

---

# ■ El papel del Estado, la región y los actores en el proceso de política pública: el caso de los Consejos de Desarrollo Rural de la región Sierra Occidental de Jalisco

*Germán Arias Uribe  
Marco Antonio Berger García<sup>1</sup>*

## Resumen

Los procesos de diseño de políticas públicas “de abajo hacia arriba” son cada vez más recurrentes en las políticas públicas en México. Sin embargo, para el caso del sector rural de Jalisco, particularmente en la región Sierra Occidental, no existen antecedentes significativos. En este estudio se hace una justificación sobre la utilidad de este tipo de enfoques y su pertinencia actual. Posteriormente se desarrolla una propuesta metodológica y la justificación de la evaluación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en la región Sierra Occidental del estado de Jalisco como estudio de caso representativo de este tipo de políticas. Se analizan los resultados obtenidos y se concluye que sólo algunos municipios de la región se encontrarían preparados para tomar decisiones de política de desarrollo rural en el corto plazo, en sustitución del orden estatal de gobierno.

*Palabras clave:* Consejo de Desarrollo Rural, desarrollo rural, gobernanza, procesos de abajo hacia arriba, instituciones, descentralización, desarrollo rural, organizaciones.

---

1. Profesores investigadores de la Universidad de Guadalajara, México. Cualquier comentario relacionado con este trabajo se recibirá en: maberger76@yahoo.com.

## **Abstract**

The processes of designing public policies “bottom-up” are increasingly recurrent public policy in Mexico. However, in the case of the rural sector of Jalisco, particularly in the Western Sierra Region, there is no significant background. This study provides a justification on the usefulness of this type of approach and its relevance today. Subsequently develops the proposed methodology and rationale for the evaluation of the Sustainable Rural Development Councils in the Western Sierra Region of Jalisco as a representative case study of such policies. We analyzed the results and concluded that only a few municipalities in the region would be prepared to make decisions for rural development policy in the short term, replacing the order of state government.

*Key words:* Rural Development Council, Rural Development, Governance, Bottom-up processes, Institutions, Decentralization, Rural Development Organizations

## **Introducción**

El aumento de la participación y de las expresiones sociales son particularidades que caracterizan a los regímenes democráticos. Sin apertura no hay aceptación de la divergencia ni de la diferencia. Las particularidades sociales se expresan a través del interés fragmentado de los grupos sociales o individuos con respecto a los temas que son objeto de su atención.

Es precisamente esta diversidad de opiniones la que suele estar presente en el diseño y elaboración de las políticas públicas, lo cual lleva a todo analista a pensar en entramados institucionales multi-representativos.

El proceso de inclusión de diversas opciones pasa ante todo por la concertación estratégica, o bien, como lo señala Lahera (2004), “por un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos”.

En los últimos años ha sido necesario repensar la forma en que se diseñan las políticas públicas, particularmente cuando éstas involucran actores diversos o intereses contrapuestos que difícilmente logran concatenarse en acuerdos únicos, sino que más bien son el resultado de la suma de opiniones diversas que emergen de la sociedad en su conjunto. Tal capacidad de manifestar

la diferencia de opiniones difícilmente tiene lugar en esquemas centralizados o jerárquicos.

Recientemente han proliferado un mayor número de iniciativas que promueven la participación de la sociedad civil, principalmente de los actores relevantes para un sector —en este caso, rural—, para coadyuvar en la orientación y focalización de políticas públicas cada vez más específicas en el ámbito agropecuario.

Aunque las metodologías y niveles de análisis son de distinta índole, con la consulta y participación social se pretende fomentar las redes de apoyo, el espíritu de iniciativa y el cultivo del capital social como medios para renovar económicamente las comunidades de renta baja, pero también para que simultáneamente se logren intensificar los ritmos de crecimiento y los procesos de planeación a nivel regional.<sup>2</sup>

Aunque las redes son un aspecto fundamental, no sustituyen sino que complementan la acción de los gobiernos para incrementar la competitividad sistémica de los territorios (i.e. las condiciones que éstos les ofrecen a las empresas que se asientan en ellos), la cual está determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. Bajo este escenario el objetivo es crear territorios eficientes que favorezcan empresas eficientes que retribuyen a la sociedad por la vía de mayores rentas sociales.<sup>3</sup>

Dadas las transformaciones que la dirección de la sociedad ha experimentado recientemente en términos como la interdependencia económica e informativa para resolver sus problemas y satisfacer de manera más eficiente sus aspiraciones, emerge y se consolida el concepto de gobernanza, entendido como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —los fundamentales y los coyunturales—, así como las formas de coordinarse para realizarlos, con sentido y capacidad de dirección.<sup>4</sup>

La evidencia internacional respecto a políticas exitosas en países emergentes (particularmente en el sector agropecuario) señalan que existe una correlación positiva entre la participación de la sociedad civil a partir de procesos “de abajo hacia arriba” y los resultados positivos en términos de aspectos como la superación de pobreza rural y el logro de objetivos de productividad y desarrollo agropecuario de alcance local y regional.<sup>5</sup>

---

2. Giddens, Anthony (1998), *The Third Way*. Cambridge, Policy Press.

3. Instituto Inter-Americano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2005) Políticas para la prosperidad rural. Resumen ejecutivo. Documento para discusión. San José, Costa Rica.

4. Aguilar, Luis F. (2005), *El concepto de gobernanza*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

5. De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth (2004) “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”, po-

De manera complementaria, en nuestro contexto nacional también existe suficiente evidencia a nivel local donde se ejemplifica cómo la inclusión social o el fomento de la participación de nuevos grupos en las políticas municipales, intermunicipales y regionales han logrado tener efectos positivos e innovadores sobre el proceso de toma de decisiones y sobre los resultados finales de las políticas locales.<sup>6</sup>

Uno de los objetivos de promover este tipo de diagnósticos es ir más allá de los grupos de interés, con la posibilidad de identificar ampliamente las inquietudes compartidas por diferentes grupos, lo cual permite centrarse en temas más amplios, tales como el desarrollo agropecuario y económico.<sup>7</sup>

Lo anterior refuerza la idea de que las políticas requieren, para su diseño e instrumentación, un contexto y soporte institucional basados en acuerdos pactados. En este sentido, es necesario impulsar la capacidad gubernamental que fomente acuerdos estables que garanticen una relación directa con el grado de participación pluralista, la adecuación de las políticas y la eficacia en la administración. Estos acuerdos constantemente están sometidos a prueba al ser generadores de resultados que inciden en los distintos protagonistas. Tal ejercicio de aceptación es necesario ya que forma parte de los principios sobre los que se asienta, afianza y legitima la democracia.

Ciertamente, la gobernanza implica el conjunto de relaciones que se establecen entre la sociedad y su instancia o conjunto de instancias gubernamentales, con el elemento esencial de que dichas relaciones son mutables a lo largo del tiempo, de acuerdo con las condiciones de la sociedad. De ahí la importancia de generar canales de comunicación que puedan ser continuos, evaluables y sometidos a procesos de retroalimentación y tener así, mayores probabilidades de éxito en la implementación de políticas públicas.<sup>8</sup>

Estas reflexiones resultan útiles para comprender la discusión teórica sobre la gobernanza y las organizaciones de la sociedad civil, dado que nuestro tema de estudio, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, es una organización en la que interactúan la sociedad y las autoridades en la gestión de su desarrollo. Tomaremos algunas ideas de estos planteamientos teóricos para construir nuestros criterios de definición y proceder de esta manera a la comparación y análisis. Sobre tal premisa podemos afirmar que existen tres

---

nencia presentada en el IV Foro Temático Regional “Cosechando oportunidades: desarrollo rural en el siglo XXI”, San José, Costa Rica, octubre.

6. Cabrero, Enrique (2004), *Una propuesta metodológica para la innovación gubernamental*. Centro de Investigación y Docencia Económica.

7. De Janvry, op. cit.

8. Aguilar Villanueva, op. cit.

elementos definitorios en el fenómeno organizacional que nos resultan útiles en nuestro trabajo de investigación. El primero de ellos es que el fundamento de la acción organizativa tiene su origen en la búsqueda de un fin común para los asociados. En palabras de Harmon y Mayer:

Según el grado de eficiencia, las organizaciones modernas se ajustan a un precepto normativo, a saber, el de la racionalidad instrumental. La actividad organizacional puede considerarse racional sólo hasta el grado en que cumple con metas predefinidas. Entonces, la acción (organizacional) aparece como un medio o instrumento para lograr fines.<sup>9</sup>

Segundo: “La organización es el resultado de un proceso que implica cambios para ordenar y regular las actividades y promover la cooperación entre individuos que incluso pueden llegar a sacrificar ganancias inmediatas y particulares a cambio de un mayor beneficio común”.<sup>10</sup>

Tercero: Las organizaciones son concebidas como entidades para alcanzar objetivos que se encuentran enclavados dentro de la estructura institucional —como lo establece el nuevo institucionalismo económico en el que nuestro trabajo se inscribe—, cuyo desempeño dependerá del tipo de incentivos institucionales existentes en esa estructura. Las instituciones determinan las oportunidades que hay en una sociedad, las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades.<sup>11</sup>

A partir de estos tres elementos de definición, podemos concluir que organismos como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son una organización pública, compuesta por un grupo de individuos que concurren para lograr un fin determinado (la gestión del desarrollo desde su perspectiva local) mediante reglas para promover la coordinación entre ellos, y que se encuentran ubicados dentro de una estructura institucional que les ofrece incentivos, cuyo aprovechamiento determinará su desempeño.

- 
9. Harmon, Michael y Mayer Richard (1999) “El contexto decisorio de la administración pública”, op. cit., p. 43.
  10. Ostrom, Elinor (2000) “Interdependencia, acción Independiente y acción colectiva”, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE, UNAM y CRIM, pp. 77-79.
  11. North, Douglas (1993).

*Desarrollo de una propuesta de modelo para analizar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, a partir de pautas de comparación*

El siguiente paso metodológico propuesto consiste en operacionalizar dos variables conceptuales para determinar las pautas de comparación (llamados también criterios de definición) que nos permitan determinar la capacidad de gestión de cada Consejo de Desarrollo Rural en proceso de comparación.

*Interacción cooperativa*

De acuerdo con el documento de trabajo denominado “Diseñando e implementando políticas de desarrollo rural” (11 de abril de 2005) para desarrollar la temática del Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Regional en México y Países de la OCDE, celebrado en Oaxaca, México, y a los estudios de caso de Constanza Parra y Cecilia Dooner (2000), se establecen nueve criterios básicos de definición para evaluar el desempeño de los procesos de gestión en organismos locales. Dichos criterios son los siguientes:

1. Institucionalización formal del proceso. Relacionado con la autonomización del proceso y su creciente formalización para superar las eventualidades y los cambios en los liderazgos.
2. El intercambio de conocimientos. Como un mecanismo de cooperación y aprendizaje colectivo, que permite la socialización de la visión del desarrollo.
3. Un alto nivel de participación. Como la fórmula para que el organismo adquiera legitimación mediante la representatividad de los participantes y la capacidad de convocatoria.
4. Monitoreo y evaluación del desempeño de cada participante. Un mecanismo de control para conocer las aportaciones de los participantes.
5. Mecanismos de recompensa y sanción. Como consecuencia del anterior, se refiere a la provisión de incentivos o castigos a la participación.
6. Fuerte voluntad política. De los actores con mayor influencia dentro de los procesos de decisión y con mayores recursos de acción.
7. Participación de actores. Sobre todo de los privados y la intervención imprescindible del sector público, para controlar los procesos de la política y como representante de la alianza de intereses y objetivos del colectivo.
8. Capacidad comunicativa, de divulgación y de convocatoria. Para lograr socializar la política a los representantes civiles, divulgar los logros y crear sinergia en los objetivos.

9. Neutralidad partidaria. Que permita mantener los procesos de gestión ajenos a los intereses partidarios. Esto se consigue con una actitud de alianza y la incorporación de actores de las diferentes corrientes y partidos políticos existentes; así como la neutralización de liderazgos contrarios a la cooperación.

Se pretende analizar estos nueve criterios de definición a partir de la estructuración de varias unidades de análisis que, de acuerdo con el caso de estudio, pueden representar una fuente de datos eficiente para nuestros fines. Las unidades de análisis que se proponen se relacionan con cada criterio de definición (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Criterios de definición de la interacción cooperativa

	<i>Criterios de definición</i>	<i>Unidades de análisis</i>
<i>A. Interacción cooperativa.</i>	1. Institucionalización formal del proceso.	Formalidades del proceso
		Periodicidad e itinerancia de las reuniones
	2. El intercambio de conocimientos.	Intercambio de conocimientos, aprendizaje y capacitación
	3. Un alto nivel de participación.	Composición del Consejo = número de asistentes regulares/ número de consejeros
	4. Monitoreo y evaluación del desempeño de cada participante.	Mecanismos de recompensa o sanción
	5. Mecanismos de recompensa y sanción.	
	6. Fuerte voluntad política.	Asiste el presidente municipal
		Cuentan con un área administrativa municipal de desarrollo rural
		Presupuesto municipal al desarrollo rural
Participan en la priorización del r. XXXIII		
Apoyo económico municipal		
Resistencias municipales al Consejo		
7. Participación de actores, sobre todo de los privados, y necesaria presencia del sector público.	Representantes productores	
	Funcionarios municipales integrados	
8. Capacidad comunicativa, de divulgación y de convocatoria.	Mecanismos de divulgación	
9. Neutralidad partidaria.	Neutralidad-politicidad y liderazgo en el Consejo	

Fuente: Elaboración propia.

*Claridad en sus fines*

La segunda variable conceptual puede ser descrita por antonomasia. Se refiere al concepto vinculado con la dimensión organizacional. Esto es, el sesgo relativista del desarrollo rural que se encuentra en función del esfuerzo de definición sobre los procesos de progreso colectivo que en ejercicio de su libertad se realizan para mejorar la condición de vida de los individuos que integran la localidad. Proposición complementaria con la idea instrumentalista-organizacional de que para que exista una organización, debe existir un proyecto común derivado de los objetivos que pretenden alcanzarse y que da sentido de unidad al organismo. A partir de la deducción simple de esta variable y producto de hallazgos encontrados también en las propuestas que sustentan la operacionalización de la variable conceptual anterior, proponemos para ésta los siguientes criterios de definición:

1. Un proceso de planeación democrática en el que se definan los objetivos del desarrollo rural. Como la definición de los procesos de progreso colectivo que en ejercicio de su libertad realiza la comunidad para mejorar la condición de vida de los individuos que la integran.
2. Una visión integral y no sólo sectorial. Referente al mejoramiento de la calidad de vida de la población que integra la comunidad, a través de la formación de capacidades que están necesariamente ligadas a la alimentación, la salud y la educación; y éstas a su vez a la vivienda, infraestructura, ingreso, medio ambiente, esparcimiento, etcétera.
3. Visión de largo alcance. Para permitir la formación de un proceso sostenido, capaz de trascender administraciones públicas.
4. La aplicación creativa de procesos de innovación y aprendizaje, mediante procesos de evaluación y actualización de objetivos. A partir de la idea del desarrollo como un proceso permanente sujeto a errores modificables mediante la acción colectiva.

Estos cuatro criterios de definición, muestran en términos muy generales los supuestos asumidos desde el principio de nuestro trabajo en cuanto a la mística del desarrollo rural pero aplicables a cada caso particular desde la perspectiva de su libertad, hecho que además nos permite la comparación de acuerdo a las unidades de análisis que se describen en la siguiente estructura.



Cuadro 2. Criterios de definición de la claridad de fines

<i>B. Claridad en sus fines</i>	<i>Criterios de definición</i>	<i>Unidades de análisis</i>
	1. Un proceso de planeación democrática en el que se definan los objetivos del desarrollo rural.	Tipo de planeación
	2. Una visión integral y no sólo sectorial.	Integralidad de la planeación
	3. Visión de largo alcance.	Visión de la planeación
	4. La aplicación creativa de procesos de innovación y aprendizaje, mediante procesos de evaluación y actualización de objetivos.	Actualización del plan

Fuente: Elaboración propia.

### *Recolección de datos*

Una vez reconocidos los parámetros de comparación y sus respectivas unidades de análisis, es el momento de recolectar los datos que nos permitan determinar el cumplimiento de los también llamados criterios de definición, mediante entrevistas con los expertos del desarrollo rural en cada uno de los municipios de la muestra seleccionada; en su caso, los directores municipales o encargados de darle seguimiento al Consejo Municipal<sup>12</sup> o con funciones directivas dentro del mismo, mediante la aplicación de entrevistas abiertas, formuladas a partir de cuestiones que se relacionan directamente con cada una de las unidades de análisis.

Para la selección de nuestra muestra hemos considerado la existencia de una regionalización administrativa del estado de Jalisco, que divide la jurisdicción estatal en doce regiones,<sup>13</sup> en función del grado de integración y homogeneidad, a efecto de particularizar la política pública de acuerdo con la problemática regional, dada la afinidad de los municipios integrantes de cada zona.

A partir de este supuesto, hemos considerado tres criterios para seleccionar una región que sirva como referente al funcionamiento de los consejos. Estos criterios son: 1. Ruralidad, es decir, el predominio de localidades menores a 2,500 habitantes (en concordancia con nuestro supuesto original de rurali-

12. Las reglas de operación de Alianza para el Campo 2003 señalan (p. 70): “es la existencia de una partida del gasto destinada a pagar técnicos dentro del Profemor, con el objeto de apoyar la organización y el funcionamiento de los Consejos Municipales”. Versión electrónica: “Evaluación Nacional Alianza Contigo 2003” p. 27. [http://www.evalalianza.org.mx/Eval2003/Resultados2003/pdf/Informes\\_Nacionales/NAL\\_DR.pdf](http://www.evalalianza.org.mx/Eval2003/Resultados2003/pdf/Informes_Nacionales/NAL_DR.pdf). Fecha de consulta: 25 de abril de 2006.

13. Aprobada mediante acuerdo del gobernador del estado, quien tiene atribuciones para dirigir el sistema estatal de planeación de conformidad con el artículo 50 de la Constitución local, publicado el 3 de agosto de 1998.

dad) y que además se encuentren ajenas a la influencia de centros urbanos importantes; 2. Marginación, a efecto de analizar el desempeño de los Consejos Municipales en un ambiente donde existen importantes rezagos en materia de calidad de vida y por lo tanto, requieren una mayor capacidad de gestión; y 3. Abundancia de recursos naturales, que además de ser una de las particularidades de la ruralidad, requiere una mayor capacidad de cooperación entre los productores y una visión del desarrollo más integralista.

Basándonos en estos criterios hemos seleccionado como casos de comparación los ocho municipios que integran la región denominada Sierra Occidental: Atenguillo, Ayutla, Cuautla, Guachinango, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste y Talpa de Allende. Pueden o no ser representativos del resto de los municipios de Jalisco, pero sí son una fuente apropiada de información por su elevada propensión a la ruralidad, a la marginación social de las poblaciones que los integran y por la gran cantidad de recursos naturales que poseen. Aunque existan otras regiones que presentan características muy interesantes para su análisis.

En cuanto a ruralidad, el Plan Regional de Desarrollo<sup>14</sup> dice que 54% de la población habita en localidades menores a los 2,500 habitantes; 64% en poblaciones de menos de 5,000 habitantes, y de sus ocho municipios sólo tres tienen más de 10,000 habitantes (Ayutla, Mascota y Talpa) pero ninguno llega a los 14,000 por lo que en la región no existe algún centro urbano importante. En cuanto al problema de la marginación y la pobreza; de sus ocho municipios, cuatro tienen grado medio de marginación, uno, alto grado.<sup>15</sup> En lo tocante a los recursos naturales, “la región se caracteriza por tener una cantidad muy importante de recursos naturales, en ella se encuentran extensiones grandes de bosque, yacimientos mineros y agua”.<sup>16</sup>

Una vez concebida la metodología para obtener los datos requeridos e identificada nuestra muestra de estudio, resulta necesario pasar a la obtención de datos que nos permitan corroborar o no la veracidad de nuestra hipótesis.

---

14. Formulado por Coplade, actualizado en 2003. Versión electrónica: <https://coplade.jalisco.gob.mx/files/dtm/PDR10sierraoccidental.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2006.

15. Consejo Nacional de Población (2000) “Cuadro B.14. Jalisco: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio”. Versión electrónica: [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005b.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005b.pdf). Fecha de consulta: 18 de abril de 2006.

16. Plan Regional del Desarrollo Región Sierra Occidental, op. cit., p. 29.

## Resultados del proceso de investigación

### *Interacción cooperativa*

El primer criterio de definición que consideramos para comparar la interacción cooperativa fue la institucionalización formal del proceso; comparamos las formalidades que utilizan para celebrar sus sesiones y la periodicidad e itinerancia de las reuniones. De los resultados destaca que ningún municipio cuenta con un reglamento debidamente aprobado que norme su vida interna; sobresale en la mayoría de los casos sólo la emisión de una convocatoria generalmente pública, la elaboración de actas, acuerdos tomados por mayoría y la calendarización de las reuniones, con excepción de este último procedimiento en dos municipios (Atenguillo y San Sebastián); el caso de Mascota es notorio: han establecido dos calidades de consejeros, algunos con derecho a voz y voto y otros sólo con derecho a voz. Las reuniones de consejo se realizan por lo menos una vez al mes y son itinerantes en todos los municipios salvo Atenguillo, Ayutla y Cuautla.

En todos los Consejos Municipales ha habido reuniones de capacitación, en la mayoría de los casos, atendiendo a las demandas de los productores sobre intereses muy específicos, con gran frecuencia, de liderazgo y organización. El municipio que más demanda reporta es Guachinango.

Tres municipios coinciden en número de integrantes y en su promedio de asistencia al manifestar que de aproximadamente 25 consejeros normalmente asisten 20; los otros casos se encuentran lejanos de esta media, salvo Talpa.

Mixtlán es el municipio con el consejo más pequeño y con menos asistencia (10 asistentes de 17 consejeros). Destaca el caso de San Sebastián, que no tiene determinado el número de consejeros sino que opera con una convocatoria completamente abierta que les permite reunir cuando menos a unos 50 asistentes, todos con los mismos derechos dependiendo de la localidad en la que se reúnan.

Como mecanismo de recompensa y sanción en la evaluación del desempeño de los participantes, se reconoce que sólo la inasistencia se sanciona —prácticamente en todos los casos— con la remoción de la representación del faltista como consejero; salvo Cuautla y San Sebastián, que no cuentan con ninguna forma de penalización. Como recompensa, el único municipio que tiene una forma de premiar el interés es Guachinango. Lo hace con una comida de convivencia patrocinada por el Ayuntamiento al finalizar la reunión que además permite socializar las políticas y establecer vínculos más informales de acercamiento, intercambio y afinidad. En todos los municipios, el presidente

municipal tiene la función de ser también el presidente del consejo, no así en Mixtlán donde la presidencia recae en un regidor. La participación de los presidentes de consejo es variable, encontramos desde los casos en que asiste con regularidad —como en Guachinango, Atenguillo y Mascota— hasta la ausencia casi total —como Ayutla y San Sebastián o Cuautla— donde normalmente acude un representante. De los ocho municipios sólo tres no cuentan con un área administrativa afín al desarrollo rural con funciones principalmente administrativas.

Los Consejos de Mixtlán y San Sebastián son los únicos que no cuentan con apoyo municipal alguno, el resto es respaldado con espacio físico, ayuda para viáticos, servicio de café en las reuniones y otros apoyos semejantes. Sin embargo, el caso de Guachinango es especial en este sentido, donde se percibe una sinergia muy fuerte entre la autoridad municipal y el consejo; es el único caso en el que el municipio, a pesar de no contar con un presupuesto anual significativo (5% aproximadamente), destina 500 mil pesos (alrededor de 4%) como partida especial para cubrir las prioridades del desarrollo rural de acuerdo a la visión del Consejo, apoya económicamente al Consejo en sus actividades logísticas, administrativas, ofrece una comida al terminar las reuniones y otra característica extraordinaria: la priorización de las acciones por realizarse con el presupuesto del Ramo 33 es validada anualmente al seno del Consejo.

En general la voluntad política de las autoridades municipales hacia el Consejo se percibe como distante. Tal situación se acentúa en Mixtlán, donde esa distancia puede leerse como apatía. Lo contrario se refleja en Talpa, Mascota y Cuautla, en los que la relación si bien no es de mucho compromiso, sí es de cercanía; o Guachinango, donde se percibe una cooperación muy clara entre el gobierno municipal y el Consejo.

La tendencia en la integración de los Consejos es hacia la representación geográfica y por actividad productiva, aunque en todos los casos sesionan de manera abierta. Del lado de la sociedad encontramos dos perfiles básicos de representación: 1. Personas que a criterio de quien convoca (presidente o funcionario municipal) han destacado por su liderazgo productivo en determinada actividad, a quienes se integra como representantes de cadena; 2. A quienes ostentan la representación legal de alguna organización colectiva constituida dentro el municipio, destacando la participación de los ejidos, además de cooperativas, asociaciones ganaderas, Fundación Produce, etc. Por otra parte, se tiene como representantes comunitarios a los agentes o delegados municipales, figura en quien recae una doble representación como funcionarios y como productores. Del lado del funcionariado la norma general es la participación

de quienes laboran en el departamento agropecuario, en los cinco casos en que éste existe; y el jefe de Centro de Apoyo de Desarrollo Rural (Cader) de la Sagarpa. La participación de los regidores es variable. Sin embargo, los casos poco comunes tienen que ver con la participación de funcionarios no municipales, como acontece en Mascota, que por ser cabecera regional cuenta con una participación muy activa de éstos y el otro extremo, Guachinango, municipio que por su situación geográfica ha contado con muy poca colaboración de los representantes gubernamentales. La poca capacidad financiera de los Consejos ha limitado sus posibilidades de crear boletines informativos, gacetas u otros semejantes. Sólo el Consejo Municipal de Atenguillo tiene un pizarrón informativo. Sin embargo, la forma más exitosa de vinculación social ha resultado ser la itinerancia de las reuniones en las localidades, lo que ha servido para incrementar la capacidad de convocatoria, el intercambio, la confianza y la participación.

En seis de los ocho casos, se ha tratado de mantener la neutralidad política mediante la exclusión de cualquier discusión referente al tema político-partidista en las sesiones del Consejo. Sin embargo, percibimos dos casos en los que la propensión a la politización está presente. Mascota, donde uno de los liderazgos más acentuados del consejo era el director de Promoción Económica y Desarrollo Agropecuario, actualmente postulado por un partido político a presidente municipal. En San Sebastián del Oeste —el otro caso—, el consejo se ha visto como un mecanismo de activación y defensa social que pudiera ser caldo de cultivo para la aparición de liderazgos políticos.

De acuerdo a nuestros criterios de definición, ese es el estado de la interacción cooperativa. Podemos decir, en términos regionales, que las modas son un grado medio de formalización por la carencia de reglamentación, itinerancia de las reuniones y celebración de juntas de capacitación que han elevado el intercambio de conocimientos. Consejos integrados por grupos pequeños formados por representantes de organismos ya creados que facilitan los consensos aunque también limitan la participación generalizada de la población en su Consejo. Poca voluntad política, sobre todo por desconfianza o burocratismo. La máxima capacidad comunicativa y de intercambio se alcanza cuando las reuniones son itinerantes. Y en su mayoría: neutralidad político-partidista.

La lectura que hacemos de esas reflexiones nos permite clasificar las nueve limitantes, que en palabras de quien vive la problemática de los Consejos, más complican la cooperación: 1. El egoísmo racional de los actores, que participan para obtener beneficio personal a costa del beneficio colectivo; 2. La inercia del paternalismo y la dependencia que trae consigo; 3. Cuestiones culturales como

el conformismo social y la vulneración de los valores locales a cambio de bienes económicos; el individualismo, miedo o timidez de ser escuchado; el exceso de confianza; la resistencia al cambio; la poca conciencia sobre la acción colectiva; y el predominio de la creencia de que en grupo las cosas no funcionan; 4. La geografía accidentada que, junto con la falta de accesos y caminos, encarece los traslados y desincentiva la participación; 5. Los cacicazgos locales, que desalientan la participación y dividen a la gente; 6. La falta de efectividad y seguimiento de los programas anteriores, que generan desconfianza y poca credibilidad; 7. El machismo; 8. La falta de liderazgos positivos que fortalezcan la confianza y demuestren el valor de asumir riesgos; 9. El burocratismo y la dilación de trámites en el acceso a los apoyos públicos.

Pese a estas limitantes, los consejos también han servido para crear o al menos identificar mecanismos de cooperación. Sobresale la confirmación en la validez del supuesto de que la cohesión de una organización se logra cuando se persiguen fines comunes; al menos así lo demuestra el caso de Talpa de Allende, en donde las comunidades con mayor capacidad cooperativa y mayor participación en el Consejo son aquellas que tienen serios problemas comunes, como la falta de agua y las plagas en los cultivos de café. Otro fenómeno de interés es que el cacicazgo y el egoísmo racional han sido mitigados poco a poco a través de los Consejos. Por ejemplo en los casos de Mixtlán, Talpa y Mascota, en donde la gente ha denunciado y evitado comportamientos caciquiles, contra el propio cacique y frente a él durante sesiones del Consejo, cosa que nunca había sucedido.

De igual forma, la validación de proyectos productivos al seno del Consejo y la transparencia con que se realiza, ha fomentado la credibilidad. Los talleres de capacitación han sido un atractivo para la gente que estimula la participación informada. Los casos exitosos de asociación han permitido demostrar que, para que ocurran, se requiere claridad en las reglas de asociación, como en el caso de Mixtlán.

### *Claridad en los fines de los Consejos de Desarrollo Rural*

Una de las visiones en las que encontramos mayor solidez y consenso sobre el desarrollo rural implica el ejercicio de la libertad, que cada conjunto social asume sobre los fines que debe perseguir para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Esta visión resulta una idea que por su propia naturaleza sólo puede definirse en términos relativos a cada espacio. Como hemos supuesto que la claridad en los fines mantiene cohesionada a una organización, nos corresponde ahora encontrar cómo cada Consejo establece los

finés que persigue para alcanzar el desarrollo rural. Esta variable conceptual es comprensible mediante cuatro criterios de definición: el proceso de definición de los fines, su integralidad, visión y actualización.

El hallazgo más sobresaliente sobre esta variable conceptual es, de entrada, que queda satisfecho el precepto normativo sobre el desarrollo rural consistente en señalar que la fijación de los fines de la organización debe ser de acuerdo a la visión particular del desarrollo de la gente que aspira a él. Encontramos que en el cien por ciento de los casos (hecho que no sucede con alguna otra unidad de análisis) la fijación de los fines del desarrollo rural se realizó a través de talleres de planeación participativa comunitaria mediante diversas dinámicas pero, en todos los casos, definido en el propio lenguaje de la gente y bajo sus propios criterios de importancia. En este sentido, dos de los criterios de definición quedaron supeditados al primero. La visión de la planeación, aunque debería perseguirse a largo plazo, quedó limitada en la mayoría de los casos al corto y mediano plazo, ya que los participantes de los talleres tendieron a priorizar lo urgente sobre lo importante. Lo mismo sucede con la integralidad de la planeación, que obedeció a criterios parciales sobre el desarrollo privilegiando sobre todo la posición tradicional del desarrollo productivo basado en la agricultura y la ganadería.

Otra de las explicaciones para justificar la visión inmediatista de la planeación es que ofrece la posibilidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos y esto promueve la participación y aumenta la credibilidad. Los casos en que la planeación trascendió el corto plazo fueron tres: Ayutla, Cuautla y Guachinango.

Las prioridades más recurrentes de las localidades no contemplan el medio ambiente como una de las más urgentes; esta limitante no nos permite hablar de integralidad en la visión del desarrollo rural. La tendencia de los fines del desarrollo rural en los Consejos de la región se concentra sobre todo en infraestructura básica y productiva, servicios y obra pública, proyectos de inversión y generación de empleo bien pagado.

Por otra parte existe una conciencia en la mayoría de los Consejos, con excepción de los municipios de Atenguillo y San Sebastián del Oeste, de la importancia de evaluación y actualización de los objetivos. Encontramos que en cinco de ocho consejos (equivalente a 63%), el ejercicio de actualización recae en el Consejo y se realiza periódicamente durante la celebración de las sesiones, sólo en el caso de Guachinango esta actualización es anual. El Consejo de Talpa de Allende es el que más enfatiza esta función, ya que lo hace rigurosamente en cada sesión al dar seguimiento a los acuerdos de la sesión anterior.

En suma, encontramos como resultado de la comparación de esta variable conceptual una paradoja. La definición particular de los objetivos del desarrollo es una práctica que permite la cohesión organizativa, al asumir los fines de cada localidad como fines de todo el Consejo, además que le otorga legitimidad al trabajo y accesibilidad, por estar redactados en el lenguaje común. Sin embargo, limita la visión integral y de largo plazo del desarrollo al priorizar lo urgente y lo tradicional, sobre lo importante y lo actual.

## **Conclusiones**

Consideramos que con este trabajo no nos es posible plantear relaciones claras de causalidad debido a los límites inherentes al producto que ofrecemos; sin embargo, observamos hechos tan interesantes que pueden representar un caldo de cultivo muy atractivo para continuar investigando. A continuación los exponemos.

Después de este estudio no estamos en posibilidad de mencionar en qué consiste el éxito de un Consejo de Desarrollo Rural ni cuál de ellos sea el más exitoso. Suponemos que el éxito será medido en términos del cumplimiento de los objetivos planteados al seno de cada Consejo; sin embargo, la mayor parte es de reciente constitución como para evaluar ese cumplimiento; existe además otra cuestión: tal vez esos objetivos no sean los esperados por algunos expertos cuyo ideal es el dogma de un desarrollo rural integral que comprenda todos los ámbitos del desarrollo humano (ingreso, educación y salud, así como sus implicaciones en términos de medio ambiente, alimentación, vivienda, infraestructura, etc.) y sin comprometer los medios que las futuras generaciones requerirán para su supervivencia y evolución.

Lo que sí podemos afirmar como respuesta a nuestra pregunta central de investigación, es que a pesar de que cada Consejo de los estudiados lleva su propia dinámica y rumbo, dentro de su proceso natural sí han sido capaces de ejercer acción para gestionar su desarrollo. Todos han definido sus objetivos de desarrollo, se mantienen vivas la reuniones, han entrado a la agenda de los gobiernos municipales, han conseguido crear proyectos productivos y acceder a recursos de programas federales y estatales, están llevando capacitación a las localidades, han creado nuevas redes de relaciones intergubernamentales-sociales, interesaron a los productores y lograron su participación; y lo más importante: empiezan a crear una conciencia de identidad local y de responsabilidad social sobre su desarrollo.



Tuvimos hallazgos emocionantes, como saber que existen poblaciones con una conciencia comunitaria muy fuerte (Talpa de Allende), que el caciquismo y el crimen han sido combatidos con el Consejo (Mixtlán), que han habido municipios que superan la expectativa de captación de recursos de programas federales y estatales debido a la intervención del Consejo (Mixtlán), que hay gobiernos municipales que ya decidieron invertir de su presupuesto (a pesar de ser muy limitado) al desarrollo rural a través del Consejo (Guachinango), que los Consejos han promovido el activismo social en defensa de sus recursos naturales (San Sebastián del Oeste). Igualmente ha sido decepcionante saber la persistencia del caciquismo, el elefantismo burocrático, la desconfianza social, la dependencia, el cortoplazismo y el deterioro de los valores colectivos.

Sin embargo, insistimos en que sólo el tiempo nos permitirá formular conclusiones más precisas, porque la estructuración de los Consejos debe ser vista como un proceso que requiere tiempo. Además, subsiste el interés de continuar con este estudio, perfeccionar su metodología y aplicarla sistemáticamente.

El ideal de este trabajo hubiera sido encontrar las relaciones de causalidad entre variables y la decantación de los criterios de definición que hacen que un Consejo tenga mejor desempeño que el resto. Consideramos que con los insumos obtenidos en este trabajo no podemos lograr tal empresa sin correr el riesgo de convertirnos en un jurado calificador, porque no contamos todavía con los elementos objetivos necesarios para determinar relaciones dinámicas sin caer en el terreno de la especulación. En otras palabras y tomando la licencia de aplicar un símil: no logramos concretar un análisis de sangre preciso y exhaustivo; sin embargo, mediante tres heridas transversales, pudimos ubicar la que quizá sea la mejor vena para obtener la cantidad necesaria de sangre y una muestra suficientemente grande para clasificar a los ocho individuos estudiados, de acuerdo a sus características generales.

Convocamos a continuar este esfuerzo de investigación con el propósito de aproximarnos a nuestro ideal, toda vez que existe suficiente justificación para seguir la marcha: estamos hablando de un tema novedoso de gestión pública que puede representar el futuro en la administración de los asuntos públicos de la cuarta parte de los mexicanos.

## Bibliografía

- Acuerdo Nacional por el Campo y el Desarrollo de la Sociedad Rural (2003, abril).
- Aguilar, Luis (2005), *El concepto de gobernanza*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ayala, José y Marco Berger (2004), “El campo. Momento de definiciones. Rumbo en disputa”. Sara Ortiz y Manuel Flores (coordinadores), *Memorias de la Cátedra Konrad Adenauer*. México, ITESO-USEM-Konrad Adenauer Stiftung.
- Barzelay, Michael (2003), “Para estudiar la nueva gestión pública”, *La nueva gestión pública*. México, FCE, pp. 15-21.
- Bazdresch, Miguel (2003), “Cambio municipal y participación social”, Enrique Cabrero (coordinador), *Las políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-87.
- Bozeman, Barry (1998), “Por qué todas las organizaciones son públicas. Visión multidimensional de lo público”, Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas, tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México, FCE, pp. 130-154.
- Cabrero, Enrique (2004), *Una propuesta metodológica para la innovación gubernamental*. México, CIDE.
- Consejo Nacional de Población (2000), “Cuadro B.14. Jalisco: Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio” Versión electrónica: [www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005b.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/005b.pdf). Fecha de consulta: 18 de abril de 2006.
- Coase (1988), *The Firm, the Mark and the Law*. EU, University of Chicago Press.
- Coplade (2003). Versión electrónica: <https://coplade.jalisco.gob.mx/files/dtm/PDR10sierraoccidental.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2006.
- Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Publicado el 30 de mayo de 2001.
- Diseñando e implementando políticas de desarrollo rural. Documento de temática del Seminario sobre Políticas para el Desarrollo Regional en México y Países de la OCDE. Celebrado en Oaxaca, México. Versión electrónica: <http://www.ocde-mexico.org.mx/Boletin%20medios/BoletinMediosAbril/Abril2005.htm>. Fecha de consulta: 11 de abril de 2005.
- Elmore, Richard (1979) “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, Luis F. Aguilar (compilador), *La implementación de las políticas*. México, Porrúa, pp. 185-249.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*. Cambridge, Policy Press.
- Gordillo, Gustavo et al. (1999), *La segunda reforma agraria en México: Respuesta de familias y comunidades. 1990-1994*. México, FCE.
- Harmon, Michael y Richard Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE, p. 43.

- Instituto Inter-Americano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2005), Políticas para la prosperidad rural. Resumen ejecutivo. Documento para discusión. San José, California.
- Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2004), “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”. Ponencia presentada en el IV Foro Temático Regional Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el siglo XXI. San José, Costa Rica.
- Lahera, Eugenio (2004), *Capital institucional y desarrollo productivo: un enfoque de políticas públicas*, Chile, ILPES-CEPAL.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, Anexo 3. “Programa Especial Concurrente”.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- Olson, Mancur (1965), *La lógica de la acción colectiva*. EU, Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (2000), “Interdependencia, acción independiente y acción colectiva”, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE-UNAM-CRIM, pp. 77-79.
- Plan Regional de Desarrollo de la Sierra Occidental. Versión electrónica: <https://coplade.jalisco.gob.mx/files/dtm/PDR10sierraoccidental.pdf> Fecha de consulta: 20 de abril de 2006.
- Diario Oficial de la Federación*. Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios. Publicado el 25 de julio de 2003.
- Senasica “Origen del Programa Alianza Contigo”. RVG. [http://senasicaw.senasica.sagrapa.gob.mx/portal/html/senasica\\_principal/alianza\\_contigo/origen\\_del\\_programa\\_alianza\\_contigo.html](http://senasicaw.senasica.sagrapa.gob.mx/portal/html/senasica_principal/alianza_contigo/origen_del_programa_alianza_contigo.html)
- Williamson, O. (1989) *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, FCE.