

EL MUNICIPIO DEL SURESTE DE MÉXICO COMO ACTOR DEL FEDERALISMO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE 2001-2010

Oscar López Chan¹

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como propósito analizar el rol del Municipio, como orden de gobierno, en la política nacional de desarrollo rural sustentable en el marco del federalismo en México. El trabajo documenta el caso de 10 municipios de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Las conclusiones preliminares apuntan a que desde los Municipios se construye federalismo a través de los *consejos municipales de desarrollo rural sustentable* (CMDRS), donde los tres órdenes de gobierno representados, negocian y modifican la operación de la política aludida, lo cual implica incidir en su diseño, pese a que originalmente es definida por el gobierno federal. Estos procesos significan, por un lado, la reivindicación de la autonomía municipal, y por el otro, el reconocimiento tácito del Municipio como parte del sistema federal en México.

PALABRAS O CONCEPTOS CLAVE: Desarrollo rural sustentable, Municipio, Sureste de México

I. APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL, AL FEDERALISMO Y AL MUNICIPIO

1. La política nacional de desarrollo rural sustentable en municipios del sureste

La *política nacional de desarrollo rural sustentable*, deriva de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS (Diputados, 2001b). De acuerdo a Merino y Macedo (2006: 421) “la LDRS es una política federal de carácter intergubernamental que, por su alcance, se

¹ Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Campeche, correo electrónico oalopezc@uacam.mx

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.” Esta política tiene como antecedente a los *Programas de Desarrollo Rural* (2001) de la estrategia sectorial agropecuaria *Alianza para el Campo*. La operación inicial de estos programas contempló dos formas de ejecución: nacional y *federalizada*. Los primeros son ejecutados por el gobierno federal. Los segundos, son descentralizados a los estados y municipios, con recursos distribuidos y ejercidos a través de los *consejos estatales agropecuarios*. Son los programas de *desarrollo rural federalizados*, para el financiamiento de infraestructura y proyectos productivos.

Esta forma de ejecución se formaliza y modifica parcialmente con la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS), promulgada en 2001, cuya pretensión principal fue establecer el *desarrollo rural sustentable* como política del Estado mexicano (Diputados, 2001). Ese fue el espíritu de su iniciativa, al ser aprobada por todas las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión. De hecho, Merino y Macedo (2006: 421) reconocen que la LDRS “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”. No obstante, los Programas de Desarrollo Rural continuaron bajo la estrategia de *Alianza para el Campo* y como la principal forma de instrumentación de la política de desarrollo rural. En 2003, al modificarse las *reglas de operación*, los programas se reagrupan en el *Programa de Desarrollo Rural* (PDR) y se establece que los gobiernos estatales llevarían a cabo la ejecución de los programas federalizados y determinarían, con la aprobación de los ahora llamados *consejos estatales de desarrollo rural sustentable*, la distribución por programa de los recursos (Art. 18, inciso d, R.O., SAGARPA, 2003).

1.1 El Municipio en la política de desarrollo rural sustentable

La Ley de DRS reconoce al Municipio² como parte del Estado mexicano y como orden de gobierno (Art. 3ro. fracciones XVII y XX). Como parte del Estado mexicano, la LDRS concede al Municipio participación en la *política de desarrollo rural sustentable* (Art. 12, LDRS), y en la coordinación de acciones para el impulso de “políticas, acciones y programas en el medio rural (Art. 5, párrafo primero; 9no., y 12vo.). En específico, son dos sus formas de participación:

- En la *descentralización de la determinación de prioridades municipales* y “de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural” (Art. 13, frac. VI).
- A través del *consejo municipal de desarrollo rural sustentable*, CMDRS (Art. 25, frac. III), el cual es su principal instrumento de participación en la política, cuya función es priorizar el ejercicio de recursos descentralizados del *Programa de Desarrollo Rural*. Dicho mecanismo empezó a operar a partir de 2003 y se formalizó en las reglas de operación de 2005 (SAGARPA, 2005).

Pese a la expedición de la LDRS en 2001, hasta 2003 se estableció en las reglas de operación (SAGARPA, 2003) que al menos el 35% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural serían para proyectos propuestos por los CMDRS. En 2005 se establecen dos vertientes de operación de los programas de ejecución federalizada: la estatal y la *municipalizada* (Art. 74, R.O., SAGARPA, 2005). Se reconoce al gobierno municipal como instancia ejecutora estatal y se determina que “tiene la atribución de *participar directamente en el diseño de las políticas y acciones de fomento al desarrollo rural en su territorio*” (Art. 5to., frac. V bis, R.O. SAGARPA, 2005), lo cual implica también a la política nacional. A la vez se determina que para la transferencia directa de recursos (Modalidad 1), los municipios deberían cumplir con las siguientes condiciones (Art. 74, inciso d), R.O., SAGARPA, 2005):

² En México el Municipio se conceptualiza desde tres dimensiones: como territorio, como comunidad autónoma y como orden de gobierno representado por el ayuntamiento. En este trabajo la palabra Municipio, con mayúscula, se referirá al orden de gobierno. La palabra municipio, con minúscula, se referirá únicamente al territorio.

1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
2. Formulación de un Plan de Desarrollo Rural validado por el CMDRS.
3. Departamento de Desarrollo Rural o equivalente, con responsable validado por el CMDRS.
4. Programa anual de DRS validado por el CMDRS,
5. Firma del Anexo de ejecución municipalizada del PDR.

A partir de las reglas de 2008 (SAGARPA, 2007, 2008, 2009) se reduce el margen de decisión de los CMDRS, al establecerse que los municipios deben:

- Haber respetado los términos pactados en ejercicios previos en la ejecución municipalizada del programa de desarrollo rural o del presente programa, y
- Aceptar en el instrumento jurídico validado por la SAGARPA para la formalización del programa y comprometerse a apoyar únicamente los activos productivos estratégicos convenidos por la misma, a través de la Delegación, con la Entidad Federativa.

2. Enfoque de estudio: Federalismo, políticas públicas y municipio

La ejecución de la política nacional de desarrollo rural sustentable se descentralizó a estados y municipios a través del Programa de Desarrollo Rural, con el supuesto oficial de fortalecer el federalismo -no obstante que el Municipio como orden de gobierno no forma parte de la estructura federal. La participación del Municipio en la descentralización de la política de desarrollo rural, enmarcada en un discurso de federalismo, permite establecer la siguiente hipótesis:

La participación del Municipio en políticas nacionales descentralizadas puede implicar, de facto, una redefinición de la estructura del sistema federal en México.

2.1 Los municipios de estudio

En el momento de la investigación en el sureste existían 261 municipios (Campeche, 11; Chiapas, 118; Quintana Roo, 9; Tabasco, 17; y Yucatán, 106). La selección de municipios se efectuó de acuerdo al método de estudio de caso, para resaltar la diversidad regional municipal. Se tomaron 10 municipios, dos por cada estado, donde el ayuntamiento

participara como ejecutor de la política de desarrollo rural. La selección final se efectuó a partir de indicadores que resaltan la heterogeneidad municipal (población total, porcentaje de población en localidades rurales, IDH, grado de marginación, porcentaje de población indígena y filiación política).

Los indicadores se agruparon en rangos, y se tomó al menos un caso por cada rango. Considerando que no todos los estados tienen municipios en todos los rangos de población, en entidades como Chiapas y Yucatán, la selección tendió a considerar sólo a municipios con rangos de menor prevalencia en los demás estados (Campeche, Tabasco y Quintana Roo). La aplicación de los criterios, rangos y opciones de indicadores permitió la siguiente selección de municipios:

Cuadro 1

Municipios seleccionados del sureste de México según rangos de indicadores

Entidad federativa	Municipio	Población 2005	Población rural	IDH	% pob. indígena	Grado de marginación	Partido político
Campeche	Champolón	76,116	37.28	0.7161	9.93	Medio	3
Campeche	Palizada	8,290	63.08	0.7215	0.49	Alto	7
Chiapas	Amatlán	19,637	82.35	0.5784	13.57	Muy Alto	2
Chiapas	Ixilapangajoyá	4,911	100	0.6238	13.36	Muy alto	1
Quintana Roo	Isla Mujeres	13,315	16.28	0.7769	9.76	Bajo	1
Quintana Roo	Lázaro Cárdenas	22,434	71.55	0.708	45.69	Alto	8
Tabasco	Cumalcalú	173,773	58.48	0.7545	0.24	Medio	7
Tabasco	Tiapa	49,262	40.76	0.7319	0.31	Medio	3
Yucatán	Chemax	30,023	41.99	0.5813	80.58	Muy alto	1
Yucatán	Temoozón	14,008	37.38	0.6439	76.53	Alto	3

Claves de partidos políticos: 1, PAN; 2, PRD; 3, PRI; 7, PR-ICONAF; 8, PR-PVEM;

Fuentes: Elaboración propia con base en INEGI (II Censo de Población y Vivienda 2005); PNUD (Informe sobre Desarrollo Humano 2004 México); estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Creación y Empleo 2005 (IV trimestre); Instituto Electoral del Estado de Campeche (Resultados estadísticos del cómputo municipal de la elección de ayuntamientos 2008-2010); Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (Ayuntamientos a electos 2008-2010); Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Quintana Roo (Ayuntamientos 2008-2010); Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (Resultado estatal de la elección de presidentes municipales y regidores 2006-2008); IFE-PAQ Yucatán (Extracto de presidentes electos 2007-2008)

II. EL MUNICIPIO COMO ACTOR DEL SISTEMA FEDERAL EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA

En México los municipios no participan en el diseño de las políticas nacionales. La política de desarrollo rural sustentable no es la excepción. Sin embargo, la Ley de DRS y sus Reglas de Operación (RO), prevén la participación del Municipio en su implementación a través de los *Consejos Municipales* de DRS, que definen sus prioridades. Confrontar ese propósito formal con la realidad permite conocer si esta participación fortalece la autonomía

municipal, o si una ejecución diferente al contenido formal de la política convierte al Municipio en un actor *de facto* en su diseño.

En la política formal existe el propósito de fortalecer al Municipio, a través de los consejos municipales. Por un lado, en su autonomía, al reconocer su atribución para definir las prioridades y decidir los proyectos a financiar. Por el otro, como actor en un mecanismo colegiado, al incluirlo junto a los representantes de los gobiernos federal y estatal. Esto último encierra una paradoja en términos del federalismo. Al crear en el municipio una instancia colegiada con la representación de los tres órdenes de gobierno, se reconoce *de facto* a los gobiernos componentes del sistema federal.

El análisis del Municipio como actor en el sistema federal se debe basar, al menos, sobre dos ámbitos de la política:

- a) *Ámbito formal*. La búsqueda de elementos en la política para incluir al Municipio como parte del sistema federal.
- b) *Ámbito real*. La recopilación de evidencias empíricas para establecer la forma como *de hecho* el Municipio se inserta como actor en su diseño.

1.1. Ámbito formal: *La visión desde arriba*, el Municipio como agente de implementación

Pese a que la LDRS (2012) pretende impulsar al federalismo, la descentralización y la sustentabilidad, y establece la figura de los consejos municipales, la misma surgió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo cual es una iniciativa promovida *desde arriba* hacia los ámbitos estatal y municipal.

La LDRS no le otorga al Municipio atribuciones específicas en el *desarrollo rural sustentable*, pese a ser el destinatario final de la *federalización* y descentralización de la política. El análisis de estos elementos formales y su operación práctica permite establecer las siguientes consideraciones:

a) Reproducción de la antigua visión política sobre el Municipio

En el diseño de la política existen dos elementos documentados que reproducen la antigua noción de subordinación política del Municipio:

- i)* Su exclusión en las decisiones en el ámbito estatal relativas a la implementación de la política;
- ii)* Su posición relativa como orden de gobierno, respecto a instancias del gobierno estatal y federal.

En el primer caso, los gobiernos municipales son excluidos del *consejo estatal de desarrollo rural sustentable*, instancia facultada para decidir la fórmula de distribución de recursos a los municipios, la asignación correspondiente, y el estudio para la estratificación de productores. El consejo se integra por el gobierno estatal y representantes de las dependencias federales de la *comisión intersecretarial*. También existe una representación de los *consejos distritales de DRS*, donde participan los municipios, pero no se garantiza que lleven esa representación, pues sólo habrá un representante por distrito y no por cada municipio. Esta situación confirma la tesis de la antigua visión política sobre el Municipio, que *desde arriba* – gobiernos federal y estatal- lo conciben *sólo* como agente de implementación.

La exclusión del Municipio en las decisiones de la política en el ámbito estatal, tiende a generar una dinámica perversa entre algunos agentes locales, que optan por gestionar directamente sus proyectos ante el gobierno estatal o el Distrito de Desarrollo Rural -y no ante el Consejo Municipal-, por la mayor probabilidad de ser aprobados. Estas prácticas regularmente ocurren en escenarios de gobiernos municipales y estatales de diferente origen partidista, donde el Consejo Estatal es la vía para *saltar* al Municipio en la decisión de asignar recursos a los proyectos.

No todos los estados se ajustan a esa norma de exclusión. En Quintana Roo se otorga representación a los municipios, lo cual se explica en parte porque en 2010 eran 9. Los

casos de Chiapas y Yucatán podrían escudarse tanto en la LDRS, como en el elevado número de municipios, que en apariencia hacía poco funcional la toma de decisiones en el consejo estatal. Lo más probable es que se trate de evitar un consejo estatal plural que implicaría la pérdida de control por parte de los gobiernos estatales, pues los municipios tendrían voz y voto, y mayoría, y por tanto, mayor peso en las decisiones. En el ámbito estatal, la única participación de los municipios se reduce a la firma de los *anexos de ejecución* que indican los recursos que recibirán.

En el segundo caso, la posición relativa del Municipio como gobierno, pese a que es *la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los estados* (Art. 115, frac. I, CPEUM), la LDRS no le otorga atribuciones específicas. Por el contrario, a los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), que sólo son unidades administrativas desconcentradas del gobierno federal, se les considera como (Art. 29):

La base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan...

Esto es, la LDRS otorga mayor peso a los DDR que a los Municipios, que son gobiernos constituidos. El no reconocimiento del Municipio como el orden de gobierno, también se expresa en la actuación de las dependencias del gobierno federal que, según la LDRS, deben concurrir con programas y recursos a los consejos municipales. Es decir, la política de desarrollo rural sustentable en los municipios se compone de los programas de la *alianza municipalizada* de la SAGARPA y de las dependencias del gobierno federal que integran la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural. En la práctica ahí está la principal limitación para un mayor alcance de la política en los municipios. Estas dependencias operan en forma centralizada y suelen no concurrir a los CMDRS. En ocasiones asisten, pero no concurren con recursos; o envían a representantes sin capacidad para tomar

decisiones. En ese sentido, resulta una formalidad la concurrencia y descentralización de programas de las dependencias del gobierno federal en los consejos municipales. Esta es una queja recurrente en prácticamente todos los municipios. La práctica común de las dependencias federales, a excepción de la SAGARPA, es aplicar territorialmente los programas en los municipios sin el conocimiento y reconocimiento de los ayuntamientos.

b) Centralización estatal: disfuncionalidad de mecanismos decisorios

Para la operación municipalizada de la política de desarrollo rural, las reglas de operación (Art. 74, incisos a y b, R.O, SAGARPA 2005, 2009), establecían que:

- Cada entidad federativa destinará al menos el 50% de los recursos que como mínimo deben destinarse a los productores de bajos ingresos.
- Los recursos se distribuirán entre los municipios rurales (con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes), mediante una fórmula de asignación determinada a nivel estatal “que garantice equidad y transparencia.

Según las reglas de operación esta fórmula considerará los siguientes criterios:

1. Con una ponderación de al menos 25%, por la participación del número de localidades de alta y muy alta marginación del municipio en relación al total estatal.
2. Con una ponderación de al menos 25%, por la participación de la población rural del municipio en relación al total estatal.
3. Con una ponderación de hasta el 50%, otros criterios como: participación de la población indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para todos los municipios rurales, entre otros.

La elaboración de la fórmula en los estados está a cargo de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), junto con el Comité Técnico (antes Comisión de Desarrollo Rural), quienes la someten a aprobación del *consejo estatal*. El fondo del asunto es la centralización de la decisión sobre la asignación de recursos en el nivel estatal, sin la participación de los municipios; ya que un 50% se distribuye conforme a criterios determinados estatalmente, sin garantía de “equidad y transparencia” para aquéllos. Así, el manejo de las variables, el peso

asignado a cada una, o el cambio de criterios puede favorecer a algunos municipios en detrimentos de otros. En este sentido puede haber inequidades en la asignación.

La centralización en el ámbito estatal también se evidencia en la estructura de distribución de recursos entre estados y municipios. Supuestamente la tendencia de la descentralización era mantener un 50% de recursos ejercidos por los ayuntamientos. En la práctica ha operado una recentralización hacia los estados. En 2005 las reglas de operación establecían que del techo presupuestal asignado al estado correspondía un 35% para proyectos aprobados por los consejos municipales. Pero este porcentaje bajó a 30% en 2008 con las nuevas reglas de operación (Ver cuadro 2).

Estos casos muestran como *los municipios no tienen instrumentos para incidir en la toma de decisiones en el ámbito estatal, sobre una política que se implementa en sus territorios*. Si un propósito de la política es fortalecer al federalismo a través de mecanismos decisorios colegiados, como los *consejos de desarrollo sustentable*, resulta contradictorio que en el ámbito estatal no se incluya la representación de los municipios, y que en el federal -*consejo mexicano*- no participen los estados. Esto confirma que en lo estatal sólo se reproduce la centralización que opera en lo nacional.

Cuadro 2

Criterios para la distribución de recursos del programa de DRS a los municipios					
	2003	2005	2008	2009	2010
% de recursos estatales para los CMDRS	35%	50% ^{1,2}	30%	30%	30%
Ponderación aplicada		25% por participación municipal en el número de localidades de alta y muy alta marginación respecto al total estatal	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal	25% por participación municipal en el número de hab. en localidades de alta y muy alta marginación respecto del total estatal
		25%, por participación municipal de la población rural respecto al total estatal.	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal	25% por la proporción municipal de la población rural respecto del total estatal
		Hasta 50% por: participación en la pobl. indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para municipios rurales.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.	El restante 50% por criterios relacionados con el sector y operación de ejercicios previos, que en cada entidad se determinen.

¹ Programa de Desarrollo Rural

² Programa para la Adquisición de Activos Productivos

³ % de recursos estatales para operación municipalizada para productores de bajos ingresos.

Fuente: Elaboración con base SAGARHA (2002, 2005, 2007, 2008, 2009)

c) Politización y partidismo en la operación de la política

Es poco usual una política (*policy*) no afectada por la política (*politics*). No es la excepción la política de desarrollo rural sustentable en los municipios, si bien la formalidad de los actores trata de aparentar otra realidad. En la mayor parte de los vínculos formales entre estados y municipios, se establece una relación institucional, con independencia del origen partidista. Sin embargo, existen casos extremos donde el partidismo es una constante, pues la distinta filiación partidista de los funcionarios tiene un efecto directo sobre las relaciones y la forma como opera la política. No obsta decir que éstos ocurren en el contexto de un escenario previo de confrontación y polarización electoral entre dos fuerzas políticas en los ámbitos estatal y municipal. De la polarización PRD-PRI en Tabasco, se documenta el caso del municipio de Comalcalco; de la confrontación PAN-PRI en Yucatán, el de Chemax.

En Comalcalco, Tabasco las diferencias partidistas entre el gobierno del estado (PRI) y el ayuntamiento (PRD) también se expresaron en la operación municipal de la política de

desarrollo rural (2007-2009). Los funcionarios municipales se inconformaron por el hecho que el gobierno del estado no respetaba la priorización de proyectos del consejo municipal (2007), o que no liberaba los recursos a tiempo (2008), lo cual hacía inoperante las decisiones tomadas por el CMDR. El resultado fue que el ayuntamiento se excluyó del consejo municipal (2009). Esto le abrió las puertas al gobierno estatal para manejar el programa.

En Yucatán las elecciones locales (2007) para renovar ayuntamientos y el gobierno del estado, marcaron un cambio en los actores en los niveles estatal y municipal. El municipio de Chemax estaba gobernado por el PRI, y perdió ante el PAN. El estado lo gobernaba el PAN, y ganó el PRI. Esta doble alternancia repercutió en la operación de la política. A fines de ese año el gobierno estatal priísta, por múltiples pretextos, no liberó el recurso de *alianza municipalizada* de Chemax, el cual transfirió a otros municipios, con la intención de no permitir que el ayuntamiento lo ejerciera.

Los municipios tampoco son ajenos al uso partidista de la política para la promoción de sus clientelas a través del ejercicio de los recursos. De hecho a los gobernadores les ha preocupado el aumento de la importancia política de los CMDRS, y su posible uso político (CONAGO, 2007: 18):

Los Consejos Municipales, al contrario de los Distritales y en la medida en que el gasto público dirigido al sector rural se ha municipalizado, han incrementado su importancia como espacios decisorios de la aplicación de recursos económicos. En esa medida su importancia política también se ha incrementado, provocando que las decisiones que en este espacio se toman corran el riesgo de desviarse hacia prácticas clientelares y corporativas.

Así, hay casos como el de Palizada, Campeche, donde el presidente municipal saliente (Convergencia) cuidó que los proyectos a financiar en 2009 se asignarán a grupos de su misma filiación, para asegurar votos a su partido. También maniobró para publicar los

proyectos, sin la aprobación del consejo municipal, a fin de asegurar que el cambio de administración municipal, no afectará tal *priorización*.

Los casos mencionados no reflejan lo que ocurre en todos los municipios del sureste en la operación de la política de desarrollo rural, pero sí expresan las estrategias de los actores - federales, estatales y municipales- por controlar los recursos estratégicos en juego. En este sentido, en las relaciones entre gobierno del estado y municipios no faltan los pretextos administrativos o burocráticos para que el primero, mantenga el control de la política en detrimento de los municipios:

- i) Que el gobierno federal no ha liberado los recursos.
- ii) Que el gobierno del estado no ha puesto la parte que le corresponde.
- iii) Que los municipios no han hecho lo propio o no cumplen con requisitos adicionales impuestos por los estados.

1.2. *Ámbito real: La visión desde abajo, el Municipio como actor*

El análisis *desde abajo* sobre el rol del Municipio en la política también implica entenderlo *como comunidad con la capacidad autónoma de tomar decisiones*. Desde esta visión, la sociedad rural municipal se supone representada en los CMDRS, y desde ahí ejerce su autonomía. Éstos son (Art. 24, párrafo 1ro., LDRS):

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.

Este enunciado formal implica que la sociedad rural efectivamente está representada en el *consejo municipal*. Por el contrario, un consejo sin representatividad sería poco funcional para una toma de decisiones que exprese la voluntad del Municipio *como comunidad*, podría generar exclusión y falta de oportunidades para los grupos no representados, y convertirse

en una instancia formal para validar o legitimar decisiones tomadas por funcionarios públicos, incluidos los municipales.

En realidad, desde la constitución de los primeros consejos municipales se pusieron demasiadas expectativas en sus funciones: *son un mecanismo para la descentralización de recursos hacia los municipios; se abre un espacio de participación para la sociedad rural para la definición de sus prioridades; se ponen las bases para alcanzar el desarrollo rural sustentable en los municipios.* De hecho la SAGARPA anunció que en 2004 ya se habían constituido más de 2 mil 110 CMDRS en el país. Sin embargo, su integración y funcionamiento no abona al fortalecimiento del Municipio *en tanto comunidad*, concepto central de su autonomía, ya que no sólo incluyen a la sociedad rural municipal (Art. 25, párrafo tercero, LDRS):

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente

Desde el punto de vista del ejercicio de la autonomía municipal, esta forma de integración tiene algunos defectos de diseño:

- a) No es un espacio exclusivo para los actores municipales, incluyendo al ayuntamiento. También participan funcionarios federales y estatales.
- b) La presidencia del consejo, también puede recaer en un funcionario federal (Art. 11, frac. II, RLDRS, Diputados, 2004b).

Al respecto, hubo una respuesta *desde abajo* a la forma de integración y funcionamiento del *consejo municipal*: la controversia constitucional del ayuntamiento de Mérida, Yucatán

(12/2004), el cual impugnó el *Presupuesto de Egresos de la Federación 2004*, que establecía que al menos el 25% de los recursos del Ramo 33, fuera destinado al sector primario “con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable”. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005), evidenció que estos consejos constituyen instancias ajenas a los municipios y atentan contra su autonomía entre otras razones porque:

- a) *No son órganos pertenecientes a la estructura del Municipio:* al participar los “funcionarios federales que formen parte de la Comisión Intersecretarial y funcionarios de las Entidades Federativas”, y porque “tienen su origen en convenios que la Secretaría de Desarrollo Rural debe establecer con las Entidades Federativas para la integración de dichos Consejos.”
- b) El funcionamiento del Consejo Municipal “*es esencialmente consultivo, de difusión y promoción, pero no decisorio.*”
- c) *Los CMDRS no constituyen autoridad intermedia “en tanto conserven sus funciones consultivas y no tengan una facultad de decisión que interfiera en las competencias del Municipio.”*

La Suprema Corte de Justicia (SCJN, 2005: 83), declaró inconstitucional “que la decisión sobre el destino de los recursos se pueda realizar además del ayuntamiento por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable, que es una entidad ajena al Municipio”, por las siguientes razones:

- 1) *Transgrede el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que regula el principio de ejercicio directo por parte de los ayuntamientos de los recursos que integran la hacienda pública municipal, pues al ser las aportaciones federales transferencias de recursos que ingresan a la hacienda pública municipal, deben regirse por este principio, por lo que al otorgar competencia a una autoridad ajena al ayuntamiento para realizar actividades de administración y decisión respecto de dichos fondos, se violenta dicho principio. (...)*

2) Constituye al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, sólo por cuanto se refiere a la facultad regulada en el Presupuesto de Egresos, en una autoridad intermedia pues decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual es violatorio de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, pues con ello lesiona la autonomía municipal al suplantar la facultad constitucional de ejercer los recursos que integran su hacienda pública.

Lo anterior implica también una violación a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto se convierten a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de una instancia consultiva, como se regulan por la ley, en una instancia de decisión sobre aspectos propios de la hacienda pública municipal.

Desde el caso de Mérida puede inferirse lo siguiente:

- i) La forma de integración de los CMDRS no abona al reconocimiento del Municipio como comunidad, al incluir a funcionarios federales y estatales, lo cual también le resta autoridad como gobierno.
- ii) Si el propósito principal es integrar la representación de la sociedad rural en los consejos municipales, los funcionarios federales y estatales pueden participar pero sólo como asesores, con voz pero sin voto.

El diseño de los consejos municipales expresa una doble contradicción aún no superada. Por un lado, intenta reconocer el ámbito de autonomía del Municipio; y por otro, ser una instancia colegiada que integre a los tres órdenes de gobierno -objetivo formal no declarado por la política. Estos propósitos conflictúan cuando funcionarios federales o estatales intentan hacer valer su visión sobre las prioridades o distribución de recursos. Esto a la vista de los actores municipales -presidente municipal o representantes rurales-, es una intromisión, por lo cual reivindican sus prioridades o la forma de asignar recursos. El asunto deriva en ocasiones en una confrontación entre presidentes municipales y funcionarios estatales o federales (Comalcalco, Tab.; Lázaro Cárdenas, Q. Roo; Palizada, Cam.). El diseño y contenidos centralizados de la política no prevén estos conflictos, y mucho menos

elementos o mecanismos para remediarlos. La forma de resolverlos estará en función de quiénes son los actores, cuál es su ascendencia partidista, o de la voluntad política del gobierno estatal o municipal para reconocer los espacios o decisiones que corresponden a cada uno.

La resolución de tales conflictos o para evitarlos, se encuentra en los extremos:

- a) Permitir al Municipio que decida completamente las prioridades y la asignación de recursos (Palizada, Cam.), con la presencia de funcionarios estatales y federales para validar este esquema;
- b) Dejar a los funcionarios estatales decidir la asignación material de los recursos para los proyectos (Comalcalco, Tab.).

Sin embargo, el problema de fondo es la forma de inserción del Municipio como actor de la política en el sistema federal, para lo cual existen diferentes soluciones institucionales de acuerdo al contexto particular del municipio y el estado. En la práctica, esto se debe a *un diseño del CMDRS que presenta un conflicto entre la reivindicación de autonomía del Municipio, y el funcionamiento de un sistema federal que intenta trabajar en forma colegiada* en una materia concurrente como el desarrollo rural. Como el diseño del CMDRS no permite concretar ni uno, ni lo otro, la solución institucional puede tender a los extremos: a) en el reconocimiento de la autonomía del Municipio, o b) en reconocer un sistema federal con mecanismos de decisión colegiados. Aunque esta última es la excepción.

a) Conflicto y negociación con estructuras estatales y federales

En la LDRS existen otros elementos que limitan la participación del Municipio como comunidad representada en el CMDRS. Se contemplan *consejos de desarrollo rural sustentable* a nivel estatal y en los Distritos de Desarrollo (Art. 25, párrafos 1ro. y 2do., LDRS). Los *consejos estatales* tienen la atribución, entre otras, de decidir las prioridades del estado en la materia y la distribución de fondos a los municipios. Sin embargo, como éstos

no tienen representación en tales consejos, carecen de posibilidad de negociación a nivel estatal.

Otro mecanismo institucional que debilita la posición de los municipios en el plano estatal es que los proyectos priorizados por los CMDRS deben ser canalizados a través de los DDR y no en forma directa (Art. 26, LDRS). En este marco los DDR constituyen una autoridad intermedia entre el estado y los municipios. El problema se agrava debido a que los DDR, pese a su descentralización a los gobiernos estatales, administrativamente siguen dependiendo del gobierno federal.

Además, se documentó que los consejos distritales -salvo en Chiapas- “sólo se instalan” y luego no sesionan. Tal vez por estas razones, pero más por cuestiones prácticas, los municipios tienden a canalizar sus solicitudes y proyectos directamente al estado; y por esa falta de funcionamiento no existen conflictos con los municipios, y por la presencia de los Jefes de Distrito en los CMDRS, como *secretarios técnicos*.

Si bien los Municipios no tienen representación en los *consejos estatales*, deben estar en comunicación, acordar, y si es posible negociar con la UTOE. Ésta invariablemente en todos los estados tiene el control de la operación de la política. Pese a la atribución de los consejos municipales de definir las prioridades y decidir los proyectos a financiar, deben someterse a la *calificación* de la UTOE. Es aquí donde se presentan conflictos entre la priorización de proyectos de los consejos municipales, y la de la UTOE. La expectativa de los CMDR es que sus proyectos califiquen en el orden en que ellos los priorizaron. Pero no siempre es así. Esto deviene en un proceso inicial de negociación entre funcionarios municipales y el titular de la UTOE. Pero la vía más expedita para solucionar la problemática ha sido someter tal situación al consejo municipal, que suele defender de sus proyectos y mantener su priorización.

Para este caso, lo destacable es que las principales decisiones de la política en el estado (fórmula de distribución, asignación de recursos, calificación de proyectos) se colocan en una sola instancia administrativa, sin mecanismos para una decisión colegiada con representación municipal. Y aunque tal validación se somete de manera formal al consejo estatal, ahí no existe representación municipal. Aquí materialmente se replica la residualidad para el municipio: *lo que no esté reservado al funcionario estatal (UTOE) se entienden que corresponde a los municipios (consejos municipales).*

b) Límites y potencialidades de la autonomía municipal en la política

La apropiación de las decisiones por parte de los *consejos municipales* en ámbitos que formalmente les pertenecen -prioridades municipales y proyectos a financiar-, es la mayor expresión de la autonomía municipal en la política, aun a contracorriente de instancias estatales o federales que intentan controlar el proceso. Esa expresión proviene, no de agentes externos al consejo, sino regularmente de consejeros que representan a la sociedad rural municipal. Si bien existen matices y variantes:

- i. En ocasiones los presidentes municipales intentan imponer *sus compromisos*, a contracorriente de la opinión del CMDR, o al margen de ésta (Palizada, Camp.), pues se las arreglan para evadir el filtro del consejo municipal.
- ii. La participación y expresión de la autonomía puede estar dominada por la captura de recursos por parte de algunos integrantes del consejo, decayendo el interés en el resto en la medida que no se cumplen sus expectativas.

Lo medular del proceso es que se construyen las condiciones institucionales para que la sociedad rural local exprese su voluntad a través de los CMDR. El fortalecimiento del ejercicio de la voluntad local, tiene sus límites en la realidad del ejercicio material de los recursos. El funcionamiento de los CMDR se funda sobre la expectativa de recursos presupuestales. Pero en no pocas ocasiones la materia de las decisiones no llega a tiempo o simplemente no llega. Es decir, pese a las múltiples sesiones que constan en actas, para

discutir y acordar las prioridades de asignación de recursos, es típico que pasado el primer semestre del año aún no los reciban. Después de ese tiempo, las reuniones de los consejos parecen un ejercicio inútil a la vista de los propios consejeros. Es decir, la expresión de la voluntad local podría ser una formalidad, si las decisiones no se materializan en recursos.

Por otra parte, no se aprecian otras acciones para aprovechar esa instancia de participación y decisión, para fomentar el desarrollo rural, ya que en la mayor parte de los municipios aún no se supera la idea que lo rural es sólo lo agropecuario.

c) Autonomía, sustentabilidad y asignación de recursos al interior del municipio

El antídoto para una descentralización impuesta desde arriba es el reconocimiento de la autonomía local desde los consejos municipales. Éstos son el espacio para modificar, en los hechos, el diseño original de la política, al establecer reglas propias para su operación y orientación. Dos expresiones de esa autonomía son:

- i.* La determinación de criterios de sustentabilidad para aprobar los proyectos.
- ii.* La fijación de criterios de equidad para distribuir recursos en el municipio.

En el primer caso nada impide a los Municipios fijar criterios de sustentabilidad, porque en la instrumentación prevista en las RO no existen contenidos para traducir a situaciones concretas el desarrollo rural *sustentable*. Más allá de la intención de establecer parámetros en algunos consejos municipales, éstos son informales y no se reglamentan o institucionalizan. Paradójicamente, cuando se incluyen tales criterios, provienen de agentes externos, como dependencias del gobierno federal al aportar recursos-CONANP y CONAPESCA; o de investigadores al participar como consejeros municipales -como la propuesta de Van Der Wal *et al* (2007) en Chiapas.

Los CMDRS tienen margen de maniobra para fijar criterios de asignación equitativa de recursos al interior del municipio. Sin embargo, fuera de los criterios de las RO para dar

prioridad a mujeres, jóvenes, adultos mayores, y a productores en función de sus activos productivos (Ver cuadros 3 y 4), no hay evidencia que hayan establecido otros criterios. Todo queda en la informalidad de que “si ya le tocó, ya no se le da”, lo cual no es permanente, porque igual pueden seguir beneficiando a los mismos grupos (Palizada, Cam.), incluso bajo otro nombre (Comalcalco, Tab.).

Cuadro 3

<i>Minimos y máximos de recursos del programa de DRS según tipo de productores y localidades</i>						
Porcentaje	2001 [*]	2003 [*]	2005 [*]	2008 ^{**}	2009 ^{**}	2010 ^{**}
Minimo a localidades de alta y muy alta marginación	83%	70%	70%	50%	50%	50%
Minimo a productores de bajo nivel de activos	No definido	70%	70%	50%	50%	50%
Máximo de apoyo para grupos prioritarios.	50%	90%	90%	70%	90%	No definido
% Mínimo de recursos municipales para grupos prioritarios.	20%	20%	No definido	No definido	No definido	No definido

^{*} Programa de Desarrollo Rural; ^{**} Programa para la Adquisición de Activos Productivos

Fuente: Elaboración con base SAGAR-PA (2001, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009)

Cuadro 4

<i>Criterios para la asignación de recursos del programa de DRS entre la población objetivo</i>				
2001 [*]	2003 [*]	2008 ^{**}	2009 ^{**}	2010 ^{**}
Población objetivo				
Mujeres, jóvenes rurales y jornaleros con o sin acceso a la tierra,	Productores de bajos ingresos, con énfasis en regiones y grupos prioritarios	Personas físicas o morales dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural.	Personas físicas, o morales y grupos, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural	Personas físicas o morales legalmente constituidas, dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural
Criterios de equidad				
Población de municipios y localidades con los mayores índices de marginación, de entre 500 y 2,500 habitantes, excepto para la población indígena.	Prioridad a mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra.	Productores según nivel de activos: a) bajo o nulo; b) medio; c) alto; Población según nivel de marginación de localidad: a) Alta y muy alta; b) Media; c) Baja y muy baja.	Productores según su nivel de capitalización: a) bajo o nulo; b) medio; c) alto. Regionalización según nivel de marginación de localidades: a) De alta y muy alta; b) media; y c) muy baja	Productores según su nivel de capitalización: a) bajo o nulo; b) medio; c) alto. Regionalización según nivel de marginación de localidades: a) De alta y muy alta; b) media; y c) muy baja

^{*} Programa de Desarrollo Rural; ^{**} Programa para la Adquisición de Activos Productivos

Fuente: Elaboración con base SAGAR-PA (2001, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009)

2. Consejos Municipales: mecanismos de expresión de la voluntad local y de participación de facto en el diseño de la política

La voluntad local a través de los CMDRS, se expresa en la definición de las *prioridades municipales*, que son su atribución exclusiva. No obstante, en cada estado se interpreta de manera diferente según los propósitos e intereses de los gobiernos respectivos, en relación con el control o manejo de los fondos de la política.

i). En Tabasco los consejos municipales definen únicamente sus *líneas estratégicas*, y el gobierno estatal se arroga la facultad de decidir qué proyectos serán financiados, siempre y cuando se encuentren dentro de tales *líneas*.

ii) En Chiapas los consejos municipales definen las *áreas estratégicas* y los *sistemas productivo*, a los cuales deberán ajustarse los proyectos; y el gobierno estatal establece las *líneas estratégicas superiores*, a las cuales deben ceñirse los CMDRS. Una de éstas es a favor del medio ambiente, al no aprobarse ningún proyecto para ampliar la ganadería, por sus efectos en la deforestación.

iii). En Yucatán, para los consejos municipales significa definir y priorizar sus proyectos, pero estarán sujetos a la voluntad del gobierno estatal para liberar los recursos respectivos, en función del origen partidista.

iv). En Quintana Roo y Campeche, los consejos municipales entienden las prioridades municipales como la libertad de decidir los proyectos a financiar, pero invariablemente serán calificados por la UTOE.

En función de la interpretación particular sobre las *prioridades municipales*, los CMDRS priorizan, aprueban y obtienen recursos para proyectos productivos diversos. Dentro de su margen de libertad encauzan proyectos para estimular las actividades productivas pero también proyectos sin mucha lógica en términos de desarrollo. Es un hecho que los integrantes locales de los CMDRS hacen valer su derecho a definir las prioridades, pese a la presencia de agentes externos. Así ocurre en los CMDRS de Campeche, Quintana Roo y

Yucatán; no en Chiapas donde los municipios pequeños al no aportar recursos para el programa, no tienen presupuesto para asignar.

III. CONCLUSIONES SOBRE EL ROL DEL MUNICIPIO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

1. Límites de la descentralización de la política

La descentralización de funciones no es suficiente para fortalecer al Municipio, ni como gobierno ni como comunidad, en tanto sólo se le ubique como agente de implementación de la política, no se respeten sus decisiones en el ámbito de los CMDRS, y no se incluya su representación en los consejos estatal y Mexicano. Bajo su diseño actual los CMDRS sólo priorizan o validan la distribución de recursos del Programa de Desarrollo Rural. No obstante, sus resoluciones sobre los recursos, requieren de la aprobación del ayuntamiento, como un orden de gobierno.

El impulso al federalismo y a la descentralización de la política, al incluir la participación del Municipio, también requiere que los consejos estatales sean mecanismos colegiados para la toma de decisiones, para lo cual es ineludible la representación directa de todos los municipios. Pese a que todos los gobiernos están representados en el *consejo municipal*, no se establecen criterios para definir el peso de la representación de cada uno. De esta forma, el federal está sobrerrepresentado, pues tiene un consejero por cada dependencia federal en el municipio. A diferencia del estado que sólo participa con sus dependencias del sector rural; y del ayuntamiento con el presidente, el director de desarrollo rural y, si acaso, el regidor de la comisión de desarrollo rural. Lo que *salva* al Municipio de la presencia mayoritaria del gobierno federal es que tienen derecho a participar en el *consejo* los agentes representativos de la sociedad rural, que suelen constituir una mayoría local (Véase cuadro 5).

Cuadro 5

Integración de los consejos municipales de DRS

Municipio	Gobierno municipal	Gobierno estatal	Gobierno federal	Sector social	Sector privado	Sistemas producto	Instituciones académicas	totales
Annalán*	4	3	3	21	1	2	0	34
Comalcalcén*	5	4	6	3	1	0	2	21
Champolón*	2	8	12	22	4	3	2	53
Chemax**	5	0	1	15	1	0	0	22
Isla Mujeres*	3	2	4	9	1	nd	0	19
Ixilapanajóya**	4	2	2	10	1	3	0	22
Lázaro Cárdenas*	3	2	4	nd	nd	nd	nd	
Palizada*	3	2	3	16				24
Teapa**	2	4	2	8	1	4	1	22
Temozón	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	

* 2007, ** 2009

Fuente: Elaboración propia con base en actas de sesión de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable.

2. El Municipio en el mapa de la política: entre la delegación, el condicionamiento y la autonomía

En la política de desarrollo rural hay tres formas de acción posibles para el Municipio, cada una proveniente de cada gobierno participante en el mapa de la política:

- i) La *delegación*, otorgada por los poderes Legislativo (*Ley de Desarrollo Rural Sustentable*), y Ejecutivo federales (Programa Especial Concurrente; reglas de operación; fórmulas de distribución, convenios de desarrollo rural sustentable, anexos de ejecución). Es decir, a todos los municipios se les ubica como agentes de implementación.
- ii) El *condicionamiento* impuesto por el gobierno del estado y formalizado en el *consejo estatal*, a través del cual se pide al Municipio requisitos adicionales para ejercer directamente los recursos -la *municipalización*, modalidad 1-, como el relativo a aportar un porcentaje determinado y de someter sus proyectos priorizados a una calificación estatal.
- iii) El ejercicio de la *autonomía municipal*. A pesar de la definición de reglas de la política a nivel central y a los condicionamientos del gobierno estatal, al municipio como comunidad representada en el CMDRS, le queda el recurso de su autonomía. Esta reivindicación suele entrar en conflicto con el papel impuesto desde arriba - delegación o condicionamiento.

Paradójicamente, la colegialidad de los *consejos municipales* es campo de batalla de estas tres fuerzas en tensión, y no tanto para tomar decisiones en forma coordinada, colegiada o cooperativa. El saldo final estará en función de las capacidades o poder de los representantes federales, estatales o municipales para hacer valer sus posiciones o intereses. Los *consejos municipales* son pues una arena más de la política.

4. Municipio y federalismo

Como en los ámbitos federal y estatal se regatea la representación del Municipio, ésta se manifiesta con toda su fuerza en la propia esfera municipal, donde invariablemente constituyen una mayoría, que poco sabe de reglas, fórmulas o criterios, pero sí de cuáles son sus necesidades o intereses. De esta forma opera una realidad silenciosa: el federalismo se viene construyendo *desde abajo*. En la política de desarrollo rural sustentable, el municipio es el único ámbito territorial donde están representados todos los gobiernos en la toma de decisiones, pero además se incluye la participación de *los públicos locales* cuya palabra o decisión se convierte en ley.

Aún con sus problemas de diseño, los CMDRS constituyen potencialmente lo que no se ha logrado construir a nivel federal ni estatal: mecanismos de negociación y acuerdos entre órdenes de gobierno para la toma de decisiones de la política. Aún con todos sus defectos, desde el Municipio se construye federalismo, a través de la toma colegiada de decisiones donde participan los tres órdenes de gobierno que, *de facto*, constituyen al sistema federal mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Van der Wal H., Delgadillo-Aguirre R., Welz S., Herrera O.B., Bosshard A., García Marmolejo G., Parra Vázquez M., Pat Fernández J.M., Torres D. (2007). *Criterios de sustentabilidad para la planificación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable*. El Colegio de la Frontera Sur/CONANP/GTZ-PROSURESTE, México.

REVISTAS

Merino, Mauricio e Ignacio Macedo (2006). *La política autista. Crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, Núm. 2, II semestre de 2006, CIDE, México, pp. 411-456.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. www.inegi.org.mx

_____ (2005). *II Censo de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. www.inegi.org.mx

SCJN (2005). *SENTENCIA y voto particular relativos a la Controversia Constitucional 12/2004, promovida por el Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán, en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. DOF del 12 de abril de 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx

LEYES, PROGRAMAS, Y DOCUMENTOS OFICIALES

CONAGO (2007). *Propuestas de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable desde una visión federalista del campo mexicano*. Comisión del Campo de la Conferencia Nacional de Gobernadores, México.

_____ (2012). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. DOF del 12 de diciembre de 2012, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

_____ (2004b). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de organismos, instancias de representación, sistemas y servicios especializados*. DOF del 5 de octubre de 2004, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

_____ (2001). *Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. En *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 864-I, 23 de octubre de 2001, Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería, y de Desarrollo Rural, LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

_____ (2001b). *Diario de debates de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

SAGARPA (2009). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA*. DOF del 29 de diciembre de 2009, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2008). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA*. DOF del 31 de diciembre de 2008, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2007). *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA*. DOF del 31 de diciembre de 2007, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2005). *Modificaciones al Marco Normativo General ..., contenidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003)*. DOF del 14 de junio de 2005, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2003). *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003)*. DOF del 25 de julio de 2003, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2002). *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002*. DOF del 15 de marzo de 2002. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

_____ (2001). *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001*. DOF del 7 de marzo de 2001, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.