firmados en la modalidad 1 y 349 en la modalidad 2, ejerciéndose al cierre únicamente el 63% del recurso presupuestado del PAPIR, operado por el 67% de los municipios programados. En el 2006, se presupuestaron \$106,206,907.00 en la modalidad municipalizada para los 569 municipios del Estado. Al final, operaron 468 de los cuales el 88% lo hizo en la modalidad 2 y el 12% en la modalidad 1.

6.6.2.1. Asignación presupuestal del programa de desarrollo rural

El monto que se le asignó a los municipios es de acuerdo a la fórmula establecida para la operación municipalizada, donde el índice de marginalidad, la población rural y la aportación municipal determinan el presupuesto. (Véase figura 8)

Figura 8. Fórmula para la asignación de recursos para la operación municipalizada 2004



Fuente. Ponencia, aspectos pre operativos de la municipalización del programa de desarrollo rural. Mayo 2004

FAO 2006, menciona que en la Adenda del Programa de Desarrollo Rural 2006 para Oaxaca, se tenía programado ejercer en el PDR \$205,255,632.00, de los cuales el gobierno del Estado estimó aportar \$16,500,000 y el Gobierno Federal a través de la SAGARPA \$188,755,632 montos que en términos porcentuales representaron el 8.04% y el 91.96%, respectivamente. Aunado a estos montos se contempló la aportación de \$139,830,516.00 por parte de los productores (véase cuadro 6).

En lo que se refiere a los recursos ejercidos, la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca, al 21 de junio de 2007 ejerció \$109,626,595.00 de los \$132,402,506.00 convenidos para el PAPIR durante el ejercicio 2006, cifra que representó el 82.80% de las metas financieras del Programa (véase cuadro 7).

Cuadro 6. Presupuestado para el Programa de Desarrollo Rural en Oaxaca, según subprograma 2006 (pesos)

Subprograma	SAGARPA	Gob. del Estado	Total	Productores
PAPIR	115,902,506	16,500,000	132,402,506	138,259,391
PRODESCA	35,499,467		35,499,467	
PROFEMOR	37,353,659		37,353,659	1,571,125
TOTAL	188,755,632	16,500,000	205,255,632	139,830,516

Fuente. Elaboración propia con datos de cuadernillo 2004-2005

En cuanto al cumplimiento por subprograma, PROFEMOR mostró más subejercicio que los otros, pues al 21 de junio de 2007 se había ejercido el 63.63% de los recursos convenidos, a diferencia de PRODESCA con el 90.75% de las metas establecidas.

Cuadro 7. Cumplimiento de metas financieras según subprograma, 2006 (Pesos)

Subprogramas	Convenido	Pagado	Cumplimiento
PAPIR	132,402,506	109,626,595	82.80%
PRODESCA	35,499,467	26,400.000	90.75%
PROFEMOR	37,353,659	23,769,753	63.63%
TOTAL	205,255,632	165,62,611	80.69%

Fuente. Evaluación de alianza para el campo 2006.

CAPITULO VII. CONTEXTO DEL AREA DE ESTUDIO

En este capítulo se aborda la región objeto de estudio, en su carácter físico-social, y la instrumentación de la política de desarrollo rural, a nivel municipal. Este panorama nos ayuda a explicar los límites y la naturaleza del objeto de estudio, desde el cual se realiza la presente investigación.

Con la entrada en vigor de la LDRS en 2001, la SAGARPA promueve la integración de CMDRS (Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable), con el apoyo de un profesional, como Coordinador de Desarrollo Municipal, encargado de formular el diagnóstico municipal y el Plan de desarrollo municipal. En esta primera etapa participaron 200 municipios en Oaxaca, que se encuentran con muy alto y alto grado de marginación. La creación de los Consejos está a cargo de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE); y para una segunda etapa que finalizaría en 2006, se esperaba integrar los 570 municipios.

7.1. Contexto del área de estudio a nivel regional

Oaxaca se encuentra dentro de las tres primeras entidades federativas con municipios con alto y muy alto grado de marginación, antecedido por Chiapas y Guerrero respectivamente (CONAPO.2000). Por su conformación política, económica y social cuenta con 8 regiones geoeconómicas: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales, siendo su capital la ciudad de Oaxaca de Juárez, considerada Patrimonio Cultural e Histórico de la Humanidad.

Con 570 municipios, alberga el 23.33 % del total de municipios del país, 169 según datos del último censo del INEGI 2000, se encuentran en extrema pobreza. Es decir, que viven en condiciones infrahumanas: viviendas pobres, carencias de sueldos, falta de empleo, marginación, miseria etc.

7.1.1. La región Cañada.

La Cañada, localizada al noroeste de la entidad, comprende los distritos de Teotitlán de Flores Magón y San Juan Bautista Cuicatlán. Tiene una población aproximada de 201,937 habitantes de los cuales 136,897 corresponde a población indígena y contempla a 884 localidades aproximadamente. Lo que representa el 5.82% de la población total del estado.

Limita geográficamente con el Valle de Tehuacán y los Valles Centrales de Oaxaca. Estrecha y alargada “hendidura” entre montañas. Dos grandes ríos la cruzan, el Santo Domingo y el Grande.

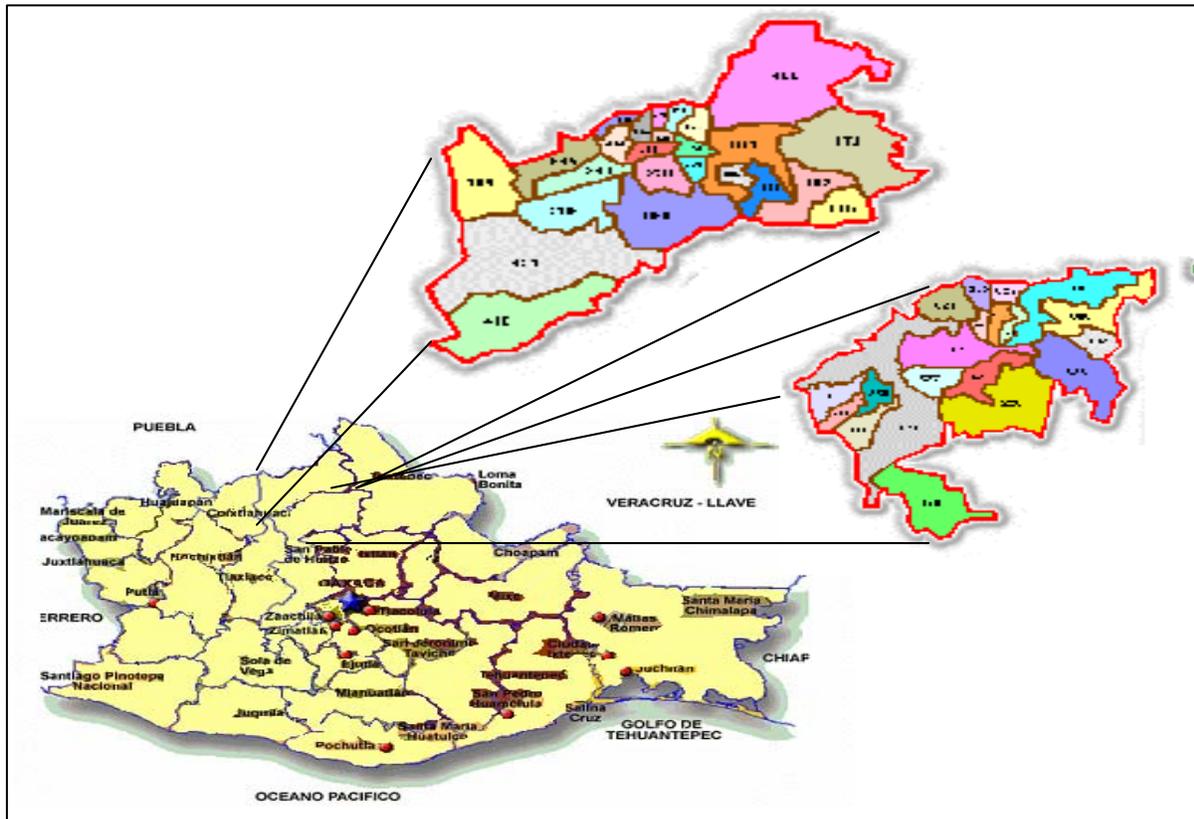
Tiene una geografía muy accidentada, pues llega a tener alturas de casi 3 mil metros en sus grandes cumbres como la del Cerro Cheve y en su parte más baja llega a 564 msnm. Por lo que la cañada posee una gran diversidad de climas. Ha sido declarada Reserva de la Biosfera en 1997 por la rica cantidad y variedad de cactáceas únicas en el país.

La región es cruzada por la carretera que va desde la Ciudad de Oaxaca a Tehuacan, pasando por Cuicatlán, Teotitlán y la desviación para subir a Huautla de Jiménez.

En la Cañada se producen muchas frutas, en los bajos llega a tener un clima semitropical, por lo que se da el mango, limón, papaya, melón, naranja, aguacate y durante la colonia se sembró caña de azúcar.

Los municipios más importantes de la región son: Huautla, Teotitlán del Camino, Cuicatlán, Mazatlán Villa de Flores, San Juan de los Cues, Concepción Pápalo, Santiago Nacaltepec, Santos Reyes Pápalo, Valerio Trujano.

Mapa 1. Ubicación geográfica, de la región Cañada de Oaxaca



Fuente: INEGI 2000

7.1.1.1. Contexto del distrito de Cuicatlán.

Localización: Colinda al norte con la subregión mazateca, al sur con los distritos de Etlá e Ixtlán, al este con el distrito de Tuxtepec y al oeste con la subregión de la Cañada (véase anexo 6).

La región Cuicateca cuenta con una población: 30,054 (INEGI 1990), con una población indígena estimada de 23,579, que representa el 77 por ciento de la población. La concentración de la población se da en la cabecera municipal: 41 por ciento.

La tenencia de la tierra en la parte alta de la zona con mayor presencia indígena es comunal, mientras que en la parte baja es ejidal y pequeña propiedad. Se registran 11 ejidos y 19 comunidades, que abarcan una superficie de 134,996 hectáreas.

a) Actividades económico-sociales

Producción. En la parte alta, la población practica una agricultura tradicional de subsistencia diversificada (maíz, frijol, calabaza, chile, frutas y plantas silvestres). A esta producción se suma el café, y la granada china como el cultivo más importante desde el punto de vista comercial. La caña de azúcar está destinada a la producción de panela y aguardiente. El tabaco y el algodón son productos complementarios en las partes bajas. La ganadería mayor es escasa y poco significativa. Se practica ganadería de traspato. En los pequeños valles se cuenta con agricultura de riego donde se cultivan frutales como chicozapote, mango, ciruela, entre otros y donde también se cultivan algunas hortalizas, como tomate de cáscara, cebolla y jitomate, sandía y melón.

Gobierno. Sólo San Juan Bautista Cuicatlán se rige por el sistema de partidos políticos para el nombramiento de sus autoridades municipales. Este es el centro regional más importante y cabecera de distrito. En los demás prevalece el sistema de usos y costumbres.

7.1.1.2. Contexto del distrito de Teotitlán

Localización. Teotitlán se encuentra en la región conocida como la cañada oaxaqueña, pues está asentada a un costado de la sierra Madre Occidental, siendo la población por la que se ingresa a la región de la Sierra Mazateca, zona montañosa. Geográficamente se encuentra comprendido entre los 18°08´ de latitud norte y los 97°04´ de longitud oeste, con una altitud de 1,020 metros sobre el nivel del mar. Ver anexo 2.

Teotitlán de Flores Magón se localiza a 170 kilómetros al noroeste de la ciudad de Oaxaca, a 64 kilómetros al sureste de la ciudad de Tehuacan Puebla y a 316 kilómetros al sureste de la Ciudad de México, a 65 kilómetros, al oeste de Huautla de Jiménez.

Producción. Las actividades económicas en la parte baja es el cultivo de maíz, frijol, jitomate, miltomate, melón, mango, aguacate, limones, chicozapote. Así también, en las agencias se dedican al cultivo de hortalizas como manzana, durazno, pera y granadilla.

Vías de Comunicación. Transita la carretera federal Oaxaca–México, existen 2 terminales de servicio de segunda clase; así también se cuenta con oficinas de telégrafos, correos, caseta telefónica, así como líneas particulares y una oficina de estafeta

7.2. Características socio-económicas de los municipios de estudio

El estudio se realizó en dos municipios de la región cañada: Concepción Pápalo perteneciente al distrito de Cuicatlán y San Juan los Cues del distrito de Teotitlán de Flores Magón. A pesar de que tienen condiciones geográficas muy diversas, su principal actividad económica es el cultivo de maíz, aunque no es el cultivo que les genera mayores ingresos, si el que tiene un mayor número de superficie cultivada.

7.2.1. Municipio de Concepción Pápalo

Localización: Concepción Pápalo se localiza al noroeste del Estado de Oaxaca, a una altura de 2,120 metros sobre el nivel del mar; tiene una superficie de 94.4 km², representa el 0.1% de la superficie total del estado. Cuenta con 7 localidades: Concepción Pápalo, San Lorenzo P, San Francisco Nogales, Coapam de Guerrero, Peña Blanca, Tecomaltianguisco y El Aserradero. Geográficamente se localiza en un cerro denominado “Llano Cheve”, caverna reconocida, la cual es visitada por turistas nacionales y extranjeros. En este municipio se encuentran los ríos conocidos como: Río San Lorenzo y Río Grande (véase anexo 7).

a) Vías de comunicación. La carretera que comunica al municipio consta de 23 kilómetros de los cuales 13 ya cuentan con pavimentación, 1 más está en ampliación y modernización y el resto (10 Km.) son de terracería, la distancia que se recorre para llegar al centro de la población es de 23 Km. y el tiempo es de una hora, esta carretera también comunica a los municipios que se localizan más adelante como: San Miguel Santa Flor, San Fco. Chapulapa, Santa María Tlalixtac, San Pedro Teutila, San Andrés Teutilalpam entre otras.

b) Población total. En el año 2005 el INEGI registra una población total de 2,920 habitantes, de los cuales 1,479 son hombres y 1,441 mujeres. La población total del municipio representa el 0.09 por ciento, con relación a la población total del estado. Sus lenguas indígenas son Ciucateco y chinateco, tiene un índice de marginación de 0.605, lo cual lo cataloga como de alta marginación.

c) Escolaridad. El grado de escolaridad de la población es en promedio de 4.21, es decir, 4 años de estudio. La población total de 15 años y más en el Municipio es de 1,981 habitantes de los cuales 1,579 (79.7 %) son alfabetos y 402 (20.3 %) son analfabetas. Del total de la población el 59% no termino la primaria.

d) Tenencia de la Tierra. El régimen de tenencia es comunal, existen dos núcleos agrarios, Concepción Pápalo y San Lorenzo Pápalo, la Agencia de Tecomaltianguisco es la única que cuenta con el régimen de Pequeña Propiedad.

e) Agricultura. La superficie total sembrada con que cuenta el Municipio asciende a 1,371 Hectáreas de terreno, de las cuales el 90.2%, es decir, 1237 Ha. están sembradas con Maíz, de estas el 95.1 % en la modalidad de temporal y el 4.9% restante en la modalidad de riego, seguido por el Café cereza con una superficie de 60 hectáreas, es decir el 4.4% del total, el Fríjol representa el 1.8% de la superficie total sembrada con 25 hectáreas de las cuales 17 se siembran en la modalidad de riego y 8 en el temporal, el Durazno cuenta con una superficie de 22 hectáreas y el 1.6%, la Manzana está sembrada en una superficie de 10 hectáreas de terreno y aporta el 0.7%, 9 hectáreas están sembradas con granada china (0.7%) y por ultimo con un 0.6% (8 hectáreas) el Aguacate (Diagnostico municipal, 2007).

7.2.2. Municipio de San Juan de los Cues

a) Localización. San Juan de los Cués se encuentra comprendido entre los 18° 03' de latitud norte y 97° 03' de longitud oeste a una altitud de 860 metros sobre el nivel del mar. Se ubica al norte de la capital a una distancia aproximada de 171 kilómetros de esta. Tiene una extensión territorial de 116.10 kilómetros cuadrados y la superficie del municipio con relación al estado es del 0.12%.

b) Población. De acuerdo al II Censo de población y vivienda 2005, la población total del municipio es de 2,613 habitantes, de los cuales 1,421 son hombres y 1,192 son mujeres. Tiene un índice de desarrollo humano de 0.690, por lo que se considera con un grado de marginación alto.

c) Educación. De acuerdo con la información disponible del 2005, de un total de 801 niños y adolescentes de entre 3 y 15 años de edad, están estudiando el nivel preescolar, primaria y secundaria, esto corresponde al 30.7% de la población. En el municipio existen instalaciones para el ámbito educativo, desde preescolares hasta un bachillerato.

d) Salud .La cabecera municipal cuenta con una clínica rural que depende de la Secretaría de Salud Estatal; las dos Agencias municipales cuentan con casas de salud.

e) Vías de Comunicación. Se cuenta con un camino asfaltado de acceso al municipio de aproximadamente 1 Km. el cual desemboca a la carretera Federal Oaxaca - Puebla. Las agencias municipales de Nopalera y Contlalco, cuentan con caminos de acceso de terracería.

f) Características ambientales. Los terrenos del municipio no presentan elevaciones de importancia, siendo consideradas como parte de un altiplano en la región de la cañada. Se cuenta con un canal de riego denominado "El Doctor", el cual se utiliza para actividades agrícolas así como para uso humano. Su clima generalmente es cálido con poca precipitación pluvial; alcanza sus máximas temperaturas en verano y las lluvias se presentan a partir de los meses de mayo y junio hasta octubre.

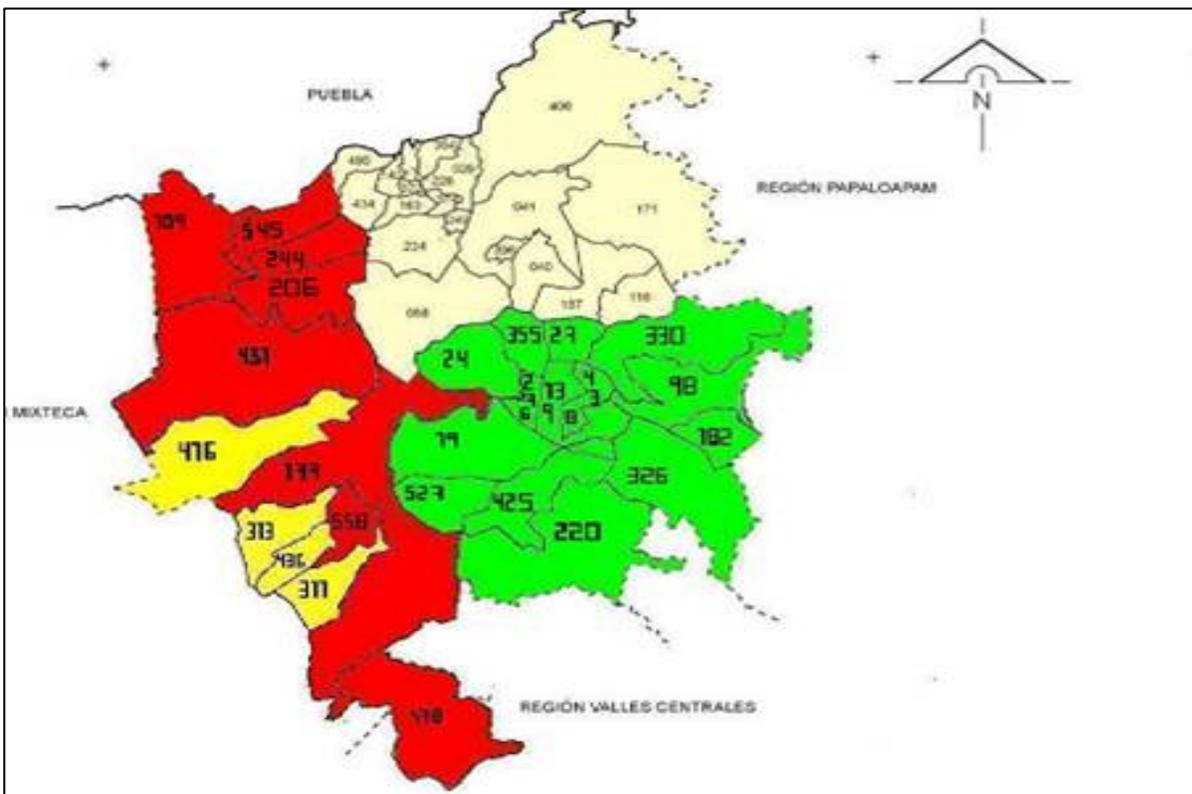
i) Su vegetación es escasa presentándose un chaparral bajo en donde predominan los huizaches, mezquites y espinos, destacándose las cactáceas como las biznagas,

cactus, nopales, cacto pitayero y otro tipo de órganos. Sin embargo se pueden encontrar arboles de mango, chicozapote, limones, pomelos, toronjas.

El municipio de San Juan de los Cués forma parte de la reserva de la biosfera Tehuacan-Cuicatlán decretado como área natural protegida el 18 de septiembre de 1998. Esta reserva consiste en respetar la flora y fauna presentes que están en peligro de extinción.

g) Agricultura. En el municipio de San Juan de los Cués el principal sistema de producción se encuentra en el sector primario, siendo la actividad agrícola la más significativa, destacando el sistema producto limón con 363 has. El maíz sigue siendo de suma importancia, se siembran 257 has, orientado al autoconsumo y la ganadería; el melón se produce solo dos veces al año y solo son sembradas 24 has. Tanto en la cabecera como en la agencia Nopalera, el frijol, jitomate, aguacate, durazno, zapote, manzana, son cultivos que se siembran en muy pequeñas cantidades.

Mapa 2. Mapa de localización de los municipios de estudio, región Cañada



Fuente. Plan distrital de desarrollo 2006

7.3 Características sociales de los actores involucrados

7.3.1 Municipio de Concepción Pápalo

De los 51 entrevistados, el 98% son hombres y el 2% mujeres, de los cuales el 92% son casados, el 6% solteros y el 2% unión libre, la edad promedio es de 43 años, siendo la edad mínima de 26 y la máxima de 68, cuadro 8.

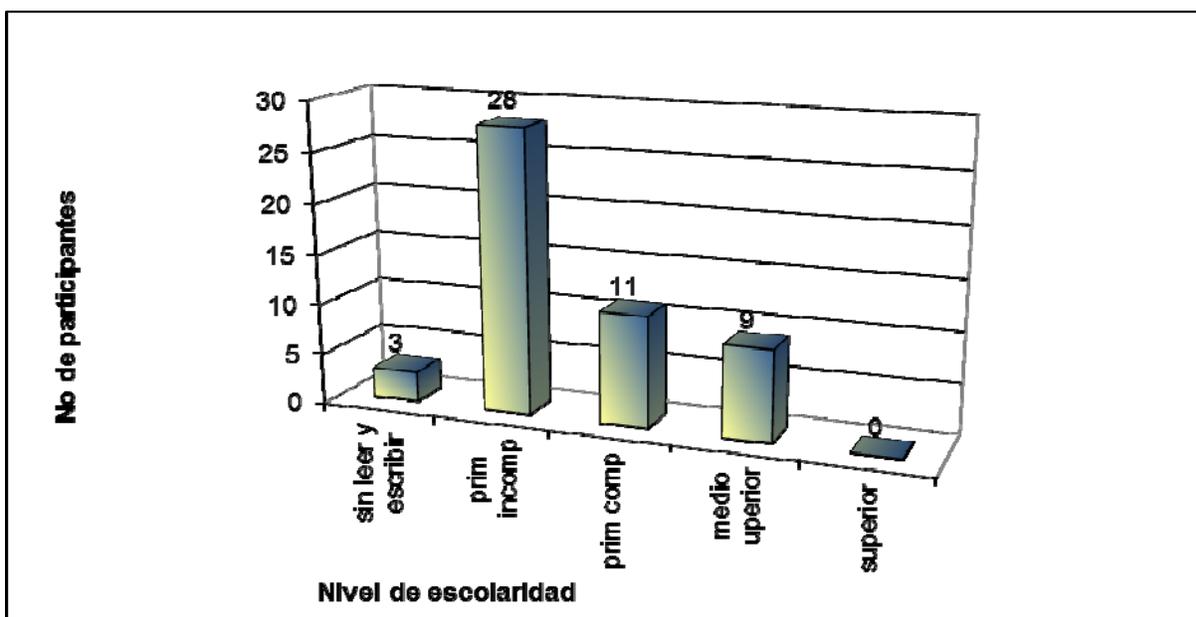
Cuadro 8. Sexo, edad y estado civil de los entrevistados Concepción Pápalo

Sexo		Estado civil		Edad	
hombres	50	Soltero	3	Mínima	26
mujeres	1	Casado	47	promedio	43
		Unión libre	1	máxima	68

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas realizadas, 2005

Con respecto al grado de escolaridad, el 55% tiene primaria incompleta, el 21% primaria completa, el 18% medio superior y el 6% no sabe leer y escribir. Grafica 1. En este punto cabe destacar que de los entrevistados ninguno tiene grado de estudios con licenciatura.

Grafica 1. Grado de escolaridad de los entrevistados, Concepción Pápalo



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas realizadas 2005

7.3.1.1. Caracterización de la economía municipal

El municipio de Concepción Pápalo basa su economía principalmente en la agricultura, de acuerdo con datos del INEGI 2005, la población económicamente activa asciende a 1,033 personas, de las cuales 1,028 (99.5%) se encuentran ocupadas, de estas el sector primario está representado por el 83%, es decir, por 852 personas que se dedican principalmente a la agricultura y ganadería, el 2% representa el sector secundario con 20 personas dedicadas a la construcción, con respecto al sector terciario las personas que se dedican al comercio y a los servicios son un total de 138, las cuales representan el 13% de la población, el 2% con una actividad no específica, y el 5% se encuentran desocupadas.

De acuerdo a los datos recabados en las encuestas, la principal actividad económica está en el sector primario, destacando el cultivo del maíz intercalado con frijol, con un 63%, la granada china con un 17%, los frutales con el 10%, la nuez con el 2% y otros

como el café y el aguacate con el 8%; siendo la granada china y los frutales los que generan ingresos para el hogar y el maíz para autoconsumo (véase grafica 2).

La actividad ganadera se desarrolla en menor escala en dos localidades, Coapam de Guerrero y Tecomaltianguisco, las que destacan en esta actividad por las condiciones de clima y suelo.

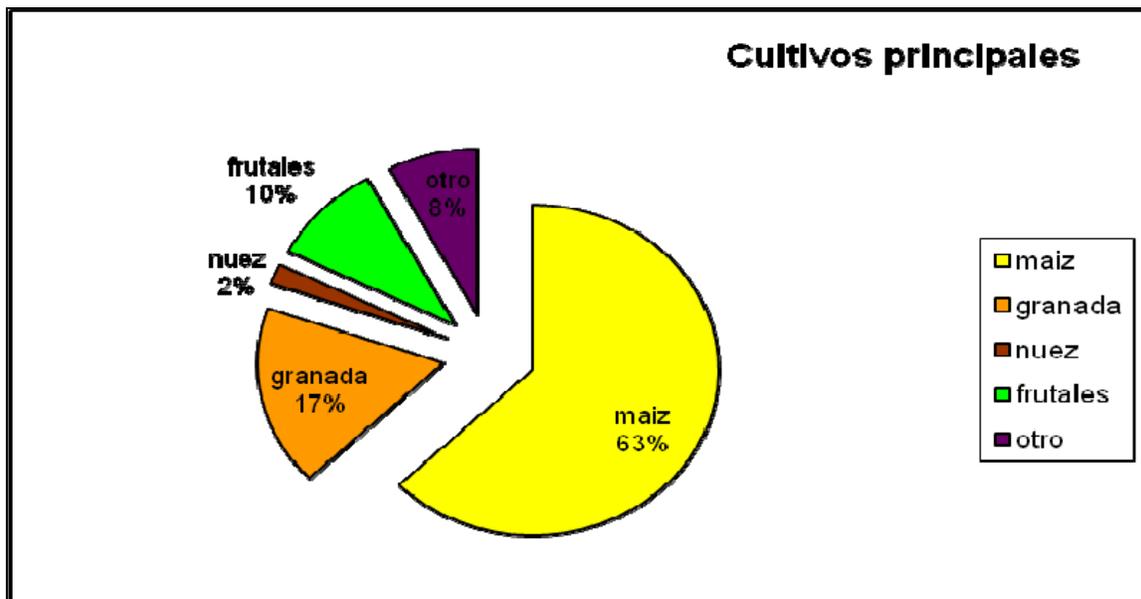
En el municipio la tenencia de la tierra es comunal, de los entrevistados se obtuvo que el 68.63% tiene esta propiedad y el 31.37% es pequeña propiedad (Cuadro 9).

Cuadro 9. Tipo de tenencia de la tierra Concepcion Pápalo

Valor	Significado	Frecuencia	%
2	Comunal	35	68.63
3	Pequeña propiedad	16	31.37
	Total	51	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas realizadas, 2005

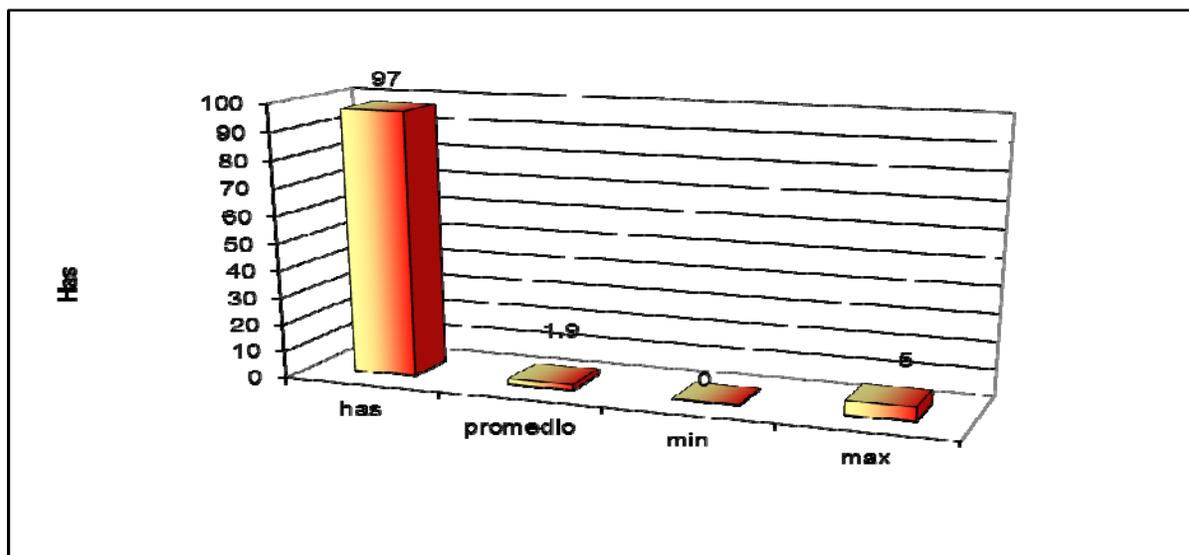
Grafica 2. Actividades económicas primarias, Concepción Pápalo



Fuente. Elaboración propia con datos de encuestas 2005

La propiedad comunal, implica que debes ser jefe de familia, y por ello corresponde una porción de tierra, el promedio de has es de 1.9 por productor, sin embargo podemos encontrar que hay quienes tienen más o incluso, quienes no tienen nada, de los entrevistados el máximo tiene 5 has y otros ninguna (Grafica 3).

Grafica 3. Hectáreas promedio por productor. Concepción Pápalo



Fuente. Elaboración propia, con datos de encuestas 2005.

7.3.2. Municipio de San Juan los Cues.

De los 42 entrevistados, el 98% son hombres y el 2% mujeres. De los cuales el 95. % son casados y el 5% solteros, la edad promedio es de 44 años, con una mínima de 25 años y la máxima de 83 años, cuadro 10.

Cuadro 10. Sexo, edad y estado civil de entrevistados los Cues.

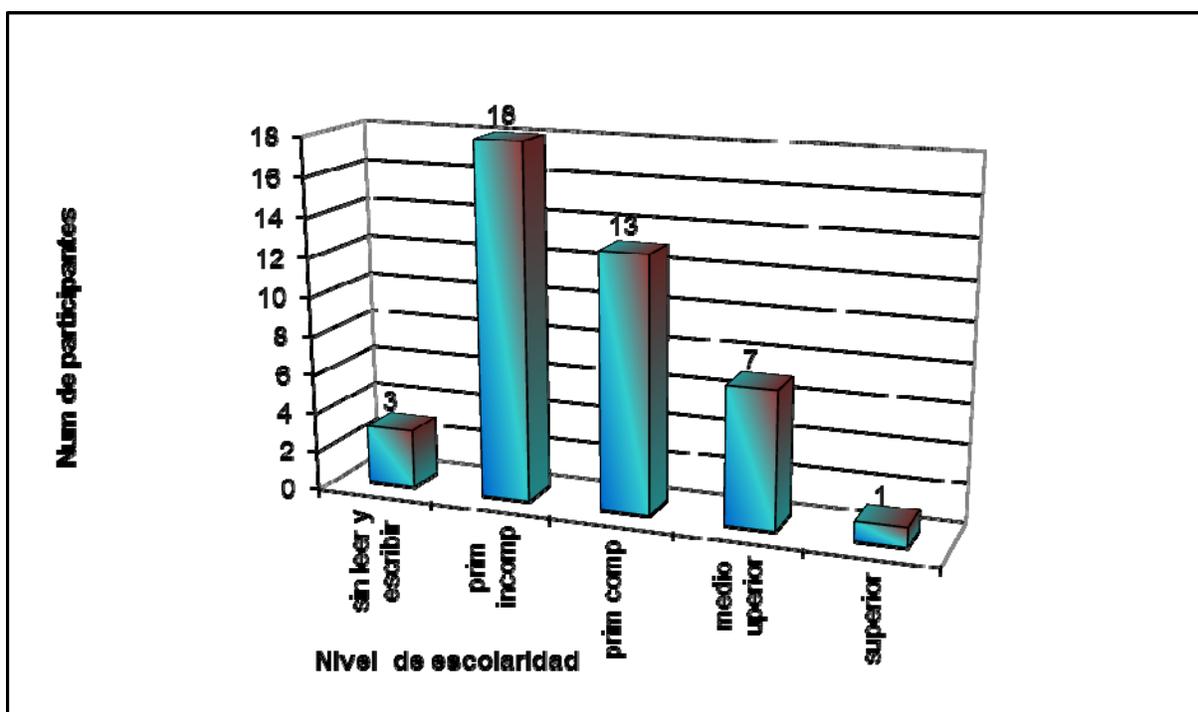
Sexo		Estado civil		Edad	
hombres	41	Soltero	1	Mínima	25
mujeres	1	Casado	41	promedio	44
		Unión libre		máxima	83

Fuente. Elaboración propia con datos de encuestas 2005

Respecto el grado de escolaridad, el 43% tiene primaria incompleta, el 31% primaria completa, el 17% medio superior, el 2% es profesionista y el 7% no sabe leer y escribir.

Grafica 4.

Grafica 4. Grado de escolaridad de los entrevistados, San Juan los Cues



Fuente. Elaboración propia con datos encuestas 2005

7.3.2.1 Caracterización de la economía municipal.

De acuerdo con estadísticas de INEGI 2005, la población económicamente activa es de 799 personas, de las cuales el 99% se encuentran ocupadas, el 81% se dedica a las actividades del sector primario, el 4% al sector secundario y 15% al sector terciario. El 25% de la población está económicamente inactiva, de las cuales el 13% se dedica al hogar, el 5% es estudiante y el 7% que está desocupada y/o no específico.

Estas mismas estadísticas del INEGI 2005, señala que en el municipio de San Juan los Cués su principal actividad económica es la agricultura, en la que el sistema producto limón tiene mayor importancia, se siembran 363 has; el cultivo de maíz se siembran 257 has, aunque este es de autoconsumo y para alimento a sus animales; el melón se produce solo dos veces al año y son sembradas 24 has; al igual que el mango, su producción es una vez al año; El frijol, jitomate, aguacate, durazno, zapote, manzana, son los demás cultivos que se siembran en muy pequeñas cantidades, en la parte alta de la agencia municipal de Nopalera.

Para el caso de la ganadería, son pocos quienes la practican, a pesar de que en años anteriores se dieron apoyos para cría y engorda de borregos, solo se tiene animales de traspatio.

De acuerdo con los encuestados, la principal actividad económica es el cultivo de limón mexicano, que representa el 48%, seguido por el maíz, con el 43% y otros cultivos como las hortalizas el 9% (Grafica 5).

La tenencia de la tierra es comunal, del total de entrevistados, el 88.10% dijo tener este tipo de propiedad y el 11.9% pequeña propiedad. Cuadro 11.

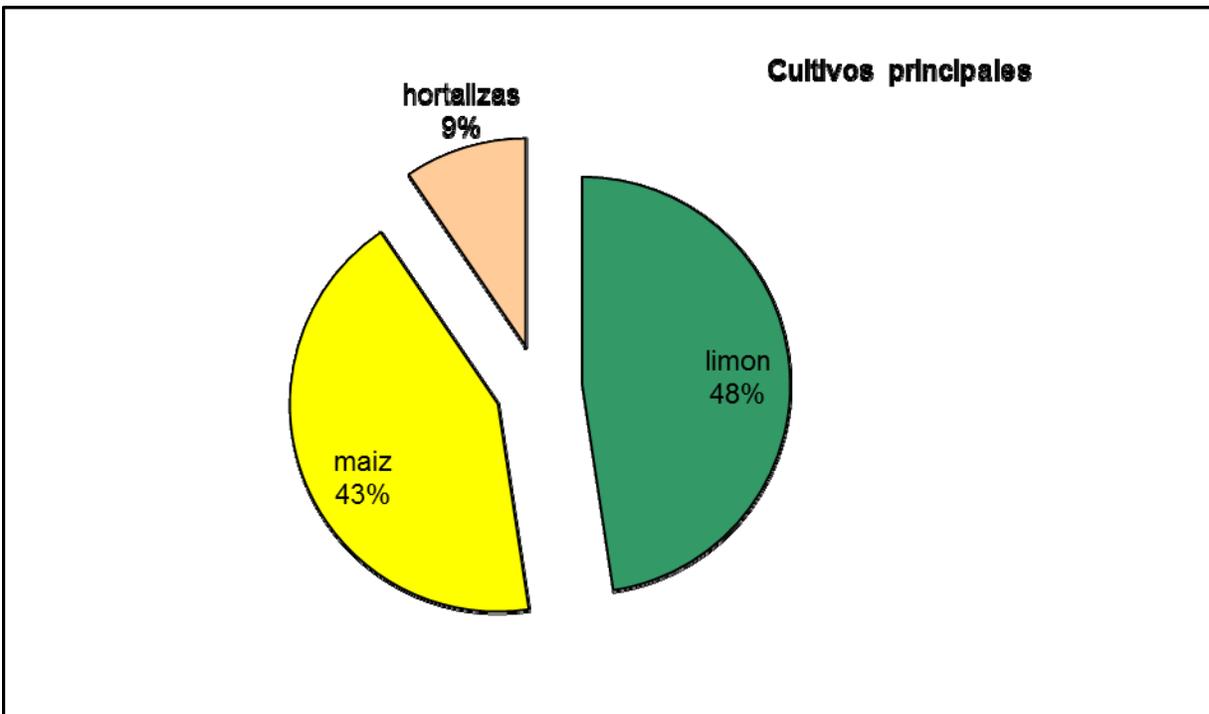
Cuadro 11. Tipo de tenencia de la tierra, los Cues

Valor	Significado	Frecuencia	%
2	Comunal	37	88.10
3	Pequeña propiedad	5	11.90
	Total	42	100

Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas realizadas, 2005

El ser jefe de familia, implica que ser comunero, por lo cual tiene derecho a una porción de tierra, de los entrevistados en promedio tienen 2.26 has. Por productor, sin embargo, hay quienes tienen como máximo 6 has y otros ninguna has. Si este es el caso, se trabaja como jornalero o en alguna actividad del sector terciario, incluso hay quienes trabajan a medias o por arrendamiento.

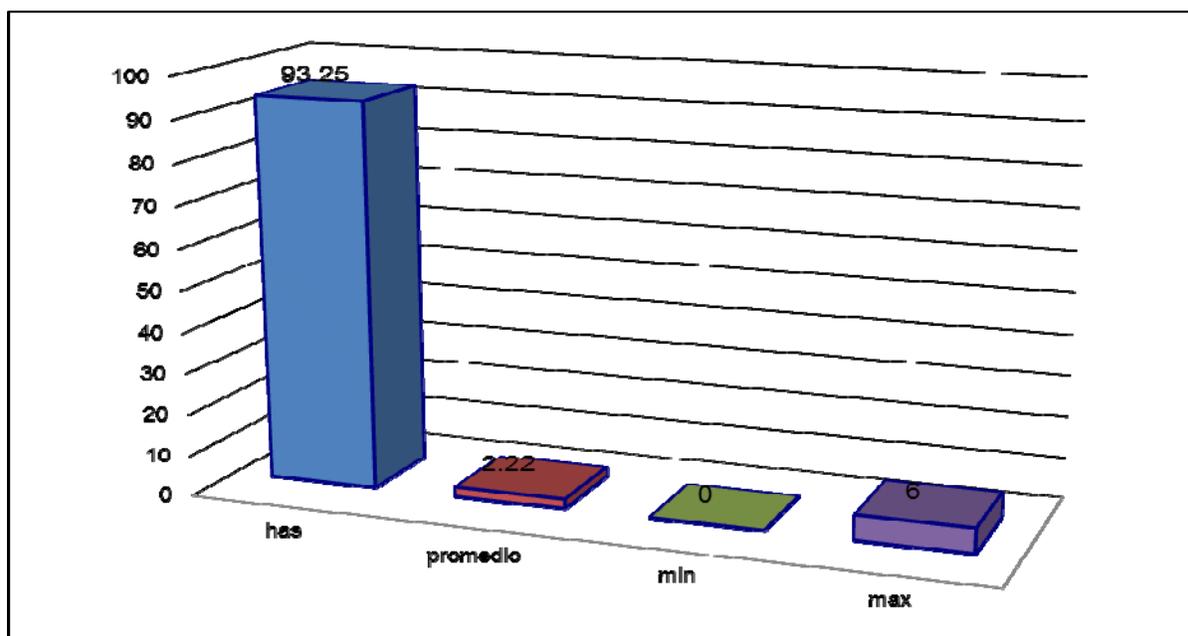
Grafica 5. Cultivos principales en el sector primario municipio de San Juan los Cues



Fuente. Elaboración propia con datos de encuestas 2005.

Como puede observarse, el cultivo del limón es el que concentra el mayor número de hectáreas y el que proporciona el mayor ingreso económico, aunque el maíz ocupe un segundo lugar en cuanto a superficie cultivada, no genera ingresos dado que se utiliza para autoconsumo.

Grafica 6. Promedio de hectáreas de los entrevistados.



Fuente. Elaboración propia con datos de encuestas 2005

7.4. La municipalización a nivel regional del programa de desarrollo rural.

Como parte del Programa de Alianza para el Campo en 2002, inició en el ámbito regional la estrategia de municipalización, con la ejecución de los programas de inversión rural –PAPIR- y fortalecimiento institucional –PROFEMOR, este último con la elaboración de los diagnósticos a nivel distrital y municipal, dando la oportunidad de definir la aportación y el manejo de los recursos públicos, a nivel local.

En el año 2005, mediante la municipalización, en la Cañada, se apoyó a los productores con 67 proyectos productivos, a fin de propiciar la inversión productiva; se contrataron 16 servicios para diseño de proyecto o puesta en marcha y se solicitó el servicio de 35 coordinadores municipales para los Consejos Municipales con el fin de elaborar el diagnóstico y plan municipal; dicha región en este año tuvo un monto asignado para operación municipalizada de \$9,082,385.40, para PAPIR \$5,117,908.4, PRODESCA \$1,816,477.1 y PROFEMOR \$2,148,000.00, sin embargo, el monto solicitado fue de 6,118,066.57 lo cual represento el 67% (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Alianza para el Campo Municipalizada 2005, Cañada

Programa	Número de proyectos	Monto		
		Total	Federal	Estatad
PAPIR	67	4,268,982.75	4,123,734.56	145,524.31
PRODESCA	16	257,083.82	248,320.15	8,763.67
PROFEMOR	35	1,592,000.00	1,537,730.70	54,269.30
TOTAL	114	6,118,066.57	5,909,785.41	208,557.28

Fuente: DDR.2 Cañada, concentrado de recepción de solicitudes 2005

Podemos observar que PAPIR, es el subprograma que concentra el 70% del recurso ejercido, seguido por PROFEMOR con un 26% y el PRODESCA con el 4%.

De acuerdo con el monto asignado y con el monto ejercido tenemos que el PAPIR ejerció el 83.5%, PRODESCA el 14.2% y PROFEMOR 74.2% de lo que les correspondía por subprograma.

El 67% del monto total que se ejerció es lo que muestra el cuadro anterior, la diferencia del 33% que no se ejerció se debe principalmente a que solo 35 de los 45 municipios que integran la región solicitaron el recurso municipalizado.

7.4.1. Instituciones involucradas

Las instituciones que participan a nivel estatal y que se involucran directamente en la región son el Distrito de Desarrollo Rural (DDR) núm. 2 con sede en Teotitlán de Flores Magón, con cobertura de tres centros de apoyo al desarrollo rural-CADER-, distribuidos en Teotitlán de Flores Magón, Huautla de Jiménez y Cuicatlán, mismos que sirvieron como ventanillas de recepción de solicitudes.

El gobierno del Estado participa en la Coordinación regional de la SEDER, con dos oficinas de enlace, una en Cuicatlán y otra en Teotitlán de Flores Magón.

Las instituciones de orden municipal que participan en el programa son: el CMDRS y el ayuntamiento.

A pesar de que la región conto con un presupuesto en cada uno de los municipios para cada uno de los subprogramas, observamos que no se ejerció totalmente, por lo que se cuestiona, ¿por qué no se ejerció el recurso asignado totalmente?

CAPITULO VIII. RESULTADOS

8.1. Presentación

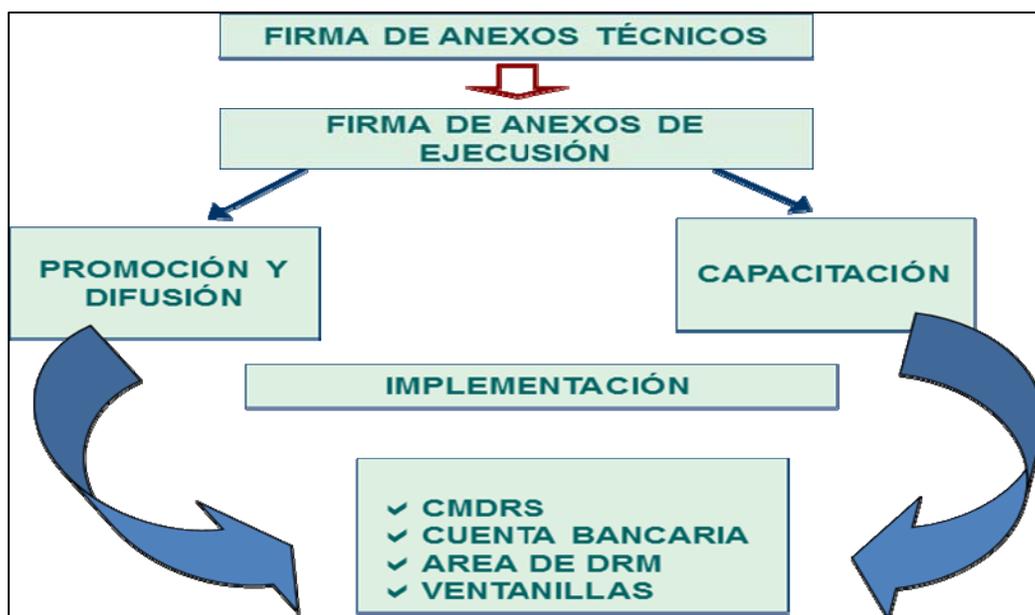
Los datos obtenidos en esta investigación son resultado de la instrumentación de la descentralización de los programas de desarrollo rural de la SAGARPA, la municipalización, en particular de la región Cañada de Oaxaca, programa dirigido hacia los municipios y operado por los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, estos resultados parten del reconocimiento de las características generales de los municipios de Concepción Pápalo y San Juan de los Cues, el trabajo de sus respectivos Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, la participación de las instituciones y la participación de la población en el programa de desarrollo rural, municipalización 2005-2006.

8.2 Etapas de operación estatal en la municipalización

Se define que para operar la municipalización se divida en dos etapas, la pre operativa y la operativa. En este sentido el esquema para la instrumentación del programa de desarrollo rural, en su fase pre operativa de acuerdo a la comisión de desarrollo rural de Oaxaca quedo de la siguiente forma:

De acuerdo a la investigación, las acciones que se realizaron en la etapa pre operativa en 2004 fue en primer lugar la promoción y difusión del programa, de enero a mayo, la firma del anexo técnico y anexos de ejecución se realizaron durante octubre – noviembre, la capacitación la recibieron hasta mayo-junio de 2005 y su implementación a partir de junio de 2005.

Figura 9. Municipalización del programa de desarrollo rural, etapa pre operativa.



Fuente. Ponencia municipalización del programa de desarrollo, apertura de cuentas y programa presupuesto abril 2004.

Los municipios de estudio participaron dentro de la modalidad 2 de la operación municipalizada, por lo tanto los requisitos a cubrir fueron la integración del consejo municipal de desarrollo rural sustentable, la contratación del Coordinador Municipal y contar con el diagnóstico municipal, este último realizado por el Coordinador Municipal a final del ejercicio.

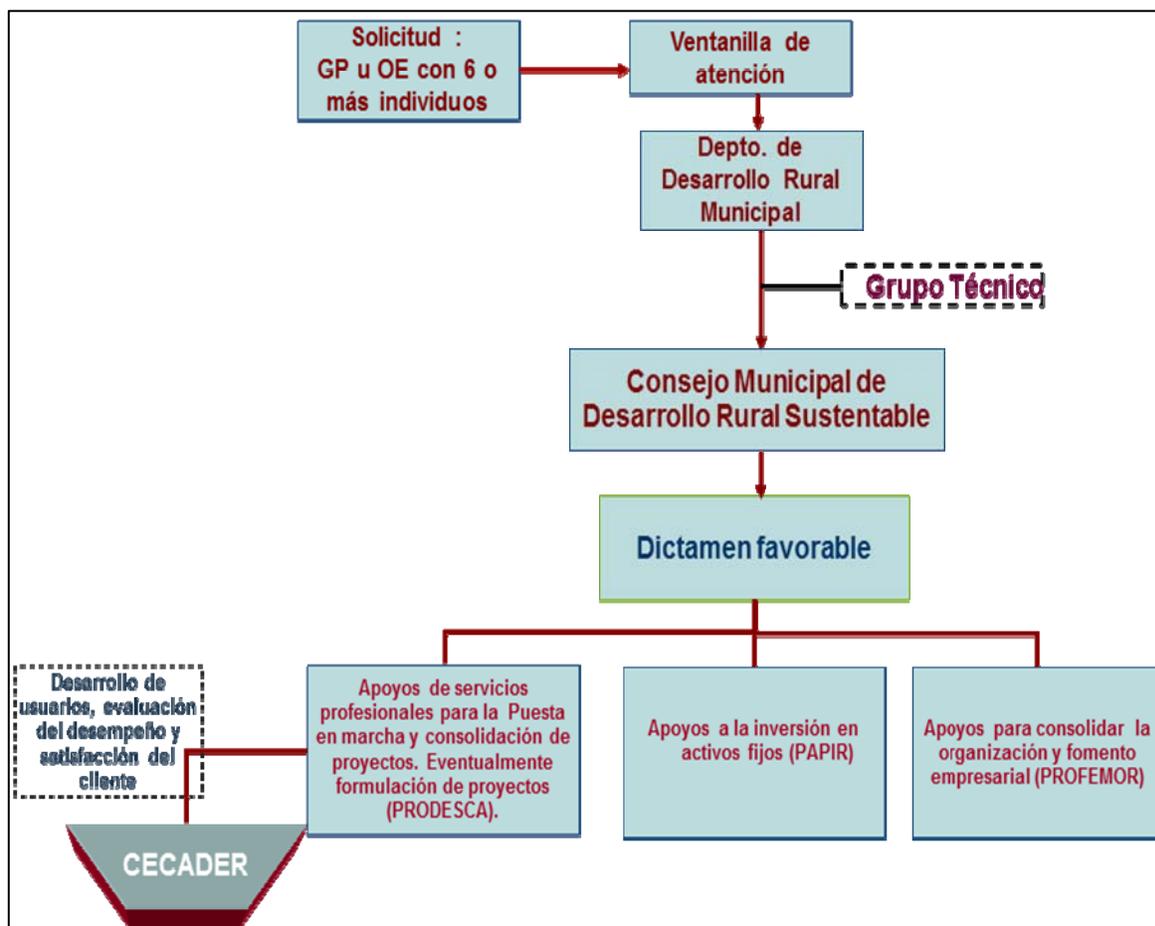
Para la fase operativa, el esquema para la recepción de solicitudes fue de la siguiente forma:

Para el caso de PROFEMOR, la solicitud se realizó por parte del consejo municipal de desarrollo rural sustentable, se entregó a la ventanilla de atención del CADER de Teotitlán del Camino, quienes recibieron y se envió a Oaxaca para su dictamen; para el caso de PAPIR, a nivel municipal se recibieron las solicitudes, se priorizaron y se validaron, una vez validados se entregaron a ventanilla de CADER para su envío a FAPCO y en espera del dictamen.

En caso de solicitar el servicio de PRODESCA, éste debía integrarse al expediente del proyecto municipalizado que fue validado en el Consejo, y de igual forma entregar solicitud en ventanilla.

A pesar de que se establece un esquema de operación para el recurso municipalizado, solo fue un trámite, dado que al ser municipios que operaron en modalidad 2, su función fue de validar y distribuir el recurso municipalizado de acuerdo con las propuestas, mas no de aprobarlas y radicar recursos económicos, esa función la adquiere el FAPCO.(véase figura 10)

Figura 10. Recepción de solicitudes, municipalizado.



Fuente. Ponencia mecánica operativa básica, programa de desarrollo rural, alianza para el campo, mayo 2004.

De acuerdo al esquema de operación, en los municipios de estudio se integraron las solicitudes de los proyectos de PAPIR y del técnico PROFEMOR, en el primero una de las dificultades fue la elaboración del proyecto, quién lo hiciera (por desconocimiento de operación no consideraron el recurso de PRODESCA, para su diseño) y la integración del grupo de trabajo; en el segundo, la dificultad fue encontrar la propuesta del técnico, sobre todo porque se comunicaron con al menos 3 prestadores de servicios, sin que se tuviera un acuerdo favorable, esto ocurrió en Concepción Pápalo, quien hizo su propuesta de coordinador municipal hasta noviembre de 2005, una vez integradas se validaron por el Consejo y se entregaron en la ventanilla de la SEDER en Teotitlán del camino. Como estas solicitudes tuvieron un dictamen favorable, se esperaron las notificaciones de los proyectos y el técnico PROFEMOR realizó su trabajo de acuerdo al contrato establecido.

Con la asignación de funciones y responsabilidades a cada una de las instancias que intervienen en el proceso, toma trascendencia el ejercicio de planeación y ejecución del gasto que hace el gobierno federal al gobierno estatal y municipal. Con lo cual se vislumbra un proceso de descentralización administrativa.

8.3 Instrumentación de la municipalización, descentralización del Programa de desarrollo rural de la SAGARPA.

La descentralización otorga mayor autonomía en la toma de decisiones y recursos a nivel estatal y municipal, lo cual permite la participación de la población; El programa de desarrollo rural de la SAGARPA, en su instrumentación, implica propiciar una coordinación interinstitucional en la cual intervienen los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, cada uno de ellos con sus respectivas atribuciones.

8.3.1 Instancias de Coordinación a nivel estatal

Las instancias que participan directamente en la estrategia son la SEDER y SAGARPA; en la información obtenida con los representantes a nivel estatal se pudo constatar que durante el año 2004, se presentó un atraso en la instrumentación de la estrategia de municipalización, y que incluso la parte estatal no estaba de acuerdo en su implementara, así lo señaló la representante de la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Forestal (SEDAF) en 2004, Irma Piñeiro Arias que dijo “en una actitud unilateral y el interés de entregar directamente a los ayuntamientos los recursos, la SAGARPA promovió en Oaxaca un programa de municipalización de los recursos de Alianza para el Campo, que por las condiciones que presenta la entidad con 570 municipios, donde se tendrían que conformar comités de Desarrollo Rural Municipal, no es conveniente.”⁶

Por el contrario, la SAGARPA se enfocó a la promoción de dicha estrategia, así lo declara su delegado, Edgar Guzmán Corral en junio de 2004: “La municipalización de los recursos federales para el campo es ya un hecho en 200 municipios de Oaxaca. Es la calificación de los proyectos productivos y la administración y asignación de los recursos en manos de los propios productores. Se acaba el negocio de intermediarios o líderes corruptos; esos señores tendrán que dedicarse a otra cosa.”⁷

Con estos planteamientos surgieron un sin fin de declaraciones y posturas para la implementación de la municipalización, la SEDAF, señaló en junio 2004: “debido a la división política del Estado en 570 municipios, fue necesario rezonificar la entidad en microrregiones donde se contienen todos los pueblos; hemos tenido que distinguir 75 microrregiones para que sus consejos puedan decidir cuáles son las obras que van a impactar más en los municipios y a ellos destinar los recursos”, señala Piñeiro. La

⁶ <http://noticias-oax.com.mx/articulos.php?id> El gobierno federal niega la entrega de 254 mdp a Oaxaca: IPA 2004-08-19

⁷ http://noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=16668. Acaba Sagarpa con “coyotes” del agro. Municipaliza recursos en 200 ayuntamientos para evitar intermediarios. REYNALDO BRACAMONTES

cañada cuenta con 5 entidades eje, la costa y el istmo 11, la mixteca 14, la región del Papaloapan 7, la Sierra Norte 6, la Sierra Sur 8 y Valles Centrales 13.”⁸

Y por su parte la SAGARPA menciona: “Abrigamos la esperanza de que el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal (SEDAF), coadyuve en este esfuerzo que tiene como finalidad agilizar la entrega de dinero a los productores del campo, sin la necesidad de intermediarios, este proceso de municipalización no es una ocurrencia ni una “payasada” de la dependencia. La SAGARPA lo vienen aplicando en todo el país, el proceso de municipalización ya operan con éxito en 22 Estados, Oaxaca es uno de los seis últimos que faltaban por incorporarse, y la respuesta de los presidentes municipales ha sido de mucha participación.”⁹

Dado que estas dos instancias no se ponían de acuerdo para la municipalización de los programas de desarrollo rural, diciendo cada uno de ellos su versión, como se mostró en la notas periódicas anteriores, la firma del anexo de ejecución 2004 se efectuó en diciembre de ese mismo año, por lo cual los recursos se aplicaron en 2005, por lo cual se dio un subejercicio, se ejerció el recurso municipalizado asignado el año anterior, por lo que se presentó un retraso en la ejecución de los programas.

8.3.1.1. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CADER)

En el año 2005 estos centros, dentro de sus funciones destaca su participación en la integración de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable y el papel que tuvieron como ventanillas receptoras de solicitudes para el recurso municipalizado, dado que los municipios en estudio no abrieron ventanilla, el Cader fungió como tal, sin embargo, su función de participar en las sesiones de CMDRS, no se llevó a cabo, pues los resultados señalan que no asistieron a reuniones en los dos municipios de estudio,

⁸ http://noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=15&id_art=16321 281 millones listos para programa Alianza Contigo, Asignan \$291 millones a proyectos productivos

⁹ http://noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=16965&id_ejemplar= **Las diferencias Fox-Murat, son otra cosa”: Guzmán Corral**, Autoridades municipales del Valle Central denunciaron la inoperancia del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, que integran en su mayoría por funcionarios y no los productores.

con el argumento de que no se cuenta con personal y viáticos suficiente para asistir a las sesiones.

Dentro del proceso de descentralización, destacan dos de las funciones de estas instancias, la de apoyo a la promoción del programa a nivel regional, sobre todo por parte de la Sagarpa, y la recepción de solicitudes para los programas de Alianza. De los resultados obtenidos, en estos actores, una de las inquietudes que presentan es la deficiencia en el registro de las solicitudes al sistema de información del sector rural, SISER, porque al momento de hacer la captura de las solicitudes de los programas es muy lenta y a veces no acepta datos como nombres y apellidos similares.

8.3.1.2 Fondo de Fomento Agrícola Estatal (FOFAE)

Este órgano a nivel estado se creó como requisito para la radicación de los recursos a la entidad, sin embargo, en noviembre de 2004 se dio a conocer que desaparece¹⁰ y se creó el Fideicomiso Alianza para el Campo de Oaxaca (FAPCO), quien se encargaría de autorizar y validar los recursos para municipalización. En este sentido, se encontró que este órgano fue el encargado de autorizar el recurso municipalizado, y es donde más tiempo se retrasó la autorización de los pagos, principalmente al servicio de PROFEMOR, que para el año 2004-2005, se realizó 8 meses después de haber iniciado actividades con el CMDRS de acuerdo a su contrato.

8.3.1.3. Comisión estatal de desarrollo rural

De acuerdo a las funciones establecidas a este órgano, le corresponde coordinar y apoyar la operación de los subprogramas e integrar los anexos técnicos, así como revisar y autorizar la información física y financiera del programa, en este sentido, se encontró que desde su creación en 2003 a junio de 2004, había sesionado tres veces, y como resultado se obtuvo la firma de los anexos técnicos correspondientes a municipalización; así lo señaló el jefe del programa de desarrollo rural de la SAGARPA,

¹⁰ Domingo 14 de noviembre de 2004. Núm. 10016. **Deshizo Piñeiro FOFAE y asumió control de recursos**

quien destacó que esta comisión “está integrada por representantes del gobierno del estado, representantes del gobierno federal y representantes de productores de los sistemas producto que hay actualmente”.

De las funciones que se destacan en esta instancia, durante la investigación, es el acuerdo entre SEDAF y SAGARPA para la fórmula de distribución de los recursos por municipio, así como integrar los anexos técnicos, en junio 2004 se dio a conocer: “El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable asignó un total de 291 millones 830 mil 703 pesos, para apoyar al sector agrícola oaxaqueño en el presente año, se divide en cinco rubros: fomento agrícola al cual serán destinados 48 millones 228 mil 150 pesos; a fomento ganadero se dirigirán 25 millones 331 mil 145 pesos; **para desarrollo rural 197 millones 99 mil 66 pesos**; sanidades contará con una participación estatal de 18 millones 359 mil 842 pesos; sistema de información es la categoría con menos apoyo económico al sumar dos millones 812 mil 500 pesos.¹¹ Este fue el logro más importante del Consejo estatal durante 2004.

Es conveniente señalar que estas instancias de representación a nivel estatal, en 2004 estuvieron definiendo sus funciones, a pesar de ya estar establecidas aun no las realizaban como tal, una de las limitantes en su operación es que no existió coordinación interinstitucional, sino cada instancia hizo las cosas por su lado, sobre todo las estatales quienes fueron las más renuentes a aceptar que se asignara el recurso directamente a los municipios.

8.3.2 Instancias operativas a nivel municipal

8.3.2.1. Área de Desarrollo Rural

A febrero de 2006, esta instancia no se creó en los municipios de estudio, solo se tuvo el área de ecología en Concepción pápalo y el área de medio ambiente en San Juan

¹¹ Asignan \$291 millones a proyectos productivos.2004. 281 millones listos para Programa Alianza Contigo, http://noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=15&id_art=16321.

los Cues. Los encargados fungen como secretarios técnicos del consejo, pero no realizan ninguna de las funciones establecidas para operar el programa de desarrollo rural.

Las acciones que realizan estas áreas, son principalmente en cuestiones de recolección de basura, controlar incendios, realizar mantenimiento de caminos, y con la municipalización se le asigna como la encargada de informar a la población de los apoyos para proyectos productivos solamente.

8.3.2.2. Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

Está integrado en ambos municipios, se enfoca a realizar dos funciones: validar la propuesta del coordinador municipal y aprobar los proyectos productivos con municipalización, dejando de lado la planeación.

Participa en el CMDRS como parte del ayuntamiento, el presidente municipal, el síndico, regidor de salud o de ecología, y el secretario municipal; las actividades que desarrolla son: la firma de anexo de ejecución para municipalización, la participación en el CMDRS, sobre todo porque en las actas de reestructuración de los consejos en los municipios de estudio, se observó que la mayoría eran integrantes del cabildo, y representantes de grupos de proyectos, lo cual evidencia que no haya representación de la comunidad.

Dentro de las funciones que les corresponde realizar, se encontró que solo sesionaron para validar y priorizar proyectos, validar la información del coordinador municipal y ver cual era el avance del recurso municipalizado.

Señalan no comprendieron como elaborarlo el programa presupuesto y en base a que se programa, si los recursos llegan desfasados, lo que ellos realizan es la programación del recurso municipalizado en el año a ejecutarse, es decir, cuales son ejecutables con aportaciones tanto del nivel municipal, estatal y federal, el cual se considera y valida en el consejo.

A pesar de que es una instancia de representación de la población, se encontró que aún no es conocido por la población de los municipios, solo es conocido por los representantes de los grupos de productores que integraron proyectos.

8.3.2.3 Centro de Calidad para Desarrollo Rural (CECADER)

En los municipios de estudio, esta instancia durante la investigación no tuvo presencia, debido principalmente a que su trabajo era la supervisión de los PSP's con grupos de trabajo que solicitaron apoyo de servicios PRODESCA, y Concepcion Pápalo y San Juan los Cues entre 204 y 2006 no solicitaron el recurso asignado a PRODESCA municipalizado;

8.3.2.4. Ventanillas

A nivel municipal esta instancia funcionó a través del mismo CMDRS, sin embargo, no realizó un trabajado como tal, sino solo como receptor de solicitudes y validación de las mismas en el Consejo, no verificó la elegibilidad de los productores, ni la congruencia del proyecto, lo que llevó a que la aprobación de los mismos a nivel FAPCO no se realizara y que no se ejerciera el total del recurso municipalizado.

8.4. Participación de las instituciones en la municipalización

La información recabada en este punto se obtuvo de los informantes clave, es decir, de los coordinadores de los subprogramas PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, del coordinador regional de SEDER y CADER, así como del Jefe del programa de desarrollo rural en el estado, ésta se valoró de acuerdo con las instituciones que

participan en el proceso, la asistencia a las sesiones de Consejo, y la capacitación proporcionada por las mismas.

8.4.1. Instituciones participantes en el consejo

El número de instituciones que participaron en el Consejo son dos, la SAGARPA y la SEDER; en el caso de Concepción participó el representante de la CDI, por su parte en los Cues, se invitó a la SEP y a la SSA; en este último municipio también se hizo invitado a CDI, pero se mencionó que no tiene mucha injerencia debido a que el municipio no está considerado como de alta marginación.

8.4.2. Frecuencia de asistencia a sesiones de consejo

A los coordinadores de los tres subprogramas se les preguntó si asistían a reuniones de Consejo en la Cañada, respondieron que solo asistieron cuando se hizo la promoción del Programa de municipalización, en reunión con presidentes municipales en abril-mayo 2004, y de manera particular en los municipios de San Juan los Cues o Concepción pápalo, no asistieron. Sin embargo, mencionaron que las representaciones a nivel regional si deben asistir a la integración de los CMDRS y en lo posible a las sesiones de Consejo que establezcan los municipios.

La respuesta general de los entrevistados, fue que no asistieron a las reuniones de consejo. “para eso está el representante de la institución en la región”.

Las representaciones regionales de la SEDER y de SAGARPA se hacen a través del coordinador regional y el jefe de Cader, respectivamente.

Los presidentes de los Consejos señalan que “si se hace la invitación a las dependencias, pero estas no asisten pues dicen que el CMDRS hagan su sesión por la mañana y entre semana, para que así esté dentro de su horario de trabajo porque si es diferente a ello, lo más probable es que no asistan”

8.4.3. Capacitación a los consejos

La capacitación a los Consejos fue proporcionada directamente por la SAGARPA a través del Inca Rural, sin embargo, se menciona por parte del gobierno del estado, que para el 2005 fue muy a destiempo, pues a mayo del mismo año se promovió la municipalización del ejercicio anterior, en 2004 se dio capacitación a 200 municipios que se consideraron en un primer momento, pero no hubo avance. La capacitación se dio a los presidentes de los Consejos, enfocado principalmente a las reglas de operación de los subprogramas y los procedimientos para ingresar las solicitudes.

La capacitación se dio en forma periódica al Coordinador municipal, puesto que fue el encargado capacitar a los Consejos municipales, fue capacitado en fortalecimiento del CMDRS a través de la Capacitación estratégica, la elaboración del diagnóstico y el plan municipal.

Con las tareas anteriores el Coordinador municipal fortalece el trabajo y operación del Consejo municipal, sin embargo, en la investigación se encontró que los coordinadores solo estuvieron, una semana, a veces 15 días en los municipios, y regresaron después de un mes, por lo cual el fruto de este trabajo es mínimo, de gabinete y no de trabajo con comunidad.

Por su parte el Jefe de programa de desarrollo rural de la SAGARPA, Juan May¹², señaló con respecto al programa de capacitación para la municipalización, el 15 de mayo de 2005, “se realizarán 2 reuniones estatales de 100 gentes, donde participan Jefes de CADER, Jefes de distrito, coordinadores regionales y personal de apoyo de SEDER; se van hacer 30 reuniones regionales, con presidentes municipales, regidores y encargado de la dirección de desarrollo rural, si la hay, y el coordinador municipal”. En este punto se diferenciaron dos tipos de capacitación, la operativa relacionada con toda la operación de los subprogramas y la capacitación estratégica¹³, enfocado al

¹² Coordinador del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA, delegación Oaxaca, entrevista realizada el día 20 agosto de 2005.

¹³ La capacitación estratégica considera dos ejes de trabajo: fortalecimiento institucional y fortalecimiento estratégico, los cuales contemplan 6 ejes temáticos, representatividad y reglamento, inclusión y renovación, participación, planificación estratégica, gestión de procesos de desarrollo y evaluación y transparencia.

fortalecimiento institucional y estratégico de los Consejos municipales de desarrollo rural sustentable.

De acuerdo con la información anterior, en cuanto a la capacitación que se les dio, se tuvo oportunidad de participar en las dos reuniones regionales correspondientes a la cañada, en junio de 2005, donde se observó, que fue una reunión informativa, más que un taller, donde no llegaron todos los presidentes, sino que mandaron a un representante, la invitación se la hicieron llegar 3 o 2 días antes de la reunión, y a esa fecha solo se contaba con 21 de 45 coordinadores municipales de la región.

De acuerdo con las atribuciones asignadas a las instituciones, una de ellas es el acompañamiento a nivel local que debió realizar en los municipios y fortalecer el proceso, sin embargo, este papel no lo asumieron, sino solo lo ejecutaron, es decir, solo pidieron que las cosas se hagan de acuerdo a la normativa de las reglas de operación, sin ver el contexto municipal en que se desarrollo, esto dio pie a que no asistieran a las sesiones del Consejo y por lo tanto no se enteraran de cómo se desarrollo la municipalización a nivel local.

8.5. Impactos en la implementación de la política de desarrollo rural

8.5.1. Avances en el proceso de municipalización, instrumentación de los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

El programa de desarrollo rural, tiene como estrategias, el fomento de capitalización de las unidades de producción rural familiar, promover el desarrollo sustentable de los recursos naturales, incorporar procesos de transformación y agregación de valor, al desarrollo de capacidades en el medio rural, y a promover y apoyar la participación de los productores.

En cuanto al fomento de la capitalización de las unidades de producción rural, a nivel regional dentro de los recursos de alianza municipalizada, incluyó una bolsa de \$9,082,385.4 millones de pesos en 2004 y de \$9,621,794.89 en 2005; para el caso de

PAPIR, este fue de \$ 5,117,908.4 en 2004 y \$ \$5,985,435.92 en 2005, lo que representa el 56.34% y 62.20% respectivamente; podemos ver un incremento en la asignación del 5.86%.

A pesar de que este programa se lleva más de 50% del total de recurso municipalizado, no se integran proyectos que incorporen procesos de transformación o que generen valor agregado, tal es el caso de los municipios de estudio que priorizaron proyectos de ganado menor, para traspatio; en este sentido la municipalización, representa para el municipio recursos que les sirve como capital inicial para destinarlo a la inversión productiva, aunque no a la generación de valor agregado.

Para el caso de proveer conocimientos útiles a las unidades de producción rural para que mejoren sus procesos productivos, comerciales u organizativos, a través del PRODESCA, fue mínima, solo se obtuvieron en 2005, 16 solicitudes en la región a través de la municipalización, lo cual representa el 17.4% del total de la inversión a nivel regional, es decir, se ejercieron \$ 257,083.82 de un presupuesto asignado de \$1,470,073.73.

Este recurso disponible, no se aprovechó y refleja la descoordinación entre los subprogramas PAPIR-PRODESCA, donde no se pudo aprovechar para el diseño de proyectos, la puesta en marcha o consolidar proyectos que mejoren los procesos productivos.

Este es el subprograma que estuvo prácticamente desconocido en su operación y ejecución, a nivel regional, resultado de la falta de promoción tanto en los municipios como de los prestadores de servicios.

En lo que se refiere a las acciones de fortalecimiento de empresas y organización rural, PROFEMOR, en la región cañada, el servicio se designó para la integración de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, y con ello la elaboración de los diagnósticos y planes municipales, a febrero de 2006, se obtuvieron los siguientes avances en la contratación de los servicios de este subprograma, véase cuadro 13.

Cuadro 13, Avances en la operación de PROFEMOR, región cañada, 2005

N° Mpios región Cañada	CMDRS		Mpios con coordinado r	Numero de Coordinadore s.	Mpios. Sin coord.	Motivo y/o causa de no tener coordinador
	Constituido s	Operando				
Total 45	45	30	31	22	14	no se metió solicitud PROFEMOR por problemas internos en el municipio por municipio SINACATRI
Huautla 19	19	12	14	11	5	
Teotitlán 26	26	18	17	11	9	

Fuente. Ponencia, situación actual profemor, región cañada, febrero 2006.

De acuerdo con el cuadro anterior, los avances de este subprograma fueron considerables, se constituyeron los 45 CMDRS, pero solo 30 funcionaron, el resto solo metieron solicitud como requisito para acceder a los recursos, pero no se ejercieron.

En los 43 municipios con Consejo, participaron 22 coordinadores municipales, esto se explica por la modalidad de contratos, donde cada coordinador podía tener de uno a tres municipios a cargo, dependiendo del numero de población que tuvieran, por lo que la distribución de los coordinadores respecto al numero de municipios a atender fue de: 5 Coordinadores con 3 municipios; 6 con 2 municipios y 16 con 1 municipio. En el caso de los que participaron en 3 municipios, se observó que se tuvieron que ir con el municipio que les proporcionara las condiciones y facilidades para realizar su trabajo.

8.5.2. El papel del coordinador municipal.

El coordinador municipal funge como facilitador en la integración del diagnóstico municipal y definición de estrategias en el plan de desarrollo.

Se considera que el plan de desarrollo se elabora con la participación de los actores, pero los resultados demuestran para el caso de concepción pápalo que el plan fue

realizado principalmente en escritorio más que con la población rural, y no refleja la situación del municipio, sino un concentrado de estadísticas municipales.

Habría que considerar cuáles son las causas que llevan a esos resultados, entre estos se encuentran: disposición de la autoridad municipal y del CMDRS para realizar el trabajo, perfil del coordinador municipal, y pago por la prestación de los servicios.

Para el desarrollo de su trabajo con el CMDRS el coordinador presenta algunas limitantes, como mantener más contacto con el presidente municipal que con el Consejo, esto deriva en relaciones de poder, por ejemplo un coordinador señaló “el presidente municipal me dijo: no quiero que te metas hacer reuniones con la gente y le hables del consejo, has tu trabajo pero solo investiga y cuando lo tengas me lo traes para que vea como quedo y te firmo”.

En otras ocasiones existió la posición de parte del presidente “me das una parte de tu sueldo, porque es mucho lo que ganas, y te dejo que trabajes en el municipio”.

Otra causa es que la población no participó activamente en las reuniones para analizar la situación del municipio;

Otra es que el Consejo no apoya en convocatorias, papelería, movilización dentro de las comunidades, así el coordinador elaboró el diagnóstico con pocos elementos y principalmente con información secundaria.

El perfil profesional del Coordinador municipal, tiene influencia en los planes de desarrollo, si son médicos veterinarios o agrónomos, se enfoca a la cuestión productiva, si son sociólogos, a la cuestión de cultura de población, y en caso de ser economistas, pues tiene un enfoque más a mercados.

La capacitación que se les proporcionó fue en octubre de 2005, cuando muchos de ellos ya tenían trabajando aproximadamente 3 meses en su municipio, con lo cual no se aplicó en su totalidad la metodología de elaboración del diagnóstico municipal, entre ellos, la realización de talleres participativos.

El pago a los coordinadores municipales que participaron en el ejercicio 2004-2005, lo recibieron hasta febrero de 2006, a un año prácticamente de haber firmado contrato, podríamos señalar diversas causas, destacando que no integraron toda la documentación en su expediente, la entrega de los productos fue a destiempo.

Este retraso en el pago crea inseguridad laboral y tiene como consecuencia que el trabajo en el municipio lo realicen en forma secundaria, no lo realizan con profesionalismo, en palabras del coordinador municipal: “hacen como que me pagan, entonces hago como que trabajo”.

Este punto es una limitante, es precisamente en el FAPCO, instancia a nivel estatal, donde se retrasaron los pagos a los coordinadores municipales, sin que se estableciera un mecanismo más ágil para dicho trámite.

En este sentido también intervienen otros factores como lo es el manejo discrecional de los recursos, por ejemplo el Ing. Juan May opina que el gobierno del estado piensa más en “cómo hacer que rinda más el dinero, pues se observa en los discursos políticos que “se ha instrumentado proyectos estratégicos, a costa de los recursos de pago a los coordinadores municipales.”

La descentralización a nivel municipal está iniciando, sin embargo, existen diferencias entre las instituciones en cuanto a la instrumentación de la municipalización, que no han permitido un óptimo desarrollo del programa.

Resultado de lo anterior es el retraso de un año de ejercicio, es decir, en 2004 se ejercieron los recursos de 2003 y en 2005 los recursos de 2004.

Los avances que se tuvieron son la firma de los anexos de ejecución, se definieron los montos asignados a los municipios, y se crean estructuras de apoyo a este proceso, como la Comisión Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

En el ámbito municipal se integraron los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, y se validaron los proyectos municipalizados.

Podemos destacar que con el recurso municipalizado se sientan las bases para fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, y se requiere de trabajar más en los procesos de transformación de la producción pues es evidente que se han enfocado más a desarrollo de proyectos que a diversificación productiva o agregación de valor.

8.5.3. Participación social en la toma de decisiones

La participación social es aquel proceso voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental a la organización.

Con la municipalización se considera una mayor participación de la población en la toma de decisiones, sin embargo, se presentan limitantes. Echeverry, 2006, destaca, “la participación es un tema político, no un tema de ingeniería institucional, nos referimos al tránsito en el poder, y el tránsito de poder se mide en la posibilidad de tomar decisiones... quien toma las decisiones es la expresión real del poder, es quien toma las decisiones sobre los qué, los cómo, o los cuánto”.

La población está tomando conciencia aunque como lo señala un productor, “a todos nos da miedo, miedo el que tiene el poder de soltarlo y miedo del que lo va a recibir”. Esto lo podemos observar con las autoridades nuevas, en los municipios, es decir, aquellas que inician funciones a nivel local, al principio son muy cuidadosos con los documentos a firmar, cuanto gastar, es decir, les da miedo que puedan tener problemas, pero una vez que saben tomar decisiones, en qué lo va a gastar, cómo lo va a gastar y cuánto va a gastar, solo pide que se hagan los documentos y se firmen.

A la población rural, le da miedo participar en los proyectos, “quieren ver primero como funcionan, si les va bien a los que entraron entonces también le entran”, están en un proceso de aprendizaje en el cual hay que reforzar la apropiación de trabajo en equipo que los lleve a alcanzar objetivos comunes y no para objetivos particulares, que quieran recurso para un proyecto individual, por lo tanto, deben dejar de lado esta idea y tienen que empezar a tomar decisiones, una vez que se apropien de este proceso, la participación de la población le dará rumbo a sus municipios.

8.6. Descentralización de la política de desarrollo rural

8.6.1 Caracterización de la descentralización implementada en la municipalización

La Municipalización del Programa de Desarrollo Rural promueve la descentralización de recursos y funciones directo a los municipios, con la condición de que éstos sean destinados al desarrollo del capital físico, humano, social y económico de las localidades.

Los coordinadores de cada uno de los subprogramas señalaron: “nos queda claro que sí conocemos a que se refiere la descentralización, mencionan que es: “la toma de decisiones se haga en otro lugar, ya no en el centro, sino más bien del lado de los beneficiarios de los apoyos del programa”, “mandar la aplicación de todos los recursos a los municipios”, “es coto de poder, de los que tienen los recursos centralizados”.

Bajo este planteamiento y de acuerdo con la caracterización de Minis y Rondinelli, el proceso de descentralización que se implementa en el programa de desarrollo rural de la SAGARPA, es de tipo administrativo, pues se transfirieren desde el gobierno central hacia los municipios la responsabilidad de que planeen, administren y ejecuten el recurso.

Hablamos de descentralización administrativa de la política de desarrollo rural, pero ¿hasta qué punto realmente se están descentralizando funciones y recursos a los municipios?

Hay que considerar que no se ha dado al 100% esta descentralización, al operar la modalidad virtual, es decir la modalidad tipo II, en la cual el FAPCO, es el encargado de resguardar los recursos de municipio asignados por la municipalización, donde el CMDRS se encarga de validar, pero los pagos los realiza el FAPCO, el recurso no ingresa a la cuenta municipal, aunque esté asignado al municipio.

El tema de la descentralización ha sido discutido ampliamente, y Schejtman (2003:33 señala que este proceso resta poder al gobierno central y transfiere competencias y recursos a los ayuntamientos para otorgarles mayor participación y generar un

autodesarrollo, o lo pueden ver como aumentar la carga de responsabilidades al municipio.

De acuerdo con este autor, se puede observar que hay ayuntamientos que si ven como una carga más de responsabilidades al municipio, argumentando que hacer la distribución del recurso de acuerdo con los proyectos recibidos, fomentar la participación de la gente, establecer la apertura de ventanillas, no les corresponde, sino es trabajo de los consejeros.

En la descentralización, Gordillo (2003:23) menciona “el municipio parece el punto de partida indiscutido. La transferencia de poderes de decisión y de ejecución hacia el nivel local es considerada generalmente como una manera efectiva para alcanzar un uso coherente de los recursos públicos para el desarrollo regional.”.

En este sentido la municipalización está otorgando mayor participación y transferencia de recursos a los ayuntamientos, y se requiere de un tiempo para analizar si se genera un autodesarrollo.

8.6.2. Limitantes para la implementación de la descentralización

Siendo México un país en desarrollo y Oaxaca uno de los tres estados con los mayores rezagos en educación, en salud, en alimentación, en vivienda lo lleva a ocupar el primer lugar a nivel nacional con 43 municipios con menor índice de desarrollo humano, y a la región de la cañada el primer lugar a nivel estatal con 23. (CDI, 2005).

Una de las limitantes que se encontraron en la instrumentación del Programa de Desarrollo Rural, fue la descoordinación que existió entre SEDER y SAGARPA, como reflejo de los desacuerdos que existieron para su ejecución. (Véase cuadro 14).

Podemos observar que la principal limitante de los coordinadores de los subprogramas es la descoordinación entre ellos;

En los enlaces regionales como son los CADER y oficinas regionales de SEDER es de tipo metodológico, ya que no participaron en las capacitaciones;

En los CMDRS su limitante es que desconocen las reglas de operación y que solo un consejero participó en las capacitaciones.

Para el caso de los coordinadores municipales, existen tres factores que limitaron el logro de su objetivo:

El primero, la disponibilidad de la autoridad municipal, sobre todo en la cuestión de comprometerse a trabajar con la población del municipio, se encontró que en ambos municipios, existió disponibilidad para acceder al programa, por lo que se trabajó de manera participativa con talleres, sin embargo, los coordinadores señalaron que para realizar el Diagnostico y Plan municipal, la participación de la gente fue mínima, pues la convocatoria no se hizo de manera abierta o el presidente solo menciono con que grupos se trabajaría.

El segundo, la integración de un consejo incluyente, representativo y participativo; en este punto se encontró que para conformar el consejo no existe un número determinado de consejeros, sin embargo, se estableció que estén al menos los integrantes de cabildo y representantes de proyectos, organizaciones sociales presentes en el municipio, con un promedio de 15 y 20 consejeros; no fue incluyente ni representativo puesto que solo se integro por el cabildo municipal e “invitados” y no por convocatoria abierta en el cual se integraran los interesados.

De ahí que este consejo haya sido mas un requisito para acceder al recurso, que realmente un consejo que tome decisiones, pues estas ultimas, solo fueron tomadas por el cabildo municipal y no por el CMDRS.

Así mismo, una de sus tareas como consejo es la distribución del recurso municipalizado y dentro de ello el realizar sus sesiones para la aprobación de proyectos, una vez asignado el monto, de tal forma que ambos municipios solo priorizan un proyecto en 2006, al cual destinan todo el recurso municipalizado de PAPIR.

El tercero, el pago y la capacitación que se realizó al PSP por el servicio, en el estudio se encontró que la capacitación recibida fue de dos a tres meses después de haber firmado contrato, y el pago que este recibió también fue muy desfasado entre 3 y 4 meses después, esto trajo como consecuencia que el PSP solo estaba de dos a tres días en el municipio y se iba y regresaba a los 20 días o al mes, o si requería alguna firma, regresaban antes.

Estos tres factores son los que prácticamente definieron el cumplimiento del subprograma, podemos encontrar en papel y números que sí se validaron proyectos y se realizó un Plan municipal, pero en cuanto a resultados, estos son mínimos, dado que no existió el acompañamiento y la calidad del trabajo requerido con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Cuadro. 14. Limitantes de los actores que intervienen en el proceso de descentralización de la municipalización.

Limitantes	Actores que intervienen en la Descentralización			
	Coordinaciones estatales	Enlaces regionales	Consejos municipales	Coordinadores municipales
Técnico	Operar el subprograma con diferente enfoque	Solo se enfocan a aplicar reglas de operación	No hay conocimiento mínimo de cómo operar la estrategia	Aplicación mínima de herramientas participativas. Deficiencias en formación
Administrativo	No hay comunicación entre subprogramas para aplicar la estrategia de municipalización	Tramite de pagos	Desconocen los procedimientos para acceder a los subprogramas	Deficiencia en la integración de expedientes personales
Metodológico	No aplican los conocimientos que se dan en la capacitación	No hay coincidencia en cuanto al enfoque metodológico . (no participan en la capacitación, tienen muchas cosas que hacer, no hay compromiso social)	No hay participación de los consejeros en capacitaciones	Deficiencia, teóricas, conceptuales, sobre todo en facilitación de la formación.

Fuente. Elaboración propia con información de campo. 2006

A nivel local son dos los factores que limitan un ejercicio pleno de la municipalización: uno de ellos fue la no difusión de los subprogramas en los municipios, lo cual se refleja en el desconocimiento que la población tiene de los subprogramas, sobre todo de PRODESCA.

Schejtman (2003:31) menciona en este sentido que los mecanismos de integración de las demandas locales están ausentes o son insuficientes. En este punto observamos que no existió una difusión de los programas de desarrollo rural a nivel municipal, y la que se realizó a nivel regional, fue mínima, tanto del personal que existe en las coordinaciones regionales como en los CADER.

El segundo fue el trabajar el recurso municipalizado bajo modalidad 2, siendo el FAPCO, quien realizó el manejo de este recurso, donde el gobierno del estado tomó como argumento que los municipios no pueden manejar el dinero, siempre tienen dificultades para realizar la comprobación en rubros como el ramo 33.

En este punto se está de acuerdo en señalar como lo menciona Gordillo, la limitante más importante es que, "frecuentemente, los directivos y los recursos humanos, de los ayuntamientos y regiones, en general, carecen de la cualificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local". (2000:30).

Schejtman (2003:31) menciona que existe insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades. Al regirse por usos y costumbres, los municipios eligen a sus representantes más por criterios de orden moral, y de servicio a la comunidad, que por la capacidad educativa o grado de escolaridad, de ahí se desprende que encontremos presidentes, y regidores que no saben leer y escribir, que son los secretarios o tesoreros municipales los que apoyan en sus funciones, aunado a la edad que tienen, en promedio de 60-70 años, autoridades "viejas", no dudando de su experiencia de trabajo a nivel comunidad, dado, que ya han servido en cargos como regidores, representantes de comités, alcaldes, comité de fiestas, pero que no son acordes con los requerimientos a nivel de las responsabilidades asignadas, en la descentralización, como la planeación del territorio, la programación del presupuesto, mezcla de recursos, distribución del recurso asignado, lo cual conlleva a que por un lado les regresen documentación en la

integración de sus solicitudes, por otro lado que sean los secretarios o tesoreros los que realiza esas funciones.

Por otro lado los municipios más marginados se han acostumbrado a tener recursos de diferentes instituciones para incentivar el desarrollo de los mismos, sin que ello tenga un efecto favorable, sino todo lo contrario, se han vuelto personas dependientes que solo esperan a que les llegue el recurso como Oportunidades, y PROCAMPO, el cual ocupan para satisfacer sus necesidades principales como es vestido y alimentación, y no buscan como multiplicarlo, sino por el contrario se agota y están a la espera de que llegue mas, aunado a que cuando entran o solicitan un proyecto productivo, quieren que se financie al 100% sin que pongan nada, por lo cual no asumen su responsabilidad como entes generadores de su propio desarrollo, sino aun siguen pasivos.

Otra limitante que se puede encontrar es la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento. En los municipios considerados rurales, de acuerdo a INEGI, no existen estos mecanismos, sin embargo, con la municipalización de los programas de desarrollo rural se sientan las bases para que estos municipios, tengan una bolsa, un recurso “en caja” que le permita negociar, buscar financiamiento con otras instituciones.

Solamente en los municipios que son considerados como urbanos, en las cabeceras de distrito, o los que cuentan con más de 10 mil habitantes, tienen mecanismos como el pago de uso del suelo, apertura de comercios, derecho de piso en los cuales pueden recaudar recursos.

Con las posturas tanto de Schejtman como de Gordillo, podemos señalar que la descentralización depende en gran medida de la capacidad técnica, y administrativa que el gobierno local tenga en la operación de la municipalización, sobre todo en la toma de decisiones.

8.7. Análisis de la descentralización de la política de desarrollo rural

A continuación se presenta la aplicación de cada uno de los subprogramas que intervienen en la municipalización, y las variables consideradas para su análisis en la

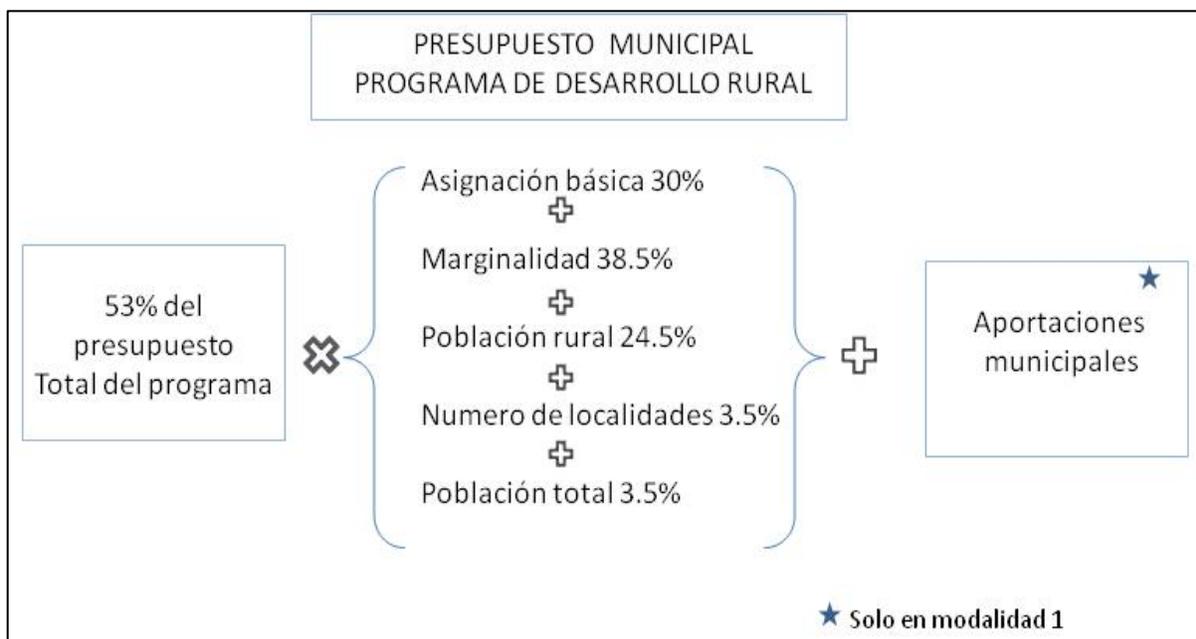
descentralización de este programa, a través de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable.

8.7.1 Asignación de recurso municipalizado

La asignación de recursos municipalizados depende de la fórmula utilizada para dicho fin, la cual puede ser ajustada por el gobierno del estado, si así lo determina el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

En la figura 11 se muestra cuáles son los criterios que se consideran para calcular los recursos siendo el índice de marginalidad y la población rural los que determinan básicamente el monto asignado, dado que entre mayor sea la población rural y menor el índice de marginación, mayor será el recurso otorgado.

Figura 11. Asignación presupuesto municipal, programa de desarrollo rural 2005, Oaxaca.



Fuente: Presentación fase pre operativa, abril 2004.

El recurso municipalizado asignado a los municipios de estudio se muestra en el cuadro 15.

De acuerdo con la fórmula utilizada, se puede observar que Concepción Pápalo tiene una asignación mayor, dado que está catalogado como municipio con un grado de marginación alto, y en cambio San Juan de los Cues está clasificado con un grado de marginación, medio alto, de ahí la diferencia de montos.

Cuadro 15. Recurso municipalizado para San Juan de los Cues y Concepción Pápalo, ejercicio 2005.

MUNICIPIO	APORTACION	TOTAL	PROFEMOR	PRODESCA	PAPIR
San Juan los Cues	Alianza	\$ 159,318.13	\$ 40,000.00	\$ 23,863.63	\$ 95,454.51
Concepcion Pápalo	Alianza	\$ 190,848.34	\$ 52,000.00	\$ 27,769.67	\$ 111,078.67

Fuente. Anexos de ejecución 2005

8.7.2. Programa de apoyo a proyectos de inversión rural, PAPIR.

8.7.2.1. Proyectos aprobados.

Como parte de la municipalización la función del municipio es apertura de ventanilla y recibir las solicitudes de proyectos que la población requiere y que tengan que ver con la actividad económica a la que se dedique, y ser acordes con los objetivos estratégicos del municipio, los cuales están definidos en el Plan municipal de Desarrollo rural, por lo cual se tiene que evaluar y priorizar los proyectos para su apoyo.

En el análisis de la información de los municipios de estudio se encontró que en ambos se asignó recurso en los años 2003 a 2005; siendo en el 2003 donde el recurso no se ejerció totalmente, y su priorización fue a proyectos pequeños, como se muestra en el cuadro 16.

Cuadro 16. Tipo de proyectos priorizados vía municipalización, 2003-2005

Ejercicio Alianza para el Campo	Municipio	Núm. de proyectos	No. beneficiarios	nombre del proyecto
2003	Concepción Pápalo	2	19	Plantas de café intercalada con maíz y Plantas de granada china intercalada con maíz
	San Juan los Cues	4	35	Bovinos vientre, Caprino semental, Ovinos vientre y Tienda comunitaria
2004	Concepción Pápalo	1	7	Adquisición de ganado ovino
	San Juan los Cues	3	79	Construcción de estanquera de peces, Molinos de nixtamal, Aspersores
2005	Concepción Pápalo	1	19	Cría de ganado bovino de doble propósito
	San Juan los Cues	1	9	Adquisición de tractor

Fuente: Elaboración propia con datos de cuadernillo alianza 2003 a 2005.

Como se mencionó anteriormente la principal actividad en ambos municipios es la agricultura, en el caso de Concepción Pápalo, se basa por superficie sembrada en maíz, sin embargo, el cultivo que genera ingresos es la granada china y que se ve acorde con el proyecto en 2003, sin embargo, para 2004 y 2005 se apoyan actividades ganaderas, sin embargo no son para las comunidades que tienen las condiciones de suelo y clima, y que se dediquen a la ganadería como lo es Tecomaltianguisco.

En el caso de San Juan los Cues, la priorización de sus proyectos va más enfocada a una diversificación económica, pues en 2003 se apoyó la tienda comunitaria, bovinos y

caprinos; en 2004 la construcción de estanque para peces, molinos de nixtamal y bombas aspersoras, y en 2005 la adquisición de tractor, a pesar de que se ve un apoyo en diferentes actividades, no se refleja el fortalecer a la actividad económica principal que es el cultivo del limón mexicano.

Con respecto a la percepción de la población en las encuestas, al contestar si han participado en proyectos productivos, en Concepción pápalo, el 43% señaló que si participó en proyectos y el 57% que no.

Al realizar entrevista a profundidad con los representantes de los grupos de trabajo, estos mencionan que los proyectos en que participaron, se involucró a familiares de las autoridades municipales del ejercicio anterior (2004), por lo que hay personas que participaron pero solo para cubrir el requisito, pero ya no se involucraron en el seguimiento hasta obtener el apoyo, o incluso, hay quienes se quedaron con todo el proyecto.

Para el caso de los que no han participado, mencionan que no les han apoyado sus proyectos aunque hayan metido solicitud, y por otro lado, que no son tomados en cuenta para los proyectos en el Consejo (hablando de las agencias, en este caso la de Peña blanca y el aserradero, el municipio no les asigna presupuesto) o porque hay diferencias políticas entre las organizaciones existentes dentro del municipio, (MULT y Nueva Izquierda)

En el caso de San Juan los Cues el 57% de los entrevistados dice que si ha participado en proyectos y el 43% que no, esto como resultado de que en este municipio, se han solicitado apoyos para el limón y la unidad de riego, por lo cual hay un mayor involucramiento de la población, aunado a que fue uno de los municipios que solicitó la municipalización en 2003 y 2004, sin embargo, por el grado de marginación en que se clasifica el municipio y los problemas internos que se presentaron en el estado para su instrumentación en este año, ya no se incluyó.

En el caso de las personas que no participaron corresponde a diversas causas, una de ellas es porque simpatizan con determinado grupo político, aunque es por usos y costumbres los partidos del PRI y PRD, están bien definidos sus integrantes, y eso ha tenido como consecuencia diferentes discusiones en las asambleas comunitarias, de estos a dos grupos no se les apoyo porque pedían mochilas aspersoras y molinos, el

resto de los entrevistados señala que no les gusta involucrarse en pedir “proyectos porque no salen” y cuando llega el recurso ya se esta a destiempo para tener el dinero y para ponerlo en marcha”

8.7.2.2 Montos otorgados

De acuerdo con los datos obtenidos del cuadernillo de alianza para el campo ejercicios 2003 a 2005, estos municipios priorizaron el recurso municipalizado en los proyectos anteriormente señalados, con inversión federal que oscila entre el 40 al 60% del costo total del proyecto; con inversión estatal que va del 5 al 10% del costo total del proyecto y aportación de los beneficiarios, donde su participación va del 30 al 50%(cuadro 17). Como puede observarse, en los 3 años Concepción Pápalo solo beneficio a 45 personas y su inversión fue de \$312,674.04.

Cuadro 17. Inversión de los Proyectos municipalizados, aprobados

Ejercicio Alianza para el Campo	Municipio	Núm. de proyectos	No. beneficiarios	Federal	Estatal	Total	Aportación solicitante	Total del proyecto
2003	Concepción Pápalo	2	19	21.601,00	4.594,00	26.195,00	26.195,00	52.390,00
	San Juan los Cues	4	35	221.213,00	47.047,00	268.260,00	373.460,00	641.720,00
2004	Concepción Pápalo	1	7	11.500,00	392,02	11.892,02	11.892,02	23.784,04
	San Juan los Cues	3	79	258.966,00	8.827,83	267.793,83	250.139,37	517.933,20
2005	Concepción Pápalo	1	19	107.292,14	3.786,53	111.078,67	125.421,33	236.500,00
	San Juan los Cues	1	9	92.200,58	3.253,93	95.454,51	218.173,49	313.628,00
Total de la inversión en los 3 periodos	Concepción Pápalo	4	45	140.393,14	8.772,55	149.165,69	163.508,35	312.674,04
	San Juan los Cues	8	123	572.379,58	59.128,76	631.508,34	841.772,86	1.473.281,00

Fuente. Elaboración propia con datos de cuadernillo alianza, 2003-2005

Las autoridades del trienio anterior mencionaron que la difusión del programa fue poca, además no se quería difundir en la población, porque no había nada seguro, solo se hablaba de un recurso que llegaría a los municipios, en palabras del ex presidente municipal, Álvaro Neri, *“como voy a difundir un programa, diciendo que tanto dinero llega al municipio para los proyectos y ¿si no llega?, piensan que uno es el que se queda con ese dinero, por eso no se difundió de manera general dentro del municipio, porque no se ponían de acuerdo las dependencias”*. De ahí que la inversión durante el 2003 y 2004 sea mínima, ya en 2005, si se prioriza el total del recurso municipalizado. El caso de San Juan los Cues se observa hay un mayor número de beneficiarios, con 123, y la inversión total en esos 3 años es de \$1,473,281.00.

Los entrevistados señalaron que existió interés de la autoridad municipal para buscar los apoyos y compromiso de apoyar a los productores con una parte de la aportación que les correspondía, tal es el caso del ejercicio 2003-2004, cuando inicio la municipalización, en la promoción que se realizo a nivel distrito se dijo que “los Cues” participaba dentro de los 200 municipios para municipalización, sin embargo, en la lista definitiva, ya no se consideró, y los proyectos que se metieron en ese año, se apoyaron con recurso del municipio con la finalidad de que saliera el proyecto de los productores y no quedarles mal como municipio, en el entendido de que se realizó promoción para que metieran proyectos y al final en 2003 ya no se le asigno presupuesto al municipio.

El financiamiento que se otorga a los municipios está compuesto por tres partes: la federal a través de la SAGARPA, la estatal con la aportación del gobierno del estado y la municipal o aportación del productor, con recurso del municipio (si el productor no alcanza a cubrir el total de su cuota aportación el municipio aporta la diferencia, siempre y cuando que al menos cuente con el 30% de lo que le corresponde), por ejemplo, en San Juan los Cues, el proyecto de adquisición de tractor, la aportación fue 50% con recurso municipalizado y 50% entre el productor y el municipio, previa autorización de la asamblea de comuneros y validación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. CMDRS.

Las instancias que proporcionan el financiamiento son la SAGARPA, y el gobierno del Estado básicamente en lo que se refiere a municipalizado, durante la investigación no se encontró evidencia de que se financiara con otra dependencia, hay interés de

trabajar con la CDI, aunque está colaborando más con los municipios de alto índice de marginación, y los dos municipios de la investigación no entran dentro de esa categoría.

8.7.2.3 Conocimiento del subprograma PAPIR

Los resultados señalan que en Concepción Pápalo, el 78% de los entrevistados, no han tenido apoyo de este subprograma, han escuchado por alguno que participó pero no se interesaron más pues tenían que aportar el 50% y no cuentan con ese recurso, el 22% dice haber recibido el apoyo a través de los proyectos, y señalan que “fue muy, pero muy tardado, ya que metimos las solicitudes de 2003, y nos notificaron hasta mayo 2004, cuando incluso ya no contábamos con el porcentaje que nos correspondía, tuvimos que pedir prestado para pagar al proveedor”.

En San Juan los Cues, el 69% de los entrevistados señaló que no tuvo ningún apoyo, por parte de este subprograma, que les informaron en asamblea pero el interés fue mínimo al señalar que deberían tener un proyecto diseñado y de ser aprobado la aportación del 50%.

El 31% sí participó y tuvieron el apoyo, aunque pensaron que ya no se había aprobado pues les notificaron hasta mayo de 2004.

Como se ha visto en la información anterior, la aportación de los beneficiarios es prácticamente de un 30% a un 50% de la inversión total del proyecto, sin embargo, las encuestas reflejan que, sí aportaron recursos propios para los proyectos, en Concepción Pápalo el 30% dijo que sí, que ha hecho su aportación para el proyecto y el 70% que no, en concordancia con su no participación en proyectos.

En San Juan los Cues, la misma cifra de participación en proyectos se refleja en la aportación de los beneficiarios, donde el 31% realizó su aportación y el 69% no.

En cuanto a la Gestión de proyectos. A pesar de que existe el servicio para la asistencia técnica y capacitación, dentro del PRODESCA, no existió el acompañamiento en la gestión de los proyectos, éstas fueron realizadas por los beneficiarios o el presidente municipal.

El 43% de los entrevistados en Concepción Pápalo, señalan que se han involucrado en la gestión sobre todo en cuanto a la entrega de las solicitudes y visitas al CADER o SEDER, para ver cómo va su expediente, si se aprueba o no; y el 57% señaló que no se ha involucrado porque no participó en proyectos y considera que no le corresponde hacerlo, hacen mención de que son los presidentes de los grupos de trabajo o los líderes de las organizaciones, si pertenecen a alguna, quienes son los encargados de realizar la gestión.

Para el caso de San Juan los Cues, el 55% menciona que si se ha involucrado en la gestión de los proyectos, sobre todo en cuanto al seguimiento y los requisitos a integrar, aspecto favorecido porque hay más acceso a transporte y cercanía con el distrito, el municipio está a 2 kilómetros sobre carretera a la cabecera distrital que es Teotitlán del camino a escasos 15 minutos. El 45% de los entrevistados no se involucra, al preguntarle cuál es la razón señalan es que no han participado en los proyectos y no les corresponde hacerlo.

Resultado de las encuestas muestran que en Concepción Pápalo, el 74% dice que el presidente municipal es el encargado de hacer las gestiones, el 23% que deben ser los representantes de grupo, y el 3% otro (las organizaciones);

En San Juan los Cues, el 80% menciona que el presidente municipal es el encargado de realizar la gestión, el 17% que los representantes de grupo y el 3% otro, como el técnico PROFEMOR.

En ambos municipios se cuestionó porqué piensan eso y coincidieron en señalar que el presidente municipal, es quien los representa a nivel municipal, y es a “quien le hacen más caso”, pues “tiene más autoridad o representación que uno como integrante del grupo”, así mismo, para realizar la gestión se requiere de recursos para moverse y en muchas ocasiones no se tiene o los integrantes del grupo no quieren aportar cooperación para ello, y en caso del presidente y los del cabildo “si tienen viáticos”.

Al referirse a que instancias de gobierno se dirigen para hacer la gestión de los proyectos, mencionaron que en su mayoría a la SAGARPA. Aunque sobresale que no se dirigen a otra dependencia diferente a ésta, para obtener financiamiento, lo cual tiene relación con que no haya involucramiento en la gestión de proyectos con otras instituciones. (Véase cuadro 18)

Cuadro 18. Instituciones a las que se dirigen para realizar la gestión de los proyectos

Municipio	SAGARPA	SEDER	CDI	NINGUNA
Concepción Pápalo	25%	16%	2%	57%
San Juan los Cues	31%	10%		59%

Fuente. Elaboración propia con datos de encuestas 2005

8.7.2.4 Conocimientos de proyectos productivos

Aun cuando hay involucramiento de algunos representantes de los grupos, en la gestión, estos no informan a su integrantes o representados, las entrevistas reflejan en Concepción Pápalo que solo el 2% conoce cuantos proyectos se han puesto en marcha en el municipio, y destaca que es un integrante del cabildo, y el restante, 98% que no conoce el número de proyectos que se han apoyado.

Estos resultados son básicamente porque no se brindó la información a los beneficiarios o a la misma población.

En San Juan los Cues, el 19% señala que conoce el número de proyectos aprobados pero el 81% que no. Es la misma situación de Concepción, solo el consejo sabe de los proyectos que se apoyaron pero no se difunde la información.

Respecto a la información de la población sobre el monto de los proyectos, en Concepción el 100% dijo que no sabe el monto; en San Juan los Cues el 17% menciona conocer el monto que se le dio a los proyectos y el 83% que no.

En ambos municipios se cuestionó a los presidentes del Consejo, el motivo por el cual los encuestados desconocen los montos que se le dieron a los proyectos, coincidieron en señalar que es de conocimiento de los integrantes del Consejo, y se informa a la población en las asambleas, pero muchas veces no prestan atención a lo que se informa o se les hace más cómodo decir que no saben.

8.7.3. Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural, PRODESCA.

La solicitud de estos servicios en 2005 es mínima a nivel regional, donde solo 7 de 42 municipios hicieron solicitud de 16 servicios, básicamente en diseño de proyectos.

En lo que respecta al acompañamiento y capacitación que tienen los grupos de trabajo para elaborar e instrumentar proyectos o mejorar su actividad económica, se tiene que estos servicios vía municipalizado, en los municipios de estudio son nulos, es decir, no hubo solicitudes de este servicio durante los 3 años,

No hay beneficiarios en este Programa, sin embargo, en los resultados de los encuestados, señalan en Concepción Pápalo que el 96% dijo no haber tenido el apoyo y el 4% que si, por medio año, en el servicio de diseño de proyectos; en San Juan los Cues, el 95% dijo no tener el apoyo y el 5% si, por medio año, en el servicio de puesta en marcha. Estos servicios que señalan los entrevistados corresponden a servicios con los cuales participaron pero de manera externa, es decir, con Alianza vía libre o federalizada.

A pesar de tener un el recurso municipalizado para los servicios antes mencionados, este no se utilizó, en los años 2004 y 2005.

E incluso es el único de los subprogramas que no tiene aportación del productor, sino que son recursos municipalizados directos, y a ejecutarse de acuerdo a las reglas de operación.

Al preguntarle a los presidentes de los Consejos, las razones por la cual no se utilizó mencionan, que una de ellas fue que los técnicos, PRODESCA, *como se les conoce, para el caso de Concepción Pápalo, se contactó al técnico pero no quiso ir hasta el municipio, pues argumentó que el recurso era poco y le quedaba retirado;*

En San Juan los Cues, el presidente del Consejo menciona que contactaron al técnico e incluso trabajó con el grupo de peces, sin embargo, no integró la documentación necesaria en tiempo y ya no se le pagó, y el FAPCO definió si se autorizaba el recurso o no en el municipio.

8.7.4. Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural PROFEMOR.

Uno de los pilares de la descentralización es la estructura orgánica sobre la cual recae el proceso, en el caso de la Política de Desarrollo Rural, son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales tienen su fundamento legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y con la creación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable el 17 de Agosto del 2001, que son marco de referencia para la creación de los Consejos de Desarrollo Rural, en sus diferentes niveles.

Como parte del acompañamiento a esta estructura a nivel municipal, se cuenta con el apoyo de un profesionista que trabaja en conjunto con el Consejo, y que fue pagado con recurso municipalizado durante 7 meses en promedio.

8.7.4.1 Estructura y funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

Para conformar el CMDRS no existe un número determinado de consejeros, sin embargo, se establece que en el consejo estén al menos los integrantes de cabildo y otros representantes de la sociedad rural, como los son presidentes de comités, representantes de proyectos, directores de escuelas, organizaciones sociales presentes en el municipio, entre otros.

En el caso de Concepción Pápalo, el consejo en el 2005 se integró con 15 personas: el presidente del consejo, el secretario técnico, 1 alcalde municipal, 5 agentes municipales y 3 representantes de organizaciones y 4 integrantes del cabildo municipal. Los integrantes del consejo municipal de desarrollo rural sustentable de San Juan los Cues, fueron 16. El presidente del consejo, el secretario técnico, 12 consejeros entre representantes de grupo e integrantes del cabildo, el representante de la SAGARPA y el representante de la SEDER.

Dentro de la estructura de los consejos la participación de las instituciones está considerada, y son miembros del consejo solo con voz, sin voto. Sin embargo, su asistencia a las sesiones no se refleja en los mismos ni en la percepción que la

población tiene de ellas, tal es que en Concepción pápalo el 27% menciona conocer las dependencias que participan en el consejo y el 73% menciona que no conoce que dependencias participan en el consejo.

Para el caso de San Juan los Cues, el 36% dice que si conoce que dependencias participan pero el 64% que no tiene conocimiento de que dependencias son las que están en el consejo.

En las entrevistas a informantes clave los presidentes de los CMDRS, de ambos municipios, coinciden en mencionar que las dependencias que participan son la SAGARPA y la SEDER, en el caso de San Juan los Cues, menciona que también se ha invitado a la secretaria de educación pública, SEP, a través de los directores de las escuelas, y a la secretaria de salud, SSA, a través del medico encargado del centro de salud, así como a la presidenta del comité de oportunidades.

Al entrevistar al Coordinador regional, de la secretaria de desarrollo rural, SEDER, ing. Miguel Marín, menciona que “sí se asiste en la región a las sesiones, no somos más que consejeros y vamos a estar cuando el pleno del consejo nos invite a participar, ahí estaremos para asesorarlo, presidente, secretario técnico, ahí se va a involucrar a todos los actores sociales; en donde tanto las dependencias del ejecutivo federal como del estado, vamos a ser únicamente consejeros, no vamos a tener ninguna injerencia”.

Este mismo actor nos dice que siempre y cuando los inviten ahí estarán, aunque un inconveniente es que las sesiones se realizan por la tarde noche o en fin de semana y en esas horas ya no trabajan, por lo cual ya no asisten a la sesión, así mismo, señalo que no se cuenta con suficiente personal como para estar asistiendo a todas las sesiones de consejo, pues a veces se traslapa una sesión con otra y por lo general van a la que sea más importante e incluso por el hecho de que sea la más cercana.

Una de las funciones del consejo es sesionar de manera periódica con el fin de ir analizando cómo se encuentran los asuntos que tienen que ver con el desarrollo rural, la periodicidad de sesiones depende de los acuerdos tomados en el pleno del consejo y de su reglamento interno.

En el caso de Concepción pápalo, el presidente del consejo, Sr. Rogelio Pacheco mencionó que sesionan por lo regular cada mes o mes y medio dependiendo de los asuntos a tratar.

Las encuestas señalan en Concepción pápalo, que el 47% dice que si conoce con qué frecuencia sesiona y el 53% que no sabe, de los que si conocen la frecuencia con que sesiona, el 43% dice que cada mes, el 2% que cada dos meses y el 55% que cada que es necesario.

Para el caso de San Juan los Cues, el 81% dice que si sabe que sesiona el consejo, de los cuales el 64% dice que cada mes, el 7% que cada dos meses y el 28% cada que es necesario. Hay un 19% que no sabe la frecuencia de sesiones.

A pesar de que el consejo tiene como papel la planeación de las acciones a desarrollar dentro del municipio, los resultados arrojan que en Concepción pápalo, el conocimiento de las sesiones es menor al 50% de los encuestados y que se requiere mayor difusión o en su caso información de su periodicidad de sesiones.

Por el contrario en San Juan los Cues, más del 80% de los encuestados conoce la periodicidad de sesiones.

En ambos municipios, se entrevistó al presidente del consejo e hicieron mención de que se estipuló sesionar cada mes, sin embargo, puede realizarse antes del mes, con una sesión extraordinaria, si el caso lo amerita o hay ocasiones en que se pospone la fecha de sesión y esta puede ser a los dos meses o más, de ahí que se desprenda que algunos mencionen que las sesiones se realizan cuando es necesario, sea antes del mes o después del mes.

Cabe destacar en este punto que las sesiones de consejo son diferentes a las sesiones de cabildo, estas últimas se realizan cada semana, los días sábado en Concepción pápalo y los días miércoles en San Juan los Cues. La diferencia recae principalmente en que las sesiones de consejo, así lo han tomado los consejos, tiene que ver más con cuestiones de proyectos productivos, con la alianza para el campo solamente.

En cambio las sesiones de cabildo, se discute la distribución de los recursos económicos de los diferentes ramos y por lo general es a puerta cerrada, con solo los integrantes del cabildo.

Una de sus tareas como consejo es la priorización de proyectos, sin embargo, esta se retomó en 2005, dado que en el ejercicio 2003, se ejecutó a 2004, en 2004 no hubo asignación y en 2005 hay un planteamiento más sólido entre las dependencias, SEDER

y la SAGARPA, se retoman los consejos, reestructurándolos y retoman su funciones, aun así, se tiene un año de retraso en la ejecución de recursos.

Es durante 2005 que los consejos realizan sus sesiones para la aprobación de proyectos, una vez asignado el monto, de tal forma que ambos municipios solo priorizan un proyecto al cual destinan todo el recurso municipalizado de PAPIR. Se sigue sin solicitar servicios PRODESCA y se contrata al Coordinador municipal.

8.7.4.2 Conocimiento del programa PROFEMOR.

A pesar de que a partir de mayo del 2005 se inicia con la contratación de los Coordinadores municipales y por consecuencia inician su trabajo en los municipios, los encuestados reflejan al preguntar si ¿han tenido apoyo de PROFEMOR?, en Concepción pápalo, el 73% menciona que no ha tenido ningún apoyo de este técnico, no lo conocen, y el 27% que si lo identifican y estuvo durante medio año, donde los apoyo con la elaboración del proyecto para la alianza e ir junto con ellos a Cuicatlán para entregar el documento; para el caso de San Juan los Cues, el 52% menciona que no conocen al técnico, y el 26% si estuvo trabajando, medio año, y el 22% que durante un año.

Las actividades que desarrollo el coordinador se enfocaron a realizar reuniones con algunos grupos y a un recorrido de campo y a la agencia de Contlalco.

En ambos municipios mencionan que los coordinadores solo estaban de dos a tres días y se iban y regresaban a los 20 días o al mes, o si requería alguna firma, regresaban antes.

8.7.4.3. Conocimiento del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, CMDRS.

Los resultados en este punto señalan que en Concepción pápalo, el 61% dice que si conocen al consejo y el 39% que no sabe de su existencia. Que mucho tiene que ver el cambio de autoridades municipales y consejeros.

En el caso de San Juan los Cues, el 85% conoce al CMDRS y el 14% no lo conoce. Lo cual refleja el trabajo de promoción dentro del municipio.

Al preguntar si conocen en que año se integró, las respuestas fueron variadas, señalando diferentes años, en Concepción pápalo, el 2% dice que en el 2002, el 6% en el 2003, el 4% en el 2004 y el 88% en 2005, esta variabilidad de años se muestra porque los entrevistados de algún modo conocieron que había un consejo municipal, y se hace más notorio en 2005, porque hay más difusión para la integración de los CMDRS.

En San Juan los Cues, el 9% dice que se integró en 2002, el 29% que en 2003, el 7% que en 2004 y el 55% menciona que en 2005. La razón por la cual difieren es debido a que los que tiene conocimiento de su integración es porque se les informo y asistieron a las asambleas comunitarias o por haber participado con algún proyecto productivo y por la convocatoria que se realizó en 2005 para integrar los CMDRS.

En lo que respecta a los consejeros, estos tienen conocimiento de estar en el CMDRS, sin embargo, se observó que solo el presidente del Consejo es el que conoce que a atribuciones tienen, pero los demás consejeros no.

8.7.4.4. Participación de la población en el CMDRS

Se establece por ley que el CMDRS tiene que ser participativo, por lo tanto, debe tener las siguientes características: ser corresponsable, incluyente, representativo, democrático, y de renovación periódica.

Como lo señala Cedeño 2004. Ser la instancia de participación de los **productores** y demás agentes de la sociedad rural para **definir prioridades**, la **planeación** y

distribución de recursos que la Federación, Entidades Federativas y Municipios destinen **en apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable**. (Art. 24, 25 26 y 27 Capítulo III de la Ley de Desarrollo Sustentable y Ley Orgánica Municipal) **Así mismo, ser la Instancia consultiva con carácter incluyente y representativo** de los intereses de los productores y agentes de la sociedad Rural.

Dado que es fundamental que la población participe en la toma de decisiones dentro de su municipio, y dentro de la estructura que le brinda la oportunidad de hacerlo, es que se manifiesta la apropiación del programa. Lo cual se reflejó en la asistencia de los representantes de grupo a las sesiones de consejo, a la aportación que les correspondió en su proyecto y solo un presidente de grupo a realizar la gestión de su proyecto.

En este tenor, al preguntar a los encuestados si participan en el consejo, en Concepción pápalo el 14% dijo que si y el 86% que no, esto es fundamentalmente porque el consejo está constituido básicamente por el cabildo municipal, y aun no hay participación de representantes de la población.

En San Juan los Cues, el 19% que si está dentro del consejo y el 81% que no, en gran medida se debe a que los representantes de grupo están dentro del consejo y en caso de no poder ir a una sesión, comisionan a alguien más de su grupo para que asista, a pesar de que hay más difusión del programa aún sigue siendo mínima la participación de la población.

Dentro de los que participan en el consejo en Concepción Papalo el 6% dijo que asiste como miembro de una organización, el 6% como representante de la comunidad (regidores), el 2% como presidente de un comité y el 86% no tiene ningún representación;

En San Juan Cues, el 12% participa como miembro de una organización, el 12% como representante de la comunidad, el 6% como presidente de un comité y el 70% no tiene ninguna participación.

En algunos casos se pidió que ampliara el porqué de su respuesta de no participar, a lo cual señalaron que “saben que ahí solo están los que metieron proyectos, y los demás no podemos entrar, hasta que nos toque”

Por otro lado, el ser consejero lo ven como una carga más de trabajo, no como una oportunidad para su participación, puesto que se observó en las sesiones de consejo a las que se asistió, que los integrantes no participan como tal, no discuten, no opinan, no sugieren, sino que solo están para validar los acuerdos, es decir, solo para contabilizar su voto.

Todo lo anterior es reflejo de acciones que no tuvieron el mínimo involucramiento de la población en la gestión de proyectos y la no difusión de los programas dentro del municipio.

8.7.4.5. Asistencia a reuniones de consejo

El consejo, convoca a las reuniones y también a las asambleas generales, para informar sobre los trabajos que se vienen desarrollando dentro del municipio y los proyectos que se pretenden implementar, tal es el caso del presupuesto de obras, tiene que considerarse en asamblea cual es la obra que se requiere y la más necesaria, para así priorizarlas y realizarlas con el aval de la población.

Cuando se le pregunta a qué tipo de reuniones convoca el consejo, en Concepción el 16% dijo que asambleas informativas y el 84% a asambleas generales.

En San Juan los Cues, el 7% dijo que a reuniones informativas, el 90% asambleas generales y el 3% a otro tipo de reunión.

Se observa que el porcentaje más alto de asistencia a reuniones es a las asambleas generales, coinciden fundamentalmente porque ambos municipios se rigen por usos y costumbres.

Cuando se convoca a una asamblea en Concepción Pápalo el 86% dijo que si asiste a las reuniones o asambleas a las que convocan, el 65% dijo que porque le interesa saber de qué informan, el 8% porque le interesa dar su opinión, el 12% porque quiere que lo tomen en cuenta, el 5% porque representa a un grupo y el 10% por otro tipo de interés, y el 14% que no asiste básicamente porque ya no son ciudadanos.

En San Juan los Cues el 95% dijo que si asiste a las reuniones, los motivos, el 40% porque le interesa saber de qué informan, el 24% por que le interesa dar su opinión, el

24%, porque le interesa que lo tomen en cuenta, el 7% porque representa a un grupo, y el 5% otro tipo de interés, pero el 5% que no asiste, porque ya no es ciudadano activo (se refiere a que si tiene más de 60 años, ya no se le considera su voto).

Ambos municipios se rigen por usos y costumbres, lo cual implica que hay que considerar a la población en la toma de decisiones a nivel municipal, por lo que se tiene que realizar asambleas de ciudadanos para informar de lo que está haciendo el consejo y que pretende hacer, si la asamblea está de acuerdo en realizar dichas acciones, se aprueba y el consejo tiene digamos la aprobación de la comunidad para gestionar o poner en marcha algún proyecto, en caso de que la asamblea dijera que no, el consejo lo vuelve a retomar en sesión de cabildo y se hace otra asamblea general.

8.7.4.6. Calificaciones a profesionistas

En ambos municipios se les pidió calificar el trabajo que el coordinador municipal ha tenido, en Concepción el promedio es de 7.66 y en los Cues es de 7.38. Obtienen calificación baja, sobre todo porque los coordinadores han tenido más contacto con el presidente municipal que con el mismo consejo.

En este punto cabe destacar que existió una diferenciación en cuanto a percepción del técnico por la población, con calificaciones como mínimo de 0 y como máximo de 10, esto se debió en gran medida a que primero, no radicaron en la comunidad, segundo, fueron al municipio unas horas o unos días al mes y lo hicieron por lo regular solo una vez al mes. De ahí que hubo conocimiento mínimo de estos técnicos en el municipio. A esto se le agrega que el pago que se hizo por su servicio no fue puntual sino que se fue a tres o cuatro meses después e incluso más tiempo para realizar el pago.

8.7.4.7 Integración de diagnóstico y plan municipal de desarrollo.

Uno de los documentos fundamentales que le da rumbo al municipio y que vislumbra su desarrollo es el Plan Municipal de Desarrollo, el cual debe ser elaborado en talleres participativos con los diferentes actores del municipio, de tal forma que se tenga un diagnóstico de cómo se encuentra y que es lo que la población propone como alternativa de solución.

El encargado de recabar, documentar y sistematizar la información del Diagnóstico y plan municipal fue el Coordinador municipal, quien debió dar el acompañamiento, aplicar metodología y apoyar al CMDRS, sin embargo, debió realizarlo de manera participativa con los diferentes actores del municipio, de este trabajo depende en gran medida la apropiación del programa.

Al preguntarle a los encuestados si conocen el diagnóstico o plan municipal, en Concepción el 45% dice que si conoce el documento y el 55% que no conoce el plan municipal de desarrollo, se observó que el documento aún no estaba terminado y fue más una recopilación de datos estadísticos que de investigación participativa. Pues el 18% dijo que si participo y el 82% que no participo en su elaboración, el conocimiento que tienen es porque el coordinador municipal realizo algunas entrevistas a la población.

En San Juan los Cues, el 79% dijo conocer el plan municipal de desarrollo sobre todo porque dicho documento se presentó al consejo y algunos de los integrantes participaron en las reuniones de trabajo con el coordinador municipal, lo cual se refleja cuando el 47% dijo haber participado en su elaboración y el 53% que no participo, pero si lo conoce, hay un 21% de los encuestados que no lo conoce,

Un indicador que nos muestra si fue o no participativo, es cuando se les pregunta como intervinieron en el diseño del plan, en Concepción el 18% dijo que en reuniones de trabajo, el 4% en recorridos de campo y el 78% que no tuvo ninguna participación en su diseño. Las reuniones y recorridos que se realizaron fue con algún integrante del cabildo, mas no con la población directamente.

Para el caso de San Juan los Cues, el 26% participo en reuniones de trabajo, el 19% en recorridos de campo, el 12% a visitas a localidades y el 43% que no tuvo participación.

En este municipio, la ventaja fue que el presidente municipal de 2005, participó en la integración del documento en el 2003 y 2004, de ahí que resulte el mayor conocimiento de este documento.

En cuanto al avance de instrumentación del Plan municipal, se observó que fue nulo, por un lado porque los presidentes no lo ven como un instrumento de apoyo para la gestión y por el otro, porque son solo documentos que parecen monografías, solo hay integración de datos estadísticos, pero no hay propuestas por parte de la población, no está hecho de manera participativa.

8.8. Comprobación de hipótesis

Una vez que se realizó el análisis de los resultados obtenidos en la investigación para identificar qué factores ***institucionales, organizativos y sociales*** en el proceso de descentralización de la Política de Desarrollo Rural, limitan la coordinación entre niveles de gobierno, la participación de la población rural, así como la concurrencia de acciones y recursos que son pertinentes para la instrumentación de la municipalización (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR)

Bajo esta hipótesis general se presenta la comprobación de hipótesis específicas:

1.- La descoordinación entre las instancias gubernamentales que participan en la municipalización, limitan la descentralización de la Política de Desarrollo Rural.

De acuerdo a la investigación realizada se determinó que la SAGARPA y la SEDER como instancias que participan en la instrumentación de la política de desarrollo rural, a nivel estatal, mostraron una total descoordinación para la instrumentación de la municipalización, cada uno de los coordinadores de los subprogramas PAPIR; PRODESCA y PROFEMOR señaló que existieron desacuerdos entre las dos dependencias, desde la firma del anexo de ejecución, hasta la apertura de ventanillas,

y que habría de considerar establecer más coordinación entre ellos mismos para operar el programa.

En el caso de los consejos municipales, existió una restructuración, pues en el 2005 tomaron posesión nuevas autoridades municipales, y el conocimiento en cuanto al programa fue nuevo, de tal forma que su integración solo fue mero requisito para darle continuidad al ejercicio 2004 e instrumentarlo en 2005.

Por lo tanto la hipótesis planteada se acepta.

2.- El programa de desarrollo rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) en la municipalización favorecen el desarrollo del municipio e incrementa la participación y representatividad de la población en los CMDRS.

Con base a las encuestas realizadas, se determinó que al integrarse el Consejo no existió una representatividad, dado que solo estaban integrados al CMDRS, el cabildo y los representantes de grupos.

No hubo representación de la población en general, como representantes de barrios, presidentes de comités de salud y escuelas, y no hubo participación de la mujer en el consejo.

Se pudo observar que la participación de los entrevistados en el consejo fue del 13 al 20%: y cuando se habla de participación, se hace referencia a que se discutan en el seno del Consejo la problemática que se tiene en la comunidad y se planea que se requiere realizar, sin embargo, no se dio esa situación dado que solo los integrantes del cabildo y representantes de grupo fueron los que decidieron pero no hubo representación de la población en general.

Al asignarle al CMDRS la responsabilidad de elaborar un documento en el cual se establezca como va a mejorar las condiciones en la calidad de vida de su población, así como, ser el órgano que tome la decisión de que proyectos si se aprueban y validan y asignarle un monto determinado para que se lleve a cabo, así como proponer y asignar a un responsable de facilitar estos procesos, ha favorecido a que al municipio le asignen recurso municipalizado, con lo cual podemos hablar de un avance del municipio en el proceso de descentralización.

Sin embargo, en los resultados de la investigación, se observó que los municipios invirtieron el recurso en proyectos productivos de carácter agrícola, con bajo potencial productivo sin relación con las estrategias del plan municipal.

Esto debido a que los municipios solo recibieron proyectos que les sugirieron podría realizarse ahí, o con el cual podían tener el apoyo, sin que realmente tuvieran relación con el Plan municipal.

Aunado a que no quisieron dar a conocer el programa a la población abiertamente, debido a la desconfianza en cuanto a que sí se les diera el recurso.

En cuanto al desarrollo de capacidades, para la diseño de proyectos, puesta en marcha, asistencia técnica o capacitación, no hubo aprovechamiento de este recurso disponible a nivel municipalizado, por desconocer la operación del programa.

Por lo tanto no se puede hablar de un desarrollo municipal, dado que la aplicación de los programas no tuvo un impacto significativo, es decir, para el caso de PAPIR, los proyectos no salieron de una necesidad prioritaria, sino de una oportunidad de sacar el proyecto, sea cual sea, buscando mas el beneficio del representante del grupo que de generarse un autodesarrollo;

En lo que corresponde a PRODESCA, no lo conocieron, no saben para que es, en que casos se pudo solicitar el recurso de este programa.

Con respecto a PROFEMOR, no se utilizó con el fin de realizar una planeación municipal, dado que se encontró que el documento de Plan municipal, fue realizado más en gabinete que de manera participativa en los municipios.

Con lo antes expuesto podemos señalar que con la instrumentación de la municipalización no se incrementó la participación y representatividad de la población en el CMDRS, sino se mantuvo igual, solo lo conocieron los que fueron autoridades, más no la población en general.

Por lo tanto la hipótesis planteada se rechaza.

3.- La transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a nivel estatal y municipal, determina una descentralización administrativa.

Al crearse las estructuras orgánicas con la cual se instrumenta la municipalización, permite identificar cuáles son las funciones y responsabilidades que cada una de ellas tiene.

En este caso podemos identificar las estructuras operativas, las cuales estarían integradas por la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, y la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) a la cual estuvieron integrados los coordinadores de cada uno de los subprogramas, los CADER y los consejos municipales de desarrollo rural sustentable CMDRS.

En las estructuras de ejecución, están el FAPCO, el CMDRS – área de desarrollo rural- En las estructuras operativas existieron desacuerdos en la instrumentación de la municipalización, reflejo de ello fue la descoordinación que existió en las dos dependencias que se involucraron SEDER y SAGARPA.

Respecto a las estructuras de ejecución, encontramos que el manejo de los recursos municipalizados lo realizó el FAPCO, por que el municipio opero bajo la modalidad 2. Por lo tanto no se radicaron los recursos directamente al municipio para que lo manejara el CMDRS, sino solo se le dio la facultad de distribuirlo.

Si una descentralización implica, la transferencia de competencias con la facultad de tener autonomía en ingresos y gastos y de tomar de decisiones. Entonces la descentralización del programa de desarrollo rural puede caracterizarse como una desconcentración, puesto que solo se esta transfiriendo poder de decisión a nivel municipal, sin que se tenga autonomía en el gasto del recurso municipalizado.

En la ejecución del programa se observo que el gobierno del estado ejerció un control sobre la distribución de los recursos a los municipios,

Por lo tanto la hipótesis planteada se rechaza.

CAPITULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. Conclusiones

La investigación realizada en la región de la cañada, respecto de la instrumentación de la municipalización durante el ejercicio 2005-2006 de acuerdo a los elementos analizados se concluye lo siguiente:

El proceso de municipalización que se instrumentó funcionó de acuerdo con las normas establecidas a nivel de la SAGARPA para su operación, se integraron las estructuras operativas a nivel estatal y municipal, como son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y la Comisión de Desarrollo Rural a nivel estado, cada una con sus funciones específicas.

Las instituciones involucradas en este proceso directamente son la SEDER y la SAGARPA, su función principal fue dar el acompañamiento a los municipios para que se instrumente la municipalización. Sin embargo, se observó que la participación del gobierno del estado fue mínima y limitó que se aplicara la municipalización, tal es el caso de no querer que el recurso lo manejaran los presidentes municipales pues argumentaron que no tenían la capacidad administrativa y perfil profesional para responder a los requerimientos del Programa.

El impulso en la instrumentación de la municipalización en 2004-2005 fue fundamentalmente por las acciones que realizó la SAGARPA, con descoordinación con el gobierno del estado, quien se opuso a ejercer el programa en 2004. A finales de este año y principios del 2005 con el cambio de autoridades municipales y gobernador se realizó la firma del anexo técnico y los anexos de ejecución a nivel municipal.

Lo anterior mostró un avance en la promoción de la municipalización, pero un atraso en el ejercicio del recurso económico; esto mostro la desarticulación entre los niveles de gobierno, que tuvo como consecuencia incertidumbre en los presidentes municipales, quienes no definieron si participaban o no el proceso de municipalización, y en consecuencia el atraso en la firma de anexos de ejecución y por lo tanto en la aplicación del recurso económico.

Podemos destacar que el argumento del gobierno del estado respecto al perfil profesional que las autoridades municipales deben tener, no es justificable.

Si bien podemos encontrar autoridades que tienen primero o segundo grado de primaria, o no saben leer y escribir, eso no es limitante para administrar el recurso económico, es cuestión solo de darle el acompañamiento necesario y enseñarle como hacer esta administración. Como bien lo plantea Vásquez, 2000, los gobiernos locales resultan ser los mas adecuados para aplicar la política de desarrollo, dado que son ellos los que conocen con mayor certeza las necesidades de su municipio.

Los hechos muestran que en estos inicios del proceso de la municipalización durante 2003 a 2005, los beneficiarios directos son las personas mas “movidas” es decir, se benefició más a los líderes locales que a la población en general, puesto que son ellos los que cuentan o tienen mayor disponibilidad de aportar recurso económico para los proyectos o por el contrario que los beneficiarios son familiares directos de la autoridad municipal, ya sea hermanos, tíos, compadres.

El analizar el funcionamiento de los CMDRS, como instancias de representación de la población del medio rural, y como instancias de operación de la municipalización, encontramos que los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, son el medio de operación de la municipalización de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: como Instancias de representación de la población rural, sin embargo, a pesar de que se le confiere por ley sus atribuciones, estas se desconocen por parte de sus integrantes, es decir, ¿cómo se debe de integrar, quiénes lo deben de integrar, cómo debe funcionar?, tarea asignada a los coordinadores municipales.

La capacitación y acompañamiento de los coordinadores a los consejos no se dio, solo fue un requisito para obtener recurso al municipio.

La integración del consejo, solo se hizo con autoridades municipales, no hubo representatividad, es decir no estuvieron representados los diversos sectores de la población, no hubo inclusión, dado que no se incluyó a nadie más que a los de cabildo, y tampoco se incluyó a las mujeres, no fue democrático, ya que todas las decisiones prácticamente se tomaron a nivel de presidente municipal y solo se les pidió su validación.

No se proporcionó capacitación a tiempo por las instancias como SEDER y SAGARPA, y la capacitación que se le dio al coordinador municipal también fue a destiempo, dado que se debería de dar en septiembre de 2005 y se les dio capacitación al mes de marzo-abril de 2006.

Se observa entonces que a pesar de que se tiene bien claro como debe de ser un CMDRS, en la realidad no fue así, solo fue un requisito de papel para acceder al recurso municipalizado; lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿qué está pasando con la población por qué no se involucra, por qué no participa?, si debe ser actor y gestor de su desarrollo, ¿qué es lo que hace falta?, si se le da el instrumento para que haga llegar sus inquietudes, sus necesidades.

Lo que falta es que se le de la información de que es el CMDRS, como funciona, quienes lo integran, y con ello despertar el interés de involucrarse, de que el individuo tenga la voluntad de participar, de tomar decisiones de manera colectiva y no personal, en beneficio de su municipio.

A pesar de las limitantes que se presentan en la integración de los Consejos municipales y su operación, estos ejecutaron la municipalización a nivel local, lo cual representa un logro fundamental en la descentralización de la política de desarrollo rural.

Por otro lado los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, no se integraron, el Consejo Estatal de desarrollo Rural Sustentable se integró, pero no sesionó, solo lo hizo de manera simbólica, es decir, se toman acuerdos pero no de manera presencial en alguna reunión, sino por medio de un interlocutor que se encarga de transmitir las posturas y los comentarios de los acuerdos y solo recabar acta y firmas.

En este análisis del proceso de descentralización dos son los factores principales que determinan el grado de instrumentación de la municipalización: uno lo es la participación de la población.

De acuerdo con la escalera de la participación que señala el IICA, podemos encontrar participación “pasiva” y en la medida que se les suministre información a las personas, estas van adquiriendo una participación más funcional e interactiva, de tal forma que podamos alcanzar un autodesarrollo.

En ambos municipios encontramos que la participación de la población es pasiva, incluso de los mismos integrantes del consejo, es decir, solo asisten cuando se les informa lo que se esta haciendo, y solo se les considera para saber si están de acuerdo o no, sin que haya una reflexión.

Considerando la escalera de la participación, podemos señalar que la descentralización persigue que haya un autodesarrollo, sin embargo, de 2004 a 2006, se observó que podemos ubicar a la participación de la “pasividad” a una “participación funcional” donde las personas participan de acuerdo a objetivos predeterminados, donde ya tienen suministro de información, dado que se les toma en cuenta para la validación y programación de actividades.

El segundo factor es que tipo de descentralización de la política de desarrollo rural se ejecuta, de acuerdo con Minis y Rondinelli, sería una descentralización administrativa, en el cual se han delegado funciones de planeación y distribución del recurso municipalizado a los consejos municipales, al integrar un plan municipal de desarrollo rural sustentable y priorizar, validar y asignar el recurso municipalizado a proyectos productivos, más no se dio autonomía en la función de ejecutar el manejo económico, al ser el FAPCO quien aprobó el gasto del mismo, lo cual se refleja en que el 88% de los municipios de la entidad y el 100% de la región cañada, ejercieron bajo la modalidad 2 de municipalización.

Cabe destacar el planteamiento que realiza Palma y Rufian (1989) al señalar que los órganos descentralizados deben responder por las competencias delegadas por el nivel central, y donde existe desconcentración, por la “transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria”.

Con lo anterior, dado que el gobierno federal define órganos a nivel estatal y municipal para operar la municipalización, en el nivel operativo que es el municipal no se les da la competencia de poder decidir irrevocablemente y autónomamente, sobre el recurso económico, en si sobre el recurso municipalizado.

Por lo tanto el proceso de descentralización en el caso estudiado es un proceso de Desconcentración, e incluso de deslocalización, es decir, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

Con el trabajo de investigación que se realizó, demuestra que el proceso de municipalización que se instrumentó en el programa de desarrollo rural de la SAGARPA, mas que fortalecer un proceso de descentralización de la política de desarrollo rural, indica que se dio una desconcentración de funciones, dado que la toma de decisiones en cuanto al manejo del recurso económico no se ejerció en el nivel municipal, sino a nivel estatal.

El proceso de descentralización a nivel local empieza a tener sus frutos, sin embargo, quedan pendientes retos importantes en el proceso de municipalización, sobre todo en lo que se refiere a la asignación presupuestal total a los municipios, en este sentido en 2006, operaron a nivel estatal 468 municipios, de los cuales el 88% lo hizo en la modalidad 2 y el 12% en la modalidad 1. La región Cañada participo en su totalidad bajo modalidad 2.

Por lo cual el reto del CMDRS es convertirse en orientador de la política de desarrollo rural y articulador de la inversión pública, ese es el gran reto de la descentralización.

Con base a la experiencia de trabajo y después de 4 años, a 2010, el proceso demostró que no se dio una descentralización de la política de desarrollo rural, el recurso municipalizado estuvo estancado y operado por el gobierno del estado, quien finalmente decidía cuanto y cuando concederlo.

9.2. Recomendaciones

Considero que seria erróneo querer resolver la problema de la municipalización, en un proceso de descentralización en el medio rural, dado que como lo indica es un “Proceso” el cual requiere de un tiempo establecido para poder adoptarlo, acostumbrarse, por un lado a que el nivel central delegue funciones pero sobre todo a

dar la autonomía en la toma de decisiones, y en el nivel local, a saber operarlo y sobre todo a saber decidir.

Es por ello que la recomendación se enfoca a una estrategia de fortalecimiento de la población rural para mejorar la participación en los CMDRS y por ende de la municipalización.

Los ámbitos que se ven involucrados en la descentralización de la política de desarrollo rural son: el nivel estatal y el municipal, de acuerdo a la normativa gubernamental, establecida para dicho fin.

Con respecto al ámbito estatal se debe de fortalecer el área que atienda la municipalización, de acuerdo a los programas que se operen, es decir, que exista un coordinador de los subprogramas de tal forma que puedan interrelacionar entre ellos, y haya cruce de información, asimismo, para que al momento de realizar la capacitación a los municipios se de a tiempo y de manera ordenada e incluso por programa y beneficiarios.

A nivel local, dos son las piezas clave en la instrumentación de la municipalización, el funcionamiento de los CMDRS y la participación de la población.

La estrategia para estos dos ámbitos radica en, primero que se haga obligatorio contar con el área de desarrollo rural dentro del municipio, y que ésta realmente opere la municipalización, donde el recurso que se destina para un PSP de fortalecimiento institucional, lo cual corresponde al coordinador municipal, se destine para que sea el encargado directo de operar el área de desarrollo rural, en compañía del regidor o encargado asignado por el municipio a esa área.

Por otro lado la estrategia para fortalecer la participación de la población y de los CMDRS, por un lado es la capacitación constante a consejeros y por el otro la creación de un órgano de control interno a nivel municipal, que funja como contralor social, que verifique, que es lo que hace el municipio y con que recurso, que le de seguimiento a cada uno de los movimientos que realiza el consejo, todo ello para que exista transparencia en el manejo de los recursos que le son asignados con la municipalización, y por lo tanto así el municipio operar directamente el recurso económico y no a nivel estatal.

Lo cual destrabaría la tardanza en la entrega de los recursos para los proyectos y el pago puntual al PSP que apoya al municipio.

En seguida se describen las acciones a realizar para fortalecer el proceso de municipalización y funcionamiento de los CDRS.

La propuesta de estrategia de coordinación para fortalecer la municipalización, se propone para Oaxaca que cuenta con 570 municipios, 8 regiones delimitadas geográficamente y 18 microrregiones, de lo anterior es que se plantea la figura del consejo microregional. Sin embargo, podría aplicarse a nivel nacional.

El esquema en general se acompaña por la capacitación estratégica y la capacitación operativa.

Es fundamental considerar que debe de haber acompañamiento en el proceso de trabajo de la estructura de los asesores, por lo que se propone la figura del tutor evaluador, que acompañe todo el proceso en cuanto a capacitación.

De lo anterior se deriva que el acompañamiento sea con enfoque de la formación a través del municipio escuela y evaluación el servicio en situación de trabajo, que permitan al PSP, acreditarse o certificarse según sea el caso. Véase figuras 12, 13 y 14.

Fortalecimiento de la participación en los Consejos Municipales de desarrollo rural sustentable

1.- Capacitación estratégica.

- Reglamentación interna
- Misión y visión
- Programación de recursos municipales.
- Contribuir a la construcción de la institucionalidad tanto de los Consejos como de los departamentos de desarrollo rural.

2.- Implementar programas de capacitación a nivel microregional, sobre el funcionamiento de la municipalización, ventajas y desventajas.

- Capacitación a los integrantes del Consejo, para llevar a cabo con responsabilidad sus acciones y decidan o actúen en base a una realidad.

3.- Facilitar la integración de los consejos distritales y promover en los tres órdenes de gobierno el intercambio de conocimientos y experiencias, que les permita la toma de decisiones en cuanto a definir sus estrategias de operación acordes a sus realidades.

- Fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno y las organizaciones representadas en el Consejo, para garantizar una gestión exitosa del propio organismo.

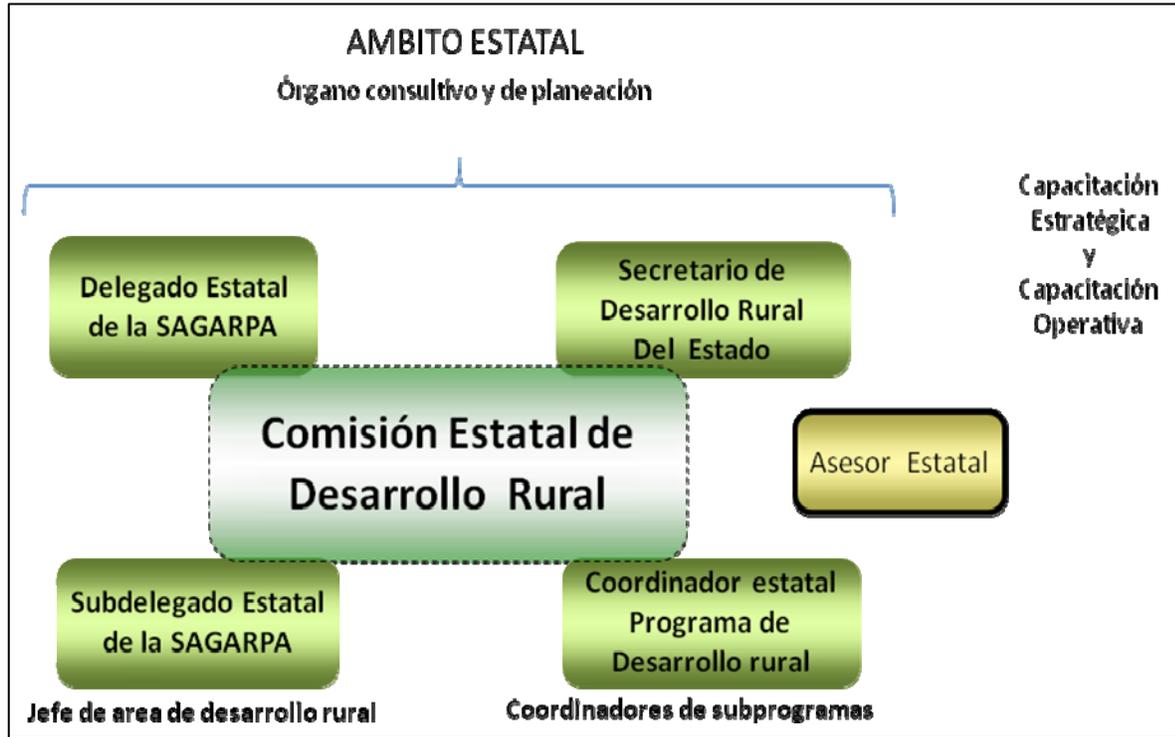
4.- Fomentar el desarrollo de capacidades para la formulación y gestión de proyectos productivos intermunicipales.

- Involucrar a los presidentes en foros, seminarios, mesas redondas, viajes de intercambio de experiencias.

5.- Buscar la profesionalización de los Consejos y los Coordinadores de Desarrollo Rural Municipal.

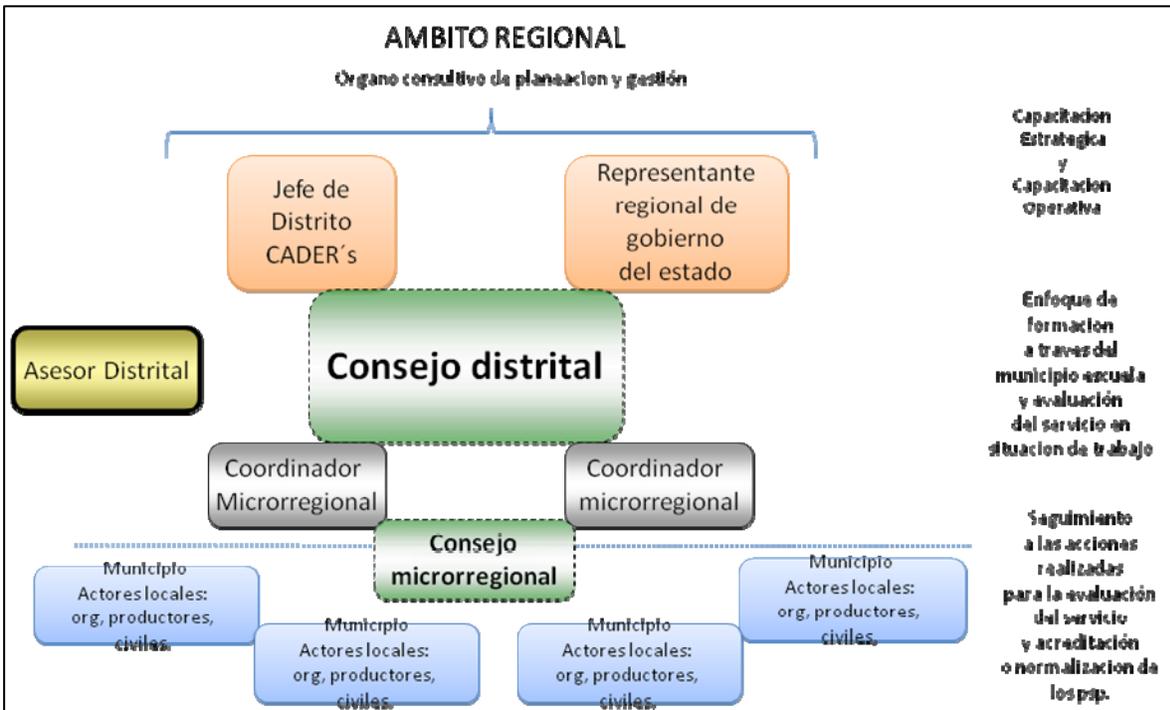
- Capacitación bimestral a los coordinadores microregionales y municipales, a través de “aprender haciendo o municipio escuela”, complementada con acompañamiento en situación de trabajo.
- En base a resultados establecer incentivos para los coordinadores, dependiendo de sus aptitudes y desarrollo en su quehacer.

Figura 12. Esquema de Coordinación a nivel estatal. Oaxaca



Fuente. Elaboración propia con información de campo, 2006.

Figura 13. Esquema de coordinación a nivel regional. Oaxaca



Fuente. Elaboración propia con información de campo 2006.

Figura 14. Esquema de coordinación a nivel municipal. Oaxaca



Fuente. Elaboración propia con información de campo 2006.

“Debemos tener presente que en la realidad los consejos no son aquellos que se forman desde arriba, sino los que toman vida desde abajo”

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón B. J. 1994. La participación campesina en la planeación y gestión del desarrollo. Memoria del seminario taller-internacional, el Desarrollo Rural en América Latina Hacia el siglo XXI. Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

Amtman C. 1994. Descentralización y participación comunitaria: Potencialidades, limitaciones y desafíos para el desarrollo rural. En: Memorias del Seminario Taller Internacional: El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI. Tomo I. Ponencias Universidad Javeriana. 361p.

Appendini Kirsten y Nuijten Monique. 2002. El papel de las Instituciones en contextos locales. Revista de la CEPAL 76.

Babbie E. 2000. Fundamentos de la Investigación Social. México. 473 p.

Bahamondes, M. 2000. Contradicciones del concepto de “capital social”. La antropología de las alianzas y subjetividad campesina. Asociación de Estudios Latinos, Washington DC.

Bazdresch, Parada Miguel. 2000. Naturaleza del Municipio y la Agenda para renovarlo. 20 de marzo.

Boisier, Sergio. 1990. *La descentralización: un tema difuso y confuso.* ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05.

Boisier, Sergio. 1999. El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial publicado en Boisier, S. Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL, LC/G. 2030-P.

Borja, Jordi. 1987. “Descentralización del Estado y democracia local” in Borja, Jordi et al. Manual de gestión municipal democrática. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid).

Bourdieu, P. 1992, Invitation to reflexive Sociology citado en woolcock, op.cit.

Castillo, N. 2004. Género y participación comunitaria: Impacto del proyecto de conservación de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá. Tesis Magíster en desarrollo Rural. UACH

Charry, Clara Inés. 2003. El concepto de capital social y sus campos de aplicación. UAM-Iztapalapa.

Coleman, J. 1960. Foundations of social theory. Belknap Press, Cambridge, Mass.

Consejo Nacional de Población y Vivienda. 1994. *La Población de los Municipios de México 1950 - 1990.* Ed. UNO Servicios Gráficos, México, Nov., 1994.

De Roux G, I. 1993. La participación y la salud en la O.P.S. Estado actual. Washington. D.C.

Díaz Cayeros, Alberto. 1996. "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, pp. 13-15.

División territorial del estado libre y soberano de Oaxaca. Diario Oficial. 1994

Durston, J. 1999. Construyendo capital social comunitario. CEPAL. Revista No. 69

Durston, John. 2000. ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL – SERIE Políticas sociales N° 38. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, julio de 2000.

- Echeverri, Rafael. 2003.** *Sistematización de experiencias en desarrollo rural.* Documento de trabajo. San José, Costa Rica: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible - IICA.
- Eleazar, D. J. 1996.** "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, junio 1996. México, pp.13-15.
- E. Domínguez Adrián. 1999.** La gestión municipal en el marco del proceso de la reforma del estado y de la descentralización.
<http://www.ipamunicipal.org.ar/Notas/gestion.htm>
- Faletto E. 1994.** La función del Estado en América Latina. En revista Foro No. 23. Ediciones Foro Nacional Por Colombia. Santa Fe de Bogotá, pp. 14-15.
- Finot, Iván. 1996.** "Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica". CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.165. Publicado con el título "Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?" in Reforma y Democracia N° 10, febrero de 1998.
- Finot, Iván. 2001.** Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile.
- Gordillo de Anda, Gustavo y Alan Farcas Guendelman. 2000.** Política Pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina. Documento presentado en el taller "Políticas Públicas, Institucionalidad y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe", México, Agosto del 2000.

Gordillo de Anda, Gustavo. 2003. La importancia del enfoque territorial en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe. Milán Italia, 20 y 21 de Marzo de 2003.

Hernández B. Juan Carlos. 2005. Municipalización y articulación de la concurrencia. Descentralización de la municipalización. 1 julio de 2005, zacatecas.

Hernández Edmundo. Descentralización y apertura en la administración municipal. CUCEA. Universidad de Guadalajara.

Ibáñez G. 1988. La participación y el desarrollo rural. Revista Enfoque Rural. Quito, Ecuador. p. 24.

INEGI. 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Ley de Desarrollo Rural sustentable. Diario oficial, 07 diciembre de 2001, México, D.F.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 1999. Título segundo de la división territorial y organización política y administrativa. Capítulo único. Artículo 8. Gobierno del Estado de Oaxaca.

López, Silvana Raquel. 2003. El Papel de las Instituciones formales e informales en la gobernabilidad local.

Monares, Aníbal. Hacia una región sin pobres rurales. III. Políticas y programas para la reducción de la pobreza, desarrollo rural y descentralización. Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) división de América latina y el Caribe.

North, Douglass. 1995. “Institutions, institutional change and economic performance” Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México D.F, 1995.

Oates, Wallace. 1972. “Fiscal federalism” Trad. Federalismo fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local (Madrid).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
1988. La participación campesina en el desarrollo rural. Santiago de Chile.

Palma, Eduardo. 1985. La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad, ILPES. Santiago de Chile, Documento CPS-48

Palma, Eduardo y Rufián, Dolores. 1989. Las nociones de centralización y descentralización. ILPES. Santiago de Chile, p. 48.

PND. Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. México.

Portilla, Melania. 2003. Género y actores sociales en el enfoque territorial del desarrollo rural. Ponencia presentada en el Seminario internacional de Género en el desarrollo sostenible de los territorios rurales. IICA .Natal Río Grande del Norte, Brasil 14-17 de julio del 2003.

Putman, Robert. 1993. Making Democracy Work, Princeton University Press.

Ramírez Juárez, Javier. 2002. *“Ruralidad, Pobreza y Estrategias de Reproducción Campesina en el Valle de Puebla”*. Proyecto Financiado por CONACYT. Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México pp. 1 – 46.

- Reed, M. 1992.** *The Sociology of Organisations; Themes, Perspectives and Prospects*, Nueva York y Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Rondinelli, Dennis A. 1989.** "Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework". *Development and Change* Vol. 20. N° 1, January.
- Rondinelli, Dennis A. y Henry P. Minis, Jr. 1990.** "Reestructuración administrativa para el ajuste económico: La política de descentralización en Senegal," *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, No. 3: 59-81.
- Ruiz García, A. 2001.** *Las Políticas Públicas Federales para el Desarrollo Rural. Primer encuentro de Presidentes Municipales. El Municipio y el Desarrollo Rural.* México, Noviembre, 2001.
- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio A. 2003.** *Desarrollo Territorial Rural, borrador de trabajo. Documento elaborado para la División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Scott, W. 1995.** *Institutions and Organisations.* Thousand Oaks, California.
- Secretaría de Gobernación. 1998.** Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Oaxaca, *Los Municipios de Oaxaca, Enciclopedia de los Municipios de México.* Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F.
- Secretaría de Gobernación. 2002.** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Sistema Nacional de Información Municipal.* México.

Sepúlveda, Sergio, Rodríguez Adrián, Echeverri Rafael, y Portilla Melania. 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica.

SDdimensions, SD. 2001. Instituciones: capital social. Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola: Lecciones de la experiencia latinoamericana Marco Conceptual de la investigación. FAO departamento de desarrollo Sostenible (SD).

Vázquez Barquero, Antonio. 2000. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Santiago de Chile.

Yamada, Gustavo. 2001. Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. Conferencia Regional “Capital Social y Pobreza”, CEPAL, Santiago de Chile, 24-26 de septiembre 2001.

ANEXOS

ANEXO 1. Formato de encuesta que se aplico ala población en general



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUTO DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRICOLAS

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA REGIONAL

ENCUESTA SOBRE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL, PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR II. POBLACION BENEFICIARIA

Municipio:

I. Datos generales

1. Nombre _____

2. Edad _____

El presente cuestionario tiene la finalidad de obtener información relacionada con el municipio, el conocimiento y funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo rural Sustentable. La información que usted nos proporcione será de gran utilidad para la Investigación que se lleva a cabo. Por lo que agradeceré nos proporcione una información verídica. Esta información se manejará de manera confidencial y sólo con propósitos de investigación científica y tesis de maestría.

3. Sexo

1) Femenino 2) Masculino

4. Estado civil

1) Casado 2) soltero 3) divorciado 4) unión libre 5) Otro

Condiciones Socioeconómicas

5. Marque con una X el número de integrantes de la familia H4

1) tres 2) Cuatro 3) cinco 4) seis 5) mas de seis

6. Escriba dentro del cuadro correspondiente, el grado máximo de estudios de cada uno de los miembros de la familia H4

Grado	Jefe	Conyugue	Hijo	Hijo	Hijo	Hijo	Hijo
1 Preescolar							
2 Primaria							
3 Secundaria							
4 Preparatoria							
5 Licenciatura							
6 Otros							

7.- Señale con que servicios cuenta en su casa H4

1 Energía eléctrica	2 Agua potable	3 Drenaje	4 teléfono	5 vehículo
---------------------	----------------	-----------	------------	------------

8.- Marque con una X de que materiales esta hecha su vivienda H4

- Viv. con techos de lámina de cartón
- Viv. con techos de lámina de asbesto y metálica
- Viv. con techos de palma, tejamil y madera
- Viv. con techo de teja
- Viv. con techo de loza
- Viv. con piso de tierra

9.- Mencione si ¿Algún miembro de la familia trabaja aparte de usted, quién? H4

10.- Escriba dentro del cuadro correspondiente al tipo de tenencia de tierra que usted posee que superficie de hectáreas cuenta H4

Tenencia	has
1 Ejidal	
2 Comunal	
3 Peq. propiedad	

11.- Escriba dentro del cuadro correspondiente qué cultivos siembra, el volumen de la producción y la superficie sembrada. H4

1 Cultivos	2 Producción	3 Sup.sembrada

12.- Marque con una X que especies animales explota y el destino de la producción H4

Ganado		Destino de la producción			
		1 Autoconsumo	2 Local	3 Regional	4 Estatal
1 Bovinos					
2 Caprinos					
3 Ovinos					
4 Aves					

13.- Escriba dentro del cuadro correspondiente el porcentaje de ingresos que percibe por cada una de las actividades que realiza H4

% de ingreso	Actividad				
	1 Agrícola	2 Pecuario	3 Forestal	4 Comercio	5 Otro

14.- Señale en orden de importancia, calificando de 1 al 5, donde 1 el más importante, y 5 el menos importante, ¿cuales son los problemas que usted tiene en la agricultura y ganadería? H4

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| ___ Compra de insumos | ___ Bajos rendimientos |
| ___ Condiciones climáticas | ___ Acceso a proyectos productivos |
| ___ Comercialización de la producción | ___ Otro |

De los programas de Desarrollo Rural

Si usted es beneficiario de los subprogramas de desarrollo Rural, PAPIR, PRODESCA o PROFEMOR conteste las siguientes preguntas, en caso contrario pase a **la pregunta numero 38**

15.- Señale por cuanto tiempo ha tenido apoyo del o los programas en que participa?

1) Apoyo por parte de PRODESCA H3

½ año 1 año más de 1año

2) Apoyo por parte de PAPIR

½ año 1 año más de 1año

3) Apoyo por parte de PROFEMOR

½ año 1 año más de 1año

16.- Señale en el cuadro correspondiente, qué tipo y número de reuniones de capacitación que ha recibido por parte de los subprogramas: H3

Tipo de Capacitación	Reuniones	Subprograma		
		PRODESCA	PAPIR	PROFEMOR
Organización				
Producción				
Comercialización				
Gestión de recursos				
Diseño de proyectos				
Financiamiento				
Otra				

17.- ¿Usted ha participado en proyectos productivos?

1) Sí 2) No

18.- Para usted ¿Cuáles son los proyectos que se han formulado o diseñado para mejorar la producción, comercialización y financiamiento de los procesos productivos.

H3

- 19.- Para usted que proyectos han generado la promoción del desarrollo rural. H3
- 20.- ¿Usted ha obtenido financiamiento para los proyectos productivos? H3
1) Sí 2) No
- 21.- Mencione en que tipo de proyectos se ha invertido el financiamiento obtenido. H3
- 22.- Mencione ¿cuantos proyectos se han puesto en marcha? H3
- 23.- Mencione ¿a cuanto asciende el monto asignado? H3
- 24.- ¿Usted ha realizado la gestión de recursos económicos para proyectos productivos? H3
1) Sí 2) No
- 25.- Mencione ante que instancias realiza la gestión para los proyectos productivos H5
- 26.- Mencione ¿De estas instancias quién le proporcione el financiamiento para los proyectos productivos? H5
- 27.- En caso de que usted no realice la gestión, ¿quién lo hace? H5
- 28.- Mencione ¿en que ha invertido el financiamiento de los proyectos productivos? H5
- 29.- ¿Usted aporta recursos propios para los proyectos productivos? H5
1) Sí 2) No
- 30.- ¿Con que porcentaje participa? H3
- 31.- ¿Usted participa en otros programas y organismos para gestionar recursos a nivel estatal o federal? H5
1) Sí 2) No

- 32.- Mencione en qué programas y organismos
- 33.-Describa ¿Cuales son los mecanismos que utilizan para gestionar los recursos?H5
- 34.- ¿Qué resultados ha tenido en la gestión de recursos con estos organismos? H5
- 35.- Mencione cuantas organizaciones de productores se han constituido con la operación de los programas. H1
- 36.- Cuenta con Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
1) Sí 2) No
- 37.- ¿En que año se integro? H1
1) 2002 2) 2003 3) 2004
- 38.- Mencione cuantas y que dependencias u organizaciones integran el CMDRS H1
- 39.- Mencione ¿Con que frecuencia sesiona el consejo? H3
- 40.- Participa en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
1) Sí 2) No
- 41.- ¿Como participa usted? H2
1) Miembro de organización
2) Representante de la comunidad
- 42.- Mencione ¿Qué logros ha tenido el CMDRS? H3
- 43.- Considera usted que en el CMDRS ¿están todos los representantes de la comunidad y el municipio? H4
1) Sí 2) No
- 44.- En su opinión ¿Quienes harían falta?
- 44.- ¿Sabe usted si existe un Plan de desarrollo Municipal? H2
1) Sí 2) No

- 45.- ¿Usted participo en el diseño del Plan Municipal H2
 1) Sí 2) No
- 46.- ¿Como fue su participación en el diseño de este Plan? H2
- 47.- ¿Sabe si existe un área que atienda los problemas agrícolas y pecuarios? H2
 1) Sí 2) No
- 48.- Describa, ¿como funciona?
- 49.- En caso de que no exista, ¿quien se encarga de atender estos problemas?
- 50.- Para usted ¿Cómo debería ser la participación de los jóvenes, en el desarrollo rural? H4
- 51.- Para usted ¿Que debería hacer el municipio, para mejorar el desarrollo local? H4
- 52.- Para usted ¿Que debería hacer el gobierno del estado para mejorar el desarrollo local? H4
- 53.- Para usted ¿Que debería hacer el gobierno federal para mejorar el desarrollo local? H4
- 54.- Mencione ¿que experiencias le ha dejado el participar en proyectos productivos? H5
- 55.- Usted que opina acerca de los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR? H4
- 56.- Mencione ¿cuál es la razón por la que no participa en estos subprogramas?
- 57.- ¿De donde provienen los recursos económicos para el desarrollo de sus actividades?

58.- ¿Cuales son los mecanismos de gestión que usted realiza para solicitar recursos económicos?

59.- Mencione si participa en algún programa diferente a PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, ¿Cuál?

60.- ¿Qué beneficios tiene para usted participar en este programa?

61.- Mencione ¿en que actividades invierte el apoyo económico que solicita?

Organización y Participación Social

62.- ¿Usted asiste a las reuniones o asambleas que convoca el municipio? H2
1) Sí 2) No

63.- Comúnmente a ¿qué tipo de reuniones convoca el municipio? H2

64.- ¿Usted por qué asiste a esas reuniones?

65.- Para usted ¿qué hace el Ayuntamiento para fomentar la participación de la población en los programas de desarrollo rural? H2

En el siguiente apartado, califique en una escala del 0 al 10, (donde la calificación mínima es 0 y la máxima es 10), las preguntas correspondientes

66.- Usted ¿Cómo calificaría al presidente municipal, para resolver los problemas agrícolas? H4
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

67.- Usted ¿Como calificaría al presidente municipal, para resolver los problemas de la comunidad? H4

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
68.- Usted ¿cómo calificaría el desempeño del presidente municipal, durante su gestión? H4

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
69.- ¿Usted confía en la familia para trabajar de forma conjunta? H4

1) Sí 2) No

70.- ¿En que actividades?

71.- ¿En caso de no trabajar conjuntamente con la familia, con quien lo haría? H4

72.- Usted ¿como calificaría a la iglesia en las actividades que realiza en el municipio?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

73.- ¿Usted en que partido político confía menos? H4

74.- ¿Usted identifica líderes en el municipio? H4

1) Sí 2) No

75.- ¿Quiénes son estos líderes?

76.- Usted ¿Cómo calificaría a los líderes locales para trabajar en conjunto? H4

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

77.- ¿Usted ha trabajado directamente con los técnicos de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR?

1) Sí 2) No

78.- ¿Qué actividades ha trabajado?

79.- Usted ¿Cómo calificaría el desempeño de los profesionistas que imparten los cursos de capacitación y promueven los programas PAIR, PRODESCA Y PROFEMOR? H4

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

80.- Señale en orden de importancia del 1 al 4, donde 1 es el más importante y 4 el menos importante, En quien confía más: H4

- Gobierno municipal Ninguno
 Gobierno estatal Gobierno federal

81.- ¿Usted participa en el Tequio?

- 1) Sí 2) No

82.- Usted ¿En qué actividades participa con el tequio, esta de acuerdo con estas actividades?

83.- ¿Quién se encarga de convocar al tequio?

84.- ¿Para usted que actividades deberían de realizarse con tequio?

85.- Para usted ¿Qué representa el tequio?

Observaciones

Fecha _____ del 2005

Anexo 2. Formato de guía de entrevista que se utilizó para los coordinadores de subprogramas.



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUTO DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRICOLAS

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA REGIONAL

GUIA DE ENTREVISTA SOBRE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL: PAPIR, PRODESCA, PROFEMOR IV. REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Municipio:

Datos generales

1. Nombre _____
2. Edad ____ años
3. Sexo 1) Femenino 2) Masculino
4. Profesión: 1) Licenciatura _____
 2) Maestría _____
5. Estado civil: 1) Casado 2) soltero 3) divorciado 4) unión libre
6. Subprograma de alianza en que coordina
 1) PAPIR 2) PRODESCA 3) PROFEMOR

El presente cuestionario tiene la finalidad de obtener información relacionada con el municipio, el conocimiento y funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo rural Sustentable. La información que usted nos proporcione será de gran utilidad para la Investigación que se lleva a cabo. Por lo que agradeceré nos proporcione una información verídica. Esta información se manejará de manera confidencial y sólo con propósitos de investigación científica y tesis de maestría.

- 7.- ¿Describa cuáles son las funciones que usted realiza en el subprograma? H1
- 8.- Señale ¿Cuánto tiempo lleva usted trabajando en el subprograma? H1
 1) 1 año 2) 2 años 3) 3 años 4) Otro
- 9.- Mencione ¿Con que frecuencia recibe capacitación para el desempeño de sus funciones? H1
 1) Cada mes 2) cada 3 meses 3) cada 6 meses 4) cada año 5) Otra
- 10.- Señale ¿Qué dependencia le brinda la capacitación? H1
 1) SAGARPA 2) SEDAF 3) INCA
- 11.- Mencione ¿cuáles son las dependencias u organismos con que se coordina para implementar el subprograma? H1
- 12.- Describa ¿Que problemas de implementación se han presentado en la ejecución del subprograma que coordina? H1
- 13.- Mencione ¿Como son las relaciones con las instituciones que se coordina en la implementación del subprograma? H1
- 14.- Mencione ¿Cómo es su relación con los técnicos que tiene a su cargo? H1
- 15.- Señale ¿Quien realiza el pago a los PSP's? H1
 1) SAGARPA 2) Consejo Municipal 3) SEDAF-UTOE 4) Otro
- 16.- Mencione ¿Cuántos PSP's participan en el programa? H1
- 17.- Califique en una escala de 0 a 10, donde 0 es la mínima calificación y 10 la máxima calificación, el desempeño de los PSP'S H1
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
- 18.- Mencione ¿Qué características deben tener los municipios para participar en los programas de Desarrollo rural? H1

PRODESCA

19.- Señale en promedio ¿cuantos proyectos productivos son apoyados en el Estado anualmente? H3

1) De 100 a 150 2) de 200 a 250 3) mas de 250 4) Otro

20.- Mencione ¿Quiénes son los beneficiarios de los apoyos del subprograma? H3

1) Organizaciones de productores 2) Pequeños productores
3) grupos marginados 4) Otro

21.- Señale ¿Quién evalúa las solicitudes de proyectos productivos recibidas? H1

1) SEDAF 2) SAGARPA 3) AMBAS 4) Otro

22.- Señale en orden de importancia del 1 al 6, donde 1 es al más importante y 6 el menos importante ¿Qué tipo de proyectos tienen prioridad para asignarles recursos?

___Agrícolas ___ganaderos ___culturales
___comerciales ___ambientales ___Otro

23.- Mencione ¿Cuál es el monto asignado al subprograma? Para el ejercicio del presente año H1

PROFEMOR

24.- Describa cual fue el proceso de capacitación para integración de Consejos municipales. H1

25.- Mencione ¿Cuántos consejos municipales están registrados en el estado? H2

26.- Mencione ¿Cuántos consejos están funcionando en el Estado? H2

1) 50 consejos 2) 100 consejos 3) mas de 100 consejos 4) Otro

27.- Mencione ¿Quién revisa la documentación para el registro de los Consejos? H1

28.- ¿Cuáles son los criterios que se consideran para otorgar recursos a los CMDRS? H1

- 29.- ¿Cual es su opinión respecto al funcionamiento de los CMDRS? H2
- 30.- ¿El subprograma a su cargo participa en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural?
1) Si 2) No H1
- 31.- Señale ¿en que año se integro el Consejo Estatal? H1
1) 2002 2) 2003 3) 2004 4) Otro
- 32.- Señale ¿Con que frecuencia sesiona el Consejo Estatal Desarrollo Rural? H2
- 33.- Señale que dependencias integran el Consejo Estatal de Desarrollo Rural H1
1) Gobierno Del estado
2) SAGARPA en el estado
3) DDR o CADER
4) FOFAE
5) Comisión estatal de desarrollo rural
6) gobierno municipal
7) Departamento de desarrollo rural municipal
8) Consejo municipal de desarrollo rural sustentable
9) CECADER
- 34.- ¿Usted supervisa los trabajos de integración o reuniones de CMDRS, en campo?
H1
1) Si 2) No ¿Por qué?
- 35.- ¿Usted asiste a reuniones con los municipios en la Cañada? H1
1) Sí 2) No
- 36.- ¿Por qué?
- 37.- ¿Quien hace la supervisión, en caso de que usted no la realice? H4
- 38.- ¿Qué relación tiene el CECADER con el subprograma a su cargo? H1
- 39.- ¿De quién depende CECADER? H1

40.- ¿Cual es el papel de los Distritos de Desarrollo Rural -DDR- en el subprograma?
H2

41.- ¿Por qué considera importante su participación en el desarrollo rural? H1

42.- ¿Qué aspectos mejoraría al programa bajo su cargo para una mejor operación?
H1

43.- Para usted que es la descentralización H1

44.- Usted que opina de la descentralización de los programas de desarrollo rural
sustentable H1

Observaciones

Fecha _____ del 2005