

**Mauricio Merino e Ignacio Macedo\***

# *La política autista*

## *Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>1</sup>*

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

*Palabras clave:* gobierno municipal, marcos institucionales, rutinas institucionales.

---

\* El doctor Mauricio Merino es director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Carretera México-Toluca 3655, Colonia Lomas de Santa Fe, México, DF, CP 01210. Correo electrónico: mauricio.merino@cide.edu. El maestro Ignacio Macedo es Consultor Nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); tel. 1107-6425, ext. 328. Correo electrónico: ignacio.macedo@yahoo.com. Los autores agradecemos la colaboración que nos brindaron Eunice Lerin y Eduardo Villarreal en la recopilación de datos y los primeros análisis que se utilizaron para este documento. Asimismo, agradecemos el invaluable apoyo otorgado por el licenciado Octavio Acosta Arévalo, director de Capacitación y Profesionalización del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

<sup>1</sup> Artículo recibido el 15 de junio de 2005 y aceptado para su publicación el 25 de noviembre de 2005. La posición expresada en el artículo es responsabilidad exclusiva de los autores.

*Autistic Policy. Criticism of the Network of Municipal Implementation  
of the Law of Sustainable Rural Development*

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

*Keywords:* municipal government, institutional frameworks, institutional routines.

## INTRODUCCIÓN

Este documento se inscribe en un proyecto de investigación más amplio que busca estudiar la importancia de las rutinas que se desprenden de los marcos institucionales vigentes en el gobierno municipal mexicano. Su propósito es analizar la red de implementación prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>2</sup> a la luz de los procedimientos que ese nuevo marco normativo establece como pautas de comportamiento obligado para los gobiernos municipales del país y, al mismo tiempo, como condición para el éxito de una de sus modalidades de ejecución. Nos preguntamos si el diseño de esa red de implementación corresponde a la manera como los municipios afrontan efectivamente la política de desarrollo rural y, sobre esa base, tratamos de identificar el proceso de ajuste organizacional que hay entre el diseño de esa nueva política y las rutinas previamente adoptadas por los gobiernos municipales. Nuestra hipótesis, en términos llanos, es que los gobiernos muni-

<sup>2</sup> La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

cipales suelen mucho más adaptar la implementación de las nuevas políticas a sus propias rutinas que modificar su manera de actuar como consecuencia de una nueva política federal.

En otra parte hemos discutido con más amplitud las razones que actúan en contra del proceso de adopción de políticas nuevas a partir de rutinas de gestión previamente adquiridas (Merino, 2005). Las conclusiones más relevantes de ese estudio preliminar se anotan en el siguiente apartado. En este documento, sin embargo, quisimos poner a prueba esa interpretación con el caso de una política pública recién diseñada, cuyo principal desafío es pasar de las normas legales a las prácticas cotidianas, precisamente en el momento en el que los gobiernos municipales deben adoptar o adaptar las nuevas reglas del juego a sus propias rutinas. De ahí que hayamos seleccionado la red de implementación municipal de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en busca de evidencia confiable para comparar las normas establecidas con la manera como las han traducido los municipios a sus propias modalidades de gestión pública. En particular, se analiza la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural que se circunscribe en el marco del Programa Alianza Contigo, principal instrumento de capitalización y fomento de actividades productivas del sector agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Se seleccionó este programa, porque sus reglas de operación fueron las primeras en incorporar la LDRS como su eje rector.

En ese sentido, nuestros datos confirman la hipótesis: en efecto, hemos observado que los gobiernos municipales no están siguiendo los procedimientos establecidos en la ley, sino que han optado por la adaptación de la nueva política a las viejas rutinas para, en el mejor de los casos, obtener el mayor provecho posible de los incentivos que esa ley les ofrece. También hemos registrado que el diseño original de la política pública se llevó a cabo sin tener en cuenta la existencia previa de esas rutinas. Desde ese punto de vista, el caso que estudiamos ofrece evidencia empírica para sostener la importancia de las rutinas como fuente indispensable en el diseño de nuevas políticas públicas.

Este documento se divide en cuatro secciones: en la primera, se resumen los conceptos que se han desarrollado en momentos anteriores de esta investigación

como herramientas de método para llevar a cabo el análisis que aquí se propone. En la segunda, se describe el marco normativo en el que se apoyan la nueva política pública diseñada para el desarrollo rural sustentable y, en particular, las nuevas reglas de procedimiento que habrían de ser adoptadas por los gobiernos municipales para contribuir al éxito de la nueva política pública. De manera particular, esa segunda sección se detiene en la llamada “modalidad municipalizada” de operación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo (antes Alianza para el Campo), de la que se derivan las funciones y las obligaciones que deben cumplir, conforme a la nueva ley, los gobiernos municipales de México.

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

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

## EN BUSCA DE LAS RUTINAS: SOBRE EL MARCO TEÓRICO UTILIZADO

El marco teórico que se utilizó para esta investigación no contradice la relevancia ni mucho menos la posibilidad de innovar en los procedimientos propios de la administración pública (Merino, 2005). Por el contrario, lo que sostiene es que el proceso de innovación resulta potencialmente más exitoso cuando tiene en cuenta las rutinas organizacionales establecidas para situar en ellas los cambios que corresponden a los propósitos de una nueva política pública. Sobre todo cuando esa nueva política supone una red de implementación compleja, obligada a atravesar por distintas agencias y niveles gubernamentales y a incorporar la participación de organizaciones sociales y empresariales de todo cuño. Nuestro punto es que el diseño de una política pública no puede prescindir del análisis de esas rutinas establecidas, pues éstas representan la materia prima de la implementación. En ese sentido, es mucho más probable que la nueva política se modifique o fracase por la tensión que se presenta entre las rutinas establecidas y los nuevos procedimientos, a que éstos logren imponerse en definitiva.

No nos referimos solamente a las limitaciones clásicas observadas por Charles Lindblom, según las cuales el incrementalismo es la vía más rápida para lograr éxitos parciales en la implementación de una nueva política (Lindblom, 2000a). En este documento asumimos que los gobiernos municipales actúan como agentes en una red de implementación muy compleja, donde el principal (en este caso el gobierno federal) pretende fijar procedimientos nuevos sin tener en cuenta la historia organizacional ni la heterogeneidad de esos agentes. También asumimos que la implementación de la nueva política diseñada no es la única obligación de los gobiernos municipales. De modo que, en realidad, éstos se ven forzados a dedicar solamente una parte de su atención organizacional al cumplimiento de la nueva política a partir de los recursos escasos que tiene a su alcance. De ahí la tensión entre rutinas y nuevos procedimientos que lleva a los agentes a adaptar lo que suelen y saben hacer para obtener el mayor provecho posible, en lugar de adoptar al pie de la letra el conjunto de procedimientos que se supone deben seguir conforme a las nuevas normas establecidas. La importancia de esa tensión aumenta en la medida en la que la red de implementación de la nueva política depende de la participación discipli-

nada de un número creciente de agentes involucrados, cada uno de los cuales posee su propio bagaje de rutinas establecidas.

En el estudio previo a este documento, encontramos que los gobiernos municipales de México tienen facultades constitucionales exclusivas que los orientan de manera predominante hacia los proyectos de desarrollo urbano. Pero también observamos que existen al menos 126 leyes promulgadas por el congreso federal en las que se incluyen distintas facultades y obligaciones que amplían la órbita de actuación de los gobiernos municipales a muchos otros ámbitos públicos. En esa revisión, vimos que hay al menos 844 artículos vigentes que mencionan el municipio de los que se desprenden, a su vez, más de 150 reglas de operación diseñadas por el gobierno federal, en las que están incluidos los gobiernos municipales a través de muy distintos procedimientos formales. De ahí que esos gobiernos no sólo suelen distribuir su atención organizacional de la manera más racional posible conforme a los recursos a su alcance y en función de los incentivos económicos y políticos que determinan su capacidad de actuación, sino que, además, se vean prácticamente obligados al proceso de adaptación entre rutinas y procedimientos innovadores. Dicho en términos llanos: los gobiernos municipales tienen demasiadas obligaciones y no cuentan con los medios para cumplir todas y cada una de ellas al pie de la letra. De ahí que, en realidad, seleccionen prioridades e incentivos de manera más o menos exitosa a partir de los recursos disponibles y de su historia organizacional. De ahí también el título de este trabajo: cuando las políticas públicas se diseñan y pretenden implementarse como si fueran las únicas existentes, el resultado es una especie de autismo atrapado en las verdaderas rutinas de gestión pública previamente adoptadas por los agentes que participan en ellas.

En este documento, en particular, entendemos por *rutina* una actividad repetida dentro de una organización que se realiza de manera habitual como una manera asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido. De aquí que *rutina de gestión* se entienda como una actividad repetida que se ejecuta de manera habitual y que persigue como objetivo cumplir con alguna de las responsabilidades que impone la gestión municipal. Por ejemplo, la expedición de un permiso para vender en la vía pública es una función de la gestión local que, para cumplirse, requiere la ejecución de un conjunto de procedimientos como recibir docu-

mentos, estudiarlos conforme a una cierta normatividad, recibir pagos, elaborar los permisos, entregarlos, etc. Cada uno de esos procedimientos implica por sí mismo la ejecución de un conjunto de acciones más o menos repetidas y más o menos habituales con un objetivo determinado. Ese conjunto puede estudiarse como las rutinas de gestión que le interesan a esta investigación.

A su vez, las rutinas de gestión son consecuencia de las obligaciones formales que cada agencia tiene respecto de su gestión, así como del sistema de incentivos (positivos o negativos) para cumplir con esas obligaciones. En ese sentido, es posible identificar un conjunto de rutinas de gestión que se derivan del marco normativo al que se encuentran sujetos los gobiernos municipales, pero hay otras que son producto de esa selección de incentivos. Esa combinación es la que produce diferencias tan amplias entre agentes distintos dentro de una misma red de implementación: cada uno de ellos actúa conforme a esa mezcla de obligaciones formales y selección de incentivos, a partir de contextos propios. Por otra parte, también hay rutinas de gestión que no son determinadas por una norma en particular, sino que responden a la historia organizacional a secas: costumbres y tradiciones de la gestión municipal que han sido adoptadas por los actores locales a lo largo del tiempo.

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

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

Primero: el desarrollo teórico y práctico derivado del enfoque de política pública ha demostrado, a nuestro juicio de modo contundente, que la implementación de

un programa puede contradecir su diseño, aun cuando ambos sean correctos. La experiencia acumulada en esta materia demuestra que lo más relevante para asegurar que una política se cumpla no es agregar normas y procedimientos de manera indiscriminada (reglamentos, manuales, guías), sino reducir los puntos decisorios y evitar la desviación de los fines por la multiplicación de los intereses en juego. Las mejores prácticas demuestran que la fórmula es: mientras más sencillo, mejor.<sup>3</sup>

Segundo: ese mismo desarrollo teórico y práctico demuestra que la mejor implementación de una política que involucra a distintos actores (como en este caso, a los gobiernos municipales) radica en tomar en consideración las rutinas que realizan dichos actores para adaptar la política a ellas y no, por el contrario, intentar que únicamente mediante normas externas, instrucciones superiores y capacitación constante sean los actores los que se adecuen a las órdenes giradas para cumplir la política pública.<sup>4</sup> La fórmula en ese sentido es: adaptar la política a las rutinas, para que las rutinas adopten la política diseñada.

Tercero: es posible imponer una política pública mediante incentivos directos como la transferencia de recursos. Pero las pruebas empíricas demuestran que, una vez retirados los incentivos, la política suele perderse. En cambio, las políticas que se implantan en las rutinas ya establecidas tienen mayores probabilidades de permanecer, aunque desaparezcan los incentivos originales. La primera impresión de que una política se cumple porque hay dinero suficiente suele ser falsa: cuando el dinero se acaba, los objetivos originales se pierden. De ahí la importancia de tener

---

<sup>3</sup> En ese sentido, Pressman y Wildavsky han expresado: “La experiencia cobrada con las innumerables etapas de la implementación de programas indica que es muy deseable la sencillez de las políticas. Cuanto menos sean las etapas por las que se pase para llevar a cabo un programa, menos serán las oportunidades de desastre. Cuanto más directamente apunte una política a su objetivo, menos serán las decisiones que tengan que adoptarse para su realización final y mayor la probabilidad de que se implemente” (Pressman y Wildavsky, 1998, 244).

<sup>4</sup> DiMaggio y Powell comentan al respecto que: “el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado de trabajo, escuelas, estados y corporaciones. La calidad constante y repetitiva de mucha de la vida organizada puede explicarse no simplemente en relación con actores individuales maximizadores, sino más bien con un planteamiento que localiza la persistencia de las prácticas tanto en su calidad dada por sentado como en su reproducción en estructura que, en cierta medida, se sostienen a sí mismas” (DiMaggio y Powell, 1999, 43).

Desde el mirador de la Nueva Gestión Pública (NGP), Michael Barzelay también ha incorporado el tema de las rutinas. Sin embargo, lo ha hecho respecto a la reelaboración de rutinas y culturas organizacionales orientadas a la fase de implementación de una política (Barzelay, 1998).

en cuenta lo que realmente hacen los actores, a fin de colocar la implementación en eso que hacen.<sup>5</sup>

Cuarto: aun cuando existe una tendencia a considerar que las políticas que generan grandes consensos entre muchos actores son mejores, lo cierto es que mientras más actores participen en una política más probabilidades hay de que sus intereses se contradigan, y de que la política pública se desvíe de sus fines.<sup>6</sup> La legitimación pública de una política bien hecha está más en sus resultados y en la transparencia de sus procesos que en el número de personas que participan en su red de implementación.

Quinto: aunque es común depositar grandes cuotas de confianza en las reglas formales que determinan una política pública, las reglas informales suelen ser tanto o más importantes que las escritas. De ahí que reconocer y comprender las limitaciones no escritas sea tanto o más relevante para el éxito de una política pública que redactar nuevas normas.<sup>7</sup> En ese sentido, la normatividad nueva puede llegar a implantarse, pero es más rápido y más eficiente tener en cuenta las reglas organizacionales que funcionan de hecho, siempre y cuando éstas no produzcan conductas ilícitas. Inventar una política también significa reconocer claramente lo que ya se hace.

---

<sup>5</sup> Desde la perspectiva institucionalista, Jorge Javier Romero nos dice que: “las rutinas establecidas culturalmente, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores, le impone al cambio institucional, desde el punto de vista del institucionalismo que acepta la elección racional, un carácter fundamentalmente incremental, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, la nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes” (Romero, 1999, 26).

Para generar cambios organizacionales, no basta con la inclusión de incentivos. Al respecto, David Arellano establece que el “cambio” es más un proceso que una decisión racional, concretamente nos dice que es “una dinámica de relaciones entre actores que se gestan y evolucionan en el tiempo donde son los diversos movimientos entre agentes y estructuras los que en realidad van generando nuevas dinámicas organizacionales” (Arellano, 2003).

<sup>6</sup> Conviene tener presente a Michel Crozier (1980). También se recomienda consultar a Paul J. DiMaggio (1991).

<sup>7</sup> El neoinstitucionalismo económico a través de North tiene presente la importancia de las limitaciones informales dentro de los marcos decisorios. Al respecto establece que: “en nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida mediante códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Abajo de estas limitaciones informales se encuentran las reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias”. El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la comprobación de que las mismas reglas formales o constitucionales impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes (North, 1993, 54).

Sexto: la implementación de una política pública puede complicarse más si se omite el factor tiempo: mientras más normas nuevas y más actores estén involucrados, más tiempo se agrega al proceso de adaptación de la política diseñada. No importa cuán bien se hayan formulado los planes, lo cierto es que la complejidad de una política nueva obliga a un proceso de adopción y adecuación que toma tiempo. La fórmula es que cuanto más compleja sea una política, más tiempo requerirá llevarla a cabo, aun con la mejor voluntad y los mejores recursos (Pressman y Wildavsky, 1998, 212).<sup>8</sup>

Séptimo: ante la acumulación de distintas políticas públicas en una misma agencia y ante la multiplicación, e incluso contradicción, entre los procedimientos derivados de esas políticas, los gobiernos optan por otorgar distintos niveles de atención organizacional a cada una de ellas, a partir de sus propias rutinas. El resultado es un proceso de adaptación diferenciado en cada una de esas agencias, que, a su vez, se desprende de la selección de incentivos realmente disponibles.<sup>9</sup>

A partir de esas premisas, en las siguientes dos secciones haremos un análisis normativo de los procedimientos que se desprenden de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y sus normas reglamentarias destinadas a los gobiernos municipales.

<sup>8</sup> Enrique Cabrero provee un ejemplo claro en el contexto de los gobiernos locales, al señalar que el proceso de política pública suele ser compactado en tiempo y espacio. En el caso particular de la fase de implementación nos dice que: “la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones, es decir, una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual si bien evita un desdoblamiento complicado, burocrático y lento de las decisiones, genera ciertos riesgos al llevar a operar acciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación”. Esto genera que los gobiernos locales traten de “salir del paso” en términos de Lindblom (Cabrero, 2003).

<sup>9</sup> En este sentido, Herbert Simon fue pionero en defender la idea de que existen limitaciones tanto de información como de capacidad para analizar las diversas opciones que se presentan en los individuos y organizaciones en el proceso de toma de decisiones. En particular, observa el comportamiento de los cuerpos administrativos que se ven forzados a tomar decisiones subóptimas como consecuencia de esas limitantes (Simon, 1997).

En el contexto de nuestro estudio, podemos decir que estas decisiones subóptimas van íntimamente relacionadas con las rutinas previamente establecidas dentro de una estructura administrativa. Nuevamente es importante hacer referencia al concepto de *incrementalismo* de Lindblom, quien en “la ciencia del salir del paso” revela que una manera de abordar los problemas públicos es a través de un análisis adaptativo de las condiciones (modelo de comparaciones limitadas sucesivas) para afrontar los problemas en tiempo y forma sin caer en la ilusión de llegar a conseguir soluciones óptimas (modelo racional-exhaustivo) que difícilmente es eficiente para resolver un problema público (Lindblom, 2000a, 201).

En el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP), se sugiere revisar los trabajos de Christopher Hood y Michael Jackson respecto a la influencia de la corriente gerencialista —como argumento— sobre la toma de decisiones gubernamentales (Hood y Jackson, 1991).

En particular, los que se han diseñado en el marco del programa Alianza Contigo, que intenta adecuarse a los lineamientos establecidos por dicha ley.

## MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN LOCAL: LA VISIÓN RURAL

### SOBRE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (en adelante LD RS) es, quizás, uno de los mejores ejemplos disponibles para estudiar una red de implementación compleja que persigue propósitos muy ambiciosos. Se trata de la norma en la que se define y concreta prácticamente toda la visión del estado mexicano en relación con el desarrollo del medio rural. Reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, la ley quiere promover el desarrollo rural sustentable en el país, pero también propiciar un medio ambiente adecuado (entendido éste como un derecho constitucional) y garantizar, además, la rectoría del estado y su papel en la promoción de la equidad.<sup>10</sup> La LD RS es una política federal de carácter intergubernamental que, por su alcance, se clasifica como de tipo nacional, ya que su incidencia es, sobre todo, el territorio a través de una ejecución de cobertura mixta —nacional, estatal, regional y municipal.

La LD RS define de modo explícito el desarrollo rural sustentable como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho te-

<sup>10</sup> La fracción XX del artículo 27 constitucional dice, a la letra: “El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

La propia definición del objeto de la ley agrega, además, la referencia explícita al párrafo 4º del artículo 4º constitucional, relativo al derecho a un medio ambiente adecuado, así como al artículo 25 constitucional que establece la rectoría del estado en el desarrollo nacional y la concurrencia de los sectores público, social y privado en el crecimiento económico y en la distribución justa de la riqueza. En el mismo sentido, se señala también el artículo 26 constitucional, donde se plasman los principios del sistema nacional de planeación democrática.

ritorio”. Y establece, en el mismo sentido, que el desarrollo rural sustentable “incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución”.

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

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

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

1. Una Comisión Intersecretarial, pensada para asegurar que “la gestión pública que se realice para cumplir esta ley constituya una acción integral del estado en apoyo al desarrollo rural sustentable”, integrada de manera permanente por los titulares de nueve secretarías de estado: la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la preside; la de Economía; la de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la de Hacienda y Crédito Público; la de Comunicaciones y Transportes; la de Salud; la de Desarrollo Social; la de la Reforma Agraria; y la de Educación Pública. En esa comisión podrán participar, además, “las dependencias y entidades del poder ejecutivo federal que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate”.
2. Un Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, como una instancia consultiva del gobierno federal que se integra con los miembros de la Comisión Intersecretarial y “con representantes (acreditados) de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, según los temas por tratar”. Su propósito es emitir opiniones y coordinar las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados en los programas, acciones y normas relacionadas tanto con el Programa Especial Concurrente (del que nos ocuparemos más adelante), como de los sistemas contemplados en la propia LDRS.
3. Consejos estatales para el desarrollo rural sustentable, homologados al Consejo Mexicano, que se desprenden de convenios de coordinación suscritos entre la Sagarpa y las entidades federativas. Estos consejos serán “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable” conforme a los principios de la LDRS. Los consejos estatales “podrán” ser presididos por los gobernadores de los estados, y serán miembros permanentes “los representantes de las dependencias estatales que los go-

biernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los distritos de desarrollo rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.

4. Consejos distritales para el desarrollo rural sustentable, entendidos como la instancia de coordinación y concertación vinculada a la unidad administrativa y territorial básica establecida por la LDRS. Sus miembros son “los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que éstas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.
5. Consejos municipales para el desarrollo rural sustentable, cuyos miembros serán “los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes que formen parte de la Comisión Intersecretarial; los funcionarios de las entidades federativas que éstas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.

De acuerdo con la LDRS, “la organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia”. Lo que significa, en la práctica, que los gobiernos de los municipios han de participar sobre la base de los convenios suscritos entre la federación y los estados, y con apego a las normas estatutarias que se desprendan de esos convenios. En la lógica de “escala” que se plantea para el cumplimiento de la LDRS, los municipios aparecen como la parte in-

ferior de una compleja cadena de participación que desemboca, al final, en las decisiones tomadas por la Comisión Intersecretarial. En este sentido, conviene subrayar que esta línea de colaboración prevista en la ley supone, en principio, que los distintos actores involucrados con el desarrollo rural sustentable han de encontrar en los diferentes consejos la instancia adecuada para definir prioridades y elaborar planes puntuales de acción. Pero ese papel no es decisivo: los consejos están llamados a representar un papel de asistencia y consulta: están definidos para que la participación tenga un espacio institucional. No les corresponde tomar decisiones vinculantes con la asignación de recursos presupuestarios ni tampoco operar directamente los proyectos aprobados. Y como veremos en el apartado siguiente, esa asignación de papeles institucionales no sólo determina su funcionamiento normativo interno, sino que señala el papel que les corresponde desempeñar a los gobiernos municipales en particular.

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

#### LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Conforme a la LDRS, la Comisión Intersecretarial tiene la obligación de proponer al ejecutivo federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (en adelante, PEC), que “comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina el bie-

nestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”. El PEC es, en ese sentido, el principal instrumento de planeación orientado al desarrollo rural sustentable. Pero por la propia complejidad de la norma que le da existencia, ese programa no sólo está destinado a cumplir objetivos vinculados a la producción rural, sino que sostiene también una visión integral del desarrollo rural basada en propósitos muy extensos.

La amplitud de esta visión se desprende, en buena medida, de las distintas capacidades que posee el gobierno federal para actuar en todos esos frentes, a través de sus propias estructuras administrativas. No obstante, esas capacidades son mucho más limitadas en los ámbitos de los gobiernos locales. De ahí que haya una clara diferencia entre los instrumentos empleados por el gobierno nacional para respaldar la política que se deriva de la LDRS y las posibilidades de acción de los estados y municipios en esa misma materia. Si el primero observa el desarrollo rural sustentable como el producto de la acción orquestada de los distintos actores que participan tanto en la Comisión Intersecretarial como en el Consejo Mexicano, los segundos son vistos como agentes de apoyo para multiplicar las oportunidades de cumplir los propósitos del programa en relación con las políticas y con los procedimientos específicamente diseñados para cada uno de los rubros que cubre. En este sentido, las tareas emprendidas por los gobiernos municipales, en particular, no pueden entenderse como acciones autónomas, desvinculadas del marco normativo en el que se plasma la política de desarrollo rural, sino como partes de una estrategia que rebasa tanto su ámbito de actuación formal como su propio territorio. Y de ahí la importancia que cobra la secuencia de procedimientos y rutinas establecidos por las distintas normas que concurren para hacer posible el cumplimiento de esta política.

Si bien la LDRS determina el marco normativo de origen, de su propio contenido se desprende el resto de los instrumentos reglamentarios que fijan, en conjunto, las distintas atribuciones y obligaciones a las que debe ceñirse la colaboración que se espera de las instancias municipales. Se trata de siete instrumentos complementarios (la propia LDRS, el PEC, las Reglas de Operación de Alianza Contigo, los convenios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural

sustentable, y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable), cuya correcta articulación determinaría, de cumplirse puntualmente, la calidad de la colaboración esperada de las instancias municipales. De ahí la importancia de este segundo nivel de análisis.

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

Está, en cambio, la denominada “ejecución federalizada”, la cual se apoya en una fórmula de asignación de recursos federales a las entidades federativas, con la que se constituye el fondo asignable a los proyectos presentados por la operación de estas organizaciones y consejos.<sup>11</sup> En esta segunda forma de operación de los recursos destinados a cumplir con la política de desarrollo rural sustentable es don-

---

<sup>11</sup> La “Fórmula de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza Contigo” se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. En ella se incluyen parámetros relativos a las asignaciones previas para los programas de desarrollo rural, agricultura y ganadería, así como un factor de corrección que premia la eficiencia y la participación de los estados en el conjunto de los programas autorizados. Entre los criterios empleados en el primer rubro de la fórmula, destacan la población en comunidades menores de 2 500 habitantes, el porcentaje que representa el número de unidades de producción rural por entidad, y el porcentaje que representa la población indígena de la entidad. En el segundo, se incluyen las hectáreas de riego sembradas dos años antes respecto del total nacional, las hectáreas sembradas de temporal para el mismo periodo, y el valor de la producción agrícola respecto del total nacional. En el tercer rubro, se tiene en cuenta el valor de la producción pecuaria registrada dos años antes (excepto animales en pie), respecto del total nacional y el inventario ganadero respecto del nacional. Por último, la corrección de los datos anteriores se realiza a través de la relación del presupuesto estatal convenido el año anterior respecto del presupuesto federal asignado, así como el avance en el ejercicio del presupuesto finalmente asignado.

de participan los gobiernos municipales. Para este caso, a partir de la promulgación de la LDRS, la Sagarpa modificó las Reglas de Operación del Programa Alianza Contigo y, en su componente denominado Programa de Desarrollo Rural (PDR), se incluyó la modalidad de ejecución municipalizada de recursos a tal grado que, para 2003, las Reglas de Operación exigieron ya la ejecución de por lo menos 35% de los recursos destinados al PDR mediante esta nueva modalidad.

La “ejecución federalizada” de Alianza Contigo implica que, para tener acceso al respaldo de los recursos federales finalmente asignados conforme a la fórmula empleada, los proyectos presentados no sólo deben cumplir puntualmente con la normatividad establecida por las reglas de operación de la política, sino también ser aceptados por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, que es el órgano auxiliar de carácter técnico de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable. En ellos convergen las distintas propuestas presentadas a través de la red vertical de operación de la política pública y de ellos parten, a su vez, las decisiones finales sobre el destino que tendrán los fondos finalmente autorizados. Cabe señalar que, pese a la existencia de la modalidad de “ejecución federalizada”, Alianza Contigo es un instrumento de la política sectorial del gobierno federal que forma parte de un conjunto de instrumentos que complementan la estrategia de desarrollo rural sustentable. A lo largo de este documento, el análisis se circunscribe al contexto del Programa Alianza Contigo en cuanto a su condición normativa y procedimental que impacta el ámbito municipal.

Como se muestra en el cuadro 1, en el segundo conjunto normativo —de ejecución federalizada— se menciona al gobierno municipal en 102 artículos, de los que se derivan 35 atribuciones y 33 obligaciones, además de seis responsabilidades que tendrían que ser asumidas por los municipios, vinculadas con los convenios suscritos entre los gobiernos de los estados y la federación. En términos funcionales, sin embargo, esas obligaciones y atribuciones pueden dividirse entre las 31 funciones que están directamente asociadas al cumplimiento del programa Alianza Contigo y que se desprenden de la LDRS, los estatutos de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable y los convenios de coordinación; y las 30 restantes que se refieren a los demás programas contemplados dentro de la estrategia general de desarrollo rural sustentable.

CUADRO 1. NORMAS DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL, APLICABLES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

| <i>Expresión normativa</i> | <i>Artículos</i> |
|----------------------------|------------------|
| Atribuciones directas      | 3                |
| Atribuciones indirectas    | 32               |
| Obligaciones directas      | 10               |
| Obligaciones indirectas    | 23               |
| Prohibiciones              |                  |
| Convenios                  | 6                |
| Otros                      | 28               |
| <b>Total</b>               | <b>102</b>       |

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

CUADRO 2. FUNCIONES ASIGNADAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

| <i>Funciones relacionadas con</i>   | <i>Núm. de funciones</i> |
|-------------------------------------|--------------------------|
| Los consejos de desarrollo rural    | 5                        |
| La participación de los productores | 4                        |
| La gestión de los programas         | 22                       |
| <b>Total</b>                        | <b>31</b>                |

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

Desde este mirador, hay cinco funciones que los gobiernos municipales deben desarrollar como parte de los distintos consejos de desarrollo rural sustentable, cuatro que se relacionan directamente con la tarea de promover y coadyuvar en la participación de los productores que actúan dentro de las fronteras municipales y 22 más vinculadas con la gestión de los programas que forman parte de esta política pública (véase el cuadro 2). En términos llanos, del análisis de ese conjunto de normas se desprende que los gobiernos municipales:

1. Deben colaborar en la estrategia de desarrollo rural sustentable como miembros activos de los distintos cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política establecida. Es decir, deben integrar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable para estar en condiciones de hacerse representar en el consejo distrital y en el órgano de gobierno del distrito de desarrollo rural que les corresponda.

2. Deben participar en la planeación del desarrollo rural sustentable a través del programa municipal correspondiente, el cual, a su vez, ha de derivarse de las deliberaciones propias del consejo municipal.
3. Deben establecerse mecanismos de colaboración y retroalimentación entre los consejos municipales, los distritales y el consejo estatal de desarrollo rural sustentable.
4. Deben promover de manera activa la participación de los productores del campo en la estrategia de desarrollo rural sustentable.
5. Deben articular los planteamientos, los apoyos y las solicitudes de los productores del municipio, asumiendo el liderazgo de la promoción como interlocutores válidos entre los productores y las instancias decisorias de la política.
6. Deben respaldar y contribuir a la organización de los productores del municipio, elaborando un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, y brindar a los productores el apoyo necesario para formar parte de ese padrón y de las deliberaciones colegiadas en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable.
7. Deben aportar recursos, en la medida de sus posibilidades, a fin de contribuir al cumplimiento de la política dentro de los convenios suscritos con los gobiernos de los estados.
8. Deben establecer procedimientos internos para verificar la documentación e información que se vincule con las solicitudes de apoyo presentadas por los productores del municipio e integrar expedientes para ser validados por los consejos municipales.
9. Deben establecer procedimientos de archivo y comunicación formal con las instancias establecidas por esta política en relación con los proyectos y las organizaciones y sujetos apoyados efectivamente por alguno de los programas contemplados en los convenios.
10. Deben seguir procedimientos rutinarios específicos para contribuir a la administración eficiente y transparente de los apoyos otorgados, conforme a las normas fijadas para la implementación de la política.

Según las distintas normas fijadas por los poderes federales, los gobiernos municipales que cumplan con ese decálogo funcional pueden participar de modo directo en la estrategia de desarrollo rural sustentable dentro de sus municipios. Es decir, pueden promover de modo activo las iniciativas de los sujetos y de los productores organizados en ese municipio, si: *a)* han logrado integrar el Consejo Municipal de desarrollo rural sustentable; *b)* cuentan con un plan y un programa de presupuesto validado también por el Consejo Municipal; *c)* cuentan con un área responsable del desarrollo rural sustentable en el municipio, cuyo titular haya sido avalado por el Consejo Municipal; *d)* cuentan con un mecanismo para identificar organizaciones de productores y para promover su participación en la estrategia de desarrollo rural, y *e)* se han establecido procedimientos puntuales para administrar y registrar las solicitudes de los ciudadanos que se atienden bajo la figura del Consejo Municipal.

En esos casos, los manuales de operación municipalizada del PDR elaborados por la Sagarpa determinan (como se muestra en el cuadro 3) que los municipios han de materializar esa participación activa en el cumplimiento de la política a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios. De éstos es necesario subrayar, desde luego, que su cumplimiento no sólo se vincula directamente con las responsabilidades que habrían de asumir los municipios en caso de decidir incorporarse de lleno como parte activa de la red de implementación de esta política, sino que, de hecho, ese conjunto de procedimientos representa la manera como podrían concretarse y verificarse en la práctica las distintas funciones antes señaladas. De ahí su relevancia para los propósitos de esta investigación.

**CUADRO 3. ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN SEGUIR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

| <i>Acciones y procedimientos identificados</i> |            |
|--|------------|
| Acciones únicas                                | 6          |
| Procedimientos decisorios                      | 30         |
| Procedimientos rutinarios                      | 71         |
| <b>Total</b>                                   | <b>107</b> |

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

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

1. Deben contribuir a la programación municipal del desarrollo rural sustentable a través de sus propios medios.
2. Deben participar en los comités de “sistema-producto” y en las distintas instancias abiertas para conocer su opinión y sus propuestas en relación con el desarrollo rural sustentable.
3. Deben promover y fomentar la organización de los productores, su asistencia técnica y su capacitación, para contribuir a la construcción de capital social en el campo mexicano.
4. Deben fomentar el uso de suelo más pertinente para el cuidado del medio ambiente, apoyar a los productores en zonas de reconversión y luchar contra la desertificación y degradación de los recursos naturales.
5. Deben participar en la integración del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
6. Deben elaborar un catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, para elevarlo a través del consejo municipal a las instancias superiores de decisión y, en el mismo sentido, deben colaborar en la estrategia general de educación cívica y promoción de la cultura de la legalidad.
7. Deben participar en la detección de necesidades de profilaxis en salud, en brigadas móviles para la atención de enfermedades endémicas o contra epidemias, y deben colaborar en las estrategias nacionales de protección civil.
8. Deben contribuir a fomentar las políticas de población en el medio rural, confirmando que éstas se lleven a cabo con respeto a la dignidad de las personas y de las familias.

9. Deben participar en la definición y seguimiento de programas orientados al bienestar social en zonas marginadas de la población rural.
10. Deben participar en los programas, sistemas y servicios derivados de la LDERS, mientras así se prevea en los convenios de colaboración respectivos.

No obstante su amplitud, el rasgo general de este segundo grupo de funciones está en su carácter volitivo. A diferencia de las que se vinculan directamente con el programa Alianza Contigo, que se traducen es una estrategia que busca fijar procedimientos puntuales a través de los cuales puede verificarse su cumplimiento, en el resto de las funciones en las que se menciona la participación de los municipios respecto de la estrategia para el desarrollo rural sustentable, no hay instrumentos de administración pública específicamente diseñados para producir incentivos que hagan posible una participación activa de los gobiernos municipales. En la práctica, el nivel de compromiso y la calidad de la participación en este otro conjunto se apoyan exclusivamente en los procesos de deliberación que se desarrollen dentro de los consejos municipales, así como en las posibilidades técnicas, presupuestarias y humanas de cada uno de los municipios en particular. De hecho, los verbos que se utilizan en la redacción de este segundo grupo de normas es elocuente de esa manera de interpretar la colaboración de los municipios: coadyuvar, fomentar, contribuir, apoyar, participar. En ningún caso se trata de obligaciones directamente asignadas a esa instancia, ni tampoco de la definición de instrumentos a través de los cuales se verifique una mayor cuota de responsabilidad con el cumplimiento de la política en ese ámbito. De ahí que la única posibilidad de investigar la contribución efectiva de los gobiernos municipales con el resto de la política sea a través de las tareas directamente emprendidas por los consejos municipales. Si en el primer caso existen procedimientos concretos y verificables diseñados desde la federación, que eventualmente habrían de convertirse en rutinas de gestión dentro de los gobiernos locales, en éste los procedimientos tendrían que derivarse de la propia decisión de las instancias municipales.

## CONCLUSIONES DEL MARCO NORMATIVO

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

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

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

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

#### ENTRE LAS NORMAS Y LAS RUTINAS: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN LOS MUNICIPIOS

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

Como ya se ha dicho, para tratar de responder a esta última pregunta se han utilizado dos instrumentos complementarios que han tratado de confrontar los procedimientos formales con las rutinas establecidas. Por una parte, tuvimos entrevistas a profundidad con funcionarios y productores de cinco municipios considerados como “ejemplares”, según los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable;<sup>12</sup> y por la otra, aplicamos una encuesta a los responsables del

---

<sup>12</sup> La selección de esos municipios se hizo a partir de una lista formulada por funcionarios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del gobierno federal, en consulta con los operadores de la

desarrollo rural en los municipios de Morelos y Zacatecas, entidades que fueron seleccionadas por sus condiciones rurales y por tener una conformación partidista diversificada.<sup>13</sup> Ambos instrumentos se construyeron a partir del supuesto metodológico de que, en efecto, los gobiernos municipales serían capaces de adoptar los nuevos procedimientos fijados por la normatividad federal y ajustarían sus rutinas de gestión para estar en condiciones de obtener el mayor beneficio posible de esa nueva política. Es decir, se procedió como si la política recién diseñada fuera una suerte de tipo ideal, en el sentido de Weber, a partir de la cual se encontrarían diferencias de grado en la manera como cada uno de los municipios estaría adoptando los nuevos procedimientos. Los resultados se describen en los dos incisos siguientes.

---

nueva política de desarrollo rural sustentable de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca (Sagarpa), en el marco de un proyecto de investigación sobre rutinas de gestión local desarrollado por los autores en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, del cual se desprende la mayor parte de la información plasmada en este documento.

<sup>13</sup> Como cualquier otro proceso de selección a partir de criterios establecidos, éste también tuvo una dosis de arbitrariedad. Lo usamos por dos razones: la primera fue que, en efecto, estimamos que la importancia relativa de la estrategia de desarrollo rural es mayor en la medida en la que aumenta la población económicamente activa dedicada a esas actividades y en la medida en la que existe un mayor número de municipios con características rurales predominantes. Con esos dos criterios, suponemos que la estrategia de desarrollo rural tendría que ser más importante. El tercer criterio, basado en la pluralidad política, corresponde a las hipótesis de esta investigación: asumimos que cuanto más diversa sea la representación partidaria entre los municipios de la entidad, menor será el peso de la "línea" política trazada por los gobiernos de los estados y mayor será la importancia relativa de las normas federales vigentes. Por último, una consideración práctica: la encuesta fue aplicada *in situ* entre los funcionarios de los municipios de ambas entidades y además en fechas muy próximas; es decir, la información no tuvo que resentir acontecimientos políticos, la evolución de la propia política ni cambios de percepción por el mero paso del tiempo. Con esa lógica combinada, no pretendemos que los resultados de esas dos entidades sean representativos de la situación que prevalece en todo el país. Pero no tenemos duda de que refleja con objetividad la manera como están reaccionando los municipios de esos dos estados frente a la política pública que interesa en este estudio.

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

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS

Se llevaron a cabo entrevistas en cinco municipios de igual número de entidades<sup>14</sup> con los principales actores relacionados con el desarrollo rural del municipio: el presidente municipal, el regidor responsable de los temas rurales; el funcionario municipal responsable del área de desarrollo rural, y productores que han participado en esa nueva política pública. Para ello, se diseñó un cuestionario que incluyó preguntas que partieron desde la visión general derivada de la propia norma, con el que se buscó identificar la importancia relativa del desarrollo rural dentro del municipio, hasta lo particular, en busca de los procedimientos específicos que efectivamente seguían los funcionarios para enfrentar la estrategia municipal de desarrollo rural.

Ese cuestionario fue aplicado de manera diferenciada en dos grupos; el primero integrado por el presidente municipal y el regidor, y el segundo integrado por funcionarios responsables de ejecutar actividades relacionadas con el desarrollo rural y por productores que habían participado en dichas actividades.

Por otra parte, con base en la información recabada en las entrevistas a profundidad, se diseñó una encuesta específica para observar las rutinas de gestión efectivamente seguidas por los gobiernos municipales, estructurada en tres partes: *a*) el primer bloque de preguntas permitió identificar las acciones genéricas que habían llevado a cabo los funcionarios municipales conforme a los lineamientos generales desprendidos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) para estar en condiciones de enfrentar la estrategia de desarrollo rural; *b*) el segundo bloque permitió identificar aspectos relativos a la manera como se están llevando a cabo las funciones que emanan de las normas reglamentarias incluidas en la política de desarrollo rural; esto es, de las funciones derivadas de los siete instrumentos normativos complementarios (el PEC, las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, los conve-

---

<sup>14</sup> Los municipios entrevistados fueron San Luis Acatlán (Guerrero), Zitácuaro (Michoacán), Aquismón (San Luis Potosí), Tlaquiltenango (Morelos) y Tezonapa (Veracruz). Los criterios para seleccionar a estos municipios fueron: *a*) que se encontraran clasificados por la Sagarpa como municipios que podían operar los recursos del programa Alianza Contigo de manera municipalizada; *b*) que no pertenecieran al mismo estado, y *c*) que sus presidentes municipales provinieran de partidos políticos diferentes. Esos criterios se utilizaron para determinar la selección definitiva a partir de la lista provista originalmente por los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable.

nios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural sustentable y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable). Por último, la tercera parte de la encuesta se diseñó para tratar de identificar las funciones específicas relacionadas con las guías de municipalización del Programa de Desarrollo Rural Alianza Contigo. Las preguntas relacionadas con esas funciones nos ofrecieron información acerca de lo que los funcionarios municipales están haciendo, realmente, a fin de enfrentar la estrategia de desarrollo rural en su municipio. Conviene insistir en que el diseño de la encuesta se basó en el análisis funcional de la normatividad a la que se encuentran sujetos los municipios. Y de ahí se desprendieron las preguntas puntuales sobre los procedimientos y las rutinas establecidas.

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

Es importante subrayar que en la aplicación de ambos instrumentos no fuimos en busca de una evaluación. De ahí que el punto de partida de la investigación de campo haya sido deliberadamente ingenuo: el propósito era que los propios gobiernos municipales nos mostraran, a través de los dos instrumentos empleados, la tensión existente entre las viejas rutinas y los nuevos procedimientos relacionados con la solicitud de apoyos económicos y la asignación de éstos en el contexto del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo. Por tal motivo, el diseño del cuestionario no alcanza a percibir aspectos sociales y de sustentabilidad que también son objeto de la LDRS. Los resultados obtenidos se presentan en la siguiente sección.

#### SOBRE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los dos instrumentos pueden interpretarse en dos niveles. Por un lado, las entrevistas generaron información *cualitativa* relevante que sirvió para capturar hechos, percepciones y actitudes que

se presentaron en los municipios en el momento de incorporar la nueva política pública. Por otro lado, la encuesta generó datos *cuantitativos*, que pueden ser leídos de manera agregada y que, a su vez, permiten identificar puntos críticos en la red de implementación. De ahí la complementariedad de ambos instrumentos. En esta sección partimos del modelo ideal construido a partir del análisis normativo como guía para la interpretación de los resultados. En ese sentido, y con el propósito de ordenar la presentación de nuestros hallazgos, nos basamos en las 10 funciones básicas que fueron identificadas en el capítulo anterior y, a partir de ellas, se establecieron cinco criterios de comparación para confrontar la norma con las rutinas de gestión municipal. La construcción de los criterios de comparación se describe en el cuadro 4.

A partir de cada uno de estos criterios, se confrontó la norma de la política de desarrollo rural sustentable con los procedimientos identificados en las entrevistas a profundidad y la encuesta sobre rutinas de gestión, como se muestra a continuación.

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

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

De la misma manera, *la entrevista* nos permitió apreciar que la colaboración entre consejos distritales y estatales se limitaba, en la mayoría de las ocasiones, a

CUADRO 4. CRITERIOS DE COMPARACIÓN VINCULADOS A LO ESTABLECIDO EN LA NORMA Y A LAS RUTINAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

| <i>Norma</i>   | <i>Criterio de comparación</i>  |
|--|---|
| Los gobiernos municipales deben participar como miembros activos de los cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política y, a su vez, establecer consejos municipales de desarrollo rural sustentable para estar en condiciones de sumarse a la red de implementación. | Establecer un cuerpo colegiado donde ciudadanos, autoridades municipales, estatales y federales interactúen en la estrategia de desarrollo rural.       |
| Se deben establecer mecanismos de colaboración y retroalimentación entre los consejos municipales, los distritales y el consejo estatal de desarrollo rural sustentable.   |   |
| Deben participar en la planeación del desarrollo rural sustentable, mediante la aprobación de un programa municipal específicamente diseñado para ese ámbito.  | Contar con un plan y un presupuesto que contemple la asignación de recursos exclusivos para enfrentar la estrategia de desarrollo rural.                |
| Deben aportar recursos municipales propios para contribuir a la política de desarrollo rural.  |   |
| Deben articular y gestionar las solicitudes de los productores del municipio, como interlocutores entre ellos y las instancias decisorias de los recursos asignados para cada proyecto.  | Asignar una instancia formal que se haga cargo de enfrentar la demanda administrativa que implica ejecutar la estrategia de desarrollo.                 |
| Deben promover la participación activa de los productores del municipio en la estrategia de desarrollo rural sustentable.  | Identificar a las organizaciones de productores y promover su participación en la estrategia de desarrollo rural.                                       |
| Deben participar en la elaboración del padrón de productores beneficiarios de los proyectos.   |   |
| Deben establecer procedimientos para verificar la documentación e información que se vincule con los proyectos apoyados e integrar expedientes.  | Establecer procedimientos específicos para el manejo de las solicitudes de los productores, con el uso intensivo de sistemas de información y archivos. |
| Deben establecer procedimientos de archivo y seguimiento de los proyectos apoyados para contribuir a la administración transparente de los recursos solicitados.   |   |
| Deben seguir procedimientos rutinarios específicos para contribuir a la administración eficiente y transparente de los apoyos otorgados.   |   |

participar en sesiones formales donde otras instancias de gobierno ofrecían información o impartían instrucciones acerca de las reglas de operación específicamente destinadas a ejercer determinados apoyos que no necesariamente estaban relacionados con la nueva política de desarrollo rural. Es decir, los entrevistados confirmaron que los gobiernos municipales eran considerados como agentes dentro de la red de implementación y no como entidades responsables de cumplir funciones y procedimientos propios. Por otro lado, los entrevistados señalaron que los productores preferían buscar apoyos en otras instancias de gobierno, sin la orientación ni el respaldo del municipio. También fue posible observar que la colaboración intergubernamental, más allá de lo que establece la norma, dependía de la voluntad y

actitud de los funcionarios involucrados. En algunos casos se identificó un trato más igualitario por parte de los funcionarios estatales y federales hacia los municipales, el cual permitía una colaboración mucho más productiva; pero en la mayoría se denunciaron actitudes de jerarquía y reclamo de obediencias, especialmente por parte de los funcionarios estatales, como causa directa de que los resultados de la implementación de la política fueran todavía muy limitados.

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

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

Así pues, se observa que, aunque el espíritu de la norma persigue incluir la participación directa de los productores en la estrategia de desarrollo rural, la implementación de la política ha traído resultados encontrados. Por un lado, observamos

municipios que trabajan de manera coordinada para aproximarse de manera exitosa al ideal operativo de la política, pero por el otro, se observa una adaptación de la normatividad a las viejas rutinas que consiste en simular la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable bajo la dirección de los funcionarios federales y estatales obligados a cumplir con la norma establecida.

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

La *entrevista* nos permitió observar que los municipios estaban invirtiendo recursos para sumarse a esta nueva política en función del efecto multiplicador que esos recursos traerían en favor de las iniciativas municipales. Vimos que el incentivo federal estaba produciendo los resultados deseados; pero también observamos que ese incremento estaba directamente vinculado al incentivo que lo producía: si la federación no transfiriera más recursos, los gobiernos municipales tampoco los aportarían. Asimismo, *la entrevista* reveló que la nueva normatividad no había modificado prácticamente la estrategia tradicional con la que se realizaba la planeación del desarrollo municipal. Los gobiernos entrevistados dijeron que el efecto más visible era que había aumentado el monto del presupuesto destinado a ese rubro, gracias al incremento de las transferencias federales provisto por esa política de desarrollo. En consecuencia, observamos que la búsqueda del incentivo económico era, a todas luces, el principal motivo de los gobiernos municipales para participar en la nueva estrategia. Pero no pudimos verificar que la norma ligada a la programación municipal se estuviera cumpliendo.

Con *la encuesta* confirmamos que, efectivamente, la razón principal por la que los gobiernos municipales han aportado recursos adicionales para el desarrollo rural está en el incentivo ofrecido por la nueva política federal. En ese sentido, 79% de los funcionarios declaró tener convenios con los demás ámbitos de gobierno para solventar los apoyos solicitados por los productores, los cuales no podría afrontar de otro modo. De hecho, esos mismos funcionarios declararon que 61% de los recursos finalmente asignados se decide fuera de las instancias municipales. No obstante, 64% de los municipios destinó una partida especial para el rubro de desarrollo rural que, en 72% de los casos, fue determinada mediante los criterios establecidos

por los propios ayuntamientos: 48% conforme a los diagnósticos sobre las necesidades identificadas en sus linderos municipales, y otro 48% como consecuencia de la negociación con otros ámbitos de gobierno.

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

En la misma dirección, observamos la vigencia de viejas prácticas clientelares por parte de la autoridad municipal para canalizar los recursos, pues a pesar de que a lo largo de toda la encuesta los funcionarios municipales expresaron que los productores tenían incidencia sobre la asignación de recursos, en 82% de los municipios encuestados era a través de un diagnóstico elaborado por las propias autoridades municipales como se determinaban las prioridades y las necesidades del municipio en esta materia. El matiz sí importa: los municipios formulan diagnósticos para asignar prioridades de atención organizacional, pero no programas estratégicos, y son las autoridades locales quienes, a partir de esos diagnósticos, fijan la prioridad que se asignará a cada proyecto. Por último, *la encuesta* mostró que en cuatro de cada diez casos, no existe personal que realice gestiones con funcionarios de otros niveles de gobierno. Es decir, que la nueva política no había modificado las formas tradicionales de relación de los gobiernos municipales con otros niveles de gobierno ni con los productores. Por el contrario, los nuevos procedimientos formales se habían adaptado a las viejas rutinas en ambos sentidos.

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

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

En relación con los recursos materiales y humanos necesarios para implementar la política de desarrollo rural, 93% de los municipios había reasignado funcionarios municipales para atender la nueva política de desarrollo rural, pero 86% de ellos aseguró que cuando aparece un nuevo programa federal que incluye el gobierno municipal, las cargas de trabajo de los funcionarios responsables se veían seriamente incrementadas. Sin embargo, sólo 28% de los municipios encuestados había contratado personal adicional para hacer frente a las nuevas responsabilidades que el nuevo programa implicaba. En cambio, 68% de los municipios no contrató nuevo personal. Como consecuencia de ese proceso de adaptación, en 51% de los

casos, los temas vinculados al desarrollo rural eran atendidos por una instancia que no estaba destinada exclusivamente a atender temas de desarrollo rural. No está de más agregar que 46% de los funcionarios afirmó que el presupuesto asignado para enfrentar los temas vinculados con la nueva política pública era insuficiente.

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, *la encuesta* nos permitió observar que 98% de los funcionarios municipales dice tener en cuenta la opinión de los productores de la región para diseñar su propia estrategia de desarrollo rural y 95% afirmó que en esa estrategia se contemplaba la posibilidad de organizar a los productores del municipio; 86% dijo que los productores tenían, de hecho, capacidad para participar en la toma de decisiones en la materia y 84% afirmó que los apoyos otorgados eran acordados inva-

riablemente entre autoridades y productores. Sin embargo, 34% declaró que no existía un procedimiento establecido para determinar los montos asignables a cada proyecto, mientras que 26% dijo que tampoco existía un procedimiento rutinario para liberar recursos a los solicitantes.

Los datos anteriores reflejan, en primer lugar, que no existe la costumbre de llevar un registro formal y actualizado de los productores de la región ni recursos para ello y, en segundo lugar, que no se cuenta con los mecanismos adecuados para llevar dicho registro. Finalmente, respecto a la participación de los productores, los municipios nos dicen que la nueva política pública no ha influido en los métodos tradicionales empleados por sus gobiernos para promover la participación de ciudadanos o productores en el desarrollo rural. En el mejor de los casos, eran los propios funcionarios quienes dirigían esas relaciones a partir de los recursos disponibles.

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

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

En *la encuesta* declararon que, pese a la nueva política, existían procedimientos para procesar las solicitudes de los productores y 89% de los funcionarios afirmaron que existían procedimientos administrativos verificables que, en 91% de los casos, se hacían mediante la presentación de documentos. Sin embargo, sólo 73% de los encuestados confirmó la existencia de procedimientos específicamente vinculados con la atención y el manejo de las solicitudes asociadas a la nueva política pública, mientras que esa cifra disminuyó a 64% al preguntar si esos procedimientos podían considerarse como parte de los trabajos rutinarios del municipio. Se trata, pues, de información ambigua: los responsables de la política de desarrollo rural en los municipios

encuestados admitieron que la gestión se seguía realizando de la misma manera que antes del inicio de la nueva política de desarrollo rural, pero mediante la adaptación de los viejos procedimientos a las nuevas reglas del juego.

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

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

#### CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este documento, hemos intentado plasmar el contraste que hay entre el diseño de una red de implementación, ambiciosa y compleja, y la manera como realmente se lleva a cabo en el terreno de las agencias que deben participar en ella.

Nuestra hipótesis ha sido que las políticas públicas que implican procedimientos complejos no son adoptadas por las agencias que las deben cumplir, sino que en realidad son *adaptadas* a las rutinas ya establecidas. Con ese hilo conductor, hemos tomado la nueva política derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su modalidad municipalizada, para buscar información sobre un caso donde esté teniendo lugar ese proceso de ajuste mutuo entre nuevos procedimientos y viejas rutinas. No hemos tratado de hacer una evaluación de los alcances de esa política ni tampoco hemos hecho inferencias sobre los costos de las desviaciones que ese proceso acarrea para los resultados de la nueva política diseñada. Nos hemos ceñido estrictamente a la pregunta que nos hicimos. Sobre esa base, hemos encontrado conclusiones que nos parecen relevantes respecto a la importancia de las rutinas en el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas y, en un sentido más amplio, acerca del papel que desempeñan las instituciones en el proceso de arranque de una nueva política pública. En este apartado nos referimos a las conclusiones que consideramos más pertinentes.

En primer lugar, como se confirmó tanto en las entrevistas a profundidad como en las encuestas realizadas en el marco de esta investigación, los municipios realmente están encontrando dificultades para cumplir con los procedimientos establecidos en la nueva política federal de desarrollo rural sustentable. Lo que está ocurriendo, en la mayoría de los casos, es un proceso de adaptación de la política a sus propias rutinas organizacionales. Sólo en los municipios donde ya había funcionarios familiarizados e incluso comprometidos con los propósitos de la nueva política de desarrollo rural sustentable, se habían logrado avances mayores, gracias al liderazgo que esos funcionarios ejercían dentro de su organización.

No obstante, ante la complejidad de los procedimientos fijados por las normas establecidas, observamos que en la práctica los funcionarios municipales suelen realizar una suerte de ejercicio de “traducción” de las prioridades formales, para acoplarse a ellas a partir de lo que efectivamente pueden y saben hacer. En términos llanos, observamos que existe una clara tendencia a la simplificación de esas normas a partir de un esfuerzo de adaptación. En ese sentido, los funcionarios municipales que participan en la nueva política diseñada han intentado concentrar su atención organizacional en cinco funciones: a) promover la política de desarrollo

rural entre los productores del municipio; *b*) organizar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable; *c*) auspiciar que se presenten proyectos viables ante ese consejo de desarrollo rural sustentable; *d*) aportar recursos para contribuir al financiamiento de esos proyectos, y *e*) establecer una oficina municipal, vinculada con los funcionarios federales, a fin de tratar de seguir la normatividad establecida. Pero también observamos que ninguna de esas funciones agregadas se cumple exactamente como lo determinan los procedimientos formales. Hemos documentado que, en todas ellas, existen desviaciones y ajustes que, en realidad, son producto de las rutinas ya establecidas por los gobiernos municipales.

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

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

No deja de llamar la atención que, de hecho, esos puntos constituyen, al mismo tiempo, la mejor contribución de los municipios a la nueva política diseñada y el producto de sus propias rutinas. Sin embargo, en el momento del arranque de esa política, las prácticas efectivamente realizadas en ese sentido surgen como desviaciones que deben ser corregidas. Si se tuvieran en cuenta las rutinas de gestión local, los pormenores de esos cinco puntos podrían ser adaptados a la manera como cada municipio realiza, de hecho, sus tareas cotidianas, a fin de descargar algunas de las complejidades normativas que actualmente contradicen su éxito relativo. Por su parte, los resultados podrían cifrarse en: *a)* el número de organizaciones y productores vinculados por el municipio; *b)* el número de proyectos realmente presentados conforme a la norma establecida por la política, y *c)* los informes de seguimiento derivados de los proyectos realmente aprobados. En suma: cinco puntos críticos y tres resultados que podrían facilitar su puesta en marcha a escala nacional, aprovechando la fuerza de las rutinas.

Por otra parte, observamos que los incentivos que se identifican con la puesta en marcha de esa política son de dos órdenes: los económicos, en la medida en la que los municipios aprecian que sus posibilidades de acción pueden incrementarse gracias a los recursos aportados por la federación; y los de participación social, en cuanto a que esa política les permite ensanchar sus relaciones con los productores del municipio y mejorar su capacidad de respuesta frente a los problemas locales. El primer incentivo depende de la federación, pero el segundo puede ser un motivo más para implantar la

política como un compromiso propio de los municipios. Eso depende, sin embargo, de la libertad de gestión que la federación les otorgue: si se optara por la selección de puntos críticos y resultados mensurables, sin violentar las rutinas, los municipios quizás podrían potenciar en favor de esos resultados lo que de hecho saben hacer.

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

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

inadvertida, en el caso de una nueva política pública importan más. Como bien resume el conocido refrán: si no puedes con tu enemigo, únete a él! 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, Graham T. (1988), *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Arellano, David (2003), “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional”, en David Arellano y otros, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Arellano, David y otros (2003), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Bardach, Eugene (1975), *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- (1998), *Los ocho pasos para el análisis de una política. Un manual para la práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1986), “The Economic Approach to Human Behaviour”, en J. Elster (comp.), *Rational Choice*, Oxford, Basil Blackwell.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Cabrero, Enrique (2003), “La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Coase, Ronald H. (1937), “The Nature of Firm”, *Económica*, núm. 4, pp. 386-405. [Traducción al español en R. H. Coase (1994), *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial.]
- (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, Chicago, Universidad de Chicago, 3 de octubre.

- Cook, K. y M. Levi (comps.) (1990), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Crozier, Michel (1980), *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. (1991), "Interest Agency in Institutional Theory", en L. Zucker, *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1999), "Introducción", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Estados Unidos Mexicanos (2005), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005*.
- (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.
- García Pelayo, Manuel (1985), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Gomà, Ricard y Joan Subirats (comps.) (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Gutiérrez González, Juan Marcos (2000), "Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999", en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, Memorias del Seminario en el CIDE, 1999*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Hill, Michael (comp.) (1993), *The Policy Process. A Reader*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, Hants.
- Kingdon, John (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Allison Wesley Longman.
- Lasswell, Harold D. (2000a), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar *La hechura de las políticas públicas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

- Lindblom, Charles E. (2000a), “La ciencia de *salir del paso*”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b), “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, México, 3a. ed., Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J.G. y J.G. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (1995), *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE.
- (2000), “De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- (2005), *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre los gobiernos municipales de México)*, Documento de Trabajo, México, CIDE.
- Milbrath, Lester W. (1965), *Political Participation. How and Why do People Get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne (1996), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar.
- Payne, J., J. Bettman y E. Johnson (1993), *The Adaptive Decision Maker*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy (1998), *Institutional Theory. The New Institutionalism in Political Science*, Londres, Cassel.
- Peters, B. Guy y F.K.M. van Nispen (eds.) (1999), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration (New Horizons in Public Policy)*, Aldershot, Edward Elgar.
- Popper, Karl (1992), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rendón, Teresita (2003a), *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, México, INAFED/Cámara de Diputados.
- (2003b), *Guía básica del marco jurídico municipal*, México, INAFED/Cámara de Diputados.
- Romero, Jorge Javier (1999), “Estudio introductorio”, en Walter Powell y Paul DiMaggio (eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE/CNCPYAP.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2003), *Alianza para el campo: Reglas de operación 2003*, México, Sagarpa.
- (2004a), *Alianza para el campo: Reglas de operación 2004*, México, Sagarpa.
- (2004b), *Guías de operación de la modalidad municipalizada de Alianza Contigo 2004*, México, Sagarpa.
- Simon, Herbert (1976), *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press.
- (1997), *Administrative Behavior*, 4a ed., Nueva York, Free Press.
- Subirats, Joan y Quim Brugué (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (1996), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Williamson, Oliver (1975), *Market and Hierarchies*, Nueva York, The Free Press.
- Wimer, David L. y Adan R. Vining (1992), *Policy Analysis Concepts and Practice*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice.