

Análisis de Casos de Gestión Territorial y de Capacidades para el Desarrollo Territorial en México



Construyendo país desde el territorio



PRO TERRITORIOS
PROGRAMA IBEROAMERICANO DE COOPERACIÓN
EN GESTIÓN TERRITORIAL
PROGRAMA IBEROAMERICANO DE COOPERAÇÃO
EM GESTÃO TERRITORIAL



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Análisis de Casos de Gestión Territorial y de Capacidades para el Desarrollo Rural en México

Construyendo país, desde el territorio



SAGARPA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2013



Análisis de casos de gestión territorial y de capacidades para el desarrollo rural en México por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial- CompartirIgual 3.0 Unported. Basada en una obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Echeverri Perico y Ancuța Caracudă
Corrección de estilo: María Magdalena Godínez G.
Fotos: Integrantes de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural
Mapas: INEGI
Diseño de portada: Jorge Espinosa Zamora
Diagramación: ibiPLUSS, S.A. de C.V.
Impresión: ibiPLUSS, S.A. de C.V.

Análisis de casos de gestión territorial y de capacidades para el desarrollo rural en México / IICA, INCA, Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural -- México: IICA, 2013.
286 p.; 21.3 cm x 27.6 cm

ISBN13: 978-92-9248-466-8

1. Desarrollo rural 2. Extensión 3. Proyectos de desarrollo 4. Innovación 5. Programas de capacitación 6. Creación de capacidad 7. Participación comunitaria 8. Asistencia técnica 9. México I. IICA II. INCA III. Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural IV. Título

AGRIS
C20

DEWEY
630.715

Siglas y acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AGI	Agencia para la Gestión de la Innovación
AMOCENTRO	Asociación de Municipios del Centro de Paraná
ASTECA	Asistencia Técnica y Capacitación
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDRS	Consejos de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRAF	Consejo Estatal de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEE	Centro Estatal de Evaluación
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIISDER	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CODER	Corredores de Desarrollo Rural
CODIDERS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional para la Protección de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMUDERS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)
COPLADE	Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal
COPLADEMUN	Comité de Planificación del Desarrollo Municipal
COUSSA	Componente de Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
CRESOL	Cooperativas de Crédito con Interacción Solidaria
DIM	Desarrollo Institucional Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EDCT	Equipo Distrital de Cooperación Territorial

EDT	Estrategia de Desarrollo Territorial
EDTR	Estrategia de Desarrollo Territorial Rural
EMATER	Instituto Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FIDETUR	Fideicomiso Turismo Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
FORTE	Fortalecimiento de Competencias a Empresas y Organizaciones Económicas
FUNDAMEX	Fundación del Empresario Mexicano
GOAT	Grupo Operativo de Asistencia Técnica y Capacitación a nivel estatal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras
IPARDES	Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LEADER	Siglas francesas que significan en español Enlaces entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
Msnm	Metros sobre el nivel del mar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEC	Programa Especial Concurrente
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria —SAGARPA—FAO
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Programa Municipal de Desarrollo
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCOCES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROGAN	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola

PROINF	Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
PTDRS	Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SDT	Secretaría de Desarrollo Territorial
SE	Secretaría de Economía
SEAB	Secretaría de Estado de Agricultura y de Abastecimiento
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPUEDE	Sistema Estatal de Promoción al Empleo y Desarrollo Comunitario
SETI	Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación Rural
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
UEGT	Unidad Estatal de Gestión Territorial
UER	Unidad Económica Rural
UTE	Unidad Técnica Especializada

Prólogo

Arturo Osornio Sánchez
Subsecretario de Desarrollo Rural, SAGARPA

Entre las metas de la nueva administración federal, encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, está: lograr un “México próspero”. En la SAGARPA estamos comprometidos en construir la gran reforma del campo para diseñar su nuevo rostro, que responda a las exigencias del entorno nacional e internacional, que destierre la imagen de pobreza y rezago social y permita a los productores tener mejores ingresos.

Para esta tarea es fundamental fortalecer las acciones de desarrollo rural a fin de atender a los productores menos favorecidos, quienes muchas veces cuentan con el potencial necesario para salir adelante y dinamizar las economías locales; sólo requieren la concurrencia de apoyos otorgados por diversas instancias públicas especializadas en el sector primario.

En este contexto, las actividades de extensión e innovación han cobrado gran relevancia dado que permiten fortalecer el desarrollo de las capacidades creativas de los productores rurales, mediante su acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías. De especial importancia resulta establecer un enfoque de atención territorial a las actividades del campo, a fin de volverlas competitivas y promover su articulación integral en todas las fases de las cadenas de valor.

Por todo ello, desde el año 2009 la SAGARPA apoya la labor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA México), orientada a integrar la “Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural” (GTD), como un medio para que investigadores y académicos participen en el análisis, la discusión y mejora de las políticas de innovación y extensión dirigidas a los territorios rurales. Es así como las instituciones de investigación y educación desempeñan un papel clave en el soporte técnico de las redes de prestadores de servicios profesionales al servicio de los productores, constituyéndose en la base de una gran red del conocimiento en las diferentes regiones del país.

Con este tipo de acciones, a partir de la innovación y la extensión rural, contribuimos a las grandes metas del gobierno de la República para la producción de alimentos, la generación de empleos y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes menos favorecidos del campo mexicano, haciendo del nuestro un campo más justo, productivo, rentable, sustentable, competitivo y garante de la seguridad alimentaria.

Tabla de contenido

Capítulo I.

Introducción.....	8
-------------------	---

Capítulo II. Estudios específicos en temas de gestión territorial, 2013..... 20

<i>Articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural. Análisis comparativo de los municipios de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca y Caltepec, Puebla.....</i>	<i>21</i>
---	-----------

<i>Agencias de desarrollo en la promoción de mecanismos de combate a la marginación. El caso de la región Montaña de Guerrero, México.....</i>	<i>41</i>
--	-----------

<i>La concurrencia institucional mediante procesos de planeación participativa; competencias y modelos mentales de los actores.....</i>	<i>65</i>
---	-----------

<i>Políticas públicas en Sonora y desarrollo territorial rural. Análisis del impacto del PEC en el DDR 145 Mazatán.....</i>	<i>88</i>
---	-----------

<i>Los CODER: una estrategia local de desarrollo rural con enfoque territorial.....</i>	<i>118</i>
---	------------

<i>Desarrollo de redes de valor para fortalecimiento de agriculturas familiares de Vitis vinífera. Caso Bachiniva, Chihuahua.....</i>	<i>140</i>
---	------------

<i>PESA-Guerrero Sin Hambre como base de una estrategia de atención territorial a zonas rurales en pobreza.....</i>	<i>162</i>
---	------------

<i>Seguimiento y evaluación de los servicios profesionales en México, a través de las Instituciones de Educación Superior. Sistematización de la experiencia del proceso de adopción del modelo CECS en Zacatecas.....</i>	<i>187</i>
--	------------

<i>Análisis de la Estrategia de Desarrollo Empresarial implementada en el estado de Zacatecas a través del CECS.....</i>	<i>220</i>
--	------------

<i>Estrategias de extensionismo rural y vinculación universitaria: factores clave para la dinamización territorial.....</i>	<i>248</i>
---	------------

Capítulo III. Hallazgos de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo

Rural en el nuevo contexto de la Política Pública	274
---	-----

CAPÍTULO I

Introducción

Introducción

Rafael Echeverri P., Coordinador

La Red para la Gestión Territorial para el Desarrollo Rural (RED GTD) presenta su cuarta publicación, la cual recoge una colección de los trabajos de investigación adelantados durante el ciclo de trabajo 2012-2013. Fiel a su objetivo de contribuir con la reflexión de aspectos críticos referentes a las estrategias de fortalecimiento de los sistemas para el desarrollo de capacidades y extensionismo que tienen como fin el desarrollo rural mexicano, se han abordado temas de alta relevancia, por medio de la sistematización y el análisis institucional de casos representativos de las estrategias, programas y proyectos que son promovidos por las instituciones públicas federales, estatales o municipales, así como iniciativas de actores sociales.

La riqueza de estrategias y desarrollos institucionales y de política pública para el fortalecimiento de las capacidades, así como el amplio conjunto de agentes que intervienen en el desarrollo rural mexicano, son la base y el objeto de trabajo de las investigaciones incorporadas en esta publicación. Sus contenidos, justificación, pertinencia, orientación metodológica y resultados apuntan a ampliar el conocimiento que tenemos de las experiencias concretas que se están acumulando en el campo mexicano. Hay una compleja red de acciones, instituciones e inversiones públicas actuando en busca de una política pública concurrente y eficiente. ¿Qué tanto se acerca este conjunto de acciones a los objetivos y al alcance de las metas trazadas?, ese es el sentido de los presentes análisis.

Las investigaciones han sido seleccionadas entre 23 trabajos realizados por los miembros de la RED GTD, de forma que se presenten los diferentes niveles de intervención e instrumentación de las políticas públicas, desde sus aplicaciones de campo más específicas a nivel local, hasta las estrategias globales de articulación de políticas públicas en los ámbitos federal y estatal.

La intención del presente documento es aportar elementos críticos para la definición de las estrategias de política pública para el desarrollo rural, en el marco actual de puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, que ha sido promulgado por el Gobierno Federal. Específicamente en el campo del desarrollo de capacidades y extensionismo para el sector rural, donde México ha trazado una política basada en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI) a quien corresponden significativas responsabilidades en dicho Plan.

Los temas abordados por los investigadores de la Red de Gestión Territorial cubren algunos de los componentes del Plan y proporcionan pistas útiles para el proceso de adecuación del SINACATRI en el marco de objetivos y estrategias en él definidas. La estructura establecida por el Gobierno Federal establece una estrategia general que marca de forma clara el énfasis en la responsabilidad del Estado para impulsar el desarrollo, centrado en una estrategia de logro de una mayor productividad, entendida en el sentido más amplio de metas de eficiencia económica y social, al reconocer que México cuenta con los recursos físicos, humanos y financieros para el logro del progreso, pero que su desafío fundamental está en el logro de un uso eficiente y eficaz de ellos.

Este marco establece la enorme relevancia de los procesos de desarrollo de capacidades que requiere el país para lograr sus objetivos. Un eje central del diagnóstico que sirvió de base para el Plan es el reconocimiento de que México tiene más de una década de estancamiento en sus niveles de productividad, y pone de relieve que la atención y el objetivo de la estrategia no puede ser la meta de crecimiento, sino la productividad, no sólo porque de ella depende, sino porque la productividad puede ser el camino para la equidad y la sustentabilidad. En los tres ejes transversales del Plan destaca, por su sentido innovador y paradigmático, la necesidad de lograr la democratización de la productividad, lo cual no sólo significa una visión más amplia y compleja que rebasa la concepción básica de productividad atada al crecimiento y competitividad privada, sino que incorpora un componente de beneficio y efectos sociales del crecimiento económico.

Es fácil comprender que el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica son estrategias centrales de este propósito básico del Plan Nacional de Desarrollo y que al SINACATRI le corresponde un papel protagónico en el logro de nuevos estándares de productividad en el sector rural mexicano. Desafío especialmente significativo si se considera que la economía rural, particularmente la de producción primaria, y especialmente la de los medianos y pequeños productores, constituye el campo de mayores rezagos en productividad y, por tanto, de mayor posibilidad de alcanzar saltos importantes en los niveles de productividad.

De acuerdo con la estructura del Plan, el papel del SINACATRI está más ligado al eje transversal de democratización de la productividad, con responsabilidades y espacios para contribuir al logro de los cinco objetivos estratégicos que plantea referente al logro de la paz, la educación con calidad, la inclusión, la prosperidad y la responsabilidad global. En cada uno de ellos tiene un papel que cumplir y una significativa contribución por realizar. Sin embargo, es el componente de impulso a la prosperidad donde tiene una responsabilidad más directa y explícita, particularmente en lo relativo al sector agroalimentario, donde se trazan unas directrices precisas sobre los procesos que es necesario desencadenar, donde el SINACATRI tiene un significativo papel, desde sus competencias de desarrollo de capacidades para el incremento de la productividad y de su democratización.

A lo largo de estos cuatro años de trabajo la RED GTD ha abordado temas estratégicos del SINACATRI, mediante el seguimiento de las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de los actores rurales, inicialmente centrado en el papel de los consejos territoriales como instrumentos de gestión del desarrollo y capacidades, y luego más centrado en los modelos de extensionismo rural. En esta última fase se ha hecho énfasis en los modelos de gestión de los procesos de innovación, identificando campos que permiten una aproximación crítica a la forma como ha estado operando la estructura técnica e institucional que se ha construido para la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades.

La evolución de los modelos de desarrollo de capacidades que se han implementado en el sector rural mexicano se enmarcan en una forma de abordar la innovación, en tanto que transformación de las acciones concretas de los actores sociales y los agentes económicos.

La necesidad de encontrar nuevas formas de hacer nace de las presiones y demandas que provienen de los entornos competitivos de los mercados, las acuciantes necesidades sociales, las exigencias de sustentabilidad de los ecosistemas naturales y los requerimientos de modelos de

mayor gobernabilidad. La innovación conlleva el desarrollo de capacidades para cambiar, es decir, capacidades de reconversión; pero también capacidad adaptativa para enfrentar exitosamente los desafíos que los medios económico, social, ambiental y político le imponen a la sociedad rural. Otras políticas públicas tienen la responsabilidad de mejorar los entornos de gestión de los actores rurales; las estrategias de desarrollo de capacidades tienen la responsabilidad de garantizar capacidad de adaptación a las condiciones y cambios en el entorno.

Por lo anterior, las estrategias de desarrollo de capacidades están estrechamente ligadas a una concepción integral de innovación. La innovación en el desarrollo rural cubre cuando menos cinco ámbitos donde se tiene la oportunidad, y necesidad, de generar capacidad adaptativa. Estos tipos de innovación, de producto, proceso, mercado, institucional y social, constituyen criterios para abordar los procesos de desarrollo de capacidades. En la selección de investigaciones que se presentan en este libro se ponen de relieve diferentes formas concretas con las cuales se identifican estos tipos de innovación.

a. Innovando el producto

El objeto de la innovación inicia en el producto mismo, en la necesidad de introducir cambios por medio de la aplicación de tecnologías que se traducen en nuevas calidades, mejores rendimientos, atributos de inocuidad y otras cualidades organolépticas. Esta innovación es clave para la competitividad de las empresas rurales, y es donde la agricultura mexicana presenta enormes desafíos para incrementar sus rendimientos y la adaptación de la calidad de sus productos. La innovación de producto hace manifiesta la necesidad de establecer mecanismos para la generación y adopción de paquetes tecnológicos innovadores y la asistencia técnica para que éstos sean eficazmente incorporados a los productos de las empresas rurales. En el logro de la innovación de producto tiene un papel de enorme significado la investigación básica, aplicada y adaptativa, que realizan los centros especializados o las empresas tecnológicas, quienes generan nuevas opciones tecnológicas, pero también lo tiene el conocimiento y la experimentación práctica que realizan los productores mismos y su intercambio, de donde proviene la mayor parte de la innovación de producto en las pequeñas empresas agrícolas.

Dentro de la innovación de producto los desafíos de mejoramiento de la producción agrícola se mantienen vigentes en un marco de enorme dualidad. Aun cuando México ha alcanzado en algunos productos altos niveles de eficiencia productiva —con altos rendimientos, cumplimiento de exigentes estándares de mercados globales y manejo eficiente de las condiciones de trazabilidad que imponen las exigentes normas internacionales— hay una producción con niveles de rendimiento y atributos de calidad muy inferiores a las medias mundiales, enfrentando condiciones precarias: altísimas mermas en la producción y uso ineficiente de insumos agropecuarios que dan como resultado segmentos de producción que rayan en la inviabilidad económica.

La innovación en producto presentó una fase de enorme impacto durante la denominada “Revolución verde” que se caracterizó por la introducción de nuevas variedades de productos y la aplicación de paquetes tecnológicos con uso intensivo de agroquímicos, que significaron un cambio sustancial en los rendimientos y atributos de los productos. Sin embargo, una innovación

de tales características no se ha vuelto a presentar en el sector productivo agrícola, y las que han conducido al enorme incremento de la producción de *commodities* o diferenciación de la producción de frutas y hortalizas nunca han alcanzado un impacto generalizado en el conjunto de los productores, acentuando la enorme segmentación tecnológica de la producción agrícola.

En los estudios realizados por la RED GTD, incluidos en esta edición, se muestra el caso de las innovaciones introducidas en la producción de uva y vino en Bachiniva, Chihuahua, como una transformación de profundo impacto en los productores medianos y pequeños de la región. En las últimas décadas se ha dado una reconversión productiva de cultivos como manzana, durazno o nopal, hacia la producción de uva para vino. Por la naturaleza de este cultivo, pero particularmente por las implicaciones de integración que tiene la producción vinícola, las exigencias de carácter tecnológico han sido máximas. Aspectos tales como la selección, adaptación y manejo de las variedades vegetales a ser incorporadas en los cultivos, el mantenimiento del estatus sanitario y las tecnologías de manejo de producto crean una alta exigencia para la innovación y la asistencia técnicas.

La producción de vino es altamente exigente en cuanto a condiciones de suelo y clima, por eso los procesos técnicos de planeación son de alta exigencia. La experiencia presentada indica cómo se manejan diferentes estrategias para que los productores puedan alcanzar el conocimiento y la competencia técnica, tanto en la búsqueda de modelos tecnológicos aplicables, como en la forma de garantizar un soporte de asistencia técnica permanente. Los estudios previos de potencialidad y zonificación fueron claves para las decisiones de siembra e inversión, ya que establecieron los criterios de factibilidad y riesgo a los cuales se enfrentaban los productores. La selección de cepas de uva para la producción del vino constituye otro paso clave, ya que es un determinante categórico de la viabilidad comercial del producto. Este proceso demanda una alta dosis de capacidad técnica, unida al conjunto de actividades asociadas al modelo tecnológico de producción de uva y de transformación vinícola. La incorporación de innovaciones de producto, representada en el análisis de requerimientos y selección de paquetes tecnológicos, son el corazón del negocio y la valoración del riesgo y la productividad esperada. El caso muestra las debilidades y los desafíos que entraña la creación de capacidades para la adopción de tecnologías con altos grados de complejidad, pero que han sido exitosamente adoptadas por pequeños productores.

La fuente de las innovaciones de producto está en los centros de investigación, pero una parte fundamental se logra mediante el estudio comparado de otros productores exitosos. En el caso de Chihuahua se cuenta con una tradición, originalmente orientada a la producción de brandy, que proporcionan una base local y regional de conocimiento técnico, pero a ello se le agregó el conocimiento que deriva de las experiencias de productores líderes en el ramo, lo cual fue logrado por el contacto con la industria vitivinícola de Mendoza, Argentina, la cual es líder en la producción de vino, en condiciones agroecológicas de gran similitud con Chihuahua. Estos componentes tecnológicos han sido adoptados y aplicados en procesos intensos de formación, creación de capacidades y un modelo específico, especializado y focalizado de asistencia técnica.

El extensionismo rural ha enfrentado y ofrecido soluciones tecnológicas en forma permanente, pero igualmente lo hacen otros actores de las cadenas, en este caso, en forma significativa, los industriales vinícolas. Los modelos aplicados en el caso de Chihuahua dan un buen referente de modelos innovadores. Pero los desafíos de innovación de producto pueden ser apreciados en un

espacio donde tradicionalmente se han ubicado las mayores dificultades para introducir, en forma sostenida, innovaciones. Se trata de la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia en la producción de traspatio que soporta la seguridad alimentaria de la población campesina más pobre. Este es el desafío que asumen programas tales como el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), en el cual se trabaja, como lo muestra la sistematización incluida en la presente publicación, en el concepto de una canasta productiva que genere una base alimentaria, en primera instancia, y un excedente comercializable que produzca ingreso.

Esto implica innovaciones de producto, variedades mejoradas, canasta de productos, complementariedades agronómicas en la milpa y otros paquetes tecnológicos que no provienen de las casas comerciales o de los centros de investigación tradicionales, sino que se nutren en gran medida de las prácticas productivas y las prácticas experimentales de los mismos productores. Los Corredores de Desarrollo Rural del Estado de México muestran ejemplos adicionales referentes a las innovaciones de producto en áreas específicas de agricultura protegida, con modelos productivos con demostrados efectos positivos en cuanto a rendimientos y reducción de costos. Igualmente hay experiencias de mejoramiento en la producción caprina y ovina, en particular en la producción láctea y la cunicultura. Como se demuestra en la presentación de este caso, la innovación en estas áreas tiene desafíos significativos en el cambio de la cultura de producción campesina, pero, al mismo tiempo, muestra los importantes avances logrados mediante la aplicación de modelos de desarrollo de capacidades, extensionismo y asistencia técnica.

b. Innovando el proceso

El segundo campo de la innovación es el referente a la empresa misma, como organización y como conjunto de procesos productivos que incluyen componentes tales como el valor agregado por transformación, reducción de costos, prácticas agrícolas o manejo poscosecha, así como la administración y gerencia del emprendimiento o empresa rural; es decir, la innovación de proceso que abarca los modelos de gestión de la producción, más allá del producto mismo. Es claro que una tecnología adecuada, pero deficientemente gestionada no dará resultados positivos en la productividad. La transferencia de paquetes tecnológicos, como parte del extensionismo y la asistencia técnica, sin considerar la innovación de proceso, ha demostrado hasta la saciedad su bajísima eficacia.

Las experiencias en la creación de condiciones empresariales para la gestión de los procesos de innovación en la producción pueden verse reflejadas en los casos que se presentan en esta publicación, en los que destacan las estrategias que han seguido las empresas rurales para lograr la mejoría de sus procesos. Esta es una de las importantes contribuciones del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), que es analizado en la sistematización del caso de Guerrero, el cual destaca la importancia de impulsar procesos de reconversión e innovación en las empresas agrícolas rurales, particularmente de las más pequeñas y precarias.

En un marco de producción de soluciones integrales a los problemas de exclusión y pobreza, el PESA cuenta con una estrategia que busca crear condiciones de gestión de los emprendimientos productivos de los pequeños productores para lograr cambiar los procesos. La lógica es crear condiciones de sostenibilidad de las innovaciones introducidas. Particularmente se atiende a

procesos que buscan crear mecanismos que garanticen escalas de producción adecuadas para mejorar la capacidad de realización de su producción, incluyendo, pero rebasando, el autoconsumo. Los modelos de asociatividad requieren cambios significativos en los procesos productivos propios de la pequeña empresa agrícola, e introducen exigencias a la forma como se aplica la fuerza de trabajo familiar a los procesos de producción. El financiamiento es otra área significativa en el modelo PESA. Más allá de la perspectiva de las restricciones de la oferta de crédito, el financiamiento es una dimensión central en la innovación de proceso que se impulsa desde este Programa, ya que establece parámetros diferentes para la planeación y gestión de la actividad productiva, porque incorpora criterios de ahorro, inversión y capital de trabajo que significan transformaciones mayores en la gestión del emprendimiento.

La educación y la formación de competencias universales para la vida, pero especialmente para la actividad económica, implican una cultura de gestión en la cual la información, la planeación y la identificación de objetivos productivos cambia de manera sustantiva la forma de producción campesina. La reconversión productiva de la unidad familiar la lleva desde una actividad primaria de subsistencia hasta la actividad comercial o a otros sectores, ya sea basados en transformación de la producción primaria, o la incursión en sectores comerciales, industriales o de servicios.

La estrategia del PESA hace énfasis, por medio de la aplicación de subsidios directos, en cambiar procesos claves del emprendimiento productivo, iniciando con la búsqueda de la capitalización como base de consolidación, en el mejoramiento de las capacidades empresariales, el manejo de los capitales naturales y el acceso a procesos formales de financiamiento. Todas estas estrategias conducen a una importante innovación de proceso al interior de la unidad productiva, pero también en los procesos de enlazamiento productivo con otros productores en modelos asociativos.

Otro de los ejemplos de innovación de proceso es el caso de los Corredores de Desarrollo Rural (CODES) implementados en el Estado de México, en los cuales se identifican avances en cuanto a la integración de la tecnología de procesos y la incorporación de nuevos activos productivos a la explotación, lo cual ha sido una debilidad inherente a las estrategias de transferencia de activos, sin acompañamiento de asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Igualmente se indica la importancia de introducir procesos prácticos de reducción de costos de producción, alcanzar mayor valor agregado a la producción, y lograr la estandarización y homologación de la producción con miras a satisfacer las demandas del mercado.

Pero una de las innovaciones más interesantes que aporta la estrategia CODES es la referida a la incorporación del espacio geográfico y las dinámicas productivas, flujos y redes, que se estructuran en forma interdependiente en lo que se denomina “corredor de desarrollo rural”. Esto tiene fuertes implicaciones en los procesos que soportan la actividad productiva, ya que induce a las unidades productivas —tradicionalmente gestionadas de manera individual—, a tomar en consideración e incorporar en sus procesos aquellas acciones y decisiones que comprometen a un conjunto de unidades productivas, interconectadas por razones de interrelaciones y comunidad de objetivos productivos. Estos Corredores introducen a los productores vinculados en dinámicas de procesos colectivizados de enorme trascendencia, como innovación misma.

c. Insertándose al mercado innovadoramente

Los espacios naturales de realización de la producción son los mercados, donde concurren oferentes y consumidores en un intrincado conjunto de actores: acopiadores, distribuidores, transportistas, vendedores mayoristas y minoristas y, finalmente, consumidores con preferencias específicas y cambiantes, que determinan los precios de los productos y, por tanto, definen la función de ingreso de los productores y su rentabilidad. Este escenario es de compleja lectura, pero es determinante para la eficiencia de la empresa rural. La innovación de mercado comprende el conjunto de procesos de conocimiento, interpretación y posición estratégica que debe adoptar la empresa. Las condiciones cambiantes actuales de los mercados hacen de este componente de la innovación un factor clave en el incremento de la productividad e indican la calidad del desafío para crear capacidad de adaptación.

Las experiencias sistematizadas en el presente trabajo nos muestran diferentes formas de abordar el tema del mercado, pero coinciden en el reconocimiento de la importancia que reviste una actividad de mercadeo para el impulso de la productividad de las unidades productivas. Como hemos visto, el caso de las estrategias para pobreza y marginación, como el PESA o los mismos CODES, enfrentan el desafío de resolver la segmentación del destino de la producción entre autoconsumo y excedentes comercializables, los cuales requieren estrategias eficientes para integrar unidades con el fin de alcanzar volúmenes que logren las economías de escala mínimas para aprovechar las exigentes condiciones de los mercados.

En el caso de la producción de vinos, las innovaciones en cuanto a mercadeo han sido más específicas, mostrando cómo se convirtieron en factores determinantes de éxito en la reconversión productiva, e ingresando a escenarios exigentes de competitividad y complementariedad en los mercados expansivos de vino en México.

El conocimiento cabal del comportamiento del consumidor, las cadenas de comercialización y las condiciones de demanda y oferta que determinan el comportamiento de los precios, y por tanto de los ingresos, hacen que unidades productivas, asociaciones de productores y redes de apoyo a los productores, estén incorporando una visión más sólida de los mercados y su evolución, tanto para identificar oportunidades de inserción exitosa, como para prevenir afectaciones a los intereses de los pequeños productores. Este es un aspecto tratado recurrentemente en cada uno de los casos sistematizados que ahora se presentan.

La atención a los mercados locales es una de las constantes en los casos analizados, en particular en el PESA y los CODES, poniendo de relieve algo que resulta determinante para el fortalecimiento de los emprendimientos de los pequeños productores: la posibilidad de mejorar las condiciones de comercialización, reduciendo la cadena de distribución y alcanzando metas complementarias en términos de seguridad alimentaria en los territorios de mayor marginación. Pero el fortalecimiento de estos mercados, locales y regionales, requiere procesos innovadores, conocimiento de la demanda y creación de infraestructura que soporte estos canales comerciales.

d. Innovando las instituciones

El entorno de la actividad productiva comercial de las empresas rurales, particularmente de las empresas pequeñas, tiene una alta dependencia de los marcos institucionales con los cuales

interactúa y se relaciona. Un campo especialmente determinante son las estructuras asociativas y los encadenamientos que se generan a lo largo de las cadenas productivas o de los conglomerados económicos en los cuales realiza su actividad productiva.

La innovación institucional da cuenta de los cambios introducidos en las formas de organización y transacciones que se generan entre las unidades económicas, particularmente en el establecimiento de flujos de intercambio, complementariedad o alianzas de competitividad. Este es el campo de innovación donde más experiencias son tratadas en los casos incluidos. Se evidencia un ejercicio permanente de prueba y validación de nuevos modelos de arreglos institucionales para dar soporte a la agricultura familiar y a emprendimientos productivos innovadores.

Los modelos que se abordan están relacionados principalmente con ajustes a las políticas públicas de soporte para la pequeña agricultura y el desarrollo de programas de fortalecimiento de las capacidades productivas. Como hemos visto, programas como PESA o CODES se constituyen en ejemplos de estrategias públicas para la prestación de servicios de apoyo a los productores, con nuevos arreglos que buscan fortalecer las redes de agentes que constituyen dos eslabones claves de la producción, la oferta de servicios tecnológicos y el apoyo financiero. En ambos casos se trata de la creación o fortalecimiento de instituciones que acompañan la actividad económica local.

Con el objetivo de mejorar las condiciones productivas se han establecido estrategias que apuntan a introducir esquemas de ordenamiento institucional más sólidos. Posiblemente uno de los que mayor atención reciben de las instituciones públicas es el del modelo de tercería de prestación de servicios tecnológicos, bajo el modelo de prestadores de servicios profesionales independientes. La consolidación de este modelo, sus dificultades y oportunidades, son ampliamente tratados en los casos que se presentan en este libro.

De manera particular, el centro de atención son los casos de sistematización de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS). Este modelo de gestión presenta varias vertientes analíticas de gran importancia. La primera se refiere a los modelos de agenciamiento con la creación de estructuras como las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), o las Agencias para la Gestión de la Innovación (AGI), en las cuales se delega la responsabilidad de soporte de la política pública y una necesidad de gestión estratégica productiva de los emprendedores rurales a una instancia técnica —con actores locales, principalmente— que asume papeles cruciales en la planeación, asistencia técnica y gestión de enlace entre las políticas y los actores productivos. Esta función de agencia es el eje estructurante de las políticas de desarrollo rural, tanto en el desarrollo de capacidades y extensionismo, como en cuanto a los actores territoriales de segundo nivel con gran capacidad de visualizar objetivos y metas de productividad en las áreas donde operan.

Como se puede apreciar en los casos estudiados, son múltiples los desafíos que entrañan el modelo y las interrogantes al concepto de agenciamiento. El análisis del caso de las Montañas de Guerrero nos muestra los alcances de este modelo, destacando sus posibilidades en cuanto a la visión de conjunto alcanzada al abordar encadenamientos productivos o regiones, o conglomeraciones, productivas que permiten visualizar los procesos de adquisición de insumos, modelos de demanda tecnológica, estructuras de distribución y comercialización, extendiendo la

capacidad de los productores para abordar el conjunto de la actividad económica. Por otro lado, el agenciamiento permite tener un abordaje integral para la dinamización de los mercados locales por la vía del abasto alimentario y el fortalecimiento de canales de distribución locales y regionales. Las ADR y las AGIS, con sus diferencias naturales de enfoque, se constituyen en un eslabón institucional que contribuye a cambiar la relación de demanda pasiva de ayudas públicas, por una visión más integradora de la política y sus instrumentos, en un marco de planeación y participación más efectivo.

Los casos mostrados invitan a ver el agenciamiento desde una perspectiva más amplia que la delegación de las funciones de extensión en agentes privados, para verlo desde la perspectiva de función de interfase entre los actores económicos locales, principalmente pequeños productores, y el amplio conjunto de instrumentos e instituciones públicas que ejecutan las políticas de desarrollo rural.

Es evidente que el modelo de agenciamiento está lejos de estar consolidado como estrategia generalizada de apoyo y fortalecimiento de las capacidades para el incremento de la productividad rural. Los análisis coinciden en que existen múltiples restricciones de orden normativo, logístico y de gestión que hacen que aún falte camino por recorrer, a pesar de los significativos avances logrados. Allí es donde los CECS aparecen como el modelo innovador más destacado y desafiante, el cual es analizado con detalle en el caso de Zacatecas, con dos estudios que profundizan en la lógica y operación de esta estructura institucional. Destaca que los CECS responden a una lógica central de desarrollo institucional, la cual se centra en la idea de involucrar y comprometer a las instituciones de conocimiento en el nivel regional, con objetivos concretos de desarrollo. Los CECS han sido concebidos bajo el supuesto de que las universidades regionales, en tanto que actores claves del desarrollo, tienen la capacidad de contribuir a través de un mecanismo concreto de participación en la estructura institucional para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo, en particular en cuanto al mejoramiento de los estándares de productividad. Esta es, sin duda, una apuesta innovadora de tipo institucional que es necesario destacar y discernir adecuadamente.

Mediante un modelo de agenciamiento —delegación de una función de seguimiento al modelo de tercería de la asistencia técnica, sea a través de prestadores de servicios profesionales individuales o de Agencias— se busca que las universidades encuentren un espacio de vinculación con las necesidades concretas de los territorios en su zona de influencia, donde sus actividades de investigación, docencia y extensión universitaria se integren a los procesos de agenciamiento que se han puesto en marcha. Se busca que la universidad integralmente se vincule con los procesos de desarrollo rural, lo cual se aprecia en muchas de las acciones emprendidas por este caso sistematizado.

La experiencia de Zacatecas muestra la necesidad de pasar de una función de evaluación y capacitación —que es el objeto y contenido de los convenios que soportan la actividad de los CECS y que se refleja en la asignación de recursos y especificación de compromisos— a un modelo de involucramiento más amplio. Se trata de que la función del CECS no sea una actividad nueva y extraña para la universidad, sino un campo donde se focalicen y ejerciten las funciones básicas de ésta. Este caso ilustra bien las dificultades y los retos que enfrenta este modelo, en particular en

cuanto a los aspectos de tipo logístico y administrativo que aún tienen grandes áreas de oportunidad para la mejora.

Otro de los procesos de innovación institucional que se analiza en esta publicación es el de los procesos de planeación y concurrencia de las políticas públicas para el logro de una mayor eficiencia en los mecanismos de intervención pública en el territorio rural. Se presentan tres casos ilustrativos de estos modelos institucionales que buscan mejorar las condiciones en las cuales se relacionan las políticas federales y estatales, con el fin de alcanzar los objetivos de articulación y sinergia a los que propende la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Los estudios aportan pistas importantes para la forma como se desarrollan los procesos institucionales de concurrencia, mediante los procesos de planeación y gestión territorial. Mediante el análisis a profundidad de casos municipales en Oaxaca y Puebla se destaca la enorme importancia del municipio como actor provocador y orientador de la concurrencia, al constituirse en la instancia territorial más próxima a las necesidades y problemas del desarrollo rural. Se demuestra cómo la articulación territorial, que cuenta con mecanismos bastante desarrollados en la relación federación-estados, debe avanzar hacia la consideración explícita de mecanismos efectivos de articulación con base municipal, de donde surgen las directrices concretas de requerimientos y especificidad de la concurrencia.

Una reflexión especial se realiza en el caso de instancias territoriales intermedias, como es el caso de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), órgano clave de planeación y ordenamiento. Se incluye el caso del DDR Mazatán, en Sonora, que analiza su papel y pone de relieve tanto sus potencialidades como instancia de escala adecuada para la implementación de modelos integradores de desarrollo rural, como las debilidades originadas en el hecho de haber carecido de un estatus de importancia relativa en las estrategias de política pública implementadas a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El análisis de los procesos de elaboración de los Programas Especiales Concurrentes Estatales muestra interesantes procesos de innovación institucional orientados al establecimiento de modelos de planeación de la gestión y el presupuesto con orientación a proyectos concurrentes territoriales que le den un espacio concreto de convergencia a las políticas, sus instrumentos e instituciones. Se han incluido dos trabajos que analizan críticamente el proceso de planeación para su elaboración adelantados en 2012 en quince estados.

Los trabajos presentados abundan en el análisis de los componentes político, técnico-metodológico y operativo del ejercicio de planeación que conforman este modelo de planeación. Particularmente destaca la lógica de intervención de los actores territoriales, las potencialidades que presentan y las bondades de modelos que integran procesos de planeación de mayor nivel normativo, como son el Programa Especial Concurrente Federal, el cual marca la orientación de la política pública en el primer nivel, con los Planes de Desarrollo Estatales en el segundo nivel. Este modelo complementario de planeación ha de dialogar para establecer estrategias sectoriales de concurrencia que se reviertan en proyectos estratégicos concretos, de envergadura y capacidad de aglutinamiento de iniciativas de política pública y de demandas emanadas de las comunidades y grupos de productores.

e. La iniciativa innovadora de la sociedad

Finalmente, podemos identificar procesos de origen comunitario que propenden a soluciones concretas para problemas comunes, generando estrategias de acción colectiva basadas en criterios de solidaridad o interés común. Esta innovación social se convierte en una de las fuerzas emergentes transformadoras que mayor impacto están teniendo en los procesos de desarrollo local y rural. La importancia que adquiere la sociedad civil como fuerza renovadora puede ser instrumento de políticas públicas, o presionar por transformaciones en ellas con el fin de integrarlas a los procesos de cambio social. Tanto en el campo productivo, como social, ambiental o de defensa y reivindicación de derechos fundamentales, la innovación social constituye uno de los impulsores de una nueva institucionalidad, cada vez más considerada en los marcos de desarrollo rural.

Las iniciativas de los productores, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil están presentes en cada uno de los casos sistematizados, aun cuando no hayan constituido un objeto específico de análisis. La estrategia básica de la política pública se orienta a partir de los proyectos específicos que los potenciales beneficiarios gestionan —directamente o por intermedio y con el apoyo de las instancias de agenciamiento— los cuales constituyen el núcleo básico de los emprendimientos que conforman el alma de la innovación. Con todas las debilidades y los enormes espacios de mejoramiento sigue siendo la innovación social uno de los pilares a ser atendidos específicamente por parte de la institucionalidad involucrada en los propósitos de desarrollo integral.

Los estudios presentados en esta publicación contribuyen a la reflexión de los caminos a seguir para consolidar modelos eficaces de gestión territorial del desarrollo de capacidades y soporte técnico encaminados al logro de una mayor productividad en el campo mexicano. Pero más aún, tienen un gran potencial para abrir un espacio de debate referente al propósito, innovador, de la democratización de la productividad, como es planteado de modo desafiante por el Plan Nacional de Desarrollo.

CAPÍTULO II

Estudios Específicos de Temas de Gestión Territorial, 2013

Articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural

Análisis comparativo de los municipios de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, y Caltepec, Puebla

Gabriel Chávez Cruz
María José Sarmiento

2013

Introducción

La presente investigación se enmarca en las líneas estratégicas para las políticas públicas orientadas al desarrollo rural con enfoque territorial en México, definidas y consensuadas por los integrantes de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, en específico en la línea: "Planeación Estratégica, Sociedad Civil e Institucionalidad".

De esta manera, el objetivo central es analizar la articulación y la concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural en el ámbito municipal. Para ello, se tomaron como referencia los municipios de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca y Caltepec, Puebla.

Para lo anterior se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la alineación y pertinencia de las políticas públicas en materia de desarrollo rural entre los tres órdenes de gobierno, a partir de los diferentes instrumentos de planeación.
- La concurrencia entre los dos órdenes de gobierno (estatal y municipal) y entre las instituciones y los actores que inciden en el sector rural, en el marco de la planeación estratégica de políticas públicas en los municipios seleccionados.
- Establecer propuestas de acción para orientar la planeación de las políticas públicas del desarrollo rural a nivel municipal, de manera que se logren incrementar la concurrencia territorial y la articulación entre los instrumentos de planeación.

Pese a los grandes avances en términos legislativos en relación a la planeación del desarrollo rural, el país sigue observando una gran carencia en este sentido. Sin duda el avance más significativo se centra en la creación e instrumentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, mediante la cual se crean espacios para la participación, como los son los Consejos Estatales, Distritales y Municipales, concebidos como órganos de apoyo y fortalecimiento de las instancias fundamentadas en la Ley de Planeación, en el ámbito del desarrollo rural sustentable.

Como punto de partida de la presente investigación se presenta el marco jurídico que fundamenta la planeación del desarrollo del país, tanto para la elaboración del plan nacional de desarrollo, como para los planes estatales y municipales.

Finalmente se analizan los casos de los municipios de Santiago Pinotepa Nacional, en el estado de Oaxaca, y Caltepec, en el estado de Puebla, a fin de evaluar el grado de articulación y concurrencia en sus procesos de planeación del desarrollo rural reflejado en los objetivos, estrategias y líneas de acción de dichos municipios contenidos en sus respectivos Planes de Desarrollo Municipal.

1. Marco jurídico de la planeación del desarrollo rural

El principal instrumento para conducir el ordenamiento y el desarrollo de cualquier municipio es precisamente el Plan de Desarrollo Municipal (PMD); en él se presenta lo que será el programa de trabajo para el Ayuntamiento en relación con los diversos sectores económicos y la atención de las demandas de la población en aspectos como vivienda, educación, salud, asistencia social y desarrollo del medio rural.

Además, este instrumento permite a los gobiernos municipales aplicar de manera racional y eficaz los recursos que le son transferidos desde la Federación, el gobierno estatal y los generados por el propio municipio en proyectos y servicios en beneficio de la población. Así, uno de los objetivos de mayor importancia del PDM es orientar y conducir la actividad económica para lograr el mayor impacto positivo posible entre los habitantes.

Su elaboración esta jurídicamente fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 26 establece que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (SNPD). Asimismo, menciona que la planeación se hará mediante la participación de los distintos sectores sociales incorporando sus demandas y aspiraciones al plan de desarrollo nacional.

El SNPD se compone del sistema de planeación federal y los 32 sistemas de planeación estatales, los cuales son autónomos pero comparten una composición, alcances y metodologías similares.

1.1 El Sistema Federal

El sistema federal de planeación se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones entre las que destacan la Ley General de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley General de Planeación contiene el marco normativo que regula la Planeación Nacional del Desarrollo; sin embargo, ésta es obligatoria para las dependencias del Ejecutivo y únicamente indicativa para los gobiernos de los estados. Los artículos bajo los cuales se fundamenta la planeación se enlistan a continuación:

Art. 2.-"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país..."

Art. 3.-"Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones..."

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

Art. 33.-"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo;...En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en su artículo 16 que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se deben elaborar con base en objetivos y parámetros cuantificables con sus correspondientes indicadores de desempeño, lo que junto con los criterios de política económica, objetivos y metas anuales debe ser congruente con el PND y los programas que se derivan del mismo.

1.2 El Sistema Estatal

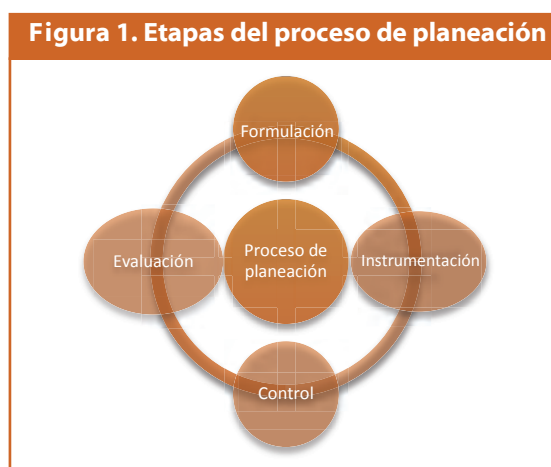
En estricto sentido, los sistemas de planeación estatales están homologados. Si bien es cierto que la Ley de Planeación no obliga a los estados al cumplimiento obligatorio de sus planes y

programas, se hizo necesaria la suscripción de los llamados convenios únicos de coordinación, los cuales fueron el canal para el establecimiento de los sistemas de planeación homogéneos en las entidades federativas. Luego de las reformas a la Ley de Planeación en 1982 dio comienzo un proceso legislativo local que culminó con la expedición de leyes estatales de planeación, instaurando un modelo similar al federal, incluso la regulación estatal ha descendido al nivel municipal.

En conclusión, a los sistemas estatales de planeación les corresponde la integración de los planes de desarrollo estatal y subregional con dichos instrumentos que fijan las estrategias de desarrollo adecuadas a la entidad federativa, pero alineadas a las establecidas en el PND, logrando la concurrencia en la planeación.

1.3 El Proceso de planeación

La Ley de Planeación señala el proceso metodológico operativo que debe emplearse por el conjunto de las dependencias e instituciones del gobierno federal vinculadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Este mismo proceso se replica para los casos del orden estatal.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

En la Ley se prevé que las etapas de la planeación pueden darse simultáneamente, dado el carácter permanente de la misma:

- **Formulación.** En esta primera etapa se considera esencialmente el proceso de elaboración del PND y los programas que señala la ley, tales como los sectoriales, institucionales y regional, entre otros.
- **Instrumentación.** Durante esta etapa se elaboran los planes operativos anuales que incluyen los objetivos de mediano y largo plazos, los cuales se expresan en metas a las que se les asignan recursos para la realización de actividades específicas.
- **Control.** Para la debida consecución de objetivos, durante esta etapa se llevan a cabo actividades que tienen que ver con la oportuna detección y correcciones de las desviaciones e insuficiencias que afectan o pudieran afectar.

- Evaluación. Durante esta etapa se llevan a cabo acciones que brindan un carácter flexible al proceso de planeación. Aquí se supervisan actividades con la finalidad de retroalimentar la formulación e instrumentación del plan.

2. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Planeación del Desarrollo Rural

Con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se establece un nuevo sistema de planeación del desarrollo rural en donde se amplía el papel de los órganos involucrados en el proceso y crea instancias específicas de apoyo a la planeación y la concertación.

El artículo 29 de la LDRS señala que los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) apoyarán a los municipios en la elaboración e instrumentación de sus propios programas concurrentes municipales de desarrollo rural sustentable. No obstante, se debe señalar que los DDR carecen de capacidad técnica y operativa para el cumplimiento de dicha función. La LDRS fortaleció instancias y órganos de planeación abiertos a una mayor participación social, dando lugar a un sistema de planeación del desarrollo rural que incorpora en su operación a las instancias políticas y económicas locales representativas del poder; es decir, los ayuntamientos y las organizaciones privadas y sociales.

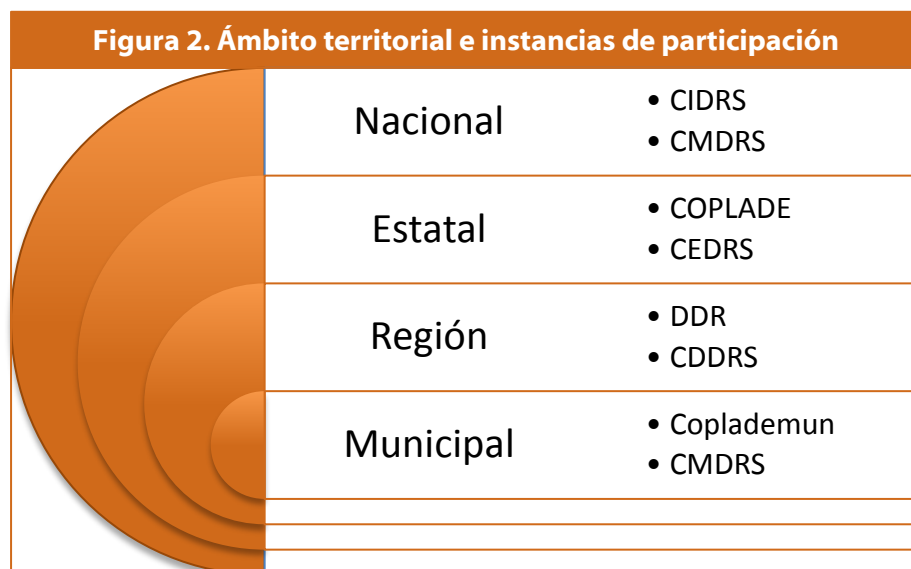
Las instancias creadas bajo el marco de la LDRS se conformaron bajo la figura de consejos; el artículo 24 de la LDRS establece a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable como:

“...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...”

Uno de los propósitos es ampliar los espacios para la participación social en el proceso de planeación, además de sentar las bases para facilitar la planeación del desarrollo desde lo local. Con ello se vio fortalecido el Sistema Nacional de Planeación señalado en la Ley de Planeación, en donde la participación de la diversidad de organizaciones rurales se veía limitada.

2.1 Instancias de participación para la planeación del desarrollo

Tanto el SNPD como la LDRS consideran instancias que propician la participación de los diversos sectores en la planeación del desarrollo rural. La red de consejos está ordenada en cuatro niveles, en la siguiente figura se muestra el ámbito territorial de acción, así como los principales espacios de participación para la planeación.



Fuente: Elaboración propia, 2012

2.1.1 Ámbito nacional

La LDRS creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) cuya responsabilidad es la de atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales cuyo propósito es impulsar el desarrollo rural. La Comisión está integrada por los titulares de las dependencias federales que mayormente inciden en el desarrollo rural.

Así mismo, al amparo de la LDRS, se creó como órgano consultivo de la CIDRS el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), que a diferencia de los consejos estatales y municipales carece de facultades efectivas en el proceso de planeación, por lo que las propuestas o programas que emanen de este Consejo tienen que ser canalizadas a través de la CIDRS.

2.1.2 Ámbito estatal

En el ámbito estatal se ubican tanto el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) como los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable. El primero tiene su fundamento como instancia creada para realizar las tareas de planeación del desarrollo en las entidades federativas, en el marco del SNPD; en tanto que el segundo se crea como instancia de apoyo con relación a la planeación del desarrollo rural y su fundamento se ubica en la LDRS.

El COPLADE tiene entre otras funciones: *i)* Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación, *ii)* Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo, *iii)* Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios y *iv)* Evaluar los programas y acciones concertadas entre la Federación y el estado.

Algunas de las tareas en la que participa el Municipio en los COPLADES se centran primordialmente en la formulación de propuestas para la ejecución de las prioridades nacionales, así como integrar información económica del municipio y participar en la formulación de los planes regionales.

En el tema de planeación del desarrollo rural, la LDRS creó los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) para reforzar a los COPLADES y no actuar en contra de ellos. La LDRS dispone en su artículo 26 que en los CEDRS se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes que emanen de las diversas regiones del estado, canalizados a través de los DDR, ubicando a las entidades federativas como las integradoras de las acciones del desarrollo rural a nivel estatal.

2.1.3 Ámbito regional

La base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Federación para la concertación, realización y ejecución de los programas federales son los DDR, tal y como lo señala el artículo 29 de la LDRS. Esta demarcación territorial es adoptada de igual manera por las entidades federativas, mediante convenios, como base geográfica para la atención al sector rural.

Sin embargo, las actividades de planeación las lleva a cabo el Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) en el que participan las dependencias y entidades competentes de los gobiernos estatal y municipal, así como representantes de las organizaciones sociales y privadas de cada rama productiva y consejo municipal. De acuerdo con la LDRS los CDDRS tienen bajo su responsabilidad integrar los programas y planes propuestos por los consejos municipales.

2.1.4 Ámbito municipal

De acuerdo al SNPD el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación de los planes municipales de desarrollo; es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

A los municipios les corresponde integrar sus comités de planeación de desarrollo, como órganos auxiliares en la elaboración de los planes de desarrollo. Los COPLADEMUN deben integrarse por dependencias federales y estatales que se ubiquen dentro del territorio, o algún representante, además de la participación de los sectores más representativos del municipio, tanto del sector privado como del social.

Las actividades u objetivos propuestos en los COPLADEMUN son esencialmente participar en el proceso de planeación que promuevan la suscripción de convenios de coordinación con los gobiernos estatal y federal. Así, la administración municipal se incorpora mediante su participación en los COPLADES y la integración de su COPLADEMUN, siendo el principal resultado la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

Para lograr una mayor articulación con el COPLADEMUN la LDRS crea los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) cuya finalidad consiste definir la convergencia de instrumentos y acciones de los programas sectoriales. La LDRS encarga a estos consejos y a los ayuntamientos la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, en el que mediante un diagnóstico y análisis territorial se ordenan y priorizan las soluciones a los problemas detectados, siendo el principal insumo de información para los Consejos Distritales.

Para lograr la adaptación del municipio a la LDRS, en las estructuras orgánicas de éstos se han creado las Direcciones de Desarrollo Rural que generalmente son las encargadas de la operación del CMDRS y el seguimiento de los planes y/o programas aprobados por éste.

3. Los documentos orientadores del Plan Municipal de Desarrollo Rural

Otros efectos que tuvo la LDRS fue la ampliación de los documentos de orientación estratégica a este nivel; además del PND y de los programas sectoriales y programas estatales de desarrollo se agrega el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) el cual se establece en el artículo 26 de la LDRS.

El marco de referencia para los tres órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) lo constituye en PND, en el que se establece el rumbo que deben tomar los programas, estrategias y acciones encaminadas a lograr el desarrollo rural.

Para los planes sectoriales la ley señala que tienen la finalidad de coordinar y dar congruencia a las acciones y los programas institucionales de desarrollo rural a cargo de los distintos órdenes de gobierno y dependencias del sector; dispone además que la Federación, en coordinación con los estados y municipios, debe realizar las provisiones de recursos para el cumplimiento de los objetivos. Se prevé que sean los programas sectoriales el marco de referencia para el mediano y largo plazos proporcionando certeza en las directrices de política pública en relación con el sector agropecuario.

Finalmente, para fortalecer la acciones programáticas, la LDRS considera la creación del PEC dotando de esta manera al sistema de planeación de un instrumento orientador de primer nivel, dentro del ámbito federal, ya que, como lo señala el artículo 14 de la Ley, el PEC comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población rural bienestar, participación e incorporación al desarrollo nacional.

La SAGARPA, con el apoyo técnico del IICA, impulsa la creación del PEC estatal como una estratégica de coordinación que integra procesos de planeación estatal; así, el propósito del PEC estatal es lograr la concurrencia de todos los documentos de planeación al alcance de los gobiernos de las entidades federativas (PND, Plan Estatal de Desarrollo, planes de desarrollo municipal, programas sectoriales, especiales, ordenamientos territoriales y ecológicos, entre otros).

4. Concurrencia y articulación en la planeación municipal: los Municipios de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, y Caltepec, Puebla

En este apartado se sistematiza el análisis comparativo de dos municipios rurales de los estados de Puebla y Oaxaca: Caltepec y Pinotepa Nacional, respectivamente. Se hace énfasis en la concurrencia y articulación entre los actores involucrados en la planeación del desarrollo rural.

La información analizada se obtuvo como resultado de entrevistas con los funcionarios públicos responsables de los procesos de planeación municipal, así como de la revisión de diferentes documentos como los Planes de Desarrollo Municipal, Informes de gobierno, Planes Operativos Anuales y demás documentos que definen la priorización de acciones y políticas públicas en la materia.

El presente análisis incluye una breve descripción del contexto municipal, un diagnóstico de las características de planeación, en términos de la concurrencia y articulación entre los actores, así como conclusiones y recomendaciones.

Se toma como línea de tiempo para el análisis el de las administraciones municipales actuales; para el caso de Caltepec, es la administración 2011-2014, y en el de Pinotepa Nacional, el mismo periodo de gestión.

4.1 Articulación y concurrencia en los municipios de análisis

“La articulación de políticas, llamada también concurrencia, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado” (Echeverri, 2013). Con base en lo anterior, y para efectos del estudio comparativo, se determinó analizar la articulación en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural en dos ámbitos:

- **Articulación intersectorial y territorial.** En primera instancia se analizó el nivel de interlocución en los procesos de planeación que hay entre instituciones de los órdenes de gobierno municipal y estatal; en segundo término, el nivel de interlocución entre el gobierno municipal y la sociedad civil, que incluye la participación institucional a través de los CMDRS y el grado de representación y legitimidad que tienen los organismos existentes.
- **Alineación de las políticas locales con las estatales.** Tomando como base los documentos orientadores de la planeación municipal y estatal, se analizaron la simultaneidad de objetivos, así como la sinergia entre las estrategias, acciones y programas municipales con los estatales.

Cabe señalar que el análisis basado en el ciclo de las políticas públicas se centra específicamente en la fase de planeación y el diseño de las políticas, haciendo énfasis en los consensos que se construyen entre los actores públicos y sociales.

4.2 Caso Municipio de Caltepec, Puebla

4.2.1 Contexto municipal

El municipio de Caltepec se ubica al sureste del Estado de Puebla, colinda con los municipios de Zapotitlán y San José Miahuatlán y el estado de Oaxaca. El uso de suelo se divide en Agricultura (18%) y zona urbana (1%), Selva (35%), matorral (21%), bosque (13%), pastizal (10%) y otro (2%).

De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 el municipio tiene 4,177 habitantes que representan el 7% de la población del Estado. En los resultados del Censo se registran 37 localidades.

Cuenta con una población económicamente activa de 1,358 habitantes de los cuales 992 son hombres y 366 son mujeres. En cuanto a la ocupación de la PEA el sector primario agrupa al 64%, el sector secundario al 23% y el terciario al 12 por ciento.

De acuerdo con el Índice de Marginación 2005 del CONAPO, el municipio está catalogado con alto grado de marginación: ocupa el lugar 46 a nivel estatal y el 517 a nivel nacional. Tiene un alto grado de rezago social y ocupa el lugar 49 de entre los 217 municipios estatales.

Con base en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2005, Caltepec tiene un Índice de Desarrollo Humano medio, ocupa el lugar 107 a nivel estatal y el 1668 en el ámbito nacional.

4.2.2 Articulación intersectorial y territorial en el municipio de Caltepec, Puebla

En el municipio de Caltepec concurren los siguientes actores institucionalizados que inciden en la planeación del desarrollo:

Cuadro 1. Participación de los actores en la elaboración de los documentos rectores de la planeación del desarrollo municipal

Actores del sector público	Participación en la planeación del desarrollo	Actores del sector social	Participación en la planeación del desarrollo
Ayuntamiento municipal.	Es el rector de la planeación municipal.	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.	Participa en la planeación y distribución de recursos.
Distrito de Desarrollo Rural 08 con cabecera en el municipio de Tehuacán.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Consejo de Planeación Municipal.	Participa en el proceso de elaboración del PDM con la priorización de obras públicas.
CADER con ubicación en el municipio de Tehuacán.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Asociaciones civiles que trabajan como Agencias de Desarrollo Rural.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.
Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS).	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Prestadores de servicios profesionales (PSP).	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.
Programa de Desarrollo Institucional Municipal de la Secretaría de Gobierno del Estado (DIM).	Participa como agente técnico brindando asesoría y seguimiento en el proceso de planeación municipal.		

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Para analizar el nivel de interlocución en los procesos de planeación que hay entre instituciones de los órdenes de gobierno municipal y estatal se entrevistó a funcionarios públicos y a los agentes técnicos que estuvieron encargados de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2011-2014 (PDM), que es el documento orientador de la planeación del desarrollo, pues este municipio no cuenta con Plan de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, el PDM contiene dos ejes estratégicos enfocados a la planeación del desarrollo rural, y la dirección de desarrollo rural cuenta con el programa operativo anual en el que se definen los proyectos a ejecutar. Asimismo, se revisó la metodología de elaboración del PDM.

En la elaboración del PDM el gobierno del Estado,, a través del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (DIM) —órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno encargado de asesorar técnicamente a los municipios de la entidad respecto a temas de planeación, desarrollo y administración—, estableció los lineamientos generales de la planeación del desarrollo con base en los objetivos, ejes, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. Así, se implementó una estrategia estatal de asesoría y acompañamiento a

los municipios en la elaboración de los PDM, a través de capacitación en la materia, y asignó por cada distrito un agente técnico que dio seguimiento y validación del proceso de elaboración del Plan. Sin embargo, no se registra participación alguna del órgano estatal (CDDRS, a través del DDR) que tiene la facultad de intervenir articuladamente con los municipios para la planeación del desarrollo rural.

En lo que respecta a la planeación con visión territorial, no se presentaron mecanismos en el proceso de planeación que incluyan la concurrencia con agentes de territorios locales alrededor del municipio para el diseño de estrategias de desarrollo territorial.

Para el análisis del nivel de interlocución entre el gobierno municipal y la sociedad civil, se implementaron diferentes mecanismos de consulta y participación social en la construcción del PDM, enfocados principalmente en la fase de diagnóstico para definir las principales problemáticas y necesidades en el contexto local. De esta forma se registraron las siguientes actividades que definen la articulación entre el gobierno municipal y el sector social:

- Instalación del Consejo de Planeación Municipal; se llevó a cabo una sesión de trabajo en donde se definieron los objetivos del desarrollo local y se priorizaron las problemáticas en los ámbitos económico, rural y social, así como la programación de obra pública.
- Grupo focalizado con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Estudio de percepción ciudadana, que incluyó el levantamiento de 543 encuestas domiciliarias.

En materia de desarrollo rural el proceso de planeación municipal tomó como ente principal de participación social para la definición de prioridades del desarrollo rural al CMDRS. Del grupo focalizado con este organismo se obtuvieron las prioridades en la materia, los objetivos del desarrollo rural y algunos proyectos primarios que fueron incluidos en el PDM.

Así mismo, y tomando en cuenta que el CMDRS ya estaba constituido al inicio de la actual administración local, se llevó a cabo una sesión de análisis del funcionamiento del Consejo con los propios integrantes, de lo cual se desprenden las siguientes conclusiones plasmadas en el PDM:

- “Existe una baja participación del Consejo por lo cual es necesario reestructurarlo y tomar acciones que generen que su participación e incida en el desarrollo rural sustentable.
- Una de las principales problemáticas radica en la presencia de actividades productivas desarticuladas, no existe asociacionismo por parte de los productores.
- Necesidad en materia de capacitaciones para potenciar las actividades productivas.
- Existe una incorrecta utilización de los recursos asignados para implementar proyectos productivos, así mismo el nivel de éxito de éstos es muy bajo debido a que no se realizan políticas enfocadas al seguimiento y fortalecimiento de los mismos” (PDM, Caltepec, 2011-2014).

De acuerdo con la información proporcionada por los funcionarios municipales, a raíz del diagnóstico se reestructuró el CMDRS; se cambió a los integrantes y se llevó a cabo una revisión y actualización de los documentos rectores, como por ejemplo el reglamento interno. Así mismo, durante el primer ejercicio anual se llevó a cabo en el CMDRS la priorización de proyectos. Sin

embargo, a dos años de la administración municipal no se cuenta con un Plan de Desarrollo Rural Sustentable.

Con base en el análisis de la articulación intersectorial y territorial en el Municipio de Caltepec, Puebla, se definen las siguientes conclusiones:

- Existe la visión desde la administración pública municipal del CMDRS como el mecanismo institucional de articulación, ya que es un espacio de participación de la sociedad rural local para la negociación y coordinación de proyectos concurrentes.
- Se observa voluntad política y un esfuerzo de la administración municipal por implementar mecanismos que permitan la articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo.
- El mayor grado de articulación y concurrencia está en el nivel de interlocución entre la administración pública municipal y el sector social, siendo el CMDRS el órgano con mayor participación e incidencia en la planeación de las políticas públicas rurales. Sin embargo, el margen de acción de este organismo está limitado a la priorización de necesidades y recursos vinculados principalmente a los programas de la SAGARPA.
- No hay interlocución en la fase de formulación y diseño de las políticas con otros agentes sociales del desarrollo rural como son las Agencias de Desarrollo Rural que tienen incidencia en el municipio, ya que su participación se concentra principalmente en la fase posterior de implementación, vinculada a la gestión de proyectos y recursos. Tampoco se observa participación de las instituciones de educación superior en los procesos de planeación estratégica.
- Es bajo el nivel de interlocución entre el municipio y el orden de gobierno estatal, ya que no se presentan actividades articuladas con el CDDRS y el DDR en términos de planeación estratégica.
- Prevalce una visión tradicional de la planeación del desarrollo rural, basada en la implementación de modelos sectoriales y focalizados de participación para la planeación; no se presentan mecanismos que denoten una tendencia hacia la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial.
- El diseño de políticas públicas del desarrollo se basa en trabajos consensuados entre los agentes públicos y los actores rurales locales, la fase del diseño de las políticas públicas está definida a partir de las necesidades y expectativas de los habitantes del municipio, sin embargo no haya una visión territorial en el diseño de políticas que involucre agentes territoriales e intermunicipales en la planeación del desarrollo.

4.2.3 Alineación de las políticas locales con las estatales

Como segundo método de análisis de la articulación y concurrencia en la planeación estratégica del desarrollo, se llevó a cabo un análisis de la alineación de las políticas locales plasmadas en el PDM con el PED, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En primer término, es importante destacar que existe una estrategia impulsada desde el propio gobierno del estado para generar la alineación de objetivos y estrategias en la fase de planeación de las políticas a través del DIM, asimismo se implementan mecanismos de seguimiento que permitan incentivar la participación social en la planeación del desarrollo.

En la siguiente matriz se vinculan los objetivos y ejes estratégicos para establecer la articulación entre los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo rural.

PND 2007-2012	PED 2011-2018	PDM 2011-2014
Ejes estratégicos		
Eje II. Economía competitiva y generadora de empleos. Eje IV Sustentabilidad ambiental.	Eje I: Más empleo y mayor inversión	Eje III. Desarrollo ecoturístico sustentable para el empleo y la inversión.
Objetivos asociados a estrategias		
Objetivo 7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	Promover productos turísticos especializados, con énfasis en el ecoturismo, turismo rural, turismo de aventura y turismo cultural.	Detonar el desarrollo económico y turístico del municipio, bajo los términos de sustentabilidad ambiental que generen fuentes de empleo y derrama económica para Caltepec.
Objetivo 8. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.	Fomentar una alimentación saludable y accesible para los consumidores, que privilegie la calidad e inocuidad.	Implementar políticas para la organización de las principales cadenas productivas.
Objetivo 9. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticas.	Tecnificación e innovación para el campo Ampliar la oferta exportable, considerando las preferencias y los requerimientos de acceso de los mercados globales.	Gestionar recursos materiales y económicos para tecnificar los sistemas agrícolas y pecuarios. Detonar el desarrollo del municipio a partir de alternativas de desarrollo económico viables en el ámbito rural.
Objetivo 10. Revertir el deterioro de los ecosistemas a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.	Incrementar la superficie bajo manejo forestal maderable. Desarrollar y consolidar el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas. Generar incentivos normativos y económicos que contribuyan a tener un aprovechamiento sustentable del agua.	Promover la conservación, el manejo y el mantenimiento de los recursos naturales con que cuenta el municipio.
Objetivo 11. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.	Promover el ordenamiento territorial bajo un esquema de equidad y protección del ambiente, respetando los principios de responsabilidad, inclusión y justicia social, con un enfoque regional y local que promueva el desarrollo sustentable.	Elaborar e implementar un proyecto de desarrollo ecoturístico de gran alcance que se fundamente en la participación organizada de la comunidad en acciones coordinadas con las autoridades, en la promoción de los atractivos turísticos, ambientales y culturales de la región y el desarrollo sustentable, promoviendo la conservación y el buen manejo de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo de los tres órdenes de gobierno, 2012.

De la matriz anterior se desprenden las siguientes conclusiones en términos de la alineación de las políticas municipales a las estrategias rectoras del gobierno del estado:

- En términos de planeación se observa concordancia entre los objetivos asociados a las estrategias de acción entre los dos órdenes de gobierno. Sin embargo, en la práctica, y de acuerdo con la información proporcionada por los funcionarios municipales, el eje rector del desarrollo rural sustentable es el proyecto ecoturístico, para el cual no se han realizado trabajos articulados de planeación específica del proyecto y gestión entre los órdenes de gobierno para su implementación.
- Las estrategias que destacan más por su nivel de articulación en términos de planeación son las referidas a la tecnificación e innovación del campo; con base en la revisión de los dos primeros informes de gobierno se han destinado recursos bipartitas para la tecnificación de la cría y engorda de ganado criollo, así como la gestión del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento Componente Ganadero SAGARPA-SDR, con recursos tripartitas.
- Otro ámbito de concordancia radica en la promoción, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales; en este sentido el gobierno municipal en su PDM presenta dos estrategias y seis líneas de acción específicas.
- De acuerdo con los informes anuales de gobierno, la alineación de las políticas municipales con las estatales no ha garantizado la articulación de acciones entre los sectores para la fase de implementación, a pesar de que se han desarrollado proyectos en donde concurren recursos municipales y estatales; la mayor parte de las gestiones se han llevado a cabo a partir de programas del orden federal, destacando los de SAGARPA, CDI, SEDESOL y SEMARNAT.
- Al interior de la administración municipal se trabajó la elaboración del PDM bajo esquemas de articulación intermunicipal, es así que se observan estrategias y líneas de acción en las que intervienen como responsables coordinadamente más de una regiduría municipal.

4.3 Caso municipio Pinotepa Nacional, Oaxaca

4.3.1 Contexto municipal

El municipio Santiago Pinotepa Nacional se ubica en la región costa de Oaxaca y pertenece al distrito de Santiago Jamiltepec. Colinda al norte con el municipio de Santiago llano grande, San Sebastián Ixcapa, San Miguel Tlacamama y Pinotepa de Don Luis; al sur con el océano pacífico; al este con Santo Domingo Armenta, San José Estancia Grande y Santa María Cortijos, y al oeste con San Andrés Huaxpaltepec y Santa María Huazolotitlán.

Tiene un total de 50,309 habitantes que representan el 1.27% de la población estatal, y cuenta con 36 agencias. El 57.07% de la población es mestiza, el 24.25% son afromestizos y el 18.68% son mixtecos. El uso de suelo por hectárea se divide en: agricultura 31.374, pastizal 720, selva 881.61, otra vegetación 3,590.70, vegetación secundaria 40,752.96, cuerpos de agua 2,084.98 y área urbana 610.19 hectáreas, respectivamente.

La actividad económica predominante es la siembra de maíz, frijol, chile verde, chile seco, papaya, limón, cocos, tamarindo y ajonjolí. De acuerdo con el Índice de Marginación 2005 del CONAPO, el municipio está catalogado con grado de marginación medio.

4.3.2 Articulación intersectorial y territorial en el municipio de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca

En el municipio de Santiago Pinotepa Nacional concurren los siguientes actores institucionalizados que inciden en la planeación del desarrollo:

Cuadro 2. Participación de los actores en la elaboración de los documentos rectores de la planeación del desarrollo municipal

Actores del sector público	Participación en la planeación del desarrollo	Actores del sector social	Participación en la planeación del desarrollo
Ayuntamiento municipal.	Es el rector de la planeación municipal.	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.	No existe.
Distrito de Desarrollo Rural 09 con cabecera en el municipio de Pinotepa Nacional.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Consejo de Desarrollo Social Municipal.	Participa en el proceso de elaboración del PDM con la priorización de obras públicas.
CADER con ubicación en el municipio de Pinotepa Nacional.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Asociaciones civiles que trabajan como Agencias de Desarrollo Rural.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.
Coordinación Regional (de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal del Estado).	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.	Unión Ganadera Regional de la Costa de Oaxaca.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.
		La Unión Ganadera Regional Ejidal.	No participa en la fase de planeación de las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia, 2012.

El municipio Pinotepa Nacional presenta un bajo nivel de articulación y concurrencia de las instituciones con respecto a los diferentes órdenes de gobierno en los procesos de planeación del desarrollo municipal. Para el presente análisis se tomó como base el PDM 2011-2014 como el documento rector de las políticas públicas municipales; así mismo se analizó la metodología de elaboración de este documento, principalmente en términos de la planeación participativa, con base en la información obtenida de las entrevistas a los funcionarios municipales de la Secretaría General, Sindicatura, Dirección de Desarrollo Agropecuario y Pesca, y el área de planeación municipal. También se llevaron a cabo entrevistas con productores del municipio.

En este municipio, aunque prevalecen las actividades rurales, no se cuenta con el CMDRS, las principales razones están vinculadas a una ausencia de información y conocimiento de las

autoridades locales respecto a la legislación vigente en materia de desarrollo rural sustentable y la estructura que de ella se deriva.

El proceso de elaboración del PDM estuvo a cargo del área de planeación municipal, sin embargo se observa un bajo nivel de interlocución entre las propias áreas de la administración municipal que concurren en la implementación de las políticas agropecuarias y rurales.

En lo que respecta a los mecanismos de planeación participativa implementados, el documento cita la instalación del Consejo de Desarrollo Social Municipal con el cual se llevó a cabo la priorización de obras públicas. Sin embargo, no se tiene registro documental como tampoco información obtenida de las entrevistas que describan algún otro mecanismo de interlocución con el sector social.

Con base en la información de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Agropecuario la priorización de los proyectos se lleva a cabo conforme llegan a la dirección las demanda ciudadanas. En este sentido la participación social institucionalizada es poco frecuente en la etapa de planeación; las organizaciones sociales de productores, ejidatarios y el sector pesquero intervienen en la fase de implementación de las políticas, ya sea como beneficiarios de los propios programas, o bien en conjunto con el ayuntamiento coadyuvando en la ejecución y supervisión de los proyectos y obras.

De lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- El mayor nivel de articulación en el proceso de planeación estratégica del desarrollo se observa en el ámbito de la priorización de obras públicas.
- La definición de las prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos federales, estatales y municipales para el desarrollo rural sustentable se lleva a cabo de manera vertical en la administración municipal de acuerdo a las solicitudes de apoyo para proyectos productivos, de conformidad a las reglas de operación establecidas para su gestión, aún cuando la LDRS establece que los espacios para la planeación y priorización de necesidades son los CMDRS.
- En la gestión de programas para el desarrollo rural local se observa mayor articulación entre el nivel de gobierno municipal y las instituciones de orden federal. De manera contraria son pocos los espacios en donde se articulan esfuerzos con la administración estatal.
- Hay tres amenazas fundamentales para lograr una planeación del desarrollo rural bajo los principios de articulación y concurrencia: la primera se refiere al bajo nivel de institucionalidad y cohesión y participación de las organizaciones sociales, la segunda está relacionada con la escasa información con que cuentan los actores del sector público y social respecto a la legislación en materia de desarrollo rural sustentable, las instancias de participación de la sociedad rural y los mecanismos de interacción entre sociedad y gobierno, la tercera amenaza es la ausencia de asignación presupuestal a la Dirección de Desarrollo Agropecuario para la operación del CMDRS y la atención a las demandas de los productores.
- No existe una estrategia de desarrollo rural territorial. La planeación está más orientada a la ejecución de obra pública que a la generación de capacidades y empleo.

4.3.3 Alineación de las políticas locales con las estatales

PND 2007-2012	PED 2011-2018	PDM 2011-2014
Ejes estratégicos		
Eje II. Economía Competitiva y generadora de empleos. Eje IV Sustentabilidad ambiental.	Eje. Crecimiento económico competitividad y empleo.	Eje VII Ambiental, Eje X Económico
Objetivos asociados a estrategias		
Objetivo 7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	Objetivo 1. Impulsar el fortalecimiento de las actividades agrícolas a través de una política sectorial que permita el desarrollo de capacidades y sistemas de calidad, la tecnificación de los diferentes sistemas de producción con un enfoque de sustentabilidad, incorporación en las cadenas de valor, para incrementar la productividad de los participantes del sector y garantizar la seguridad alimentaria del estado.	
Objetivo 8. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.	Objetivo 2. Mejorar la producción, productividad y competitividad del subsector pecuario coadyuvando en la disminución del déficit de alimentos de origen animal, al ofrecer productos de calidad, para mejorar el nivel de vida y bienestar social de los productores pecuarios.	Impulsar en el corto y mediano plazos la producción y rotación de cultivos con ventajas competitivas y orientando su comercialización hacia los mercados locales nacionales e internacionales.
Objetivo 9. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y con la producción de bioenergéticos.	Objetivo 4. Mejorar la productividad y competitividad del sector pesquero y acuícola, mediante el ordenamiento, fomento y fortalecimiento de las cadenas productivas, que permita el aprovechamiento sustentable y regulado de los recursos naturales, en beneficio de los pescadores y acuicultores.	Poner en marcha la agroindustria existente y la necesaria para integrar las cadenas productivas. Planear los cultivos en función de la demanda en mercados locales, nacionales e internacionales y hacer participar a los productores organizados en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos del sector. Mejorar los ingresos de las familias rurales con el impulso de proyectos productivos orientados al aprovechamiento del potencial productivo. Gestionar apoyos para la construcción de infraestructura de acopio, almacenamiento y comercialización de productos agrícolas.

PND 2007-2012	PED 2011-2018	PDM 2011-2014
Objetivo 10. Revertir el deterioro de los ecosistemas a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.	Objetivo 3. Impulsar y fortalecer el desarrollo sustentable de los recursos forestales mediante la ejecución de acciones de organización, planeación, fomento, restauración, conservación y protección de los mismos, con la participación activa de los sectores sociales involucrados.	Ampliar la cobertura de servicios de agua entubada y drenaje y alcanzar una nueva cultura para el aprovechamiento óptimo del agua en sus diferentes usos, el tratamiento de las aguas residuales y mejorar las condiciones del medio ambiente y preservar los recursos hídricos.
Objetivo 11. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.	Objetivo 5. Promover, fortalecer y consolidar la organización formal de los productores del sector forestal y pesquero, mediante el desarrollo de capacidades técnicas y humanas para la producción y comercialización en los principales sistemas producto, mejorando la productividad y competitividad en el campo oaxaqueño.	

Fuente: Elaboración propia, 2012.

De la matriz anterior se desprenden las siguientes conclusiones en términos de la alineación de las políticas municipales a las estrategias del gobierno del Estado.

- No se observa con claridad la alineación con algunas políticas nacionales y estatales; en el orden de gobierno estatal se observan estrategias integrales, sin embargo en el caso municipal las acciones se resumen mayoritariamente en la implementación de obra pública vinculada con el medio ambiente y el medio rural.
- Hay alineación entre los objetivos del desarrollo, sin embargo no se observa una sinergia entre las estrategias, acciones y programas municipales con los estatales.

5. Conclusiones

El análisis comparativo de dos municipios de diferentes estados de la república permite identificar constantes y puntos de análisis para definir las diferencias en el marco del nivel de articulación y concurrencia en los procesos de planeación del desarrollo rural sustentable. En este sentido se identificaron las siguientes constantes que obstaculizan la interlocución entre actores del sector público:

- Los DDR tienen un papel muy limitado en los procesos de planeación del desarrollo rural; es necesario fortalecer estas instancias que pueden ser el nivel territorial más adecuado para la concurrencia entre los municipios y los Estados. Fortalecerlas como la unidad territorial que vincule las políticas estatales al ámbito territorial local, desde la fase de planeación estratégica.

Sin embargo, cuentan con los CDDRS como órganos de participación que tampoco tienen un papel importante en los procesos de planeación.

- Es fundamental lograr la concurrencia con los municipios, la cual debe ser impulsada desde el gobierno estatal, muestra de ello es que para el caso de Caltepec, Puebla, se encontró una mayor articulación en la elaboración del PDM con el gobierno del estado a través del DIM, que es un organismo que nace como estrategia estatal de articulación con los gobiernos municipales. Sin embargo se deben fortalecer las instancias que prevé la ley, tales como los propios consejos estatales, distritales y municipales de desarrollo rural sustentable.
- Existe una mayor articulación en los procesos de planeación en el caso del municipio de Caltepec, Puebla; entre los factores principales de lo anterior encontramos que existe un mayor conocimiento de los funcionarios municipales y los agentes de la sociedad civil con respecto al marco de la política de estado para el desarrollo rural y al marco legal.
- Se requiere establecer estrategias de fomento para la planeación de proyectos integrales, con visión territorial y de largo plazo, ya que en los PDM no se plasman proyectos multianuales ni regionales; el enfoque de planeación a nivel municipal debe transitar de los esquemas tradicionales hacia una planeación con enfoque territorial. Sin embargo, dada la temporalidad de las administraciones municipales (periodos trianuales), dicha estrategia debe ser impulsada desde el gobierno estatal.
- Es necesario fortalecer la cohesión social, la capacidad institucional y técnica de organizaciones sociales que coadyuvan en la planeación e instrumentación del desarrollo rural. Tanto los agentes técnicos (ADR, PSP, etc.) como las Instituciones de Educación Superior deben ser agentes que participen en la fase del diseño de las políticas públicas. En este sentido, la implementación de metodologías participativas es fundamental en la planeación del desarrollo, a fin de vincular a los productores y dueños de la tierra con las estrategias institucionales, así como para la apropiación de los proyectos de desarrollo. Asimismo será vital contar con agentes técnicos capacitados bajo un esquema de certificación.
- Hay un bajo nivel de legitimidad en las instituciones que participan en la planeación del desarrollo rural a nivel local, así como en las normas en las que se enmarcan las políticas en la materia. Lo anterior se debe principalmente a dos factores: bajo conocimiento del marco normativo y el papel predominante de observadores, es así que en los planes de desarrollo municipal no están incluidos los actores clave para el diagnóstico municipal y el diseño de políticas públicas. Como resultado se observan políticas y programas que no responden a las demandas específicas de los sectores, que cuentan con bajos niveles de aceptación o legitimidad y por tanto existe un mayor riesgo de rechazo o de fracaso en su instrumentación.
- Es necesario relegitimar tanto a las instituciones como las leyes, normas y reglamentos. Esto implica replantear el concepto de “ciudadanos” desde el marco del gobierno para llevar a cabo acciones que los incluyan desde un enfoque que traspase del concepto de “observadores” al de “agentes críticos” que colaboren como parte activa de los procesos, desde los diagnósticos hasta las definiciones de acciones y políticas específicas. El gran avance de la LDRS radica en la creación de estos espacios de participación que deben ser fortalecidos.
- Es necesario fomentar la elaboración de planes en el marco de la EDRT impulsada por la SAGARPA, de tal forma que generen el consenso y los acuerdos intermunicipales a largo plazo.

Bibliografía

- Baño, R. "La Legitimidad Institucional y la Legitimidad por Rendimiento",. Ejercicio de Cátedra. Tomos I y II,. Cátedra del Departamento de Ciencia Política y de la Administración,. Universidad Complutense de Madrid., 1996.
- Bazaga Fernández, Isabel. "El Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público", Ejercicio de Cátedra. Curso de Postgrado en Gobernabilidad y Gestión Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. , 2005.
- Echeverri Perico, Rafael. La Concurrencia como eje de las políticas de Desarrollo Rural Sustentable en México.
- México. 2012. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- México. 2012. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca".
- México. 2012. "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla".
- México. 2012. "Ley General de Planeación".
- México. 2012. "Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca".
- México. 2012. "Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla".
- Moore, Mark. "Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público", 1998.
- Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2017.
- Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 2011-2017
- Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2012, Oaxaca.
- Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 de Caltepec, Puebla.
- Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014 de Santiago Pinotepa, Oaxaca.
- Putnam, Robert. "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública" en *Zona Abierta*, pp. 94/95, 89-104.

Agencias de desarrollo en la promoción de mecanismos de combate a la marginación. El caso de la región Montaña de Guerrero, México

Javier Delgadillo Macías
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Colaboradores:

Isaí González Valadez
Jimena Vianey Eleonor Lee Cortés

2013

Introducción

La región Montaña del estado de Guerrero es una de las más ricas en cuanto a diversidad cultural y medioambiental, tanto de la entidad como de nuestro país. No obstante, de acuerdo con el índice de marginación identificado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2010 el 67.8% de su población habita en municipios con una condición de muy alta marginación y es una de las principales expulsoras de población, así como una zona en la cual los habitantes están sujetos a carencias que incluyen el acceso a satisfactores básicos. La situación en que se ubican estas comunidades no sólo apunta hacia el despoblamiento de los territorios sino a una creciente desarticulación del tejido social.

Las acciones gubernamentales en materia de atención a la problemática señalada no han incidido de manera positiva en la calidad de vida de la población ni en los mecanismos de promoción del desarrollo de su territorio, por el contrario el “apoyo gubernamental” ha llevado a un clientelismo y a la pérdida de las capacidades de autogestión. De esta manera se considera que pese al alto potencial que puede representar esta región en cuanto a las riquezas mencionadas, las tendencias hasta ahora señaladas apuntan hacia un deterioro en los sistemas sociales, económicos y ambientales de los territorios que la componen.

En este ámbito, las agencias de desarrollo están consideradas como instrumentos con la capacidad de orientar a los territorios, de acuerdo con sus potenciales y las problemáticas que los aquejan, hacia estrategias de atención y mejora de las condiciones de vida. Es por esto que un ejercicio de revisión a partir de la visión del agenciamiento del desarrollo,¹ puede apuntar hacia la elaboración de propuestas de atención más amplias y acordes con respecto a la problemática que se vive en los territorios marginados del país.

Son dos los objetivos que persigue la presente investigación: a) destacar las principales condicionantes que sitúan a estas comunidades en condición de marginación, y, b) revisar las acciones implementadas por el modelo de Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y reconocer algunos de los principios rectores de este modelo, como instrumentos factibles de incidir en la reducción de los índices de marginación y favorecer el desarrollo territorial en ámbitos rurales.

La política pública en la que se sustenta el análisis es el proyecto estratégico PESA-Guerrero sin Hambre (PESA-GSH), implementado hasta hace unos años por los gobiernos estatal y federal, de la mano de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales como la FAO.

Finaliza el estudio con recomendaciones estratégicas para las unidades territoriales analizadas y la propuesta de puntos críticos en un modelo de análisis que apunte en la dirección de mitigación y combate a la marginación, y promueva el cambio de las condicionantes que los ubican en dicha situación, partiendo de la noción de agenciamiento para el desarrollo.

¹ Entendido como parte del proceso de construcción del territorio, donde los actores se convierten en agentes y por tanto implica el involucramiento de las comunidades de manera directa en las estrategias, desde el diseño de los proyectos hasta la implementación de los mismos. Delgadillo, J., Lee J. y González, I. (2012). Agencias de Desarrollo y Gestión Territorial en la región Costa Chica del estado de Guerrero: el caso del campamento tortuguero Guadalupe Bettina, IICA, México, pp. 159-182.

La construcción de este trabajo consta de tres apartados. En el primero se hace la revisión conceptual del concepto de marginación que da paso, en un segundo apartado, a la caracterización de este fenómeno en México y de la microrregión de estudio, a través de indicadores estadísticos así como los recopilados en el territorio. En el segundo apartado se incluye una revisión conceptual y metodológica de los elementos de atención de las Agencias de Desarrollo Rural que son considerados como factibles para la atención de la problemática identificada. En el tercero se describen los resultados del análisis del estudio de caso, mostrando la apreciación del PESA-GSH, de acuerdo con la visión de los agentes involucrados en la implementación del proyecto, y que inciden en el proceso de agenciamiento del desarrollo. De acuerdo con las observaciones de los agentes participantes en el caso, se presentan algunas consideraciones que pueden aportar a la construcción de un modelo para el agenciamiento de procesos de integración territorial. Finalmente se presentan una serie de reflexiones sobre la atención al fenómeno de la marginación y las implicaciones del agenciamiento del desarrollo como posibilidad para atender la mitigación y el combate de la marginación.

1. La marginación como proceso de exclusión

El tema de la marginación ha cobrado gran importancia en los últimos años. No es ninguna sorpresa afirmar que la política social del gobierno mexicano se ha conducido en buena medida hacia el diseño de acciones que tratan de combatir este flagelo. Sin embargo, tanto en la literatura como en la implementación de las distintas acciones de desarrollo suele ocurrir un error constante: la no distinción entre el concepto de marginación y otros tales como la pobreza. Para hablar de marginación es necesario ubicar las fuentes que dan sustento a este concepto, así como las ideas fundamentales que hacen de ésta la variable fundamental en el desarrollo de programas y políticas de atención a grupos vulnerables.

En primera instancia habría que mencionar que la marginación debe ser entendida como un proceso espacio-temporal que da cuenta de fenómenos de exclusión al interior de un país, una sociedad o incluso una comunidad. Esta exclusión y las formas en las que se presenta han sido analizadas por diversos especialistas. Para J. F. Tezanos hay tres áreas conceptuales a partir de las cuales podemos reconocer y trabajar este fenómeno. La primera área de análisis involucra todas aquellas vivencias sociales que de alguna manera establecen una línea a partir de la cual un individuo o un grupo de ellos quedan al margen de las prácticas habituales de una sociedad. En este sentido hablaríamos de una exclusión cultural que voluntaria o involuntariamente deja en el margen las formas de vida y/o las conductas de un colectivo determinado. Hechos históricos como la segregación racial o étnica entrarían dentro de este primer apartado. Si bien, por ejemplo, la comunidad negra de Estados Unidos o de Sudáfrica no tenía la intención clara de separarse de las comunidades blancas, sus prácticas habituales eran dejadas a un lado por las distintas formas de entender el mundo, hegemónicas de una ideología nacional.² La segunda área de análisis sobre la exclusión estaría situada en el eje económico. Como es posible entender, fenómenos como la desigualdad, el desempleo y la falta de oportunidades, ejercen una presión constante sobre los individuos que los coloca ante situaciones en las cuales no pueden acceder de forma óptima al uso de bienes y servicios. Esta falta de acceso a productos, en ocasiones básicos, produce un estado de

² Echeverría, Bolívar. *Modernidad y blanquitud*, Era, México, 2010.

carencia constante que repercute en el aumento del número de marginados en una localidad o región. Así, la desigualdad, la falta de ingreso, la falta de insumos básicos, etc., repercuten de manera directa en las formas en las que los sujetos sociales son marginados y excluidos de sus comunidades. La tercera área de conceptos relacionados con la , según Tezanos, reúne las anteriores y agrega un factor más. A partir de la exclusión vivencial y económica, indica nuestro autor, los individuos se colocan en un proceso de alienación que hace que las mismas poblaciones excluidas se sientan extrañas y ajenas a la toma de decisiones públicas de sus autoridades, sean éstas nacionales, étnicas o comunitarias. En síntesis, la marginación en tanto proceso de exclusión genera un sistema de análisis que no sólo pasa por lo económico sino que trasciende esta esfera, dando a la población marginada un sentimiento de no pertenencia a las políticas públicas que se implementan, aun cuando éstas son en su beneficio.

Si bien en un primer momento el fenómeno de la marginación y de la exclusión se centraban en el individuo, a partir de los años 80 el espectro analítico se abre y da paso a la creación del concepto de exclusión social. En este último el objeto de estudio pasa de lo individual a lo colectivo, poniendo sobre la mesa la necesidad de pensar el fenómeno a partir del movimiento económico y social de aglomeraciones humanas. Para la Unión Europea, por ejemplo, la exclusión social se define como: a) la imposibilidad de gozar de derechos sociales sin ayuda, b) la imagen de desvalorización de sí mismo, c) la capacidad para hacer frente a las propias obligaciones, d) el riesgo de verse relegado al estatus de persona asistida.³ A partir del concepto de exclusión social podemos realizar una mejor caracterización de lo que supone la marginación y de por qué las políticas de desarrollo de los últimos años sostienen la necesidad de combatirla.

La marginación, siguiendo esta línea argumentativa, extrapolaría el ambiente de exclusión a funciones determinadas en la vida pública tanto de individuos como de comunidades. Como ya se mencionó, voluntaria o involuntariamente estaríamos ante un proceso en el cual un grupo social estaría siendo mantenido al margen de la vida social en tanto portadores de una dinámica económico-cultural distinta del resto de la población. Habría por lo tanto una “normalidad” común y una serie de anomalías las cuales, al no ser comprendidas, se relegarían al ámbito de lo privado. En este sentido habría que mencionar que la discusión entre lo público y lo privado cobra relevancia. Si entendemos, como tradicionalmente se hace, lo privado como un asunto propio del hogar o del interés personal y lo público como relativo a lo que interesa a todos,⁴ quizá el problema de los grupos marginados pertenecería al primer ámbito. Sin embargo, si reconocemos que el legado de la marginación ocupa el interés del Estado y su acción soberana, podemos pensar que las comunidades en situación de exclusión son responsabilidad del gobierno y su aparato ejecutivo. No está de más afirmar que aun cuando los grupos en situación de exclusión poseen en muchos casos formas distintas de entender los fenómenos sociales, estos mismos grupos forman parte de un entorno regional e internacional que ha avalado como postulado fundamental la pluralidad y las diferencias culturales al interior del orbe. Marginado, entonces, no puede significar ya distinción y particularidad, sino pluralidad y riqueza al interior de los colectivos humanos. En

³ Moreno Jiménez, María del Pilar. “Psicología de la marginación social. Conceptos, ámbitos y actuaciones”, en *Marginación e integración social*, ECCA, Documentos. <http://www.radioecca.net/cursos/mediadoreinsercionlaboral/demo/doc01.pdf> consultado 31 de octubre de 2012.

⁴ Ferry, Jean-Marc. *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998.

todo caso de lo que estaríamos hablando es del acceso a bienes públicos por parte de sectores de la población cuyo derecho sobre éstos va más allá de sus condiciones especiales.

De esta manera no estaríamos refiriéndonos más a anomalías, sino a equidad entre sectores sociales que constituyen una misma región y un mismo territorio. De hecho, los movimientos propios de este sistema de pluralidades entrañan un reto mayúsculo en el tema de la gobernanza. Al ser esta no sólo una preocupación institucional que recorre ya los principios de gobierno de todos los Estados del mundo, sino una actividad anclada en el seno de las políticas públicas, todo el tiempo aparece como un tema fundamental en los asuntos públicos. Gobernanza para la marginación y la exclusión significará el reto de incluir e incorporar a los actores marginados en acciones de corresponsabilidad en los que ellos mismos serán partícipes en los esfuerzos por restaurarlos en el orden de lo colectivo.

2. La marginación en México

La marginación entonces supone un fenómeno complejo que presenta múltiples aristas. Si bien por décadas fue considerada perteneciente únicamente al ámbito de lo económico, en los últimos años se ha pugnado por entenderla como un proceso multicausal y multifactorial que detona procesos distintos. Así, la marginación no corresponde sólo a la falta de condiciones materiales para la subsistencia o al acceso a servicios asistenciales, sino que, por el contrario, muestra el mal funcionamiento de las instituciones sociales del país.

La desigualdad producto de este mal funcionamiento nos sitúa frente a un grupo de disparidades que salen al paso en cualquier ámbito de la vida pública. No sólo encontramos la brecha entre las dinámicas urbanas y rurales, sino que también podemos encontrar diferencias importantes entre las regiones que conforman al país. A un norte desarrollado y con altos niveles de ingreso, le corresponde un sur atrasado, con altos índices de mortalidad y bajos niveles de ingreso. Igualmente podemos encontrar serias diferencias entre grupos de edad, género e incluso al interior de grupos étnicos. Por estas razones, el gobierno de la República ha diseñado una serie de acciones, que aunque insuficientes, buscan combatir la brecha que produce altos índices de marginación.

Cuadro 1. El papel del gobierno en la atención de la marginación y la pobreza en números, 2011	
Concepto	Millones de pesos (\$)
Presupuesto ejercido total	730,581
Secretaría de Educación Pública (SEP) 89 programas	214,439
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 9 programas	158,571
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 24 programas	101,814
Secretaría de Salud (SA)	84,010
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	67,643

Cuadro 1. El papel del gobierno en la atención de la marginación y la pobreza en números, 2011

Concepto	Millones de pesos (\$)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	39,167
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	19,884
Secretaría de Economía (SE)	11,792
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	7,012
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	2,633

Fuente: CONEVAL, Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011-2012, 2011.

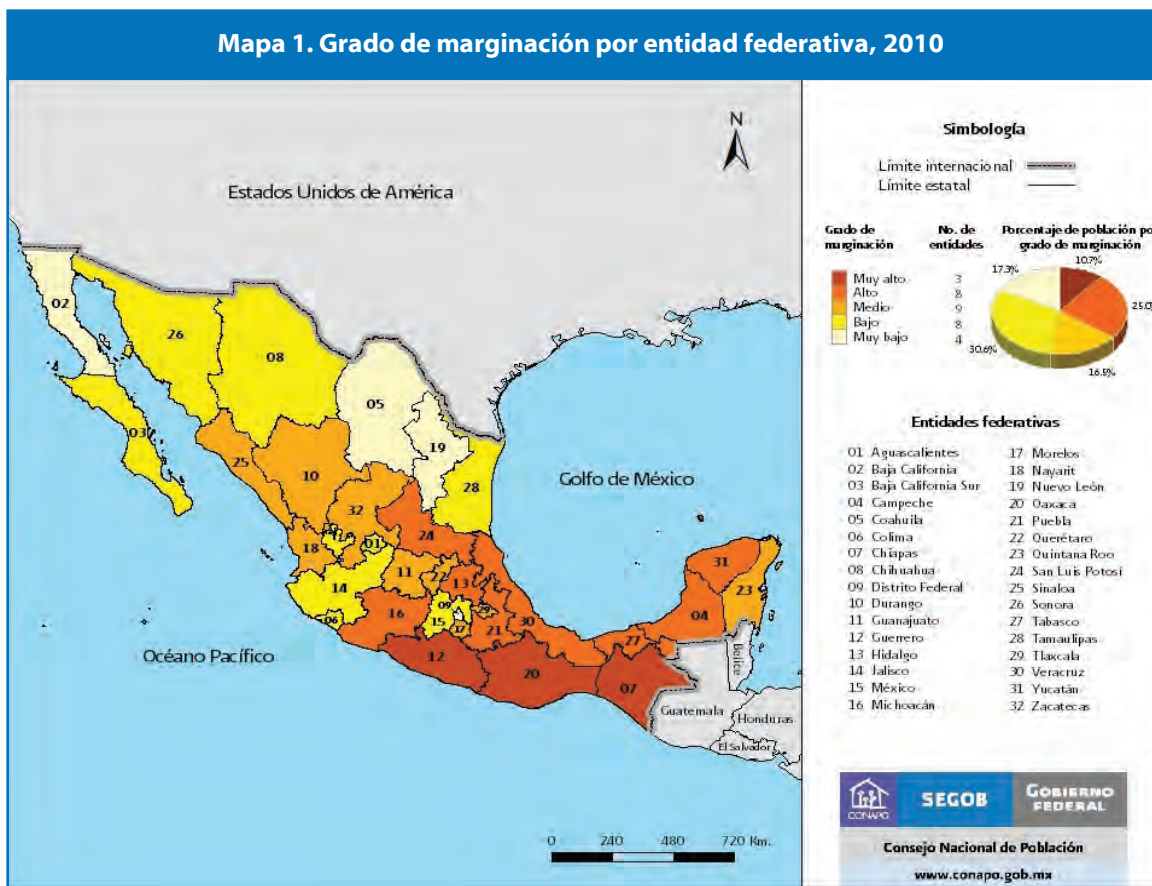
Haciendo uso de los indicadores de una de sus instituciones más confiables: el Consejo Nacional de Población (CONAPO), los gobiernos federales de los últimos sexenios han diseñado estrategias diversas para combatir los problemas derivados de la marginación, la exclusión y la pobreza. Para CONAPO la marginación debe ser definida como un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo y que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación, sostiene esta institución, conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales. Amparado en esta definición, el CONAPO cuenta entre sus funciones principales el análisis, diseño, y evaluación de estrategias de política social que combatan la marginación, alienten el desarrollo y fomenten la inclusión e integración de los ciudadanos en la dinámica social.

Una vez definida su misión, las acciones del Consejo en materia de seguimiento a la marginación se decantan en la delimitación de cuatro dimensiones que compondrán el índice de marginación. Estas dimensiones son: a) educación, b) salud, c) vivienda y d) bienes. Para la primera dimensión el analfabetismo será la clave incluyendo en sus indicadores el porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, así como el porcentaje de la población de 15 años o más sin educación básica completa. La dimensión de salud tomará en cuenta el porcentaje de la población sin derechohabencia a los servicios de salud, así como el porcentaje de los hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 45 años de edad. En lo concerniente a la vivienda, los indicadores incrementan su número. Por último en el rubro dedicado a los bienes, el indicador es el porcentaje de viviendas habitadas sin refrigerador.

Afinado el instrumento de medición, el Consejo Nacional de Población factoriza los indicadores. El problema entonces, señala Fernando Cortés, se reduce a resumir la información proporcionada por los siete indicadores o variables en una sola medida que refleje el grado de marginación de las localidades del país. CONAPO, asegura, emplea el análisis factorial y obtiene como resultado un índice sumatorio ponderado donde los pesos son los elementos del vector característico asociado

a la mayor raíz latente de la matriz de intercorrelaciones.⁵ Una vez realizado este índice se establece una estratificación que permite identificar cinco grupos de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

En cuanto a la distribución del índice podemos observar (ver cuadro 2 y gráfico 1) que las entidades con mayores índices de marginación en el país no se modificaron considerablemente entre el año 2000 y el 2010, ubicando en principio a los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca entre los de muy alta marginación, sin cambios en este rango durante el periodo señalado.



Fuente: CONAPO, Índices de marginación por municipio y entidad federativa, 2010.

Al respecto, si bien de manera general hay una disminución del índice, en el caso de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Michoacán, los valores aumentan. No obstante es claro que las condiciones de cada entidad varían diferencialmente, por lo que observamos entre las de grado muy alto que la entidad más desfavorecida es Guerrero con un incremento del 16% entre un año y otro, respecto al 3% en promedio que registran las otras dos entidades, de tal forma que las implicaciones que esto conlleva hacia el tema de la marginación y su atención son de carácter prioritario no sólo a nivel estatal sino para la región sur del país dada la debilidad aquí reflejada.

⁵ Cortés, F. "Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso", en *Papeles de Población*, enero-marzo, número 31, UAMEX, México, 2002.

Cuadro 2. Grado de marginación por entidad federativa, 2000-2010

Nombre de la entidad	Población total		Índice de marginación		Grado de Marginación		Lugar que ocupa en el contexto nacional	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Guerrero	3 079 649	3 388 768	2.1178	2.5325	Muy alto	Muy alto	2	1
Chiapas	3 920 892	4 796 580	2.2507	2.3177	Muy alto	Muy alto	1	2
Oaxaca	3 438 765	3 801 962	2.0787	2.1462	Muy alto	Muy alto	3	3
Veracruz de Ignacio de la Llave	6 908 975	7 643 194	1.2776	1.0755	Muy alto	Alto	4	4
Puebla	5 076 686	5 779 829	0.7205	0.7122	Alto	Alto	7	5
Hidalgo	2 235 591	2 665 018	0.8770	0.6614	Muy alto	Alto	5	6
San Luis Potosí	2 299 360	2 585 518	0.7211	0.5642	Alto	Alto	6	7
Michoacán de Ocampo	3 985 667	4 351 037	0.4491	0.5258	Alto	Alto	10	8
Tabasco	1 891 829	2 238 603	0.6554	0.4724	Alto	Alto	9	9
Campeche	690 689	822 441	0.7017	0.4336	Alto	Alto	8	10

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, Índices de marginación, 2000, Índices de marginación, 2010.

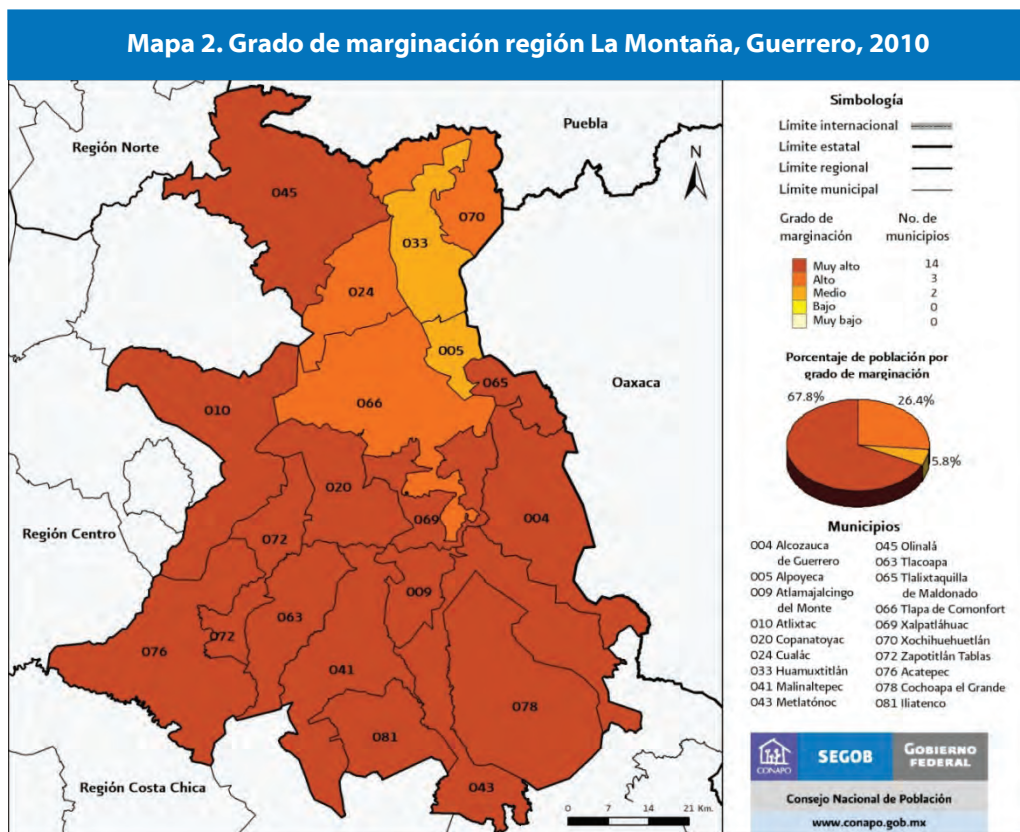
Al interior del estado de Guerrero tenemos que la distribución en las regiones de acuerdo con el grado de marginación ubica los mayores porcentajes entre alto y muy alto con excepción de la región Costa grande y Acapulco, siendo este último el más atípico y desigual de la entidad pues cuenta un grado bajo de marginación y el mayor tamaño de población representando el 23.3% del estado. Así mismo, los municipios en condiciones más críticas se localizan en las regiones Costa Chica y La Montaña, las cuales carecen de población en grado bajo y el grado medio no sobrepasa el 11%, a diferencia de las regiones restantes.

Cuadro 3. Grado de marginación por regiones, Guerrero, 2010

Región	Número de municipios	Total de población	Grado de marginación (% de municipios)			
			Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Guerrero	81	3 388 768	4.9%	19.8%	22.2%	53.1%
Acapulco	1	789 971	100.0%	-	-	-
Centro	13	661 491	7.7%	30.8%	7.7%	53.8%
Norte	16	482 383	6.3%	18.8%	43.8%	31.3%
Tierra Caliente	9	251 012	-	22.2%	22.2%	55.6%
Costa Chica	15	428 501	-	6.7%	20.0%	73.3%
Costa grande	8	413 793	12.5%	50.0%	25.0%	12.5%
La Montaña	19	361 617	-	10.5%	15.8%	73.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, Índices de marginación, 2010.

La región La Montaña resulta la más numerosa en cuanto a la cantidad de municipios por región, con un total de población equivalente al 10.7% de la entidad, además de registrar los niveles más críticos de marginación con un 73.7% en grado muy alto.⁶ En el cuadro 4 y el gráfico 2 podemos apreciar que más de la mitad de los municipios que componen la región están entre los 100 más marginados en el ámbito nacional.



Fuente: CONAPO, Índices de marginación por municipio y entidad federativa, 2010.

De acuerdo con la escala de 0 a 100 y el lugar que ocupan en el contexto estatal, se observa poca variación entre los valores que tiene un municipio entre otro, es decir, por ejemplo que entre Alcozauca de Guerrero y Acatepec la distancia es de 1.32 km mientras que entre este último y Xalpatláhuac hay 1.42 puntos de diferencia, lo que nos muestra una alta homogeneidad en cuanto a las complejidades sufridas por la marginación.

Siendo el panorama como se muestra, nos encontramos con una región que tiene una urgente necesidad de atención que le permita incidir de manera positiva en las condiciones que la determinan como una de las más vulnerables en la entidad y el país.

⁶ Que alberga además a algunos de los municipios de más alto índice de marginación a nivel nacional, como es el caso de Cochoapa el Grande y Metlatónoc.

Cuadro 4. Grado de marginación por municipio: Región La Montaña, Guerrero, 2010

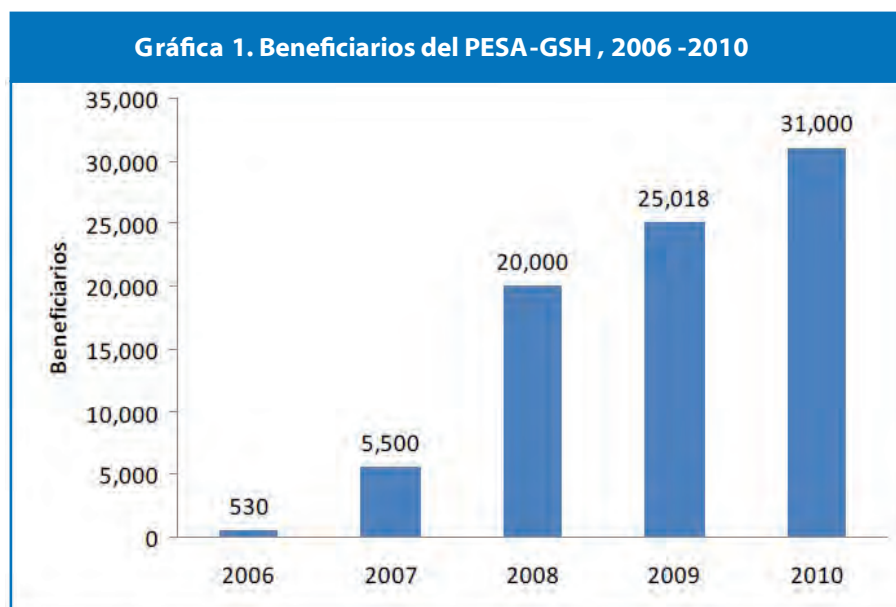
Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Índice de marginación en escala 0 a 100	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Cochoapa el Grande	18 778	4.3632	Muy alto	76.98	1	1
Metlatónoc	18 976	3.1165	Muy alto	62.89	2	7
Alcozauca de Guerrero	18 971	2.7452	Muy alto	58.69	5	15
Acatepec	32 792	2.6287	Muy alto	57.38	6	17
Xalpatláhuac	12 240	2.5033	Muy alto	55.96	9	26
Copanatoyac	18 855	2.4685	Muy alto	55.57	11	28
Tlacoapa	9 967	2.3560	Muy alto	54.29	14	35
Atlixac	26 341	2.2512	Muy alto	53.11	15	38
Malinaltepec	29 599	1.9378	Muy alto	49.57	19	67
Atlamajalcingo del Monte	5 706	1.9328	Muy alto	49.51	20	69
Zapotitlán Tablas	10 516	1.8840	Muy alto	48.96	21	79
Iliatenco	10 522	1.7572	Muy alto	47.53	23	109
Olinalá	24 723	1.7295	Muy alto	47.22	25	119
Tlalixtaquilla de Maldonado	7 096	1.3919	Muy alto	43.40	32	222
Cualác	7 007	0.8987	Alto	37.83	44	469
Xochihuehuetlán	7 079	0.8831	Alto	37.65	45	479
Tlapa de Comonfort	81 419	0.5276	Alto	33.63	54	738
Alpoyeca	6 637	0.3716	Medio	31.87	64	870
Huamuxtlán	14 393	0.1370	Medio	29.22	70	1 079

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO, Índices de marginación, 2010.

2.1 El Programa “Guerrero sin hambre”

En atención a los resultados diagnosticados en lo referente a marginación en el Estado de Guerrero, se implementó a partir de 2006 un programa estratégico de seguridad alimentaria denominado “Guerrero sin hambre”. Esta política pública de desarrollo rural sustentable basada en la atención prioritaria a los campesinos en situación de marginación y pobreza tuvo como objetivo principal combatir las causas estructurales de la pobreza extrema, así como la inseguridad alimentaria. Guerrero sin hambre “es un proyecto dirigido a familias en pobreza extrema del medio rural, beneficiarias del Programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal. Estas familias reciben subsidios que se dirigen a incrementar el conjunto de capitales con

los que cuentan, de manera que estructuralmente mejoren su productividad y puedan salir del círculo vicioso de la pobreza, entendida como falta de capacidades y oportunidades”.⁷



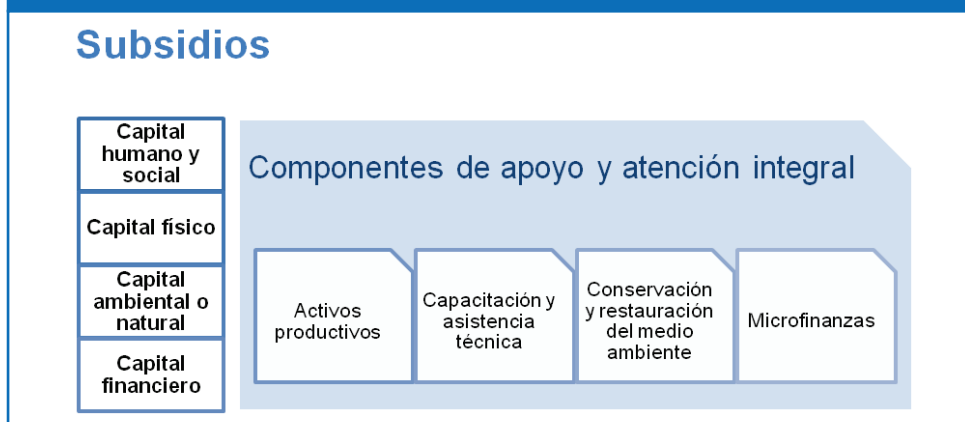
Fuente: CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados Volumen II, Naciones Unidas, México.

Las cuatro áreas de subsidio que contempló este enfoque de capitales son: a) subsidios a la asistencia técnica, la organización y la capacitación en el rubro del capital humano y social; b) subsidios para la inversión física en proyectos para la seguridad alimentaria (milpa, traspatio, saneamiento del hogar, etc.) en el rubro del capital físico; c) subsidios para la conservación y restauración de agua, biodiversidad, bosques y suelos con visión de microcuenca en torno a un proyecto integral, en el rubro del capital ambiental o natural; y d) acceso a instituciones financieras rurales para la adquisición de crédito, ahorro y microseguros, en lo tocante al capital financiero. Con base en estos ejes, la Estrategia contó con cuatro componentes de apoyo y atención integral:

1. Componente de activos productivos para proyectos de seguridad alimentaria.
2. Componente de capacitación y asistencia técnica.
3. Componente de conservación y restauración del medio ambiente, y
4. Componente de microfinanzas.

⁷ SAGARPA-Secretaría de Desarrollo Rural, Gobierno del Estado de Guerrero. Reglas de operación de la Estrategia Guerrero sin hambre-Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria del Estado de Guerrero. http://i.guerrero.gob.mx/LibrosBlancos/SectorCentral/DesarrolloRural/Programa_Estrategico_para_la_Seguridad_Alimentaria_Guerrero_sin_Hambre/ANEXO4_Lineamientos/REGLAS_DE_OPERACION_GUERRERO_SIN_HAMBRE.pdf Consultado 10 de noviembre de 2012.

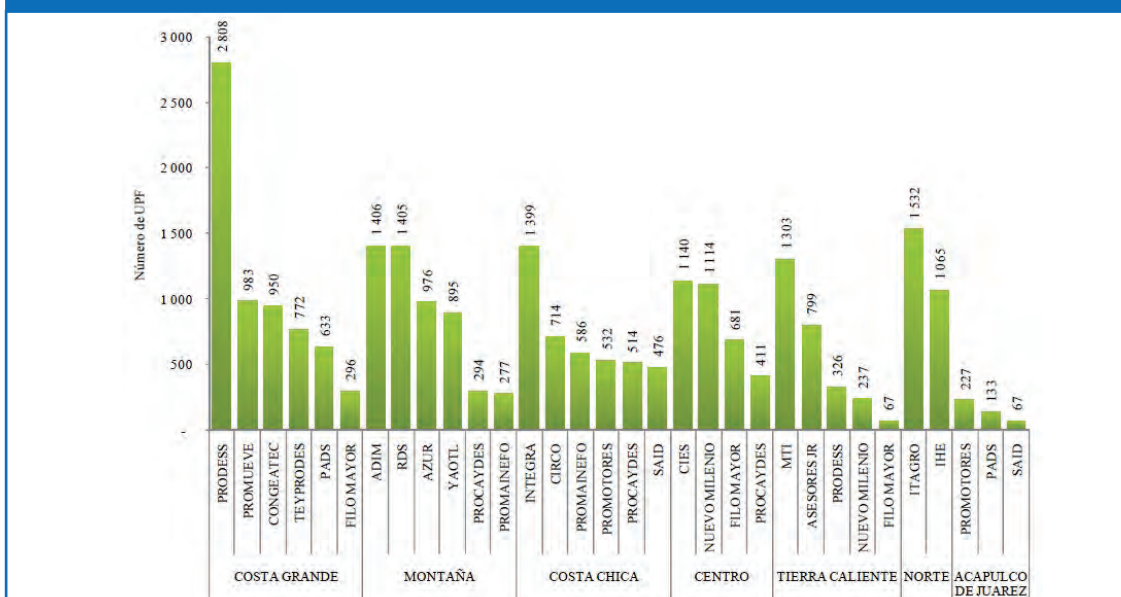
Figura 1. Áreas de subsidio y componentes de apoyo y atención del Programa



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Teniendo como población beneficiaria a las Unidades de Producción Familiar que habitan en localidades rurales en situación de pobreza alimentaria o de capacidades registradas ya en el padrón del Programa Oportunidades de SEDESOL (ver gráfico 3), el objetivo general de la Estrategia fue “apoyar a las familias de menores ingresos que habitan en el medio rural para superar sus condiciones de inseguridad alimentaria y marginación, mediante el incremento y uso eficiente de sus recursos, capacidades y activos, de manera que puedan insertarse en un proceso de desarrollo sostenido y sustentable”.⁸

Gráfica 2. Distribución de las unidades de producción familiar (UPF) por región y ADR, 2009.



Fuente: CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados Volumen II, Naciones Unidas, México.

⁸ SAGARPA-Secretaría de Desarrollo Rural, Gobierno del Estado de Guerrero, *op. cit.*, p. 3.

De la misma manera, podemos encontrar entre los objetivos específicos acciones tales como: mejorar la situación alimentaria de los campesinos más pobres a través del mejoramiento de sus sistemas de milpa y traspatio; lograr un mejor equilibrio monetario de las unidades campesinas por medio de un incremento de sus ingresos mediante la venta de productos y la reducción de sus compras de alimentos; disminuir el deterioro ecológico y manejar, conservar y mejorar los suelos agrícolas, el agua, los bosques y la biodiversidad; fortalecer las capacidades técnicas, productivas y sociales de las unidades familiares y fortalecer su organización, así como, contribuir al establecimiento de un sistema de microfinanzas para los campesinos de menores ingresos.

Aun cuando la Estrategia contó con una cobertura en todo el estado de Guerrero, hay una serie de criterios a partir de los cuales los municipios y las localidades fueron elegibles. En primer lugar, las localidades deben encontrarse en situación de alta o muy alta marginación según los estándares del CONAPO. En segundo lugar, deben contar con una población entre 50 y 500 habitantes. Por último deben ser localidades incluidas ya dentro del Programa Oportunidades de SEDESOL. Una vez establecidos estos criterios se realizó un mecanismo de priorización que consideró las siguientes características:

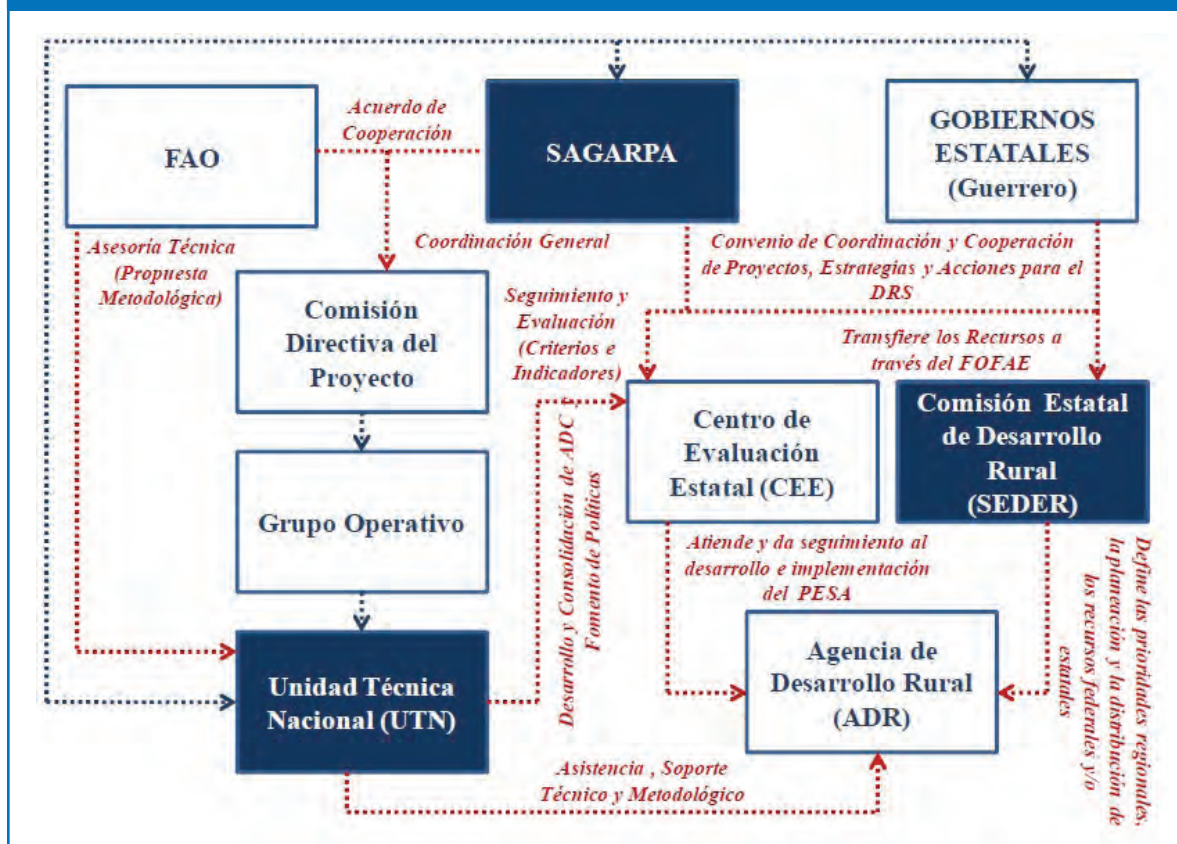
- a) Se incluyó preferentemente a las localidades que contaban con un mayor Índice de Potencialidad Productiva, de acuerdo a la metodología de Componentes Principales a partir de variables de capital físico, humano y ecológico en una escala de valores entre 0 y 1, en donde 1 significa el mayor potencial productivo y 0 el menor potencial productivo.
- b) Se priorizó la selección de localidades cuyo criterio de contigüidad contribuyó a conformar regiones de producción y comercialización que potenciaban el desarrollo microrregional.
- c) Se dio preferencia a aquellas localidades que se encontraban dentro de los 21 municipios de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal.
- d) Se considerará de manera preferente a las localidades que pertenecían a municipios cuyas autoridades aportaban recursos financieros municipales al GSH-PESA en forma complementaria, así como a las localidades incorporadas previamente en el Programa de Comunidad DIFerente del DIF Guerrero.
- e) Se priorizó a las localidades ubicadas en la Zona de Atención Especial para el Desarrollo Sustentable de la Sierra de Guerrero, así como a las que formaban parte de estrategias de desarrollo que se acordaron con organizaciones sociales.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Puesto que la labor y las expectativas de la Estrategia fueron complejas, la integración del modelo que estructura los trabajos a nivel nacional contempló la concurrencia y participación de múltiples instituciones y órganos que interactuaron en sus diversas fases. En este esquema resulta evidente la relevancia que adquieren la interacción y la cooperación interinstitucional, dado que permite articular los elementos operativos de la Estrategia, así como el diseño y la retroalimentación de la misma. Un ejemplo de ello se encuentra en la vinculación de la FAO como encargada de proporcionar a la Unidad Técnica Nacional (UTN) la propuesta metodológica (básicamente en materia de asesoría técnica), al mismo tiempo que se articula con la SAGARPA para la instrumentación de la propuesta en términos operativos a través de los Acuerdos de Cooperación. En este mismo sentido podemos encontrar las relaciones con los gobiernos estatales y los órganos encargados de instrumentar específicamente la Estrategia.

Figura 3. Estructura organizacional y funciones PESA nacional

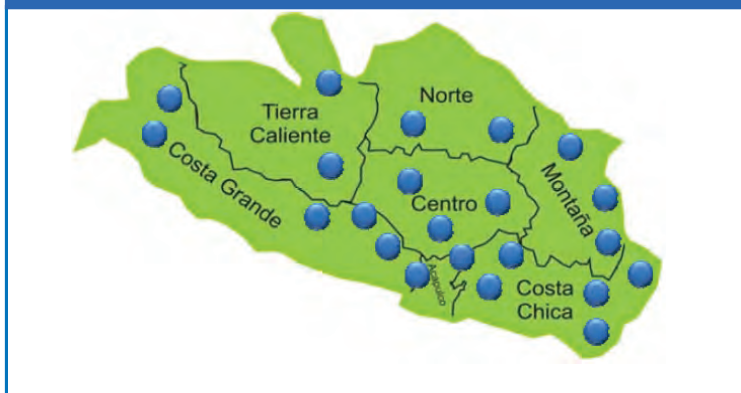


Fuente: CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados Volumen II, Naciones Unidas, México.

Un elemento fundamental para entender el proceso integral de acción de la Estrategia “Guerrero sin hambre” lo constituyeron sin duda las Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Para echar a andar el ambicioso proyecto de capacitación y asesoría técnica, el programa recurrió a la contratación de organizaciones privadas con la finalidad de brindar orientación eficiente y de calidad a la población beneficiaria. Dichas organizaciones, que a su vez subcontratan tanto equipos de Prestadores de Servicios Profesionales como técnicos especialistas, son administradas desde las instancias gubernamentales a través de contratos específicos. De esta manera, tanto SAGARPA como las instituciones locales pueden llevar un monitoreo y una evaluación constante de los resultados de estas figuras de gestión.

Las Agencias de Desarrollo —que en general podemos definir como aquellas organizaciones promovidas por entidades locales, ya sean públicas o privadas, cuyo objetivo primordial consiste en contribuir al desarrollo productivo local, articulando y facilitando la utilización de los instrumentos de apoyo a la competitividad de las empresas, y dinamizando la creación de la actividad productiva y la promoción económica local— cuentan con características específicas para el caso de “Guerrero sin hambre”.

Mapa 3. Localización de las ADR en la entidad, 2009



Fuente: CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados Volumen II, Naciones Unidas, México.

Para efectos de este programa (y en general en los relacionados SAGARPA-FAO) las Agencias de Desarrollo Rural tienen como objetivo principal diseñar instrumentos de contacto con las familias de las comunidades rurales y generar información ordenada y sistemática que oriente sobre el marco normativo general, su organización, funciones y procesos. Así, las Agencias de Desarrollo Rural son organizaciones civiles que, integradas por profesionistas (preferentemente locales), se relacionan con el sector rural, deben contar con arraigo y conocimiento previo de y en la región donde operan. Enfocadas a la promoción del desarrollo en zonas marginadas rurales, tienen por objetivos:⁹:

- Atención a comunidades, familias y grupos campesinos mediante los procesos y servicios de promoción, organización, asistencia técnica, capacitación y gestión de proyectos productivos, encaminados a la generación de ingreso y la autosuficiencia microrregional.
- Aplicar las metodologías acordadas por la Estrategia para el logro de resultados y del impacto esperado en la región.

Así, las ADR's son Empresas de Servicios Profesionales (ESP), Instituciones y Organismos de la Sociedad Civil (OSC) encargados de realizar procesos de promoción, planeación participativa y de buscar la ejecución de proyectos para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Localizadas en localidades de alta y muy alta marginación, implementan la aplicación de la metodología del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), validada por la FAO. Otra modalidad de ADR consiste en despachos ubicados en el territorio que se convierten en ADR o una integración de técnicos en agencia.¹⁰

⁹ Unidad Técnica Nacional PESA-FAO. Manual operativo Agencias de Desarrollo Rural (ADR), FAO/SAGARPA/PESA, México, 2011.

¹⁰ Delgadillo, J., Lee J. y González, I. op. cit., p. 166.

Dado que la implementación de la Estrategia PESA-GSH se sustenta fundamentalmente en la participación de las Agencias, dichos instrumentos resultan de suma relevancia en todo el proceso. Al respecto, la eficacia en cuanto a la composición y el funcionamiento dentro del territorio requiere un proceso de participación amplio que incorpora actores locales que cuentan con un conocimiento pleno de los territorios y sus problemáticas y potenciales, es decir, identificación y empatía con necesidades y recursos.

3. Los resultados del PESA-GSH y el agenciamiento del desarrollo en la región

En el presente apartado se retoman los resultados obtenidos del PESA-GSH. Su objetivo no es evaluar la relación específica del proyecto estratégico en el combate a la marginación, sino analizar el agenciamiento del desarrollo en tanto mecanismo dinamizador del territorio, cuya realización, creemos, puede aportar elementos de cambio a la condición del territorio. Para lo anterior se empleó un proceso metodológico de entrevista semiestructurada con agentes participantes en el proyecto estratégico en la región Montaña, con base en la técnica de selección “bola de nieve”. Ello implicó que habiendo seleccionado en principio un participante¹¹ el mismo llevó a otros participantes para fortalecer la información, con lo que se obtuvo una muestra e información representativa referente a la situación que guardaba la implementación de la estrategia de desarrollo en el territorio.

La información recabada en este proceso arrojó evidencia acerca de los principales resultados, con base en los objetivos particulares del PESA-GSH, así como de las acciones de los agentes e instituciones participantes del proyecto (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivos particulares y resultados del PESA-GSH en la región Montaña, 2013	
Objetivo	Acciones
I. Atender la situación alimentaria de los campesinos más pobres mediante el mejoramiento de sus sistemas productivos de milpa, traspatio y hogar saludable.	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de las acciones en la introducción de granjas avícolas y de caprinos. • Agrupar al ganado en espacios cerrados como corrales, cuadras, chiqueros o establos.
II. Fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las unidades familiares.	<ul style="list-style-type: none"> • Concientización sobre las ventajas del manejo estabulado del ganado. • Formación de grupos de trabajo en las comunidades.
III. Establecer un sistema de microfinanzas rurales.	<ul style="list-style-type: none"> • Sin incidencia.
IV. Consolidar esquemas de acopio y comercialización de excedentes de alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Sin incidencia.
V. Restaurar y conservar suelos, agua y biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Sin incidencia.

Fuente: Elaboración propia, 2012.

¹¹ Para la realización de esta investigación se entrevistó a 10 participantes del proceso.

No obstante la relevancia y el reconocimiento que tiene el proyecto estratégico PESA-GSH por la posibilidad de incidir en la calidad de vida y la marginación en que viven las comunidades de la región de la Montaña de Guerrero, quienes trabajan con las comunidades, es decir, las agencias de desarrollo certificadas, identifican problemáticas que desvirtúan el proceso. Dichos conflictos se ubican como deficiencias en los criterios de selección de beneficiarios, uso indebido de la asignación de apoyos con fines electorales, conflictos internos del territorio y deficiencias en la implementación y criterios de la Estrategia para su consecución.

En este sentido, la politización que ha sufrido el uso de los apoyos con fines electorales ha desvirtuado su objetivo, dado que el manejo de los recursos por parte de los actores encargados de la asignación de apoyos es discrecional y dista en mucho de lo señalado por la metodología proporcionada por la FAO para este fin.

Aunado a lo anterior, si bien el número de Unidades de Producción Familiar (UPF) atendió al listado de beneficiarios del programa Oportunidades como está indicado por la metodología, el resultado fue un reducido porcentaje de atención a la población total marginada, hecho que causó problemas operativos y de confianza a los técnicos encargados de la aplicación del programa.

No obstante que hay en el territorio un reconocimiento a la congruencia de la estructura metodológica propuesta, se considera también que la Estrategia no funcionó adecuadamente dado que la integración de los actores políticos estatales, municipales y las autoridades locales lleva a los agentes a la retención de trabajo considerando los cambios en el presupuesto, principalmente por la reducción del mismo. No obstante la información y el análisis de las acciones requeridas, las decisiones futuras dependen de las instancias gubernamentales quienes no recuperan dichas observaciones.

Asimismo, los recursos multilaterales resultan limitados además de que la población los emplea para otros fines; en tal sentido, la supervisión gubernamental no es suficiente para garantizar el destino efectivo de las inversiones.

Pese al reconocimiento positivo que se hace de la Estrategia en el combate a la marginación, de acuerdo con la información proporcionada, el problema fundamental se identifica con la condición interna del territorio, es decir, conflictos que no permiten la consolidación y el crecimiento de su economía, tales como la inseguridad y la violencia presente en todo el ambiente estatal, bajos niveles de educación e implementación de acciones que no tienen seguimiento, razón por la cual el Programa incide de manera marginal y limitada sobre las condiciones de vida de la población.

En cuanto al seguimiento de las acciones, la principal afectación se registra en la confianza y la credibilidad de los habitantes y los actores del territorio en cuanto a las acciones gubernamentales, por lo cual se complejiza la participación de los agentes en las intervenciones sobre el territorio. En este asunto incide la inoportuna asignación de los recursos, pago a los técnicos y prestadores de servicios, y la modificación o suspensión de las acciones. Se requiere en este sentido reconocer el papel fundamental que tienen los técnicos, los prestadores de servicios profesionales (PSP) y las agencias en la orientación de las acciones.

3.1 El agenciamiento del desarrollo en el territorio

Considerando que las acciones de intervención en el territorio a través del PESA-GSH fueron insuficientes en el combate a la marginación presente en la región, surge la necesidad de plantear la pregunta sobre las posibles acciones a desarrollar para responder a las necesidades en términos de marginación en el territorio. En este sentido la participación de algunos agentes en la región se ha concentrado en atender a una serie de elementos que otorguen relevancia a los potenciales del territorio y la promoción de sus actividades económicas en favor de consolidar su economía y trascender su subsistencia.

- Enfoque en la conformación de proyectos grupales por comunidades con la finalidad de fortalecer los procesos que componen las cadenas productivas, tales como la compra de insumos, fortalecimiento de la capacidad productiva y de comercialización a través del cambio de enfoque de UPF por el de una sociedad integrada.
- Acciones para fortalecer el abasto de los alimentos, con base en los productos que se generan en las comunidades, es decir, el “consumo de lo local” a través de consolidar la comercialización y el intercambio de productos por medio de las actividades económicas del territorio. Dicho esquema de participación comunitaria y grupal considera estar en concordancia con la política pública de fortalecimiento a la organización, dado el énfasis que adquiere en el espíritu de los programas del sector.
- Cambio en el enfoque de participación con base en la oferta de un listado de proyectos (productos) hacia la conformación de propuestas surgidas de la vocación productiva de la comunidad y sus necesidades.
- Aprovechando la oferta de capacitación que otorgan las instituciones a los prestadores de servicios profesionales, incidir en el mejoramiento de la eficiencia y proyección de los procesos productivos.
- Reconocimiento de la relevancia que tienen los técnicos comunitarios y fortalecimiento de la figura de los prestadores de servicios profesionales como orientadores de los procesos.

Lo anterior puede ser posible dadas las condiciones particulares de la estructura social en la Región de la montaña. Estas comunidades han contado históricamente con un potencial regional basado fuertemente en su organización social y en el capital social que de ella se desprende. En la montaña, a diferencia de lo que sucede en la Costa Chica, las comunidades, mayormente indígenas, cuentan con un tejido social sólido que permite implementar programas y estrategias de desarrollo.

3.2 La construcción de un modelo para el agenciamiento del desarrollo

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, es necesario plantear una estrategia que vincule diversas acciones con la finalidad de integrar en un modelo las distintas variables que componen el complejo entramado del desarrollo rural. Esta estrategia debe partir del principio fundamental de que el desarrollo significa un conjunto de haceres que redimensionan prácticas a través de las diversas actividades involucradas. Señalar que el desarrollo es un hacer que implica prácticas determinadas significa reconocer que es necesario entenderlo como una acción

incesante que consta de varias escalas de procesos de agenciamiento, es decir, de vinculación entre los distintos actores que se encuentran inscritos.

Una vez reconocida la necesidad de este entramado institucional, podemos describir algunos elementos fundamentales para la conformación de una estrategia, vía la constitución de un modelo integral de estudio del agenciamiento del desarrollo.

El primer elemento tiene que ver con la necesidad de contar con una lectura eficiente de los procesos políticos que intervienen en las estrategias de desarrollo. Si como hemos mencionado anteriormente un problema fundamental en las tareas del desarrollo es la politización de las acciones de desarrollo, es fundamental incluir en las reflexiones de las actividades de intervención en una región variables que identifiquen el sentido en el que las decisiones y los intereses políticos se llevan a cabo. Si bien no en todos los casos es posible una intervención exitosa, no se debe dejar de lado la suma de estas variables en ninguna estrategia de agenciamiento del desarrollo.

Un segundo elemento, que guarda estrecha relación con el anterior, tiene que ver con la lectura de la integración de los actores regionales. Como ya mencionamos, si bien la estructura operativa de instrumentos tales como PESA-Guerrero sin hambre es viable, en el momento en que entran en contacto con grupos de interés fácticos en las regiones, la configuración de los apoyos cambia drásticamente llegando en muchos casos incluso al uso patrimonial de ellos.

Un tercer elemento importante en la configuración de una estrategia de agenciamiento del desarrollo es sin duda la integralidad de los apoyos. Programas como el aquí analizado tienden a centrar su apoyo en Unidades de Producción Familiar, que aunque son claves, parcializan los esfuerzos y no permiten realizar inversiones de mayor envergadura. La parcialización de los apoyos (problema ya de por sí importante en términos de la forma sectorial de trabajar del gobierno federal y estatal) impide concatenar grupos de productores restando potencialidad a las actividades de desarrollo.

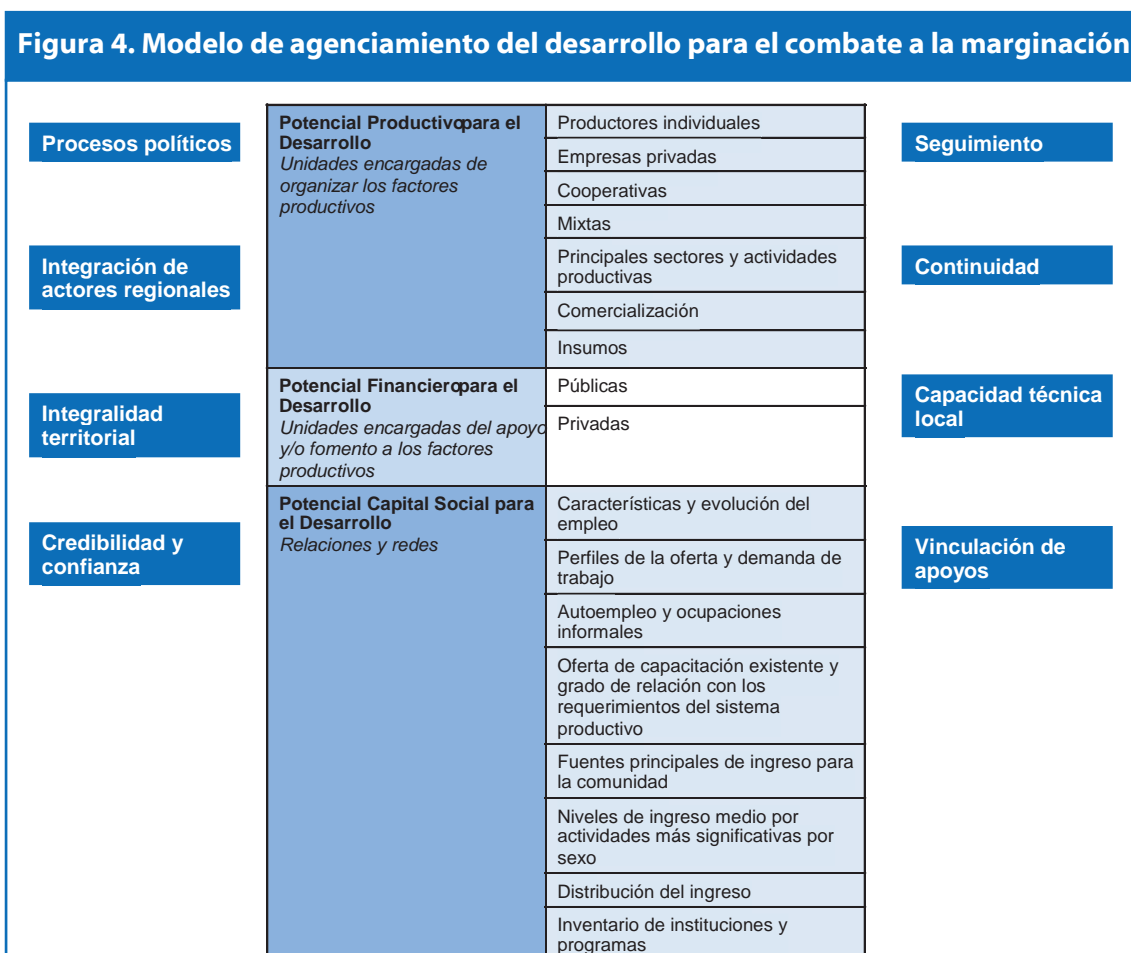
Una de las razones por las cuales el tejido social se ha fragmentado en la región y ha tendido a incrementar la parcialización en el agenciamiento del desarrollo tiene que ver con una serie de conflictos sociales que han sufrido los habitantes de estos territorios. Aunado al problema de la pobreza y la marginación, la delincuencia y la violencia producto del narcotráfico han hecho importante mella en los pobladores de la montaña. La mentalidad que históricamente los caracterizaba ha dado paso a una gran desconfianza que permea en su relación con el gobierno y sus instituciones, ONGs, círculos académicos, etc. Por esta razón un cuarto elemento que se debe rescatar en toda estrategia para el agenciamiento del desarrollo es sin duda la cultura. Acercándonos a la cultura local basados en una metodología comprensiva será posible incrementar las posibilidades de éxito de un proyecto de desarrollo sobre otro.

El tema de la desconfianza ha llegado a tal punto que podemos afirmar que ha impactado de forma directa el seguimiento y la continuidad de los programas. Si a esto sumamos el hecho de que la calendarización para la disposición de los recursos obedece a criterios burocráticos y no a las necesidades propias de los cultivos, tenemos que los beneficiarios de los programas no refrendan su participación en ciclos largos. Por esta razón debemos incluir en nuestra descripción de elementos para integrar una estrategia la necesidad de encontrar mecanismos que refuercen la continuidad de los participantes en las acciones contra la marginación.

En este contexto, un elemento más que debemos considerar es la capacitación técnica permanente a las comunidades. La capacitación a técnicos comunitarios asentados en el territorio es de extrema importancia, pues aun cuando diversos agentes se involucran en acciones de combate a la marginación, al terminar su periodo de contratación abandonan las regiones dejando a los beneficiarios a la deriva. Es menester construir un capital humano local, que en caso de requerirse, pueda sustituir a los prestadores de servicios.

El último elemento a considerar tiene que ver con la vinculación de los apoyos y la consolidación de los activos productivos. En este sentido el tema de la concurrencia es central dado que por la propia dinámica sectorial en ocasiones se dispone de recursos segmentados que bien podrían ser usados de manera colectiva si existiesen los mecanismos institucionales para ello.

A partir de lo antes mencionado proponemos algunas consideraciones para la construcción de un modelo estratégico de agenciamiento del desarrollo para el combate a la marginación:



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Para entender este modelo es necesario partir de la consideración de que el territorio cuenta con un acervo de potenciales que constituyen recursos o actividades derivados de su riqueza natural, el desarrollo de actividades ligadas con la cultura de sus pueblos. Las dimensiones adquieren el

nombre de potenciales debido a que los conocimientos, habilidades, actitudes, valores, relaciones, motivaciones y condiciones permiten a individuos, organizaciones, redes sociales, sectores e instituciones el desempeño de sus funciones, así como alcanzar objetivos planteados para su desarrollo (INCA Rural, 2009). En la medida en que estos elementos son aprovechados pueden incidir en la condición de vida de los pobladores.

Proponer un enfoque a través de potenciales permite estimar las capacidades individuales, de las organizaciones, las redes y los sectores productivos, entre otros, para la instrumentación de los métodos, estrategias y programas que aporten elementos para el desarrollo de capacidades.

Los potenciales fundamentales en los que debemos poner atención si deseamos combatir la marginación e incentivar la vocación productiva de lugar son: a) Potencial productivo de desarrollo, que consiste en el análisis y la caracterización de las unidades encargadas de organizar y ejecutar el aprovechamiento de los factores productivos, así como de las actividades que componen a las comunidades, con la finalidad de poder comprender las funciones y relaciones entre los elementos de la estructura productiva en un territorio y la acción de los actores con base en sus recursos y habilidades. Los indicadores que componen el potencial productivo son las unidades productivas, las actividades que realizan y la configuración de las cadenas presentes en el territorio. En este apartado cobra relevancia la diferenciación por sexo de las actividades productivas, ya que genera rasgos específicos para cada territorio; b) Potencial financiero, que se encuentra relacionado con la identificación de las unidades facultadas para aprovechar los factores productivos de la comunidad, lo que implica reconocer las iniciativas de empresariado existente. A esto se relaciona además la naturaleza de las instituciones de financiamiento y crédito, considerando las de orden público tales como gubernamentales, ONG's y organismos internacionales así como las privadas. De esta manera el potencial financiero analiza las unidades encargadas del apoyo y/o fomento productivo, identificadas en los territorios; c) Potencial Capital Social, considera la composición de las relaciones y las redes con que cuentan los actores en el desarrollo de las actividades del territorio, con énfasis en las de carácter colectivo. Estos elementos inciden en la composición y relación del territorio hacia su interior y con otros territorios. La relación directa y principal de este potencial se establece a través de las Unidades de Producción Familiar y los grupos de trabajo.

Este grupo de potenciales cuenta a su vez con una serie de indicadores que caracterizan las actividades y los recursos en el territorio. Poniendo atención al fomento de los potenciales podremos realizar un diagnóstico que permita una efectiva intervención en la región.

A los resultados de estas consideraciones, es decir los potenciales analizados, debemos sumar de manera transversal los factores señalados por los agentes, que constituyen en conjunto los ejes para la construcción de una propuesta de agenciamiento del desarrollo en el territorio analizado.

4. Conclusiones

El combate a la marginación debe consistir en acciones enfocadas al fortalecimiento de las capacidades del territorio a través del aprovechamiento de sus potenciales, a diferencia de las acciones tradicionales de corte sectorial. La evidencia muestra que las transferencias públicas generan en las comunidades una disminución de las capacidades de agenciamiento del desarrollo

si se mantienen con un carácter asistencialista. Por esta razón es necesario incluir una perspectiva estratégica que reconozca los potenciales de la región y se enfoque en contrarrestar los efectos negativos de la marginación.

Analizando cuidadosamente el proceso de implementación de la estrategia PESA-GSH, podemos detectar algunos problemas inherentes al agenciamiento del desarrollo. Si bien esta estrategia implicó un enorme esfuerzo gubernamental, no pudo integrar de manera óptima a muchos actores en una lógica de reproducción de los recursos invertidos.

Las agencias de desarrollo y el agenciamiento de éste adquieren mayor relevancia en esta propuesta por lo que es necesario que sean considerados desde una perspectiva más amplia de acción y con características no sólo de tipo administrativo, como son los perfiles profesionales o el presupuesto con que cuentan para participar en los programas, sino aquellos rasgos que le permitan vincularse con el territorio, tales como el grado de relación con éste, la confianza y la credibilidad, que le permitan generar en los actores locales y en la población en general cambios o redireccionamientos de su visión, por ejemplo.

Se vislumbra en este trabajo la importancia que cobra, cada vez más, el agenciamiento como concepto que considera la capacidad de gestión y apropiación, por parte de los agentes y el territorio, de los mecanismos y recursos que permitan avanzar en la construcción de un desarrollo territorial integrado bajo esquemas más equitativos y cohesionados.

Sostenemos entonces que las estrategias de combate a la desigualdad, la pobreza y la marginación no adquirirán la incidencia esperada en tanto no propicien una capacidad reproductiva del territorio. La propuesta hecha aquí considera que a través de las agencias miramos la marginación y su combate desde los potenciales con que cuenta el territorio y los elementos detonadores que se requieren para abatirla.

Bibliografía

- CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados Volumen II, Naciones Unidas, México.
- CONAPO. Índice de marginación urbana 2010, CONAPO, México, 2012 <http://www.conapo.gob.mx>
- CONAPO. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, CONAPO, México, 2011, <http://www.conapo.gob.mx>
- CONAPO. Índice de marginación, 2000, CONAPO, México, 2001, <http://www.conapo.gob.mx>
- CONEVAL. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011-2012, CONEVAL, 2011.
- Cortés, F. "Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso". Papeles de Población. enero-marzo, número 31, UAMEX, México, 2002.
- Delgadillo, J., J. Lee, I. González. "Agencias de Desarrollo y Gestión Territorial en la región Costa Chica del estado de Guerrero: el caso del campamento tortuguero Guadalupe Bettina", en *Extensionismo y Gestión Territorial para el Desarrollo Rural*, IICA, México, 2012, pp.159-182.
- Herner, M. "Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari", en *Huellas*, número 13, Argentina, 2009.
- INCA Rural. "Marco conceptual y Modelo Metodológico", 2009. Recuperado en: http://www.inca.gob.mx/flash_paginas/docs/enfoques/MarcoConceptualMetodologico.pdf
- Tezanos, J. F. (Ed.) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid, Sistema, 1999.

La concurrencia institucional mediante procesos de planeación participativa. Competencias y modelos mentales de los actores

José Manuel Fernández Brondo
Abel Fragoso Chávez

2013

Introducción

La investigación corresponde al tema “Planeación estratégica, sociedad civil e institucionalidad”, que forma parte de los puntos focales de la RED GTD para 2012; se realizó dentro de un marco general de referencia caracterizado por la descentralización y la desconcentración (federalización) de la ejecución del recurso público, y el impulso a la articulación entre instituciones y actores.

El presente estudio se deriva de la experiencia generada por la implementación del Programa Operativo para la Formulación de los Programas Especiales Concurrentes (PEC) estatales, desarrollado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).¹² Específicamente, se analizan dos aspectos de los procesos de planeación participativa para la formulación de los PEC Estatales en seis estados.

En Campeche, Durango y Oaxaca se hace un análisis crítico de la relación planeación-competencias, con base en el desempeño de los participantes en los procesos de planeación participativa y en los productos resultantes.

En San Luis Potosí, Tamaulipas, y Zacatecas se estudia la relación entre algunos componentes del modelo mental y el nivel de motivación de los participantes en la formulación de los PEC estatales, con la calidad de los procesos de planeación concurrente y de sus productos, así como los Proyectos Prioritarios Concurrentes (PPC).

El tema consiste en la identificación de las necesidades de desarrollo de competencias básicas para la planeación concurrente, y de los componentes del modelo mental que limitan o permiten la participación eficaz en el logro de la concurrencia institucional.

El nivel de *desempeño* de las personas en procesos de planeación participativa está determinado por las *capacidades* físicas, mentales, emocionales y energéticas que posean, así como por sus *creencias y valores*, que tendrán una función permisiva o limitativa en el despliegue de dichas capacidades.

Igualmente, el nivel de motivación estará relacionado con la energía interna que impulsa a actuar y determina el grado de entusiasmo durante dicha actuación.

Tanto las creencias y valores, como la motivación, forman parte de, o están asociados con, el modelo mental (mapa mental) de la persona, por lo que es importante indagar en qué medida este determinante del comportamiento humano influyó en el nivel de desempeño de las personas que participaron en la formulación del PEC estatal 2013.

¹² De acuerdo con el Anexo 8 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA) tiene el mandato de elaborar los Programas Especiales Concurrentes Estatales (Santoyo, 2012: 1).

Problemática identificada

El problema principal se caracteriza por:

- El insuficiente nivel de competencias para impulsar el desarrollo rural integral, con enfoque territorial, y mediante la concurrencia de acciones y apoyos.
- Una limitada articulación entre instituciones, programas y actores involucrados en el desarrollo rural de México.
- La mínima calidad de los productos de procesos de planeación, de la estrategia de Desarrollo Rural Territorial y de la formulación de PEC estatales.
- La resistencia de representantes de las diversas dependencias sectoriales (federales y estatales) que inciden en el desarrollo rural, para participar en procesos de planeación concurrente.

Justificación

Considerando que las personas son el centro del enfoque territorial, se identifica, redimensiona, y resignifica el papel de las competencias¹³ del capital humano, como base para la construcción del capital social.

El nivel de desempeño de los participantes en los procesos de planeación concurrente está asociado al nivel de competencias, individual y grupal, de los actores locales, y es determinadamente influido por el modelo mental y el nivel de motivación de la persona.

La identificación de las competencias básicas que se deben desarrollar en los actores involucrados y la determinación de las limitaciones del desempeño —atribuibles al modelo mental de los participantes y a su nivel de motivación para hacer concurrir acciones y recursos que impulsen la gestión territorial del desarrollo rural— permitirá diseñar y ejecutar una estrategia de intervención para mejorar los procesos de planeación concurrente.

Al elevar el nivel de desempeño de los representantes de las diversas dependencias sectoriales en los talleres de planeación concurrente, para la formulación de los PEC Estatales, se incrementará el nivel de calidad y la pertinencia de los Proyectos Prioritarios Concurrentes y, consecuentemente, su nivel de impacto en el desarrollo rural

¹³ Conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, relaciones, motivaciones y condiciones que permiten tanto a los individuos como a las organizaciones, redes sociales, sectores e instituciones el desempeño de sus funciones y el logro de los objetivos que se han planteado en torno a su desarrollo (Horton, D. 2004).

Objetivos

- Identificar las competencias básicas que se requiere desarrollar para el desempeño eficiente y eficaz de los representantes institucionales que participan en procesos de planeación concurrente, bajo el enfoque territorial del desarrollo rural.
- Identificar creencias,¹⁴ valores,¹⁵ metaprogramas¹⁶ y actitudes¹⁷ (componentes del modelo mental), que limitan o propician el desempeño eficaz en procesos participativos de planeación concurrente, dentro de la estrategia para la formulación de PEC estatales, conducida por el IICA.
- Diseñar una estrategia para la planeación y facilitación de los talleres de planeación concurrente, la cual considere las competencias básicas a desarrollar y los modelos mentales de los participantes.

1. Líneas metodológicas

- Los sujetos de estudio fueron los representantes de las diversas dependencias que participaron en la formulación de los PEC estatales de Campeche, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- La identificación de las competencias básicas a desarrollar y de los componentes del modelo mental se hizo con base en las observaciones realizadas por los investigadores (Facilitadores) durante los talleres para la formulación del PEC estatal, en las entidades consideradas en el estudio, y en la información derivada de entrevistas y cuestionarios aplicados a los participantes al inicio y al final de los procesos de planeación concurrente (Anexo 1).
- La calidad de los productos se determinó con base en el nivel de concurrencia de los Proyectos Prioritarios Concurrentes formulados.
- Se utilizaron dos modelos: uno relacionado con las creencias asociadas al cambio¹⁸ (Modelo mental) y, otro, con los cuatro niveles de una visión sistémica:¹⁹

a. Para obtener resultados diferentes, dentro de un mismo contexto, las personas deben cambiar su comportamiento, fortaleciendo las expectativas (creencias básicas) que sustentan el grado de confianza en la obtención de los resultados.

En el modelo siguiente se presentan los componentes fundamentales del cambio, en el que es necesario identificar las creencias asociadas a cada uno de ellos.

¹⁴ Las creencias son generalizaciones sobre uno mismo, sobre los demás y sobre el mundo, e influyen en nuestro comportamiento.

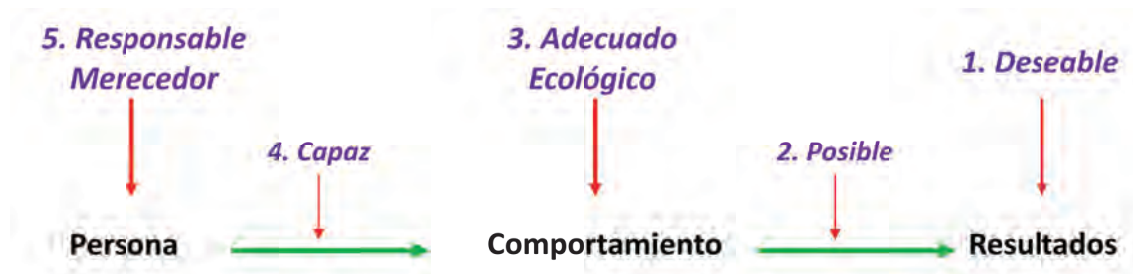
¹⁵ Estados o experiencias que nos importan e impulsan nuestros actos.

¹⁶ Conjunto de filtros habituales, sistémicos y típicamente inconscientes, que condicionan nuestras experiencias.

¹⁷ Actitud es la manera como una persona enfrenta situaciones o experiencias, resulta de su estado interno, sus mapas mentales y sus patrones de metaprogramas.

¹⁸ Dilts, R. (2003). El poder de la palabra. La magia del cambio de creencias a través de la conversación, Ediciones URANO, Barcelona, España.

¹⁹ Senge, Peter M., A. Kleiner, Charlotte Roberts, R. B. Ross, y B. J. Simth (1995). La Quinta Disciplina en la Práctica, Ediciones Granica Bergara, Barcelona, España.



Fuente: Elaboración propia, 2013

- Lo *deseable* del resultado que se pretende obtener; un Programa Especial Concurrente para el Estado que, mediante la articulación de acciones y apoyos, a través de proyectos prioritarios concurrentes enfocados territorialmente, propicie un incremento en la eficacia de la aplicación del recurso público e impulse el desarrollo rural.
- Lo *posible* de conformar el PEC estatal, con la participación de las diversas dependencias públicas que inciden en el medio rural del estado, mediante la ejecución de la ruta metodológica diseñada por el IICA, en el tiempo establecido para ello.
- Lo *adecuado y ecológico* (congruente con la normatividad interna) de las actividades y acciones que debe realizar cada dependencia participante en el proceso de formulación del PEC estatal.
- Las *capacidades* cognitivas, relacionales y tecnológicas, para la realización eficaz de los procedimientos contenidos en la ruta metodológica y el trabajo en equipo.
- El sentido de *responsabilidad* que cada representante de las diversas dependencias tenga, con relación al comportamiento necesario para formular el PEC estatal.

La identificación de las creencias asociadas a cada componente descrito se hizo con base en las observaciones hechas por el facilitador durante los eventos de planeación participativa, en las respuestas a los cuestionarios aplicados, y en las declaraciones de visión y misión en los PEC estatales.

b. En el modelo siguiente se describen los cuatro niveles de una visión sistémica.

Acontecimientos: Niveles de eficiencia y eficacia en el desempeño de los participantes en los talleres para la formulación del PEC estatal y calidad de los productos.

Patrones: Comportamiento de los participantes en los diversos estados bajo estudio y calidad de los productos resultantes.

Interrelaciones: Elementos del sistema (Representantes de dependencias sectoriales; estatales y federales) de cuya interrelación surgen los acontecimientos y los patrones.

Modelo mental: Creencias, valores, mataprogramas y actitud de los participantes.

c. Mediante la identificación de las necesidades de desarrollo de competencias básicas y de los componentes del modelo mental que limitan o permiten el desempeño óptimo de los

participantes en procesos de planeación concurrente, se propone una estrategia para la planeación y facilitación de dichos talleres.

2. Hallazgos principales

A continuación se presentan los hallazgos, respecto a: 1. La planeación concurrente y las competencias básicas; 2. Las creencias asociadas a los componentes del cambio; 3. La calidad de los productos, y; 4. Los niveles de una visión sistémica.

2.1. La planeación concurrente y las competencias básicas

En general los Proyectos Prioritarios Concurrentes formulados en Campeche, Durango y Oaxaca denotan cierto nivel de discontinuidad con las matrices territoriales estratégicas propuestas; en su conformación, no consideran componentes de varios ejes de intervención de la Matriz Territorial Estratégica (MTE) correspondiente.

La mayoría de los PPC no están basados en una articulación concurrente, ni de los programas de una sola dependencia ni entre dependencias. El alcance de los mismos está principalmente vinculado a los programas de la SAGARPA y de la Secretaría de Fomento Agropecuario del estado.

Los PPC tienen una fuerte carga agronómica, con limitada visión de la cadena de valor en la que influyen. La mayoría de las actividades a desarrollar están ligadas al sector primario, limitándose a su fase productiva; sólo en algunos casos se trasciende hacia los demás eslabones de la cadena, pero como continuidad de la fase productiva y no ligada a una óptica desde los mercados.

Se denotó un limitado conocimiento de los participantes, del marco legal y normativo contenido en la LDRS, y de los instrumentos de planeación estatal. Se tiende a identificar a la concurrencia como el “co-ejercicio”, pues según se describe “concurren” dos instituciones: la SAGARPA y la Secretaría de Fomento Estatal.

Existen en la práctica limitados liderazgos para llevar o conducir el proceso de planeación concurrente en el estado; poco respeto ante “la posible instancia” rectora y poca presencia de una institución en el ámbito de acción de la otra. Salvo en casos particulares, poca diversidad en la participación de instituciones.

En general, se identificó limitada experiencia en proceso de planeación concurrente bajo la Metodología de Marco Lógico; en la práctica, el uso de esta metodología se ha focalizado en el llenado de las matrices institucionales para atender los requerimientos de la Secretaría de Hacienda.

La presencia de líderes (funcionarios) con capacidad de decisión fue clave en la determinación del nivel de eficacia en proceso y resultados. En el cuadro siguiente se muestra esta relación.

Cuadro 1. Tipos de liderazgo y su relación con el proceso y los resultados

Liderazgo	Proceso	Resultados
Nulo	Nadie toma la batuta del proceso, desde el estado. Por lo general no hay presencia de “tomadores de decisiones” en las sesiones y/o la dinámica estatal está “desarticulada”; hay mínima relación interinstitucional.	Se logra el producto (documento de planeación) con dificultad, tiene baja calidad y alcance. Es improbable que se ejecute lo planeado. Muy limitado proceso de apropiación por parte de los actores estatales.
Medio	Presencia de “tomadores de decisiones” en las sesiones, con poca o limitada iniciativa y/o participación, que “arrastra” a los demás por la figura de autoridad para el cumplimiento del “ejercicio”, pero no por acciones o propuestas para una planificación diferente (concurrente).	Dificultad para lograr el documento de planeación, en especial durante las sesiones de seguimiento y acompañamiento; poca participación y alta rotación de participantes; limitada calidad y alcance, poca articulación y concurrencia en las propuestas. Dificultad para la ejecución de lo planeado, limitada apropiación del proceso.
Alto	Buena presencia, participación y liderazgo de los “tomadores de decisiones” a lo largo del proceso. Sobre todo los ligados a dependencias estatales. Se dinamiza el acompañamiento, marcando proactividad en el desarrollo de las actividades.	Se logra mejor el proceso y se manifiesta en mejores documentos de planeación, tanto en el alcance como en la naturaleza más articulada y concurrente de los PPC. Se tienen mejores posibilidades de ejecutar lo planeado y se inicia el proceso de apropiación.

Fuente. Elaboración propia, 2013.

2.2. Creencias asociadas a los componentes del cambio

Lo deseable

En general se considera que la formulación del PEC estatal es deseable porque permitirá, en el largo plazo, lograr la visión y la misión enunciadas en el Cuadro 2 y contribuirá a la reducción de la pobreza, al mejoramiento del desarrollo económico y del ambiente, y al logro de la seguridad alimentaria. La mayoría de los participantes en los tres estados calificaron de muy importante la formulación del PEC estatal y consideraron que la concurrencia de diversas dependencias propiciará, además:

- El mejoramiento de la relación Federación-Estado.
- La implantación de una cultura presupuestal que integre el gasto e inversión para el desarrollo rural, a nivel estatal.
- El fortalecimiento de la Gestión Territorial del Desarrollo Rural.
- El logro de una visión de planeación de corto, mediano y largo plazos.
- El desarrollo de capacidades y la gestión del conocimiento en los diversos actores participantes.

Cuadro 2. Visión, Misión y líneas estratégicas

Concepto	San Luis Potosí	Tamaulipas	Zacatecas
Visión	“Ser un Estado que logre el máximo nivel de retorno (impacto económico y social) por cada peso invertido en el desarrollo rural, bajo un enfoque de sustentabilidad, y mediante un incremento en el nivel de concurrencia de acciones y apoyos de los diversos programas públicos”.	“Ser un Estado con competitividad productiva en el medio rural, con ecosistemas restaurados debido al manejo sustentable de los recursos naturales, y con niveles reducidos de marginación y pobreza”.	“Ser un Estado con un creciente desarrollo económico del medio rural, basado en el manejo sustentable de los recursos naturales y en la coordinación institucional, que propicie la reducción de los niveles de pobreza y marginación e impulse el desarrollo humano”.
Misión	“Desarrollar ruralmente el Estado, mediante un incremento en el nivel de competitividad de las actividades productivas, un manejo sustentable de los recursos naturales, y una reducción de los índices de marginación”.	“Incrementar el nivel de competitividad de las actividades productivas, bajo un enfoque sustentable de los RN”.	“Recuperar los recursos naturales, aumentar la rentabilidad en el campo, y abatir los niveles de pobreza y marginación”.
Ejes de intervención	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la reducción de la pobreza. 2. Contribuir a incrementar el nivel de desarrollo económico. 3. Contribuir al mejoramiento del ambiente. 4. Contribuir al logro de la seguridad alimentaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al mejoramiento del medio ambiente. 2. Contribuir al desarrollo económico, en el medio rural. 3. Contribuir a reducir los niveles de marginación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la reducción del abatimiento de los mantos acuíferos y aguas superficiales, mejoramiento de la calidad de los suelos y recuperación de la biodiversidad. 2. Contribuir al incremento del ingreso de los productores agrícolas, ganaderos, forestales y acuícolas. 3. Contribuir a elevar el nivel de competitividad de las actividades productivas. 4. Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y de marginación. 5. Contribuir al mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la aplicación del presupuesto.²⁰

Fuente: Elaboración propia 2013.

Lo posible

La posibilidad de lograr la concurrencia de acciones y apoyos, mediante la formulación de proyectos prioritarios concurrentes enfocados territorialmente está, de acuerdo a los participantes, limitada por la disponibilidad de recursos adicionales, pues los recursos asignados a cada

²⁰ Este eje de intervención, que en la Matriz Territorial Estratégica se convirtió en propósito, no fue considerado en la formulación de los PPC.

dependencia (directos o en co-ejercicio) están etiquetados para el cumplimiento de sus funciones específicas y difícilmente podrían aplicarse a un proyecto concurrente sin determinar la instancia que sería responsable de su ejecución y de la correspondiente rendición de cuentas.

Esta creencia fue expresada en dos preguntas que hicieron los participantes de los tres estados:

¿Se dispondrá de recursos adicionales para la ejecución de los PPC, o se aplicarán recursos que ya tienen asignados las dependencias para el 2013?

¿Cuál dependencia liderará el PPC cuando sea autorizado su presupuesto en el PEC estatal?

El presupuesto estatal del PEC 2012 fue de 428.6, 446.2 y 411.2 millones de pesos, para SLP, Tamaulipas y Zacatecas, respectivamente; de este monto, se asignó un presupuesto para acciones en concurrencia equivalente al 20, 25 y 30 por ciento (Cuadro 3). Estos recursos, asignados al sector agropecuario para aplicarlos en el desarrollo rural, difícilmente podrían sustentar los proyectos prioritarios que surjan de la planeación concurrente.

Así, a menos que hubiera recursos adicionales para financiar los PPC, en el PEC 2013 (ver Cuadro 3), o que las diversas dependencias apliquen recursos del presupuesto asignado para la ejecución de sus planes y proyectos institucionales, sería prácticamente imposible la ejecución de dichos proyectos.

Cuadro 3. Proyectos Prioritarios Concurrentes formulados e inversión requerida			
Concepto	San Luis Potosí	Tamaulipas	Zacatecas
Número de ejes de intervención.	Cuatro	Tres	Cinco
Número de Proyectos Prioritarios Concurrentes (PPC) formulados.	Cinco	Nueve	Doce
Inversión requerida para los PPC (millones de pesos).	Estatal: 60.75 Federal: 1,441.28 Total: 1,502.03	Estatal: 298.45 Federal: 2,644.85 Total: 2,943.29	Estatal: 88.15 Federal: 1,759.96 Total: 1,848.11

Fuente: Elaboración propia con base a los PEC estatales de San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, 2013.

Una opción para enfrentar esta adversidad sería que, con base en los árboles de problemas y soluciones construidos por los representantes de las diversas instituciones, y considerando los proyectos y presupuestos que de cada una de ellas ha establecido para el 2013, se propongan acciones de concurrencia. Esta estrategia, sin embargo, enfrentaría una limitación adicional relacionada con los requisitos para el otorgamiento de los apoyos contenidos en las Reglas de Operación de los diversos programas públicos.

Es razonable suponer que los titulares de las diversas dependencias, conscientes de estas limitaciones, decidieron tomar la formulación del PEC estatal como un ejercicio de planeación concurrente y enviaron representantes, sin poder de decisión, a los eventos participativos.

Lo adecuado y ecológico

La primera causa de incomodidad (“lo que debo hacer no es ecológico para mí”) de los participantes estuvo relacionada con la sensación de incompetencia funcional para comprometer recursos de la institución que representan en las acciones concurrentes que formarían parte de los PPC, y la segunda, según la percepción de ellos mismos, se debió a la insuficiente experiencia en la aplicación de la metodología de marco lógico en la formulación de proyectos de desarrollo rural.

Una incomodidad adicional que limitó la eficacia de la planeación concurrente se relaciona con los metaprogramas dominantes en la mayoría de los participantes:

- Una visión parcial, que sólo considera importante el ámbito de acción de la dependencia que representan y el corto plazo.
- La costumbre de seguir instrucciones, desde una posición operativa, limitó la presentación de propuestas innovadoras y la fuerza de la argumentación que las sustenta.
- Los esquemas mentales enfocados en el individualismo institucional se ven alterados en un ambiente donde la interacción de diversas dependencias, en procesos de planeación participativa, estimula la creatividad.

Las capacidades

Una limitación importante de la eficiencia y eficacia en la ejecución de la ruta metodológica propuesta por el IICA fue la poca experiencia en la metodología de marco lógico y la construcción de indicadores, y otra, la capacidad limitada de los participantes para decidir asignaciones presupuestales y comprometer acciones de concurrencia.

El análisis de la problemática, basado en relaciones causa-efecto, en una lógica vertical, resultó de gran interés para la mayoría de los participantes, y la construcción secuencial de los árboles de problemas y soluciones, y de las matrices de marco lógico, en las que se analizó la lógica horizontal, fue para ellos de gran relevancia.

El sentido de responsabilidad

La participación de la mayoría de los asistentes estuvo caracterizada por la responsabilidad y el compromiso por formular Proyectos Prioritarios Concurrentes, enfocados territorialmente, que propicien el incremento sustentable de la productividad rural, impulsen el desarrollo económico, y contribuyan a la reducción de la pobreza y de los niveles de marginación de los estados.

Los pobladores del medio rural merecen estos grandes logros.

2.3. La calidad de los productos

Los productos de todo el proceso de planeación participativa fueron los Proyectos Prioritarios Concurrentes, enfocados territorialmente. En ellos se hicieron concurrir actividades (que eventualmente representarán proyectos específicos para solicitar recursos de los diversos

programas públicos) relacionadas con los componentes de la Matriz Territorial Estratégica (MTE),²¹ estructurada con los ejes de intervención derivados del árbol de objetivos (ver Cuadro 2).

Para determinar el nivel de concurrencia logrado en la formulación del PEC estatal se construyeron dos indicadores de concurrencia:

- Concurrencia de componentes. Indica el porcentaje promedio de componentes diferentes, considerados en la formulación de los PPC.
- Concurrencia de propósitos (Ejes de intervención). Indica el porcentaje del número promedio de propósitos diferentes, considerados en la formulación de los PPC.

El promedio de estos dos indicadores representa el nivel de concurrencia del PEC estatal.

Cuadro 4. Indicadores de concurrencia							
Nombre del índice	Forma de cálculo	San Luis Potosí		Tamaulipas		Zacatecas	
		Cálculo	Valor (%)	Cálculo	Valor (%)	Cálculo	Valor (%)
Concurrencia de componentes (%).	(Número promedio de componentes diferentes considerados en los PPC/Número total de componentes) X 100.	$(3.40/17) \times 100$	20	$(2.20/17) \times 100$	12.94	$(1.92/17) \times 100$	11.27
Concurrencia de propósitos (%).	(Número promedio de propósitos diferentes considerados en los PPC/Número total de propósitos) X 100	$(1.80/4) \times 100$	45	$(1.40/3) \times 100$	46.67	$(1.17/5) \times 100$	23.33
Nivel de concurrencia del PEC estatal			32.50		29.81		17.30
Desviación estándar			17.68		23.85		8.53
Coefficiente de variación			54.4		80.0		49.3

Fuente: Elaboración propia, 2013.

El mayor nivel de concurrencia del PEC estatal se registró en San Luis Potosí (32.50%) y el menor en Zacatecas (11.27%). La inclusión de sólo tres ejes de intervención (Propósitos en la MTE) en Tamaulipas incrementó el valor del indicador de concurrencia de propósito, aunque el número promedio de propósitos considerados en los PPC (1.40) haya sido inferior al de San Luis Potosí (1.80).

Para fortalecer el análisis de la calidad de los productos se determinó el nivel de concentración de actividades (expresado en %), por propósito (Eje de Intervención), en los PPC formulados. En el cuadro siguiente se presenta este indicador.

²¹ Es un instrumento metodológico que contiene propósitos y componentes (terminología de marco lógico), a partir de los cuales se identifican las actividades (proyectos específicos) que formarán parte de un Proyecto Prioritario Concurrente.

Cuadro 5. Concentración de actividades en los diversos propósitos de la Matriz Territorial Estratégica, en cada Estado

San Luis Potosí		Tamaulipas		Zacatecas	
Propósito	Concentración de actividades (%)	Propósito	Concentración de actividades (%)	Propósito	Concentración de actividades (%)
Niveles de marginación reducidos e índices de desarrollo humano incrementados.	5.66	Ecosistemas restaurados.	47.45	Recursos naturales manejados sustentablemente.	77.00
Nivel de competitividad de las actividades productivas en las regiones, incrementado.	54.72	Nivel de competitividad de las cadenas productivas, incrementado.	27.00	Eficiencia productiva en agricultura, ganadería, forestal y acuícola, incrementada.	3.00
Uso sustentable de los recursos naturales, logrado.	11.32	Oferta y oportunidad de acceso a servicios de salud, vivienda, seguridad social, educación y empleo, ampliadas.	25.55	Nivel de desarrollo empresarial incrementado.	16.50
Niveles de producción agropecuaria y acuícola, incrementados.	28.30			Niveles de servicios básicos y de ingresos, incrementados.	3.50
				Coordinación entre los actores institucionales, incrementada.	0

Fuente: Elaboración propia, 2013.

En la formulación de los PPC de SLP se dio prioridad a la competitividad de las actividades productivas mediante un incremento en los niveles de producción agropecuaria y acuícola; la reducción de los niveles de marginación y el incremento de los índices de desarrollo humano, así como el uso sustentable de los recursos naturales fueron menos favorecidos.

En Tamaulipas, los PPC propuestos ponderaron las actividades relacionadas con la restauración de los ecosistemas, y consideran de igual importancia las relacionadas con el incremento del nivel de competitividad de las cadenas productivas y la ampliación de las oportunidades de acceso a los servicios básicos y al empleo.

En los PPC del estado de Zacatecas destacó la presencia de actividades relacionadas con el manejo sustentable de los recursos naturales y la nula inclusión de actividades relacionadas con el incremento en el nivel de coordinación entre los actores institucionales en los PPC propuestos.

Estas diferencias en la focalización de actividades puede deberse a la procedencia institucional de los participantes que diseñaron los PPC en cada Estado. En SLP tuvo mayor representatividad la SEDARH, en Tamaulipas la SEMARNAT, y en Zacatecas, aunque hubo mayor representatividad de la SEDAGRO, los participantes de CONAFOR y del Sistema de Pastoreo Definido Rotacional (SPDR) integraron seis PPC relacionados con el desarrollo forestal.

2.4. Niveles de una visión sistémica

Con base en las observaciones hechas durante los eventos participativos, en las creencias asociadas a los elementos del cambio en el comportamiento, identificadas en el apartado 3.1, y en la calidad de los productos, recién analizada, se integró el siguiente cuadro con los cuatro niveles de la visión sistémica.

Cuadro 6. Los cuatro niveles de la visión sistémica			
Acontecimiento	Patrones	Interrelaciones	Modelos mentales
Reducida eficiencia y eficacia del proceso de planeación concurrente; construcción de los árboles de problemas y de objetivos, de las matrices de marco lógico, y formulación de los PPC.	Mayor eficiencia y eficacia en San Luis Potosí y menor en Zacatecas.	Experiencia en la aplicación de la metodología de marco lógico y habilidades para la construcción de indicadores.	Apertura y compromiso para adquirir nuevos aprendizajes.
		Constancia en la participación y representatividad institucional.	Creencia de que no habrá cambios importantes en la asignación presupuestal al PEC estatal del año anterior.
			Desinterés por lo que no está dentro del ámbito institucional de acción.
		Nivel de integración de las diversas perspectivas institucionales.	Individualismo; se ignoran o invalidan las perspectivas diferentes a la propia.
Niveles de eficiencia y eficacia en la conducción de los eventos de planeación participativa.			

Cuadro 6. Los cuatro niveles de la visión sistémica

Acontecimiento	Patrones	Interrelaciones	Modelos mentales
<p>Calidad limitada en los productos (PPC), determinada por el nivel de concurrencia del PEC estatal.</p>	<p>Aunque en SLP se registró la mejor calidad, en los tres estados el nivel de concurrencia del PEC estatal fue menor que 50%; en Zacatecas no se consideró el eje de intervención relacionado con el incremento de la coordinación entre los actores institucionales.</p>	<p>Diversidad en la representatividad institucional (estatal y federal).</p>	<p>Poco interés en participar en un proyecto liderado por otro.</p>
		<p>Visión holística de los participantes.</p>	<p>Orientación a percibir la parte, sin considerar el todo, y propensión a los resultados a corto plazo.</p>
		<p>Visión (gestión) territorial del desarrollo rural, de participantes y dependencias.</p>	<p>Creencia de que causa y efecto siempre están cercanos en tiempo y espacio. Creencia de que las interrelaciones entre los elementos de un sistema son poco importantes.</p>
		<p>Capacidad de los participantes para comprometer recursos de la institución que representan, en la conformación de PPC.</p>	<p>Creencia de que no se dispondrá de recursos adicionales y de que los asignados a cada institución son exclusivamente para la ejecución de las funciones propias.</p>
		<p>Suficiencia de recursos para las acciones concurrentes.</p>	
		<p>Liderazgo de la dependencia estatal responsable del desarrollo rural.</p>	<p>Actitud de preocupación sólo por las actividades y los recursos por los que tienen que rendir cuentas.</p>
		<p>Restricciones para la concurrencia de apoyos, debidas a las Reglas de Operación.</p>	<p>Mayor orientación a evitar problemas que a lograr objetivos.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2013.

Los acontecimientos dan cuenta de lo ocurrido; en este caso, resultados con calidad inferior a lo deseado. Los patrones se refieren a la repetición de los acontecimientos en los tres estados, debido a que los diversos elementos de un sistema, en este caso los participantes y sus instituciones, repiten sus comportamientos y la manera como se interrelacionan entre sí. Todo comportamiento es determinado, a su vez, por un modelo mental.

Así, para obtener resultados más satisfactorios y lograr que esto se repita, será necesario cambiar el comportamiento, lo que sólo se logrará modificando el modelo mental de las personas y las dependencias y atenuando o eliminando las restricciones del entorno.

3. Lecciones aprendidas y líneas de acción

Al implementar acciones y procesos que mejoren los niveles de competencia de los actores involucrados se posibilitará que la calidad de los procesos y productos derivados de la planeación estratégica se incremente. Así mismo, estas nuevas competencias permitirán una mayor adopción

de dichos procesos. En general los actores entrevistados coinciden que el reto mayor no está en la construcción de los planes, sino en su uso.

Por la naturaleza de estos procesos se requiere tener un panorama mejor definido de la situación que impera en el estado, tanto en la dinámica institucional (intra y extra), como en las experiencias previas al respecto, así como una base sobre el nivel de competencias actuales de los actores que intervendrán en dicha formulación.

La eficiencia y eficacia en los procesos de planeación concurrente, y la calidad de los productos, fue limitada principalmente por:

- Las capacidades básicas en los participantes, relacionadas con:
 - La proyección del desarrollo.
 - Los marcos normativos (legales y operativos).
 - La Metodología de Marco Lógico.
 - El enfoque territorial del desarrollo rural.
 - El análisis de la situación (estadística) del Estado en los documentos de planeación.
- La visión parcial de los participantes, al sólo considerar relevantes los programas y apoyos operados por la institución que representan.
- La baja motivación para participar creativa y propositivamente en la planeación concurrente, al considerar que los PPC resultantes podrían no ser gestionados por limitaciones presupuestales.
- La inconsistencia en la participación y representatividad de las instituciones convocadas.
- El poco tiempo disponible para la ejecución de la ruta metodológica y la integración de los Proyectos Prioritarios Concurrentes.
- La reducida experiencia en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico o el rechazo inconsciente debido a resultados inadecuados de su aplicación, en experiencias anteriores.
- La falta de una sesión inicial para que los participantes se apropiaran de la ruta metodológica, en la que se explicaran y distribuyeran materiales de apoyo.
- La casi nula participación de los titulares de las dependencias, facultados para decidir asignaciones presupuestales y comprometer apoyos concurrentes.

- El predominio del enfoque agropecuario y ambiental en los eventos de planeación limitó la perspectiva intersectorial.

Una vez que los participantes se apropiaron de la metodología de planeación concurrente propuesta por el IICA, consideraron importante aplicarla en las actividades que realizan en las dependencias donde laboran. La generación de las matrices de marco lógico y de indicadores para los proyectos prioritarios concurrentes u otros proyectos institucionales mejoraría sus resultados e impactos y facilitaría las acciones de seguimiento y evaluación.

Algunos asistentes expresaron que la planeación concurrente propicia el análisis de la problemática del medio rural desde una perspectiva multisectorial, fortalece la integración de equipos y facilita la toma de acuerdos para hacer concurrir acciones y apoyos, mediante la formulación de Proyectos Territoriales.

3.1. Líneas de acción

- En el siguiente ciclo de construcción de PEC estatales en las entidades faltantes se deberá hacer énfasis en el nivel de competencias actuales de los actores en cada Estado, para de ahí derivar la etapa de preparación, llamada preoperativa, que posibilite, entre otras cosas, la adopción de esta nueva forma de gestar y ejecutar a partir de la conjunción de una visión compartida entre las instituciones participantes.
- Mejorar la perspectiva intersectorial en la identificación de problemas y soluciones, para incrementar el nivel de concurrencia de acciones y apoyos.
- Lograr que los participantes en procesos de planeación cuenten con suficiente conocimiento y experiencia en la operación de los programas de apoyo, y logren una apertura mental para incluir otras perspectivas sectoriales.
- Tener, previo al proceso de planeación concurrente, sesiones formativas para sensibilizar a los participantes en la visión holístico ecológica requerida para el desarrollo rural sustentable.
- Considerando el predominio del aprendizaje en el hacer y el interés en lo concreto e inmediato en los participantes evaluados, se sugiere iniciar el proceso para la formulación del PEC estatal, con la identificación de Proyectos Prioritarios Concurrentes, enfocados territorialmente, y construir las matrices de marco lógico correspondientes. A partir de los productos generados en esta primera fase construir, hacia atrás, el Plan Estatal para lograr la concurrencia de acciones y apoyos que impulsen el desarrollo rural.

3.2. Estrategia para la planeación y facilitación de los talleres de planeación concurrente

Con base en los hallazgos y las lecciones aprendidas, y considerando las líneas de acción, se propone la siguiente estrategia.

- Lograr que el Ejecutivo estatal instruya a los titulares de las dependencias que inciden en el medio rural para que participen en el proceso de planeación concurrente, y que éstos seleccionen a dos miembros de su equipo con amplio conocimiento de la problemática estatal que atienden, y se les atribuyan facultades para tomar decisiones para que funjan como representantes sustitutos.
- Elaborar un manual con la descripción detallada de la ruta metodológica, que incluya ejemplos y haga énfasis en la formulación de Proyectos Prioritarios Concurrentes, con enfoque territorial.
- Realizar una sesión inicial para que los participantes se apropien de la metodología, se construya un diagrama de Gantt en el que se defina la ruta crítica, y se identifiquen las creencias asociadas a los componentes del cambio, descritos en el subtítulo tres de este documento. En esta sesión se identificarán aspectos críticos en la apropiación de la metodología, para ser atendidos a través de los medios de comunicación electrónica y mediante la utilización de materiales de apoyo adicionales.
- Elaborar un plan de sesión para cada evento participativo, en el que se describan los procesos a realizar y los productos que se pretende obtener.
- Diseñar y ejecutar una estrategia didáctica para la facilitación de la planeación concurrente que, a partir de las experiencias concretas de los participantes, induzca un significado para el aprendizaje y le ejecución de las tareas, propicie un cambio en las creencias limitativas y fortalezca las creencias permisivas identificadas en la primera sesión.
- Dado el predominio del aprendizaje en el hacer y del interés en lo concreto e inmediato en la mayoría de los participantes en la formulación de los PEC Estatales 2013, se propone iniciar el proceso para la formulación del PEC Estatal 2014 con la identificación de Proyectos Prioritarios Concurrentes y construir las matrices de marco lógico correspondientes. A partir de estos productos se construirían, hacia atrás, la Matriz Territorial Estratégica y los árboles de objetivos y de problemas que conformarán el Plan Estatal para lograr la concurrencia de acciones y los apoyos que impulsen el desarrollo rural.

En el Anexo 2 se presenta la ruta metodológica, en tres etapas, para la formulación del PEC Estatal 2014.

Bibliografía

- Aldunate E., J. Córdoba (2011). "Formulación de programas con la metodología de marco lógico", Series manuales número 68, ILPES-CEPAL, Santiago, Chile, 121 pp.
- Ander-Egg, E. (1995). *Introducción a la planificación*, Lumen, Buenos Aires, 206 pp.
- Barker, J. A. (1992). *Paradigms: The business of discovering the future*, Harper Collins Publishers, New York, U. S. A.
- Barril, A. (2002). *Enfoque Territorial del Desarrollo Rural: La propuesta del IICA*, Oficina de Desarrollo Rural Sustentable, División regional sur, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica.
- Boisvert, J. (2004). *La formación del pensamiento crítico. Teoría y práctica*, FCE, México, 214 pp.
- Cámara de Diputados. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, texto vigente, última reforma publicada, DOF 12-01-2012, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>
- Dilts, Robert (2003). *El poder de la Palabra*. PNL, Ediciones Urano, Barcelona, España.
- Dilts, Robert y Judith DeLozier. *Encyclopedia of Systemic NLP and NLP New Coding*, www.nlpu.com y nlpuniversitypress.com
- Echeverri, R. (2012). *Marco conceptual y Metodológico; documento marco PEC Estatales*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, México.
- Echeverri, R. y A. M. Echeverri (2009). *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*, Proterritorios, Centro de documentación, http://proterritorios.net/site_v7/comun/viewer.php?pdf=http://www.proterritorios.net/site_s/documentos/biblioteca/DI16.pdf
- Fragoso, A. (2010). *La planeación estratégica: apuntes metodológicos*. Material sin publicar.
- Horton, D. (2004). *¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?* Servicio Internacional para la investigación agrícola nacional, Briefingpaper del ISNAR 64, Países Bajos, ISSN 1021-2310.
- Miranda Abaunza, Byron. (2003). *Capital Social, Institucionalidad y Territorios: el caso de Centroamérica*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2ª ed., 146 pp.
- O'Connor, J. y J. Seymour (1996). *PNL. Para formadores*, Ediciones Urano, Barcelona, España.
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007-2012.
- PEC Estatal 2013 San Luis Potosí.
- PEC Estatal 2013 Tamaulipas.
- PEC Estatal 2013 Zacatecas.
- PEF 2012 y 2013, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

- Santoyo Cortés, V., Horacio Leos Rodríguez, Juan Antonio Palacio Muñoz, Víctor H. (2012). "Evaluación del Programa Operativo para la Formulación de los PEC Estatales", Universidad Autónoma Chapingo, Chapingo, Texcoco, Estado de México, 67 pp.
- Senge, P. M. (1992). *La quinta disciplina*, Granica Vergara, Buenos Aires, Argentina.
- Senge, P., A. Kleiner, Charlotte Roberts, R. B. Ross, y B. J. Smith (1995). *La quinta disciplina en la práctica*, Granica Vergara, Barcelona, España.
- Sepúlveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José Costa Rica, 426 pp.
- Sepúlveda, S., R. Echeverri, y A. Rodríguez. (2003). "Competitividad territorial: elementos para la discusión", en *Revista Sinopsis*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, julio del 2003.
- Sepúlveda, S., A. Rodríguez, R. Echeverri, y M. Portilla (2003). "El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", *Revista Sinopsis*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, enero 2003.
- Sepúlveda S., et al. (2002). *El enfoque territorial del desarrollo*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José Costa Rica.

Anexo 1. Reactivos para la colecta de información

1.1. Preguntas hechas a los participantes en los eventos participativos, al inicio del proceso para la formulación del PEC estatal

a. Cuestionario aplicado a los participantes de San Luis Potosí

Nombre: _____

Sector (Institución) en el que participas: _____

Agradecemos tus comentarios respecto a:

1. Importancia, para ti, de la formulación del PEC Estatal, mediante integración de acciones de los diversos sectores.
2. Nivel de apropiación de lo que “debemos hacer” para la formulación del PEC Estatal.
3. Inercias o paradigmas impulsores y restrictivos, en la integración de perspectivas sectoriales, durante el trabajo en la mesa que participaste.
4. Sugerencias para mejorar los procesos participativos.
5. Tu opinión general del evento.

b. Cuestionario aplicado a los participantes de Tamaulipas y Zacatecas

Nombre: _____

Sector (Institución) en el que participas: _____

Lea cada pregunta y marque únicamente la respuesta que mejor se adapte a su opinión:

1. Qué importancia representa la formulación del PEC Estatal, mediante la integración de acciones de los diversos programas e instituciones
 - a) Baja importancia
 - b) Importante
 - c) Alta importancia
 - d) Otro: _____
2. Nivel de apropiación de lo que “debemos hacer” para la formulación del PEC Estatal.
 - a) Medio
 - b) Bajo
 - c) Alto
 - d) Otro: _____
3. Considera que la definición de la visión territorial concurrente, desarrollada durante los ejercicios de la mesa de trabajo es un proceso de:
 - a) Retroalimentación
 - b) Participación
 - c) Conocimiento
 - d) Otro: _____
4. Sugerencias para mejorar los procesos participativos (puede ser más de una).
 - a) Claridad y apropiación de la metodología y marco conceptual.
 - b) Involucramiento de las instituciones
 - c) Mejorar el sistema de captura.
 - d) Reestructuración de las mesas y sus integrantes y fomentar las técnicas de participación
 - e) Envío previo de información.
 - f) Otro

5. Opinión general del evento.
- a) Malo
 - b) Regular
 - c) Bueno
 - d) Muy bueno
 - e) Excelente

Otro: _____

1.2. Preguntas hechas a los participantes en los eventos participativos de San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, al final del proceso para la formulación del PEC Estatal

Nombre: _____

Fecha: _____

Estado: _____

Dependencia: _____

Tema o actividad	¿Recomendaciones para mejorar?	¿Aprendizajes relevantes?
<p>1. Enfoque metodológico (Metodología de Marco Lógico.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulación del árbol de problemas. - Formulación del árbol de objetivos. - Construcción de la matriz de marco lógico por eje de intervención. - Formulación y presupuestación de Proyectos Prioritarios Concurrentes. 		
2. Proceso de planeación participativa.		
3. Proceso de facilitación de los talleres.		
4. Participación de representantes de diversas dependencias estatales y federales.		
5. Actitud propositiva y nivel de apertura mental de los participantes.		
Comentarios (Recomendaciones) generales:		

Anexo 2. Ruta metodológica para la construcción del PEC Estatal, 2014

La construcción de los PEC estatales tiene doble finalidad; la alineación de las estrategias de desarrollo en el Estado, mediante la formulación y gestión de los PPC, y la consolidación de los procesos de planeación concurrente con enfoque territorial. A continuación se propone una ruta metodológica, en tres etapas, para la ejecución eficiente y eficaz de todo el proceso de planeación concurrente para la construcción del PEC estatal 2014.

La primera etapa (Pre-operativa) está orientada a:

- a) Desarrollar las capacidades de los actores involucrados sobre:
 - i. El marco normativo (LDRS, Ley de Planeación...).
 - ii. El enfoque territorial del desarrollo rural, como una sinergia de lo sectorial
 - iii. El Marco Lógico; sus fundamentos y aplicación.
 - iv. Los Proyectos Prioritarios Concurrentes; definición, construcción e implementación.
 - v. El análisis de la situación del Estado, en términos de estadística e instrumentos de planeación.

- b) Poner en movimiento a las instituciones locales hacia la dinámica de construcción del PEC estatal y de los Proyectos Prioritarios Concurrentes.
 - i. Lograr una convocatoria adecuada en tiempo y forma.
 - ii. Identificar y promover la “institución líder” del proceso; lograr acuerdos apoyados por la autoridad estatal (Gobernador).
 - iii. Actores involucrados con clara comprensión del proceso; inicio de adopción del proceso de planeación, desde lo local.

- c) Explicitar la información situacional del Estado, plasmada en los diferentes instrumentos de planeación (Diagnóstico Agropecuario Estatal, Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo Sectoriales).

En la segunda etapa (Operativa), con los consensos de la convocatoria de la etapa anterior y la información estadística analizada, se procederá a la construcción de los PPC mediante el proceso metodológico seleccionado; el cual se aplicará de la siguiente manera:

- a) Taller con autoridades y representantes institucionales que participarán en la formulación del PEC Estatal.
 - i. Presentación del modelo de trabajo, el marco normativo, el enfoque territorial, los elementos de la concurrencia.
 - ii. Método del Marco Lógico “aplicado” al proceso.
 - iii. Etapas del proceso.

- b) Sesiones de trabajo con los representantes institucionales para la formulación de los Proyectos Prioritarios Concurrentes y la construcción de las Matrices de Marco Lógico correspondientes.
- c) A partir de estos productos se construirían, hacia atrás, la Matriz Territorial Estratégica y los árboles de objetivos y de problemas que conformarán el PEC estatal 2014.
- d) Presentación a autoridades estatales.

En la tercera etapa (post-operativa) se pretende dar seguimiento a la gestión de los PPC en los estados, mediante sesiones de acompañamiento a los responsables de las instituciones involucradas; además se inducirá la reflexión con respecto a:

- i. El enfoque territorial; concurrencia y multidimensiones.
- ii. La alineación de las propuestas a la visión y misión concurrentes construidas.
- iii. La apropiación de los procesos por los actores institucionales locales.
- iv. El mejoramiento de las propuestas originales, del proceso y de los productos.

Políticas públicas en Sonora y desarrollo territorial rural.

Análisis del impacto del PEC en el DDR 145 Mazatán

María del Carmen Hernández Moreno
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo Regional
CIAD, A. C., Hermosillo, Sonora

2013

Introducción

Desde la ciencia política y la administración pública, las diversas definiciones de políticas públicas (PP) coinciden en tres elementos básicos: son respuestas a) implementadas por una autoridad pública, b) en aras de atender una problemática específica de la sociedad, c) y de ahí su separación en política social, política económica, política de salud, política educativa, de desarrollo urbano, desarrollo rural, desarrollo territorial, entre otras.

A través de las PP se busca continuar, adecuar o generar nuevas realidades, en el plano territorial y/o institucional, por lo que necesariamente reflejan modelos específicos de distribución del poder y de interacción entre diversos actores sociales en colaboración, competencia o en franca confrontación (Jobert y Muller 1987, tomado de Kauffer, 2011). Es por ello que la gestación de las PP tiene lugar en un ambiente de tensión entre la necesidad que tiene un gobierno de legitimarse como garante del interés social general y la influencia ejercida por grupos de poder específicos que buscan incidir en el proceso desde la definición del problema, identificación de respuestas, evaluación de opciones, selección de opciones, implementación y evaluación de resultados (Parsons, 2007, tomado de López, 2012: 163)

Esta condición se vuelve todavía más crítica en el plano local, donde muchas de las decisiones políticas del gobierno tienen un impacto inmediato y directo en la vida cotidiana de la población y, por otra parte, se presenta un escenario más estrecho del conflicto político que (potencialmente) ofrece una mayor oportunidad para que los grupos con mayor influencia incidan en dicho proceso (Flavin, 2012: 32). Es aquí en el ámbito territorial donde el tema de la implementación se vuelve el talón de Aquiles de las PP.

Ello es así porque, regularmente, aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión (formulación) de las PP tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja. La implementación por tanto es un proceso que implica juegos de poder. En esta fase, es común encontrar prácticas como: distorsión de objetivos, resistencia de unos *versus* control administrativo de otros y lo más desgastante: la disipación de energías (Aguilar y Lima, 2009).

En teoría el fin último de toda PP es mejorar la condición humana, resolver inequidades, corregir ambientes y desequilibrios territoriales, y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) no es la excepción. Constituido en 2001 como el brazo operativo de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), uno de sus principales propósitos es planear y coordinar las acciones gubernamentales encaminadas al Desarrollo Rural Sustentable en México. De manera puntual el PEC comprende lineamientos tendientes a la generación y diversificación del empleo rural y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación, así como a las poblaciones social y económicamente débiles (Cámara de Diputados, 2010: 47).

En 2007, con la renovación de la administración federal, el PEC es refrendado enfatizando su interinstitucionalidad y su compromiso con la sociedad rural en su conjunto (CIDRS, 2007: 16), teniendo como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable de los habitantes del medio rural, para superar sus rezagos económicos, políticos y sociales (CIDRS, 2007:9). En esa versión, el

objetivo central fue erigirse en: “una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación del medio rural de nuestro país sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables, para contribuir a los objetivos de una economía competitiva y generadora de empleos; de igualdad de oportunidades; de estado de derecho y seguridad; y de sustentabilidad ambiental” (CIDRS, 2007: 22-23).

La importancia que el PEC 2007-2012 confiere al campo mexicano, y su abordaje desde el territorio, se hace por demás evidente cuando sostiene que “... En el sector rural como territorio se originan prácticamente todas las materias primas de origen biológico que dan soporte a la industria de los alimentos. Es el medio rural donde se encuentran los recursos naturales del país, el abastecimiento de agua y el suelo. Asimismo, en las áreas rurales de México vive el 25% de los mexicanos que contribuyen con su fuerza de trabajo al sostén de muchas otras actividades productivas y de servicios” (CIDRS 2007: 9).

Con estos antecedentes como punto de partida, en el presente documento se pretende ofrecer los resultados del análisis sobre la implementación del PEC en el estado de Sonora, tomando como punto de referencia un Distrito de Desarrollo Rural que se caracteriza por ofrecer pocas oportunidades de desarrollo local para su población a pesar de su gran extensión, mayor disponibilidad de recursos hídricos y riquezas naturales y minerales.

Para ubicar al lector en la realidad rural y agropecuaria sonorenses, desde una perspectiva territorial, es preciso agregar aquí que en la actualidad es posible distinguir tres espacios claramente definidos: la zona costera centro y norte presenta los más altos desarrollos agropecuarios y pesqueros con una fuerte orientación hacia la exportación; la zona costera centro-sur que todavía se erige en relevante proveedor de granos básicos como el trigo, y en menor medida el maíz y otros cereales y oleaginosas, para el mercado nacional. En ambos territorios conviven los actores más vanguardistas del sistema agroalimentario local y los más vulnerables: los agronegocios por un lado y los jornaleros agrícolas y grupos indígenas, por el otro. Existe un tercer territorio ubicado en el somontano y la sierra sonorenses, asiento principal de la ganadería extensiva tradicionalmente proveedora de becerros para la industria de la carne de Estados Unidos de América. Está constituido por 33 municipios²² que pueden ser catalogados como eminentemente rurales, no sólo por el tamaño de sus poblaciones, sino porque la dinámica de sus interacciones sociales cotidianas corresponde al prototipo de una sociedad rural en el sentido más tradicional (Zimmermann y Sorokin, 1929)²³, su estructura social está menos polarizada que los otros dos, y la mayor proporción de su población económicamente activa (PEA) se dedica a actividades propias del sector agroalimentario. En suma, la población de estos territorios constituye, por sus características demográficas, culturales y socioeconómicas, el núcleo básico de lo que denominamos sociedad rural sonorenses.

En términos económicos, el territorio aludido carece de diversidad productiva; su demografía exhibe el mayor índice de expulsión de población, un mayor envejecimiento, y, contrario a lo que

²² Estos 33 municipios comprenden los siguientes Distritos: 142-Ures, 143-Moctezuma, 145-Mazatán, 146-Sahuaripa.

²³ Pitirim Sorokin y Carle C. Zimmermann escribieron dos obras fundacionales de sociología rural: *Principios de sociología rural y urbana* (1929) y *Fuentes sistemáticas de sociología rural* (1930-1932), tres tomos, que el primero publicó con Charles J. Galpin, (tomado de Castaño 2008: 81). Las características de las poblaciones que integran este amplio territorio del estado de Sonora, encuadran perfectamente en los modelos propuestos por Sorokin y Zimmermann en las primeras definiciones de una comunidad rural.

ocurre en otros territorios rurales del país, registra un índice de masculinidad (IM)²⁴ más elevado, lo que en definitiva permite suponer menores oportunidades de desarrollo local para las mujeres respecto a los varones.

En la jurisdicción de SAGARPA/SAGARHPA, este territorio congrega a cuatro Distritos de Desarrollo Rural. En ellos, las Unidades Rurales Familiares (URF), o familias rurales, constituyen el núcleo básico de la sociedad local. Son unidades de producción de pequeña y mediana escalas que participan fundamentalmente en las cadenas bovinos carne y bovinos leche, complementadas con actividades artesanales y el trabajo asalariado de alguno(s) de sus miembros dentro y/o fuera del territorio. Como agentes económicos, estas familias acumulan ya varias décadas de rezago. Los ajustes estructurales de la economía han sido los detonadores más importantes de esta situación, aunque también ha influido el deterioro de su ecosistema; una drástica disminución de las oportunidades de acceso a los recursos institucionales relacionados con el financiamiento, el equipamiento y la asistencia técnica; ausencia de alternativas tecnológicas sustentables adaptadas a sus ecosistemas y perfil socioeconómico.

Estas condiciones están orillando a quienes todavía se mantienen en la esfera de la producción a adoptar modelos productivos cada vez más especializados y depredadores de sus recursos naturales, los cuales merman su diversidad productiva y los insertan en un círculo vicioso que incrementa la degradación de su ecosistema y la incapacidad para reproducirse socialmente en su territorio.

Frente a esta problemática, compleja y a la vez sustantiva para el desarrollo rural sustentable, esta colaboración se propone ofrecer argumentos que evidencien que en el estado de Sonora se carece de estrategias que verdaderamente atiendan la problemática antes mencionada, a pesar de que se dispone de marcos normativos como la LDRS, y su versión estatal, y de un PEC que tan sólo en 2011 destinó 6,591 millones de pesos para, de acuerdo con los objetivos plasmados en LDRS: “Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo... “Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral”, entre otros.²⁵

No obstante estos lineamientos y los cuantiosos recursos que año con año se destinan al desarrollo rural sustentable en el marco de la LDRS, los puntos críticos de los territorios aludidos se mantienen inamovibles tanto en términos demográficos, como puede observarse en el Cuadro 1, donde claramente se aprecia un despoblamiento más pronunciado en Sonora en comparación

²⁴ El índice de Masculinidad refiere la proporción de hombres que hay en una sociedad, por cada cien mujeres.

²⁵ De estos recursos, 4,190 millones de pesos fueron ejercidos por el binomio SAGARPA-SAGARHPA (SAGARPA 2011b); 1,350 millones de pesos, por la Delegación Sonora de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), responsable de la vertiente social del PEC; 1,025 millones, por la Delegación estatal de la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAT) (Tépach y Ávila, 2012: 177 y 182) para el cuidado del medio ambiente; y 26 millones del Programa Joven Emprendedor de la Secretaría de la Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Cabe aclarar aquí que la integración de estos montos siguió los criterios de asignación del PEC en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2011 que incluyen programas ajenos a los de SAGARPA como los de SEDESOL, SEMARNAT, SEDATU, entre otros. El monto de SEDESOL corresponde a cálculos propios con base en los montos destinados por la Delegación Sonora de SEDESOL a los programas: Oportunidades, Hábitat, 3 x 1, Programa de Empleo Temporal, Jornaleros Agrícolas y Opciones Productivas. Estas cantidades también incluyen la atención de grupos socialmente vulnerables en zonas urbanas. Una segunda aclaración pertinente es que en el documento que analiza la distribución del PEF para los estados y el Distrito Federal (Tépach y Ávila, 2012), el “desarrollo rural” aparece constreñido a programas productivos de corte sectorial que sólo opera la SAGARPA.

con la tendencia rural nacional; económicos, en virtud de su escasa diversidad; y ambientales debido al creciente deterioro de sus ecosistemas.

En contraparte, es interesante anotar que en el ejercicio del PEC de 2011, los territorios que en mayor medida recibieron estos recursos y los productos más subvencionados fueron aquellos vinculados a la presencia y desempeño de los agronegocios —incluso a través del arrendamiento de minifundios privados y ejidales— en demérito de aquellos con mayor presencia de URF.

Uno de los territorios más afectados por esta situación es el DDR 145-Mazatán, que presenta el índice de especialización agropecuaria más elevado y por ende de menor diversidad productiva, así como el mayor índice de expulsión de población, de envejecimiento y masculinización. Por lo anterior resulta relevante conocer cómo se han aplicado los recursos del PEC en dicho Distrito, los resultados obtenidos en relación con los dos objetivos del PEC vinculados al Desarrollo Territorial.

Para cumplir con el propósito propuesto, este trabajo ha sido estructurado como sigue: en un primer apartado se expone, a manera de antecedentes, una síntesis del ejercicio de consulta ciudadana realizado en 2005 con el fin de plasmar en un documento, conforme lo marca la LDRS, prioridades, líneas de acción y proyectos estratégicos para promover el desarrollo rural sustentable en la entidad. Para contrastar prioridades, y con base en los datos del ejercicio 2011, ahí mismo se realiza un ejercicio comparativo (estado *vr.* Federación) de la distribución de los recursos del PEC entre sus vertientes y regiones; la siguiente sección ofrece un análisis, desde la perspectiva territorial, del desarrollo rural sonorense; a continuación se expone una breve caracterización del DDR 145-Mazatán destacando sus componentes sociodemográficos, ambientales y productivos; en el cuarto apartado se presenta una breve reseña de los programas vinculados al PEC que fueron aplicados en el DDR-145 y la valoración que recibieron por parte de los actores locales en la solución de su problemática. Como comentarios finales se destaca la gran dilución, y sobre todo distorsión, de las políticas públicas en su recorrido por los tres órdenes de gobierno, hacia su operacionalización en los territorios, lo que de entrada explica sus magros o nulos resultados en virtud de la persistencia de visiones sectoriales, descoordinadas y sin concurrencia que se traducen en abordajes dispersos, con demostrada ineficacia para atender la complejidad del desarrollo rural sustentable.

Para contar con los insumos para el análisis de la implementación del PEC en Sonora, en una primera instancia se realizó un análisis comparativo de los montos destinados al PEC-Federal por componente, versus los montos por componentes invertidos a nivel estatal. Esta información se complementó con entrevistas a subdelegados y otros funcionarios de las tres instituciones ejes del PEC: SAGARPA, SAGARHPA, SEDESOL y SEMARNAT. Para el segundo nivel de análisis, el DDR 145-Mazatán, además de los datos duros obtenidos de la revisión documental, se entrevistó al jefe de Distrito y personal técnico y se aplicó un cuestionario a Presidentes y/o Secretarios de los ocho municipios que integran el Distrito para recabar su percepción sobre los programas que mayor impacto tuvieron en su jurisdicción y su nivel de conocimiento de los programas asociados al PEC.

1. Antecedentes: El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Sonora

En el año 2005, auspiciado por la Delegación estatal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en Sonora se llevó a cabo un ejercicio de consulta ciudadana para identificar acciones y proyectos estratégicos en materia de desarrollo rural, y tratar de armonizar, a partir de estas demandas, la oferta institucional federal y estatal relacionada. El documento que finalmente constituyó el PEC-Sonora de 2006 fue el resultado de integrar en una propuesta única tres componentes básicos: un diagnóstico de la realidad rural sonorense; las conclusiones de los ejercicios de consulta ciudadana realizados en 72 municipios y en los, entonces, 11 Distritos de Desarrollo Rural Sustentable. Conforme a lo establecido en el artículo 14 de la LDRS, en el ejercicio fueron incluidas las diversas instituciones y los tres órdenes de gobierno, a través de la Comisión Intersecretarial y de los CDRSS: municipal, distrital y estatal, respectivamente.

En el intento de plantear el desarrollo rural desde una perspectiva territorial, particular mención merece el esfuerzo desplegado en los CDRS distritales para identificar proyectos estratégicos de impacto territorial, a partir de la discusión y del análisis de resultados obtenidos en los PEC-municipales por parte de los representantes de los actores locales y de las instituciones involucradas con la temática. Con este material como insumo principal se elaboró el PEC estatal cuyas propuestas de desarrollo fueron presentadas a través de planteamientos estratégicos, cuyo propósito era lograr una atención holística, integral anclada en la dimensión territorial del desarrollo rural. Fue por ello que las propuestas se organizaron en los siguientes componentes: Condiciones sociales; Aspectos agrarios; Condiciones laborales; Actividades productivas; Infraestructura básica y productiva; Medio ambiente y recursos naturales. Para cada componente se identificaron políticas específicas, objetivos, estrategias, programas y líneas de acción (León y Hernández, 2006: vii-ix)

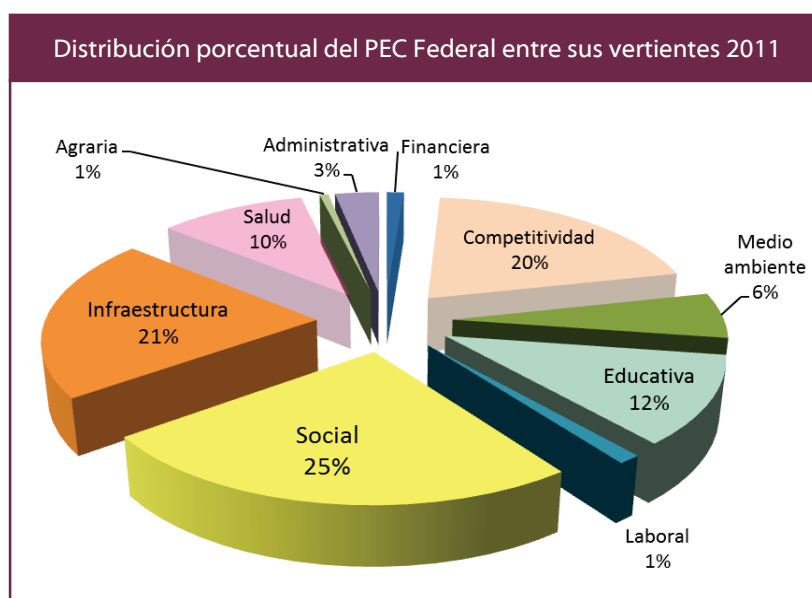
Cabe agregar aquí que en este ejercicio se contó con la participación de las delegaciones estatales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria, y Secretaría de Educación Pública (León y Hernández, 2006: 2), a través de la Comisión Intersecretarial y de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. No obstante los esfuerzos realizados por los actores locales involucrados tanto en los ámbitos estatal, federal y municipal, los productos de tal ejercicio se volvieron, una vez más, letra muerta, y por el contrario en la actualidad, a casi ocho años de su realización, el proceso parece haber registrado un revés sobre todo en lo referente a institucionalizar la concurrencia y la coordinación.

Los esfuerzos llevados a cabo en el plano federal para depurar y armonizar el andamiaje institucional que sostiene el desarrollo rural en México no encuentran eco en el propio Ejecutivo Federal, ni en los ámbitos estatal y municipal. Su mayor logro comienza, y culmina, en el Poder Legislativo, al conformar y publicar en el Diario Oficial de la Federación el presupuesto del PEC, cuyos componentes y asignación resultan congruentes tanto con los planteamientos de la LDRS como con los del propio Programa. Por ejemplo, en el documento "El presupuesto de Egresos de la Federación. Decreto de PEF para los estados del país y el Distrito Federal, 2012", elaborado por la

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis del propio Congreso de la Unión puede observarse el confinamiento del desarrollo rural sustentable a los aspectos productivos de la SAGARPA. Por ello no es extraño constatar el manejo sectorial y descoordinado que reciben los recursos del PEC en las delegaciones estatales y municipios sonorenses. Si a ello se agrega la inoperancia de las CIDRS y el CEDRS, se vuelve por demás evidente la ausencia de un referente PEC estatal, a pesar de que es una entidad que cuenta con una versión local de la LDRS. Esta situación a su vez se refleja en la falta de alineación de la aplicación del presupuesto con los objetivos de la LDRS y del PEF, y en la prevalencia de una visión sectorial productivista que privilegia la competitividad sobre la calidad de vida de la población que vive en las zonas rurales de los territorios sonorenses.

El tema adquiere mayor relevancia si se considera el peso de las aportaciones del PEC a la economía estatal. Como se señaló, en 2011 tan sólo la delegación estatal de SAGARPA recibió de este Programa un monto de 4,190 millones de pesos, equivalentes al 12% del Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora 2011,²⁶ cantidad casi proporcional a la relación entre población rural y población urbana de Sonora. Sin embargo, al comparar los criterios de distribución que prevalecieron a nivel federal, tanto entre componentes como entre regiones, y los seguidos en el plano estatal, es posible identificar algunas diferencias y semejanzas evidentes.

La primera gran diferencia se observa en la distribución de los recursos entre las vertientes del PEC, como se muestra en las dos gráficas siguientes:

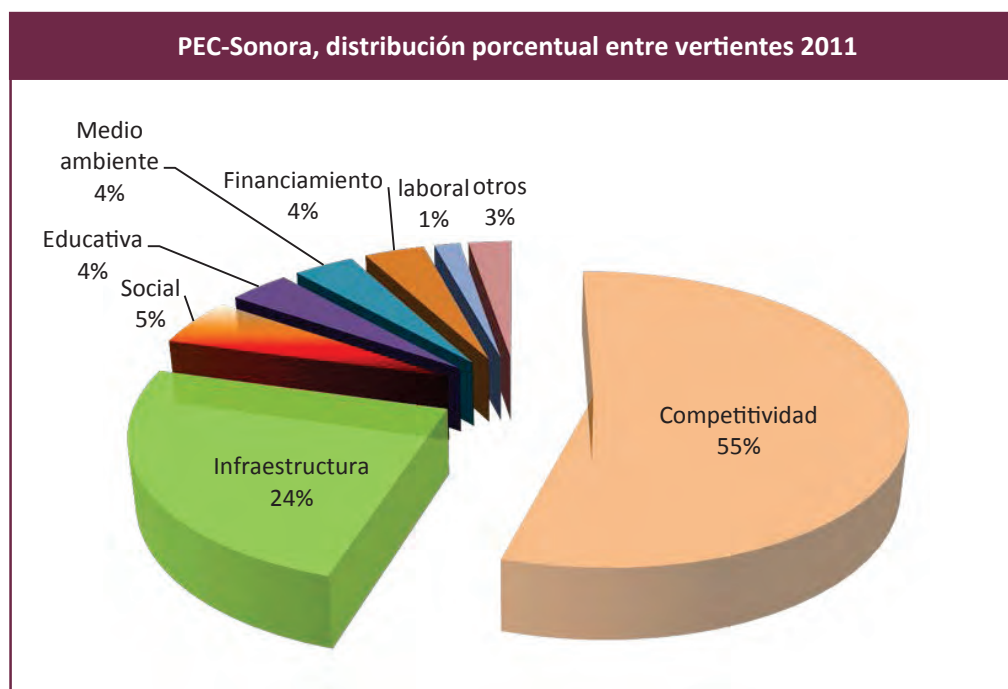


Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2010)

Es interesante anotar que en la distribución presupuestal de la versión federal entre sus componentes se aprecia la congruencia que hay entre ésta y los propósitos sustantivos tanto de la LDRSS como del PEC: el social y la infraestructura reciben casi el 50% del PEC, cuyo propósito es disminuir las disparidades regionales a través de un patrón territorial ordenado y una infraestructura social que permitan la integración de las regiones marginadas a los procesos de

²⁶ Cálculos propios con base en la Secretaría de Gobernación del GES (2010: 3) y SAGARPA (2011b: 1).

desarrollo, detonando sus potencialidades productivas, entre otros (CIDRS 2007: 41-42). En cambio en Sonora, la vertiente de competitividad resultó la más relevante al recibir el 55% de los recursos:²⁷



Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA 2011b:1

Ambas versiones coinciden, por otra parte, en su concentración geográfica: sólo que en el plano nacional el 32% del PEC se concentra en cinco entidades, a saber: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero, tres de ellas caracterizadas por sus altos niveles de pobreza; mientras que en Sonora, congruente con la relevancia que reviste la vertiente de competitividad, el 67.2% del PEC se aplica en los municipios caracterizados por ser el asiento principal de la actividad agropecuaria, acuícola y pesquera de gran escala,²⁸ aunque es pertinente agregar que paradójicamente también son municipios con alta presencia de poblaciones de jornaleros agrícolas e indígenas con altos índices de marginación. Esta situación se traduce en la práctica en fuentes alternas de subsidios para la gran empresa agroalimentaria al resolverles muchos de los problemas sociales asociados a los esquemas de contratación de fuerza de trabajo que participa en estas agroempresas. Esta hipótesis se fortalece al analizar la concentración de los recursos del PEC-Sonora por tipo de productos: el 64.4% (SAGARPA 2011b) se destina a la producción de trigo, un cultivo en el que no participan productores de pequeña y mediana escala, lo que demuestra que en Sonora continúa prevaleciendo una orientación marcadamente sectorial en el PEC, misma que supedita el uso del programa como instrumento para promover el desarrollo rural desde una perspectiva territorial. El siguiente apartado se destinará a presentar un análisis sobre este tema.

²⁷ Cálculos propios con base en Cámara de Diputados (2010: 70-83) y SAGARPA (2011b: 1).

²⁸ Cálculos propios con base en SAGARPA (2011a:2) y SAGARPA (2011b: 3).

2. El desarrollo rural sonorense desde la perspectiva territorial

El enfoque territorial del desarrollo rural forma parte de las respuestas que se han estructurado luego del reconocimiento de la insuficiencia de las políticas públicas de corte sectorial. De entrada, la visión territorial destaca la necesidad de diseñar políticas públicas que, como premisa, reconozcan el carácter multisectorial del espacio rural, la necesidad de mantener el tejido social y económico, así como de asegurar la conservación de patrimonio cultural y natural (Hernández, 2009: 7).²⁹

El desarrollo rural así concebido continúa con la búsqueda de la transformación productiva de las actividades agrícolas, pero incorpora como condicionantes del desarrollo otras dimensiones espaciales y socioambientales: el logro de la eficiencia colectiva y la competitividad territorial; la influencia de las relaciones socioeconómicas y culturales prevalecientes entre los actores del territorio y las particularidades agroecológicas y medioambientales. Pone particular énfasis en la recuperación y activación de los recursos endógenos. Este enfoque pretende superar la tradicional oposición campo-ciudad.

Para el caso específico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el territorio rural es una unidad espacial integrada por distintas dimensiones: económica, social, ambiental, institucional y cultural y en él deberán expresarse las ventajas comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas generadoras de valor. Supone asimismo una institucionalidad abierta, pluralista y participativa que dispone de espacios de participación activa de múltiples actores, sobre la base de la diversidad territorial (Barril, 2006, tomado de Hernández, 2009: 8).

Una breve semblanza de los espacios rurales sonorenses evidencia la ausencia de los elementos que definen el desarrollo rural con una perspectiva territorial en su devenir; por el contrario, se aprecian marcadas contradicciones, pues es en las áreas de mayor presencia de la agricultura comercial de gran escala y exportadora donde se destina la mayor proporción de recursos, en menoscabo de las zonas con mayor presencia de URF, cuya problemática principal reside en la fuerte tasa de expulsión de su población. Como se señaló en la Introducción, la actual fisonomía rural de Sonora exhibe a un sector agropecuario altamente diferenciado en su estructura interna y a una sociedad rural que enfrenta fuertes retos para alcanzar un desarrollo económico y social con justicia y equidad para todos los actores del territorio. Hay que resaltar que en ambos escenarios está presente una fortalecida, y secular, vinculación con el mercado externo: el norteamericano, principalmente.

Este perfil fue configurándose desde la década de los cuarenta, cuando esta región del país fue logrando el reconocimiento nacional por ser la cuna de una agricultura y una ganadería altamente tecnificadas, principal abastecedora de productos básicos para la dieta de los mexicanos como el trigo, huevo, carne de diversas especies, etc., además de productos para el mercado internacional como el algodón, garbanzo, hortalizas, frutas y esporádicamente cortes especiales de carne de res y de cerdo.

²⁹ Por cierto una definición que alude a los mismos elementos referidos en el PEC 2007-2012, citado en la Introducción de este documento.

A través de los años esta estructura productiva se ha ido redefiniendo y con ella el perfil de los agentes económicos que controlan las cadenas agroalimentarias y los territorios ganadores y los que han quedado al margen. En este proceso han incidido las crisis financieras que vivió el país sobre todo entre los años setenta y noventa; las políticas de ajuste estructural de los ochenta; los cambios en las reglas que rigen la competencia para participar en los mercados, a raíz de la apertura comercial y en general la globalización agroalimentaria; los cambios tecnológico y productivos ocurridos en la actividad, amén de las modificaciones en los hábitos y patrones alimentarios de los consumidores.

En el ámbito social también se observan cambios importantes: en la conformación demográfica de su población; en el incremento en los flujos migratorios. El aumento de los indicadores de pobreza y marginación en las zonas rurales están convirtiéndose en un verdadero reto para las administraciones de los tres órdenes de gobierno, así como para el aparato estatal en su conjunto, tras cuatro décadas continuas de programas de desarrollo rural que no han logrado cumplir los objetivos para los cuales fueron creados.

Esta situación no es exclusiva del ámbito rural sonorenses, más bien ha sido la constante en todos los países no industrializados del mundo, y es por ello que a nivel internacional se están diseñando estrategias para promover un desarrollo rural sobre nuevas bases: la participación ciudadana y la sustentabilidad de las actividades productivas relacionadas con el sector agropecuario, la pluriactividad de los espacios rurales.

En teoría estos modelos trascienden la visión sectorial en aras de aplicar esquemas integradores, holísticos, coherentes con las necesidades y problemas de la población rural; acordes a su heterogeneidad y diversidades geográficas, culturales y sociales, pero que también integren su cúmulo de experiencias e identifiquen sus fortalezas y oportunidades sobre la base de los territorios rurales. En particular Delgadillo (2006: 114) enfatiza tres elementos básicos: el diseño de una estrategia de participación socioeconómica local, el encadenamiento territorial y la organización espacial en redes, entendidas éstas como el conjunto de elementos interconectados en forma sistémica mediante vínculos (materiales o inmateriales) que permiten establecer flujos de intercambio. Habría que agregar que, desde la perspectiva del desarrollo territorial y la eficiencia colectiva, se precisa asegurar que las cadenas territoriales y las redes en las que se sostienen establezcan una normatividad interna que impida los desequilibrios en los accesos a los beneficios y valor generados en las propias cadenas, como resultado de las asimetrías de poder prevaleciente entre los actores participantes. Es decir, si las diferencias jerárquicas se traducen en desplazamiento y despojo de los actores más débiles, no es posible aludir a un proceso de desarrollo territorial.

Se trata asimismo de incorporar a los nuevos paradigmas de desarrollo rural temas centrales de la sociedad global como la gobernanza de las sociedades rurales y su capacidad de gestión de recursos institucionales; sus derechos a habitar ecosistemas sanos y perdurables; equidad de género; revalorización de los espacios rurales como centros de preservación de la cultura regional y de resguardo de los recursos naturales; los procesos de cambio socioeconómico, conectividad y comunicaciones rurales en el marco de una visión territorial.

Ante esta problemática, tendencias y enfoques, una propuesta de desarrollo rural en Sonora debería establecer las bases de coordinación y concurrencia que armonicen los programas y las

acciones de los diversos actores e instituciones con injerencia en el desarrollo rural. Debería partir de la necesidad de sumar los saberes de la población, el conocimiento técnico-científico de los profesionales de las agencias privadas y gubernamentales; de poner en movimiento, y en sintonía, en aras de objetivos comunes, los recursos naturales, humanos y financieros de la sociedad en su conjunto, a fin de asegurar la congruencia de estas iniciativas con el marco jurídico que regula el quehacer institucional hacia el medio rural.

A nivel federal y estatal se dispone de marcos normativos adecuados que comparten el propósito de favorecer las mejores condiciones de vida de la sociedad rural, garantizando la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en apego a los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo señala el artículo primero de la LDRS. Reconocer la gran heterogeneidad del ámbito rural, incluso en Sonora, es condición primera e indispensable para atender integralmente a su población. En consecuencia, es imprescindible alinear los enfoques y las políticas gubernamentales que inciden en las soluciones y apoyos, a los problemas y necesidades de la sociedad rural desde su complejidad territorial.

Para finalizar con este apartado y ofrecer una idea del despoblamiento rural más pronunciado en Sonora, se presenta el siguiente cuadro donde se compara la evolución de la población rural nacional y la estatal.

Cuadro 1. Evolución de la población rural 1980-2010				
Comparativo nacional y Sonora				
Nacional			Sonora	
1980				
	Absolutos	Relativos %	Absolutos*	Relativos %
Población total	66,846,833	100	1.425,500	100
Población urbana	44,299,729	66	895,100	63
Población rural	22,547,104	34	530,400	37
2000				
Población total	100.569,3	100	2.287,9	100
Población urbana	68.847,9	68	1.901.0	83
Población rural	31.721,4	32	386.9	17
2010				
Población total	112,336,538	100		
Población urbana	87,622,500	78	2,289,733	86
Población rural	24,714,038	22	372,747	14

* Población Rural: localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, según criterio del INEGI.
Fuente: Datos 1980-2000 tomados de León y Hernández (2006: 30), y 2010 tomados del INEGI (2010^a).

3. Situación sociodemográfica, ambiental y productiva del DDR 145-Mazatán

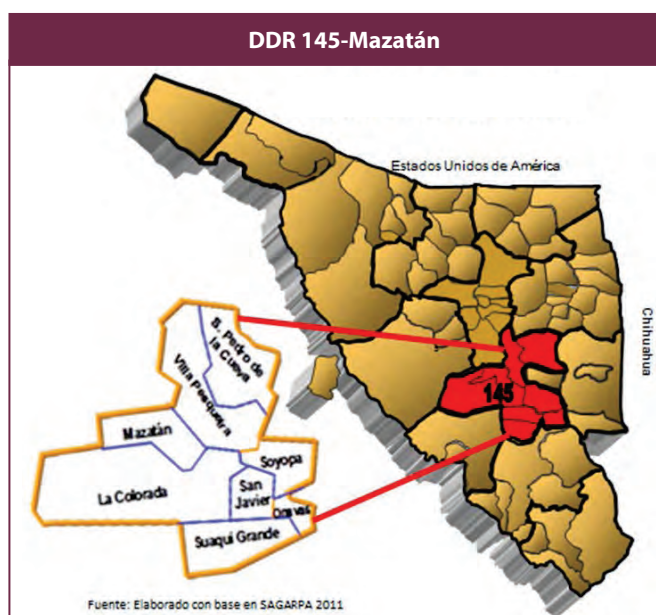
El DDR 145-Mazatán se ubica en la región centro oriente de Sonora, entre los Meridianos 110° 35' y 109° 38' de longitud Oeste y los Paralelos 29°07' y 28°24' de latitud Norte. Sus poblaciones oscilan entre los 740 y los 180 metros sobre el nivel del mar (CIAD-SAGARPA 2006: 16).

Con una extensión territorial de 12,169.63 Km², este Distrito está integrado por ocho municipios: La Colorada, Mazatán, Ónavas, San Javier, San Pedro de la Cueva, Soyopa, Suaqui Grande y Villa Pesqueira (ver mapa). Según el Censo de Población del INEGI (2011), en 2010 la población total ascendió a 12,012 habitantes, con una densidad de población de .99 p/km.

El territorio presenta básicamente dos tipos de clima, con variantes subregionales: secos hacia el sur occidente, y semisecos en el resto, con una variante en San Javier, cuyo clima es semicálido/subhúmedo. Las precipitaciones varían entre 350 y 500 mm, dependiendo de la región. Los meses más lluviosos son julio y agosto. Su orografía presenta tanto valles y lomeríos, como terrenos accidentados. Las dos elevaciones principales son la sierra Mazatán; la Sierra El Encinal (que cruza el distrito desde San Pedro de la Cueva hasta Soyopa) y la sierra Iqualama, ramal de la Sierra Madre Occidental (León y Hernández, 2006: 65-66-72-74).

La hidrografía del Distrito está constituida por las afluencias y cuencas de los ríos: Yaqui, Moctezuma y Mátape, y 35 arroyos con caudal sólo en temporada de lluvias (León y Hernández, 2006: 75); dos presas, 22 unidades de riego (CIAD, 2010: 194). Superficie irrigada 4,385 has (Duarte, *et al.* 2012: 26).

El ecosistema es propio de un territorio de transición entre la biota del desierto sonorense y la región serrana. Presenta especies vegetales dominantes tales como los matorrales subtropicales, desértico micrófilos y sarcocaulas; también se encuentran áreas de mezquiales tipo palo-fierro, palo-verde y guayacán. En el municipio de Villa Pesqueira (Mátape) se localiza Pastizal Amacollado Arbofrutescente (León y Hernández 2006).



Fuente: Elaborado con base en SAGARPA 2011

Como se mencionó en la Introducción, este Distrito, visto como unidad territorial, presenta el índice de especialización agropecuaria más elevado³⁰ de Sonora, y esta condición presenta hipotéticamente una relación directa con su posición de mayor expulsor de población, con mayor índice de envejecimiento y de masculinización, registra:

Cuadro 2. Tasas de Crecimiento Anual de la Población Rural Comparativo 1970-2010 nacional, estatal y DDR 145-Mazatán					
Referencia	1970/2010	1970/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2010
Nacional	2.14	3.32	1.92	1.71	1.61
Sonora	2.24	3.26	1.81	2.00	1.89
DDR 145	-0.98	0.42	-1.78	-0.65	-1.90

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 1970, 1980, 2000 y 2010.

En el caso del IM, si bien el promedio distrital es de 117 varones por cada 100 mujeres, hay municipios como San Javier y Soyopa que rebasan ampliamente este indicador. Lo anterior se debe a que las mujeres no participan en dos de las tres principales actividades económicas: la ganadería de carne y la minería. Sí lo hacían en la producción de quesos artesanales, sin embargo han estado abandonando esta actividad, en la medida en la que comienza a ser reconocida por su importancia económica y sus ingresos se vuelven relevantes para los varones. Cabe destacar que en ninguno de los dos municipios con mayor IM se realiza la producción de quesos artesanales.

Cuadro 3. Datos demográficos básicos del DDR 145-Mazatán					
Municipios	Población Total	Densidad población (hab./km ²)	Hombres %	Mujeres %	Índice % masculinidad (IM)
La Colorada	1,663	0.4	55.4	44.6	101
Mazatán	1,350	2.1	52.4	47.6	110
Onavas	399	1.1	53.6	46.4	116
San Javier	492	0.6	56.3	43.7	128
San Pedro de la Cueva	1,604	0.8	53.4	46.6	114
Soyopa	1,284	1.5	55.8	45.0	126
Suaqui Grande	1,121	1.3	53.9	46.1	117
Villa Pesqueira	1,254	0.7	54.9	45.1	122
Total / Promedio	9,167	1.1	54.4	45.7	117
IM estatal	101				
IM Nacional	96				

Fuente: elaboración propia con datos de los municipios: COESPO (2010), varias páginas. IM estatal y nacional: INEGI (2010b).

³⁰ Se trata de una proporción determinada con base en la diversidad del uso del suelo, destinado a las actividades agropecuarias presentes en el territorio.

Otro elemento que caracteriza al territorio es el alto índice de ocupación de su PEA en actividades vinculadas al sector primario. También cabe resaltar la alta tasa de ocupación, evidencia clara de que, a diferencia de las grandes concentraciones urbanas, en estos territorios rurales sólo permanecen quienes tienen una actividad económica de qué vivir.³¹

Cuadro 4. Datos de ocupación e ingresos de la población del DDR 145-Mazatán

Municipio	PEA*	Población ocupada (PO)		Población ocupada (PO) por Sector (%)			Población que gana hasta 2.5 SM (%)
		Absoluta	%	Primario	Secundario	Terciario	
La Colorada	668	644	96.4	48.8	27.8	22.6	21.82
Mazatán	534	523	97.9	40.2	17.8	41.9	24.47
Onavas	180	180	100.0	60.0	7.2	32.2	14.44
San Javier	224	223	99.6	7.2	68.6	24.2	11.66
San Pedro de la Cueva	513	499	97.3	44.1	21.2	33.5	16.43
Soyopa	457	446	97.6	34.1	44.8	20.2	16.59
Suaqui Grande	412	379	92.0	41.7	29.3	28.0	21.90
Villa Pesqueira	498	480	96.4	58.8	16.7	24.6	32.29
Total / Promedio	3,486	3,374	96.8	41.9	29.2	28.4	19.95

PEA: Población Económicamente Activa.

Fuente: Elaboración propia con base en COESPO (2010: varias páginas).

Esta situación incide directamente en los bajos índices de marginación y elevados niveles de Desarrollo Humano (cuadro 5) que presentan estos municipios, sin que ello signifique que, desde una perspectiva territorial, se trate de municipios y distritos con procesos de desarrollo local consolidados.

³¹ Sorokin y Zimmermann (1929), citados al inicio de este capítulo, señalaban como otro de los rasgos distintivos de una sociedad rural su relativa homogeneidad socioeconómica, ya que tanto quienes logran acumular riqueza, como quienes resultan desposeídos por los cambios en las estructuras socioeconómicas, salen de las áreas rurales para establecerse en los centros urbanos que ofrecen mayores oportunidades tanto para unos, como para otros.

Cuadro 5. DDR 145-Mazatán: Grado de Marginación e Índice de Desarrollo Humano por municipio, 2010

Municipios	Grado de	Desarrollo
La Colorada	Bajo	Alto
Mazatán	Muy bajo	Alto
Onavas	Medio	Medio
San Javier	Bajo	Medio
San Pedro de la Cueva	Bajo	Alto
Soyopa	Bajo	Alto
Suaqui Grande	Bajo	Alto
Villa Pesqueira	Bajo	Alto

Fuente: COESPO (2010), varias páginas.

Con respecto a las dinámicas socioeconómicas del territorio, la actividad principal es la ganadería extensiva productora de carne en la que participan ganaderos privados, quienes por lo general viven con sus familias en la ciudad de Hermosillo, capital del estado, y productores de pequeña y mediana escala, pertenecientes en buena parte al sector social, quienes en un alto porcentaje realizan una ganadería de doble propósito, complementando los ingresos de la venta de becerros, con los obtenidos por la elaboración de quesos artesanales o la realización de otras actividades económica como los servicios en muy pequeña escala y el “gambusinismo”. Es altamente frecuente que estas familias tengan a uno o a varios de sus miembros en otras regiones del estado, el país o en los Estados Unidos aunque mantienen sus vínculos con el terruño a través de su participación en el mantenimiento del hato ganadero.

El Distrito también es asiento de una importante y ancestral actividad minera. Cabe agregar aquí que en esta región, después de 300 años de desarrollo, la minería ha sido incapaz de establecer encadenamientos locales, por ello ha resultado insuficiente para convertirse en el motor del desarrollo territorial aun ahora que ha adquirido renovado auge. Los principales minerales obtenidos son: oro, barita y grafito, en La Colorada; arcilla en Soyopa y carbón en San Javier (Secretaría de Economía, 2012). De acuerdo con los datos del censo de población 2010 del INEGI (2011), sólo este último municipio presenta un alto porcentaje de su PO en el sector secundario, y con empleos de bajo perfil, mientras que para el resto, incluyendo La Colorada, asiento de cinco grandes empresas, permanece en el sector primario. Ello es así porque la minería en esta región se mantiene con población flotante, ajena al territorio, generando escasísimos empleos, como ya se dijo de bajo perfil, para los habitantes locales.

Desde la perspectiva ambiental, en contraparte, tanto la ganadería extensiva como la producción minera generan un fuerte impacto negativo en el ecosistema del Distrito. El problema más generalizado es la sobreexplotación de los agostaderos, erosión del suelo y decremento de la biodiversidad debido a los desmontes, tala inmoderada de árboles, arbustos y otras especies nativas. (León y Hernández, 2006: 193) Esto a su vez ha afectado la cubierta vegetal, la capacidad de infiltración del suelo para captar el agua de lluvia y permitir la recarga de los mantos acuíferos. Por otra parte, para compensar la pérdida de nutrientes del suelo, que también se deriva de este proceso, el productor emplea agroquímicos que encarecen sus costos y contaminan sus recursos,

y realiza mayores desmontes para establecer praderas que le permitan compensar la pérdida de calidad alimentaria de sus agostaderos (Duarte, 2012: 75, tomado de Hernández, 2012). De esta manera, se activa un círculo vicioso que pone en riesgo la viabilidad socioambiental del territorio. El problema más grave de esta situación es que lo que verdaderamente preocupa a los actores locales, productores de diversos estratos que llevan a cabo la actividad: el deterioro de la calidad nutritiva del suelo y de la propia vegetación, por su impacto directo en los índices de parición de sus vientres y en el peso al destete de sus becerros, pero no están conscientes, o al menos no lo manifiestan así, del daño ambiental de largo alcance que están provocando al tratar de resolver la pérdida en la calidad de los agostaderos, con medidas que inhiben su biodiversidad (Hernández, 2012).

Al igual que en el resto del estado de Sonora la región centro presenta severos, y a veces más críticos aún, índices de deterioro ambiental como resultado del sobrepastoreo. De acuerdo con COTECOCA (2002, tomado de López, *et al.*, 2010: 232), el sobrepastoreo en el DDR 145-Mazatán fue de 92% y la sobrecarga de bovinos respecto a la disposición de forraje, de 87 por ciento.

Frente a esta situación los productores del DDR 145-Mazatán aceptan que en la mayor parte de las praderas no se realizan prácticas de conservación, lo que se refleja en el declive paulatino y permanente de la calidad del recurso, ya que se han identificado especies menores, gramíneas perennes, la invasión de algunas malezas, arbustos no deseables y plantas tóxicas. Estas prácticas productivas no sólo afectan a la ganadería sino, de manera fundamental, a la diversidad de los ecosistemas del Distrito. El avance de la ganadería extensiva sobre las laderas, situación denunciada por la CONABIO, está poniendo en riesgo la supervivencia de especies animales (jaguar y lince) y vegetales como cirio, ceiba y guayacán (León y Hernández, 2006: 77).

El uso mismo de praderas cultivadas con zacate Buffel, como alternativa para hacer más eficiente el manejo pecuario, también genera un impacto negativo en el ecosistema, ya que a largo plazo la fuerte competencia por nutrientes y agua, que esta gramínea establece con la vegetación nativa, termina por desplazar a esta última. De igual forma, la alta densidad del buffel, y sus raíces más fibrosas, provoca que los incendios forestales afecten en mayor medida a las arbustivas locales (León y Hernández, 2006: 77).

Con respecto a la disponibilidad del agua, 50% de los actores locales que fueron entrevistados para la elaboración del PET DDR 145-Mazatán (Duarte, *et al.*, 2012), refiere problemas relacionados con el abasto de agua, bien sea para consumo de los animales o para la producción de forrajes. En particular, algunos productores señalan que no hay agua suficiente en las presas y en la mayoría de represas ganaderas debido a que hubo una escasa precipitación pluvial en el año 2011. Además de lo anterior, el precio del servicio del agua se ha incrementado; consideran que se deben llevar a cabo inversiones en infraestructura y equipamiento que ayuden a optimizar el uso del recurso, sin embargo la mayor parte de los productores del territorio no cuentan con la solvencia económica para llevar a cabo estas inversiones de manera individual, por lo que requieren apoyos y/o financiamiento (Duarte, *et al.*, 2012: 112).

En síntesis, la problemática ambiental del Distrito se centra en los siguientes puntos: contaminación de acuíferos y suelos con cianuro y ácido sulfúrico debido a la producción minera; índice de sobreexplotación de agostaderos del 53%; 140,238 has de zacate Buffel y proliferación especies invasivas (Hernández, Andablo y Ulloa, 2010: 144).

4. Implementación del PEC en el DDR 145-Mazatán y su pertinencia para resolver su problemática territorial. Un análisis desde la perspectiva de los actores locales

En el apartado anterior se ofreció una apretada síntesis de la problemática sociodemográfica, económica y medioambiental del Distrito. Toca ahora ofrecer una semblanza de la implementación del PEC en el territorio. Para lo anterior se analizó la distribución geográfica de la oferta institucional asociada al PEC con el fin de determinar el peso de este Distrito en las prioridades estatales de desarrollo rural. Esta información se contrastó con la opinión de los actores locales respecto a los programas que mayor impacto ejercen sobre el territorio.

Una primera dificultad para evaluar la implementación del PEC en un Distrito, o en el propio estado de Sonora, fue la acusada “comparamentalización”³² que experimenta el PEC al aplicarse en Sonora, y con ello el desconocimiento absoluto mostrado por los funcionarios de las dependencias federales con respecto a la operación de los componentes ajenos a su jurisdicción institucional. Frente a esta situación, la participación de los Presidentes y, en su caso, de los Secretarios municipales, resultó un insumo de gran valor para trascender la visión sectorial del PEC y conocer la percepción que del mismo tienen los actores locales del territorio, más allá de los datos duros. Debe precisarse que en virtud de la reciente renovación de las administraciones municipales fue necesario consultar a los integrantes de la gestión 2009-2012.

En primera instancia se buscó configurar el entorno programático del PEC desde su ámbito federal, estatal y distrital, para finalizar con los actores del municipio. Fue así como se identificaron las diferencias, sobre todo entre los ámbitos federal y estatal; la preeminencia de la vertiente competitiva sobre las demás, aquí en Sonora, y la poca oferta programática que llega a estos municipios, en virtud justamente de que no son el asiento principal de la agricultura de gran escala para recibir la atención de la vertiente competitividad y tampoco constituyen los municipios con mayores niveles de marginación y menores índices de Desarrollo Humano, lo que los deja fuera de muchos programas encauzados al desarrollo social, la diversificación económica y la preservación de los ecosistemas, diseñados para favorecer a las regiones más vulnerables en función de los dos indicadores mencionados.

A continuación sólo se mencionan los programas que tienen algún impacto en los municipios del DDR en cuestión:

³² Con esta expresión se quiere dramatizar el seccionamiento que experimenta el PEC federal al llegar a Sonora, debido sobre todo a la falta de operación de las instancias de planeación como la Comisión Intersecretarial y el propio Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

Cuadro 6. DDR 145-Mazatán

Municipios/ Programas	Programas de SEDESOL. Número de beneficiarios						
	Tu Casa	Empleo Temporal	Oportunidades	Apoyo alimentario	70 y más	INAPAM	DICONSA tiendas
La Colorada	0	0	520	94	290	8	3
Mazatán	0	0	316	74	155	1	2
Ónavas	0	23	209	7	41	0	1
San Javier	0	0	124	7	33	3	1
San Pedro de la Cueva	10	0	561	16	318	7	4
Soyopa	0	0	494	4	226	8	5
Suaqui Grande	0	0	376	25	122	2	1
Villa Pesqueira	0	0	353	142	165	0	3
Totales	10	23	2,953	369	1,350	29	20

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEDESOL (2011).

Al ver el cuadro previo es de llamar la atención que en una región carente de opciones laborales SEDESOL no tenga una mayor presencia a través de su Programa de Empleo Temporal (PET), el cual se concentra preponderantemente en las zonas agrícolas de gran escala, como ocurrió durante la helada de 2011 cuando en una acción conjunta poco común los secretarios y delegados de SEDESOL, SEDESON, SAGARPA y SAGARHPA unieron sus esfuerzos para apoyar a los agricultores del estado en la resiembra de 40 mil hectáreas de cultivo dañadas por la helada, cubriendo a los jornaleros agrícolas los salarios requeridos para los trabajos de limpieza de los campos, la resiembra de cultivos y la habilitación de las tierras para hacerlas producir de nuevo. Entonces se otorgaron apoyos para 35 mil empleos temporales, durante tres semanas.³³

Del paquete de programas para el desarrollo social, Desarrollo Humano y Oportunidades, Oportunidades para la gente fue el más reconocido y mejor evaluado por los actores locales del Distrito. En la región este programa se aplica en las siguientes vertientes: becas (apoyo educativo), apoyo alimentario (en efectivo y en especie), 70 y más (apoyo a adultos mayores) y salud. Los primeros se aplican a través de ministraciones directas a la población objetivo y el último mediante el establecimiento de centros de salud comunitario a donde cada quince días acuden médicos generales para atender a la población. La operación de estos centros tiene lugar sobre todo en comunidades más pequeñas y aisladas. Otra virtud de este programa es que, cuando es posible, contrata a una persona de la comunidad para capacitarla en atención básica para el suministro de medicamentos también básicos, mientras regresa el personal especializado. Los programas apoyo

³³ Fuente: Portal de SAGARPA, consultado en: <http://sagarhpa.sonora.gob.mx/noticias/buscan-activar-programas-de-empleo-temporal-para-jornaleros-de-campos-afectados-por-fr%C3%ADo>

alimentario y apoyo a zonas prioritarias son de aplicación más restringida en el Distrito, particularmente en los municipios que tienen comunidades más aisladas.

Las tiendas comunitarias de DICONSA también desempeñan un papel fundamental para garantizar a la población rural un acceso mínimo a los alimentos, sobre todo porque estas comunidades hacen tiempo que dejaron de producir para el mercado local. A diferencia de la gran aceptación del programa 70 y más, la entrega de credenciales del INAPAM tiene un menor impacto pues se trata de un instrumento diseñado para poblaciones urbanas, de clase media, con acceso a mercados de productos y servicios más consolidados que reciben la tarjeta de descuentos.

Ahora bien, en virtud de la problemática descrita en el apartado anterior respecto a las dificultades que enfrenta este territorio para retener a jóvenes y mujeres, es de resaltar la ausencia justamente de programas de apoyo a la juventud y a las mujeres. Los programas Jóvenes con Oportunidades de SEDESOL y Joven Emprendedor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, antes Secretaría de la Reforma Agraria), en concurrencia resultarían de gran utilidad para diseñar soluciones integrales de desarrollo local para la juventud de este Distrito.

Respecto a la situación femenina, también crítica por los elevados índices de expulsión que muestra el territorio, el PEC contempla por lo menos tres programas que podrían ser de gran impacto local para este sector de la población: el FOMMUR (Fondo de microfinanciamiento para mujeres rurales) de la Secretaría de Economía, y el PROMUSAG (Programa de la mujer en el Sector Agrario de SEDATU) orientados de manera específica a apoyar el desempeño económico de las mujeres rurales a través del otorgamiento de microfinanciamiento, desarrollo de capacidades, asistencia técnica y recursos financieros a fondos perdidos. Una alternativa más la representa el programa Opciones Productivas (SEDESOL), que si bien no está focalizado en las mujeres, en la práctica puede resultar muy pertinente pues a través del desarrollo de capacidades productivas y técnicas promueve el desarrollo de proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar.³⁴ La gran restricción que tienen los municipios de este territorio es que no son una prioridad por no ser catalogados como de alta marginación. La alta expulsión de población de un territorio no es un indicador que resulte prioritario para las políticas públicas orientadas al desarrollo rural sustentable.

Ahora bien, respecto al amplísimo repertorio de programas vinculados a la competitividad y a la infraestructura productiva contemplados en el PEC-Federal, al DDR 155-Mazatán sólo llegan los siguientes:

³⁴ Fuente: Portal de SEDESOL: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas

Cuadro 7. DDR 145 Mazatán

Municipio	Programas vinculados a la vertiente Competitividad del PEC					Total	%
	PROGRAMAS						
	PAIEI	PROCAMPO	PROGAN	Diesel a.	Energía eléctrica		
Mazatán	944,968	510,311	917,483	169,730	335,956	2,878,447	7
V. Pesqueira	1,315,151	1,004,461	1,393,920	269,992	31,545	4,015,069	10
S. P. Cueva	8,947,493	511,338	2,487,953	100,230	310,720	12,357,733	31
La Colorada	2,556,663	310,926	4,878,060	315,588	2,378,508	10,439,745	26
Suaqui Gde	462,967	22,053	1,037,603	37,700	454,251	2,014,573	5
San Javier	447,400	0	736,230	0	0	1,183,630	3
Soyopa	2,879,969	176,193	1,930,913	32,494	389,583	5,409,151	14
Ónavas	299,137	50,990	572,550	50,050	367,502	1,340,229	3
Total distrital	17,853,748	2,586,272	13,954,712	975,784	4,268,065	39,638,577	100

Tomado de: DDR 145-Mazatán (2011).

La orientación preponderantemente ganadera del Distrito se ve plasmada al comparar los montos destinados al territorio por cada uno de los programas de la vertiente de competitividad, no obstante el PROGAN —segundo programa en importancia según su derrama económica en la región— en el PEC no aparece asociado al componente de competitividad, sino al de medio ambiente. En un territorio caracterizado por los fuertes impactos ambientales de la actividad ganadera, como se mostró en el apartado previo, resulta grave la ausencia de una política más decisiva tendiente a remediar el paso de los 300 años de ganadería extensiva sobre el ecosistema. A nivel estatal, el 69% de los recursos destinados en 2007 a este programa fue a parar en manos de productores privados con más de 100 vientres (Hernández, Andablo y Ulloa, 2010: 174), cuando está demostrado en la región que son los productores de menor escala quienes tienen menor capacidad para adaptarse a los imponderables del cambio climático y hacer un uso más eficiente de sus recursos naturales (Bravo, Doode y Castellanos, 2010). Por otra parte, un elemento relevante es que a nivel local, distrital y municipal, el PROGAN es reconocido como un programa de apoyo a la producción ganadera más que como un esfuerzo desplegado para ganar sustentabilidad en el desempeño de esta actividad.

En cambio el impacto del PROCAMPO en el Distrito es bastante menor debido a la estrategia sonoreNSE de apoyar fundamentalmente a la agricultura de riego, a la que se destina el 80% del Procampo, y la mayoría de los productores del DDR-145 siembran en temporal. Los 834

productores inscritos en el padrón, todos del sector social, recibieron en 2010 una cantidad que en conjunto representó casi 20% menos de lo que recibieron en 2007.³⁵

El Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) fue en 2011 el que mayores recursos derramó en el DDR. En teoría ese programa proporciona recursos complementarios a las unidades económicas rurales para la ejecución de proyectos productivos, que permitan impulsar la viabilidad y competitividad de sus proyectos productivos, e incorporarlas a los procesos de agregación de valor (postproducción) (Cámara de Diputados, 2010: 49). Sin embargo, en el Distrito se aplica básicamente para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura, a fin de mantener el nivel de competitividad de la URF, evitando así su desplazamiento.

La distribución del PAIEI en el DDR también refleja las diferencias internas de la estructura social y evidencia la fuerte presencia de las Unidades Rurales Familiares en la ganadería bovina, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 8. DDR 145 Mazatán: Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2011

Actividad	Monto (Miles \$)	Solicitudes atendidas
Agricultura	646	4
Ganadería	8,380	233
Pesca	8,828	15
Total	17,854	252

Nota: el total fue redondeado a miles de pesos.

Fuente: elaboración propia con base en DDR 145-Mazatán (2011: 5).

Otro programa de gran relevancia en la región es el Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (COUSSA), orientado a promover la construcción de obras de captación y almacenamiento de agua; obras y prácticas de conservación de suelo y agua; así como a actividades productivo-conservacionistas (SAGARPA 2012: 1). Si bien su aplicación no pasa por la jefatura del Distrito, sí llega a la población a través de la gestión de los Prestadores de Servicios Profesionales Pecuarios (PSP pecuarios), quienes lo reconocen y valoran porque les facilita recursos para realizar pequeñas obras de captación de agua y conservación de suelos.

En el mismo tema ambiental la Comisión Nacional para la Protección de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Delegación Sonora, con el propósito de promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en regiones prioritarias, como la ya descrita Sierra de Mazatán, impulsó los siguientes proyectos dentro de su Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES):

³⁵ Cálculos propios con base en la información del DDR 145 (2011) y Hernández, Andablo y Ulloa (2010).

Cuadro 9. DDR-145 Mazatán: Relación de proyectos impulsados por la CONANP, 2011

Número de Proyectos	Descripción	Asignación (\$)
8	Producción y reforestación con agave angustifolia	256,000
2	Construcción de estufas Lorena	60,000
2	Equipamiento de plantas para procesamiento de productos	60,000
5	Capacitación y construcción de huertos de hortalizas	120,000
1	Construcción de represa de piedra	30,000
1	Vivero para plántula de chiltepín	20,000
1	Infraestructura para proyecto ecoturístico	80,000
2	Capacitación, equipamiento y construcción taller de dulces	60,000
22	Totales	686,000

Fuente: CONANP-Sonora. Información directa

Estas acciones, si bien resultan adecuadas a la problemática de la población, son aisladas e insuficientes para constituirse en una verdadera alternativa para la población local. Se diseñan y aplican sin mediar concurrencia alguna con las demás instituciones que podrían participar para fortalecer los procesos de cambio.

Un programa de impacto limitado en el Distrito, pero con un gran potencial, es el impulsado a través del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES) de la Secretaría federal de Economía, que busca “contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos” (CONEVAL 2011). Sólo se tiene noticia de un apoyo en el municipio de Suaqui Grande, pero, conforme a los propósitos del Fondo, ésta debería de ser una región prioritaria por la falta de diversidad económica que permita a los habitantes locales desarrollar actividades que los arraiguen al territorio.

Otros programas del PEC que serían de gran pertinencia para atender la problemática específica de este Distrito son —además de los ya mencionados FOMMUR, PROMUSAG, Oportunidades Productivas, Joven Emprendedor Rural y Jóvenes con Oportunidades— Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional; Fondo Nacional de Fomento de Artesanías, Apoyo a los Ingresos y a la Comercialización, Protección del Medio Ambiente en el medio rural; Desarrollo Regional Sustentable, y el Programa de bioenergías alternativas y Educación Agropecuaria, fundamentalmente.

Para finalizar este apartado, en el Cuadro 10 se presenta una síntesis de los programas más reconocidos y mejor evaluados por los Presidentes y/o Secretarios Municipales durante su gestión (2009-2012). Las entrevistas constaron de dos partes, la primera tenía como propósito identificar los programas e instituciones que tuvieron mayor presencia e impacto durante la administración del interlocutor (sin mencionar al PEC), el papel desempeñado por la población, y el Consejo, en la

identificación y gestión de tales acciones. En la segunda parte se les presentó la enumeración del paquete de programas incluidos en el PEC-federal durante el ejercicio 2011. A continuación se presentan los resultados de este ejercicio de consulta a los actores locales, en sus dos partes.

Cuadro 10. Programas de impacto en el DDR 145-Mazatán en la opinión de los actores locales

Programa/Institución ³⁶	Está en el PEC	Bien valorado	Servicio/apoyo recordados
CECOP*	No		Ampliación centro de salud, mantenimiento y rehabilitación de escuelas; rehabilitación módulo deportivo, pavimentación, plaza pública, arreglo entrada principal.
SEDESON**	No		Agua potable, pavimentación de calles (PET).
CEDEMUN***	No		Habilitar centro de convivencia social.
Apoyo alimentario			Entrega de despensas.
70 y más			La gente cuenta los días para recibirlo.
Oportunidades			La gente cuenta los días para recibirlo.
Abasto rural/DICONSA			Todas las comunidades del Distrito tienen al menos una tienda.
PDZP (SEDESOL)			En el Distrito existen dos pequeñas comunidades marginadas.
PET			Reparación de caminos rurales, limpieza vera del río.
CNA	No		Agua potable a las comunidades.
CONANP			Estufas Lorena.
Unión Ganadera Regional			Reparación de caminos rurales.
SHCP			Financió el 80% de toda la obra pública de un municipio.
CFE	No		Habilitación de pozos.
COUSA			Construcción de represas.
PROGAN			Infraestructura pecuaria en el ejido y programa de mejoramiento genético, baño del ganado.
FONAES			Establecimiento de un módulo de bovinos en una comunidad.
DIESEL			De cobertura generalizada, apoyo a los ingresos de los productores.

³⁶ En las entrevistas fue común que los actores locales a nivel municipal no identificasen todos los programas del PEC aun cuando éstos sí se aplicaron durante su gestión, por ello se consideró oportuno facilitarles el reconocimiento, agregando la institución que ofertó el apoyo.

Cuadro 10. Programas de impacto en el DDR 145-Mazatán en la opinión de los actores locales

Atención a desastres naturales			Apoyos a todos los productores en la sequía.
PAIEI bovinos			Infraestructura pecuaria diversa.
PAIEI agrícola (forrajes)			Rehabilitación de bombas para sembrar pastura, tecnificación de riego.
Desarrollo de capacidades			Existe un conocimiento vago sobre estos programas. Hay poco conocimiento sobre cursos específicos.
Forestal		No	Plántulas de maguey, mezquite y chiltepín; éstas no se dieron bien.
COUSSA			Bordos para retención de agua, líneas de conducción, pilas de almacenamiento, diques.
Reconversión productiva			Establecimiento de praderas.
CNC			Gestión de cercos, repesos, etc.

*Consejo Estatal de Concertación para la Construcción de Obra Pública.³⁷
 ** Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora.³⁸
 *** Centro Estatal de Desarrollo Municipal.

Una primera mirada sobre el cuadro destaca la importancia de una institución como el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública (CECOP) en la percepción de los actores del municipio. Es, al menos en esta región del estado, el referente que más mencionan los actores locales no adscritos a la SAGARPA. Aunque en principio el CECOP pretende instaurarse como una instancia de coordinación entre la sociedad civil y el ejecutivo estatal, en la práctica sólo es visto como un organismo que financia obra pública de gran impacto social en las comunidades rurales. En cambio, programas como 70 y más y Oportunidades de SEDESOL fueron catalogados como los de mayor impacto en el bienestar de la población más vulnerable del Distrito, por ello gozan de gran aceptación entre los entrevistados. De hecho, fueron los programas mejor identificados en el plano municipal.

Entre los programas de corte productivo los mejor valorados fueron PROGAN, COUSSA y el PAIEI por sus aportaciones y apoyos a la actividad pecuaria. Si bien el COUSSA no aparece en la contabilidad del Distrito, es uno de los programas con mayor presencia, en particular en lo que se refiere a pequeñas obras hidráulicas. Es preciso resaltar que aun cuando dos de estos programas

³⁷ Se trata de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene entre sus objetivos: Operar el Programa Estatal de Participación Social Sonorense como estrategia y mecanismo de coordinación entre el gobierno y la sociedad, con el fin de garantizar que la obra pública y los programas de gobierno para el desarrollo social se concierten y ejecuten sobre los principios de corresponsabilidad, organización social, pluralidad, solidaridad y transparencia en el uso de los recursos. Tiene su portal en: <http://www.cecop.gob.mx/quienesomos.html>

³⁸ Es la instancia que ejecuta la política social planteada por el gobierno sonorense, basándose en el Plan Estatal de Desarrollo y en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora, para su operación recibe fondos federales de la SEDESOL. Tiene su portal: <http://www.sedesson.gob.mx/sedesson.html>

forman parte del componente de medio ambiente, no parece que su aplicación permita que se avance en la promoción de una mayor conciencia ambiental entre los actores locales, para los cuales los programas son relevantes por la derrama de recursos que les representan y no por sus resultados en la mejoría de su ecosistema.

Otra situación que destaca en una primera mirada al Cuadro 10, es que a pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno federal para lograr la concurrencia y la coordinación entre las instituciones que atienden temas de desarrollo rural, y la identificación e impulso de proyectos estratégicos de alcance territorial, continúa la dispersión de las acciones y vemos que, dependiendo de los contactos del Presidente municipal en turno, las gestiones para las obras públicas y programas productivos continúan siendo determinadas por las relaciones personales de los actores locales. Es por ello que el abanico de patrocinadores es tan amplio y diverso como se muestra en la primera columna de la izquierda, no obstante, como se presenta en la última columna de la derecha, las acciones son las mismas o equivalentes.

Regresando al tema ambiental, no obstante los grandes problemas que en la materia exhibe el Distrito, este territorio no constituye una prioridad para la SEMARNAT. Sólo se tiene conocimiento de una Unidad de Manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA) en un ejido de La Colorada. Al respecto también llama la atención la falta de mención por parte de los actores locales entrevistados sobre las acciones impulsadas por la CONANP a pesar de que tan sólo en 2011 fueron realizadas 22 acciones con una derrama superior a los 650 mil pesos. El jefe de Distrito tampoco expresó tener conocimiento de estos proyectos.

Por último, las opiniones sobre el desempeño de los Consejos Municipales y la participación de la población como instrumentos para la planeación del desarrollo local fueron muy variables. En particular, con respecto a los Consejos Municipales hubo quienes evidenciaron no saber de qué se les hablaba al tocar el tema en la entrevista, otros hicieron referencia a las reuniones organizadas por el Equipo de Apoyo Técnico a los Consejos que estuvo trabajando en el Distrito para elaborar el Proyecto Estratégico Territorial en 2012, y otros respondieron que las reuniones de Consejo se hacían para dar a conocer las reglas de operación de los programas. Respecto a la participación de la población, los entrevistados coincidieron en señalar que ésta había sido innecesaria pues al ser oriundos del lugar tenían plenamente identificadas las necesidades de la gente y sus aspiraciones. Tampoco consideraron pertinente la participación en la gestión de los proyectos y acciones realizados durante su administración, pues consideraron que tales gestiones eran parte sustantiva de sus responsabilidades como autoridad municipal.

5. Comentarios finales

Del análisis de la ejecución del PEC en Sonora y la percepción que del programa tienen los actores locales del DDR 145-Mazatán, pueden extraerse algunas reflexiones de carácter general y otras puntuales para el estado y para el propio Distrito.

Tal y como se planteó en la Introducción, el talón de Aquiles de las PP está en su implementación. Las distorsiones en este proceso pueden ser tanto técnicas como políticas.

Entre los aspectos técnicos están las propias deficiencias de la LDRSS, al dejar en manos sólo de SAGARPA la coordinación del Desarrollo Rural Sustentable y la operación de los Distritos de Desarrollo Rural, propiciando con ello que en la práctica las demás instancias que participan en el PEC se desentiendan del tema, obstaculizando de entrada la posibilidad de la concurrencia.

Indudablemente, el PEC constituye un primer avance en la ruta hacia la armonización de las PP relacionadas con el desarrollo rural sustentable, al integrar acciones y programas enmarcados en las políticas social, económica, educativa, de salud, laboral y medioambiental orientadas al campo. Sin embargo este esfuerzo es insuficiente, pues la compleja ingeniería institucional federal de la cual emanan estas iniciativas carece de una contraparte estatal, sobre todo en los territorios que más requieren del impulso gubernamental y que en definitiva son los sujetos, por definición, de las políticas contenidas en el PEC. Esta situación, al menos en el caso de Sonora, nulifica el impacto de los cuantiosos recursos humanos y financieros invertidos para tratar de armonizar las políticas públicas y hacer más eficaz y eficiente el uso de los dineros públicos en materia de desarrollo rural.

Otro elemento técnico de gran trascendencia en la región de estudio es el de los criterios e indicadores utilizados para la priorización de las zonas de atención del PEC. La LDRS identifica claramente a los productores rurales de pequeña y mediana escala como su población objetivo, priorizando a aquellos ubicados en zonas de alta y muy alta marginación. Esta precisión, en el caso particular de Sonora, se ha convertido en un verdadero obstáculo para el acceso de los municipios del DDR 145-Mazatán a muchos programas del PEC, al ser catalogados, como se presentó Cuadro 5, de medio y alto desarrollo humano y de baja y media marginación. El problema para los habitantes de este Distrito es que las inequidades del desarrollo territorial se expresan de otra manera: expulsión, envejecimiento de población y desequilibrio demográfico entre los sexos, debido a las menores oportunidades de desarrollo local que ofrecen estos municipios a las mujeres.

Así las cosas, debido a la aplicación de estos criterios, el Distrito no resulta una prioridad para el PEC, a pesar de su perfil eminentemente rural y de ser asiento principal de productores de pequeña y mediana escala; en cambio sí lo son los Distritos costeros, asiento principal de las grandes explotaciones agrícolas, en virtud de las precarias condiciones que prevalecen entre sus grandes contingentes de trabajadores. En la práctica es frecuente que estos apoyos dirigidos a los jornaleros agrícolas se conviertan en subsidios encubiertos a la agricultura comercial de gran escala. Para evitar esta distorsión local se propone diseñar indicadores congruentes con los postulados del desarrollo rural territorial, con el fin de evitar las desviaciones a sectores y territorios que bien pueden ser sujetos de atención de otras instancias como la SEDESOL, que cuenta con su propia Ley de Desarrollo Social.

Por otra parte, desde el punto de vista político es pertinente advertir que hoy, como antes, las acciones de colaboración y concurrencia interinstitucionales detectadas durante esta investigación dependieron más de las relaciones e intereses personales de los interlocutores institucionales, que de procesos formalizados e instituidos en la propia LDRS. En este contexto, la inutilidad operativa de las instancias de planeación previstas en la LDRS explica su escasa convocatoria. Que la CIDRS o los Consejos operen como lo marca la Ley depende a fin de cuentas de las decisiones de quienes encabezan en ese momento a las instancias locales, así como de la

presión que ejerzan quienes se benefician o quedan al margen de tales programas pues a fin de cuentas, como se argumentó en la Introducción, la forma como se aplican las PP en un territorio es un tema de representatividad y presión social.

En Sonora la influencia de los grupos de poder local, con su arraigado perfil agropecuario, se evidenció desde el primer ejercicio comparativo, federal y estatal, con respecto a la distribución del presupuesto del PEC entre sus componentes. La prioridad en esta entidad es la competitividad, incluso por encima del propio desarrollo rural sustentable. La concurrencia se facilita si los beneficiarios directos son los empresarios agrícolas, como se documentó en la helada de 2011. En contraparte, la escasa participación del DDR 145-Mazatán en los programas del PEC, en comparación con municipios que se ubican fuera de la zona definida en la Introducción como territorios rurales, permite suponer, a manera de hipótesis, que es un reflejo de su débil representatividad y nula capacidad para incidir en la implementación del PEC estatal.

Como se planteó desde un inicio, la propia definición de la problemática a atender por la PP entraña un tema político. En ese sentido, la sociedad rural sonorenses ha sido incapaz de ubicar al desarrollo rural sustentable dentro de las prioridades no sólo del PEC, sino de la gestión estatal. Prueba de ello es que la Secretaría estatal del ramo, no ha incluido en su nomenclatura al Desarrollo Rural y el Congreso Local, desde la legislatura LIX, tres años atrás, eliminó de su estructura a la Comisión de Desarrollo Rural. La expulsión de población de los llamados territorios rurales sonorenses abona a su falta de representatividad, a grado tal que electoralmente han quedado subsumidos a los territorios de la costa, más urbanos, industrializados y asiento principal de una agricultura, ganadería y acuacultura intensivas y de gran escala.

Este ejercicio de análisis de la implementación del PEC en 2011 generó información puntual sobre cómo se implantan los programas asociados a esta PP en un territorio que registra serias y crecientes deficiencias en materia de desarrollo rural sustentable. Se evidenció que la oferta del PEC está lejos de atender la problemática específica del territorio, a pesar de que el programa sí cuenta con los instrumentos requeridos para detonar el potencial económico, ambiental, turístico y social de la región. Se precisa ahora de un estudio de mayor alcance que ofrezca a la población del territorio argumentos que fundamenten una solicitud de cambio en la forma como se priorizan las áreas de atención del PEC en Sonora. Es evidente que este proceso de investigación deberá ser acompañado de un profundo trabajo de fortalecimiento de las instituciones locales del Distrito, a fin de que verdaderamente se erijan en interlocutoras de peso frente a los grupos de poder que actualmente definen la orientación de los cuantiosos recursos del PEC. De entrada, los resultados de este esfuerzo no sólo beneficiarían a la población de los ocho municipios del DDR 145-Mazatán, sino del resto de los municipios que integran la amplísima región rural del estado de Sonora.

Bibliografía:

- Aguilar, C. y M. Lima (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 15 pp. Consultado en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Bravo, L. C., O. S. Doode, A. E. Castellanos e I. Espejel (2010). "Políticas rurales y pérdida de cobertura vegetal. Elementos para reformular instrumentos de fomento agropecuario relacionados con la apertura de praderas ganaderas en el noroeste de México", en *Región y Sociedad*, Vol. XXII, No. 48, pp. 3-35.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, Última reforma Diario Oficial de la Federación 12-01-2012, p. 68.
- CEDRSSA (2006). *Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en las UPR (2002-2005)*, Colección Estudios e Investigaciones, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 498 pp.
- CIAD-SAGARPA (2006). Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural 145 Mazatán, SAGARPA, Delegación estatal Sonora, Hermosillo, versión mimeo, 180 pp.
- CIDRS (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007). Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (2007-2012), Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 129 pp. Disponible en: <http://www.ccms.org.mx/biblioteca/218-nuevo-programa-especial-concurrente-para-el-desarrollo-rural-sustentable.html>
- COESPO (Consejo Estatal de Población de Sonora) (2010). Indicadores demográficos y socioeconómicos por municipio, 72 pp. Consultado en: <http://www.coespo.sonora.gob.mx/docs/documentos/030%20%20Hermosillo.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Coordinación General de Programas del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad, de la Secretaría de Economía, 9 pp. Consultado en: <http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/programas-se/informes-de-evaluaciones-externas/fonaes>
- Delgadillo, J. (2006). "Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina", en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 37, núm. 144, enero-marzo, pp. 97-120. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde144/PDE14404.pdf>
- DDR 145-Mazatán (2011-2012). Informes del ejercicio presupuestal, presentados en la reunión de Consejo Distrital, versión digital, 11 pp.
- Duarte, M. E. Reyes, V. Romo, J. Fimbres y M. Corrales (2012). "Proyecto Estratégico Territorial". Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, INCA-Rural, SAGARPA y SAGARHPA, Mazatán, 268 pp.
- Flavin, P. (2012). "Income inequality and policy representation y the American States", en *American Politics Research*, Vol. 40, núm. 1, pp. 29-59
- Hernández, C. (2009). "El enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales" en *Revista Encrucijada*. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública,

- FCPyS, UNAM, 3er. número, septiembre-diciembre, 14 pp. Disponible en: http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/arts_n3_09_12_2009/art_ineditos3_2_hernandez_cortes.pdf
- Hernández, M. C., A. Andablo, A. Ulloa (2010). "Diagnóstico de la Sociedad Sonorense", Gobierno del Estado de Sonora, SAGARHPA CIAD, A. C., y Congreso del Estado de Sonora, 217 pp.
- Hernández, M. C. (2012). "Elementos para la activación de una cadena láctea en los DDR 142-Ures y 145-Mazatán. Una propuesta bajo la perspectiva alimentaria localizada", en *Extensionismo y gestión territorial del desarrollo para el desarrollo rural. Construyendo país desde el territorio*, Caracuda, A., J. Delgadillo, J.M. Fernández, C. Menéndez, H. Robles y R. Zavala, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) e INCA-Rural, México, pp. 60-92.
- INEGI (1971, 1981, 2001 y 2011a). Censo de Población y Vivienda: 1970-1980-2000 y 2010. Este último disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/default.aspx?tema=me&e=26>
- INEGI (2010b). *Mujeres y hombres de México*, INEGI- Instituto Nacional de las Mujeres, México, 144 pp.
- INEGI (2011b). *Perspectivas Estadísticas Sonora*; INEGI, México, 99 pp. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-son.pdf>
- Kauffer, E. (2011). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales", en *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*, División Población y Salud, ECOSUR, 4 pp.
- León, J. y M. C. Hernández (2006). Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del estado de Sonora, SAGARPA, GES, INCA-Rural, CIAD, A.C., 322 pp.
- López, M. (2006). "Elementos para el diseño de una política de uso sustentable de las tierras ganaderas de Sonora" en *Revista Estudios Sociales*, Vol. XIV, núm. 27, Hermosillo, Sonora, pp. 139-158.
- López, M. A. (2012). "Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas", en *Región y Sociedad*, año XXIV, No. 55, Hermosillo, Sonora, pp. 159-197.
- SAGARPA (2011a). 3. Distribución geográfica. Reportes Sistema rendición de cuentas sobre el destino de los recursos fiscales.
- SAGARPA (2011b). 1. Sonora. Reporte de recursos Programa Especial Concurrente, Reportes Sistema rendición de cuentas sobre el destino de los recursos fiscales, 9 pp. Disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/SRC/Documents/REPORTE/REPORTE%20PEC%202011/Sonora%20%28cifras%20preliminares%29.pdf>
- SAGARPA (2012). Memoria documental del componente conservación y uso sustentable del suelo y agua (COUSSA) 2008-2012. 38 pp. Disponible en: www.sagarpa.gob.mx/
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2011). Padrón de beneficiarios del Programa Joven Emprendedor, Secretaría de la Reforma Agraria, 61 pp. Disponible en: http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datstore/programas/2011/jer/Beneficiarios_Proyecto_Agroempresarial_2011.pdf
- SEDESOL (2012). Cartera de programas sociales del 2011. Delegación estatal Sonora.
- Secretaría de Economía (2012). "La minería en Sonora 2006-2012", memoria documental, Delegación Federal en Sonora, 32 pp.

- Secretaría de Gobierno (2010). Decreto 83, Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal 2011, Boletín Oficial, Núm 53, Secc. 11, 30 de diciembre, Gobierno del estado de Sonora, Secretaría de Gobierno, 44 pp. Consultado en: <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/35357E5C-8EE9-4C72-A093-B2C7EB215C0B/58791/boletindelpresupuestodeegresos2011web.pdf>
- Sorokin, P. y C. Zimmermann (1929). *Principles of Rural-Urban Sociology*, Nueva York, Henry Holt (referencia tomada de Ávila-Sánchez, H. (2005). Lo urbano-rural, ¿Nuevas expresiones territoriales?, UNAM, Instituto de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 349 pp. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Mexico/crim-unam/20100503120801/Lo_urbano_rural.pdf)
- Tépach, R. y P. Ávila (2012). "El presupuesto de Egresos de la Federación. Decreto de PEF para los estados del país y el Distrito Federal, 2012", Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, SAE-ISS-02-12, 220 pp.

Los CODER: una estrategia local de desarrollo rural con enfoque territorial

Francisco Herrera Tapia
Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales,
Universidad Autónoma del Estado de México
ICAR-UAEMEX

2013

Antecedentes

En agosto del 2009 en el Estado de México se concibió una estrategia a partir de las líneas de acción del Plan de Desarrollo del Estado de México para hacer llegar apoyos gubernamentales de fomento rural, cuya fuente serían los programas federales de Activos Productivos y de Soporte dirigidos a unidades familiares con potencial productivo, ubicadas en áreas municipales contiguas tradicionalmente marginadas del acceso a esos apoyos. A esta estrategia se le denominó: “Corredores de Desarrollo Rural” (CODER) y se aplicó, de acuerdo a su diseño, en el ejercicio 2010, en 10 territorios rurales distintos, alcanzando una cobertura de 720 unidades familiares distribuidas en 24 CODER (CECS, 2012).

Los CODER son una estrategia del gobierno del Estado de México que inicia desde el 2010 para impulsar acciones de Asistencia Técnica y Capacitación (ASTECA) a productores agropecuarios. Esta estrategia de desarrollo rural encuentra algunas conexiones y puntos en común con el enfoque territorial que impulsa el gobierno federal a través de la Estrategia de Desarrollo Territorial, y que han planteado el INCA-Rural y la SAGARPA como factor de desarrollo rural.

El presente análisis pretende documentar la estrategia de los CODER a partir de su integración y funcionamiento, tomando como base la interacción entre productores, agencias de desarrollo, gobierno y territorio. La intención es articular el contenido de los CODER a partir del enfoque territorial, para lo cual formula un eje basado en la noción de que el territorio es un punto de conexión entre los factores endógenos y exógenos que potencian o restringen el desarrollo rural; para ello observamos aquí al territorio como punto de concurrencia entre los intereses económicos y políticos, así como un espacio de negociación que puede derivar en proyectos de corte territorial.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es sistematizar la experiencia de los CODER a partir del análisis de la territorialidad de las políticas públicas figuradas en un programa como son los CODER en el Estado de México; lo anterior, a través de un estudio etnográfico de los actores institucionales que intervienen en el proceso de gestación y operación de dicho programa.

1. Conceptos básicos

Como parte de este análisis se realiza una revisión de la noción de Corredor de Desarrollo Rural, con independencia de la conceptualización formulada por los diseñadores del programa CODER. En un sentido teórico los corredores productivos implican la creación de nodos de conexión económica en un territorio. Son caminos o rutas que están integradas por la concentración de actividades económicas de pequeña escala. En su acepción de corredores de desarrollo rural el espacio geográfico y social incorpora actividades productivas que dinamizan el territorio.

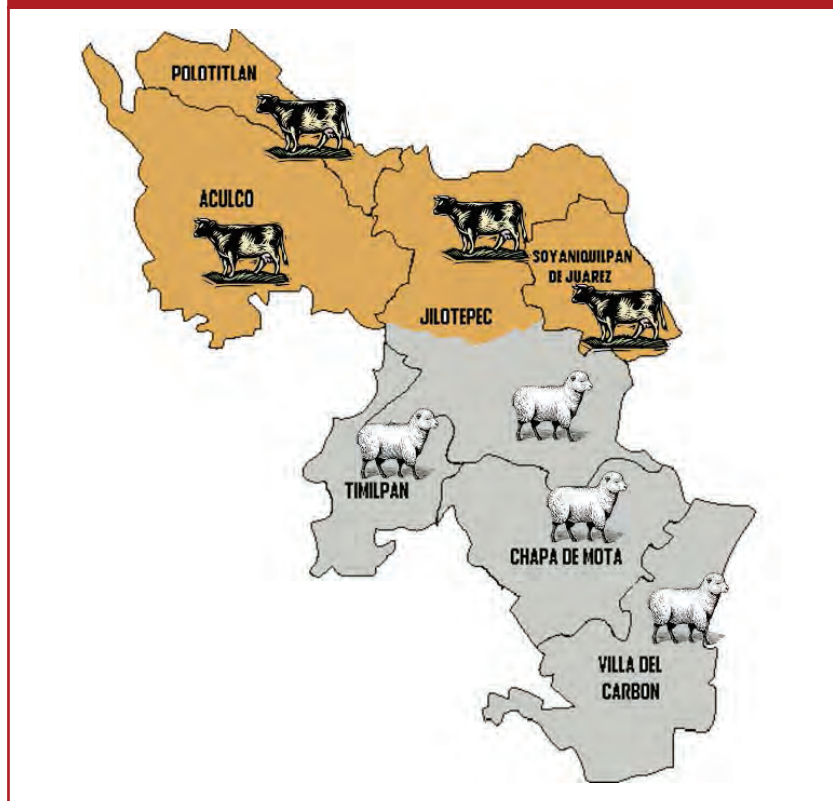
En México en el ámbito nacional existe la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano: “un corredor permite a los participantes promover el desarrollo y el combate a la pobreza dentro de un marco que va más allá de ‘no dañar’ la administración ambiental: ayuda a ubicar las actividades productivas dentro de la capacidad natural de los ecosistemas para que se mantengan a largo plazo. Al tener como ejes la cohesión ecológica, la especificidad regional y la participación

informada para el diseño e implementación del proyecto, se fortalecerán las acciones actuales dirigidas a la descentralización del manejo ambiental y de recursos naturales, y se logrará una mayor coordinación institucional” (Banco Mundial, 2001: 7).

El mosaico territorial con distintos usos de suelo que nos presenta el concepto de corredor, para el caso del desarrollo rural, implica la ordenación de actividades productivas trazadas en una lógica productiva y geográfica. De esta forma los CODER en el Estado de México han adoptado en su estrategia los supuestos de proximidad geográfica de las actividades productivas, la vocación económica de las regiones o municipios, y la continuidad territorial.

En la concepción de los diseñadores del programa: “el corredor de desarrollo rural (CODER), es un espacio geográfico y social seleccionado dentro de un área productora marcada por una actividad agropecuaria específica. Este espacio se forma con 30 unidades campesinas semejantes, seleccionadas por una Agencia de Extensión Rural (AGER) en 15 comunidades de tres municipios contiguos; a razón de dos unidades campesinas por cada comunidad y cinco comunidades por municipio. El programa gubernamental invierte en equipamiento e infraestructura para mejorar los activos productivos de cada unidad campesina y contrata a AGER como prestador de servicios profesionales. Con la ayuda de AGER, las unidades campesinas adecuan sus tecnologías de producción y de comercialización y, por imitación, el cambio tecnológico adoptado se propaga en el área productora” (Zamorano, 2013: 9).

Figura 1. Expresión geográfica de un CODER en el Estado de México



Fuente: Zamorano (2010).

Los CODER son un programa que atiende actividades de asistencia técnica, capacitación y extensionismo rural, a través de Agencias de Extensión Rural (AGER) contratadas por el gobierno local para tal efecto. En su concepción original los CODER sugieren una forma de propiciar dinámicas socioeconómicas locales con un enfoque territorial, a partir de la dotación de activos productivos.

En la literatura especializa el concepto de corredor también se encuentra estrechamente ligado a las economías de aglomeración que logran conformarse en territorios específicos como son: *clusters* y los sistemas agroalimentarios localizados, entre otros conceptos teóricos que intentan recuperar el valor del territorio en las estrategias de desarrollo, y que en teoría tendrían que favorecer que los productores liberen su potencial productivo y aumenten sus ingresos. Ante ello la revaloración de los esquemas locales de desarrollo rural cobran fuerza.

La literatura económica a su vez nos refiere a los corredores productivos como concentraciones geográficas que engloban empresas e instituciones interconectadas, formando una red sistémica que establece ventajas territoriales, y que desempeñan las mismas actividades que juntas generan economías de escala especializadas, y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de una eficiencia colectiva.

Se trata de un modelo de gestión local del desarrollo productivo que puede fungir como elemento de contención de los problemas de la globalización: “el modelo de corredores es una estrategia de desarrollo regional que actúa como mecanismo de defensa hacia los efectos negativos de la globalización económica, que prioriza cuestiones macroeconómicas en detrimento de las particularidades de las economías regionales” (Veneziano y García, s/f: 1).

La teoría nos reporta que los corredores productivos son una forma de asociativismo local e integración de consorcios territoriales que permiten generar capital social articulado a actividades productivas concatenadas. Los Corredores Productivos se derivan de las mejores experiencias internacionales en la materia (como *clusters*, regiones y distritos) y reúnen visiones estratégicas, de base cooperativa y solidaria, en las cuales el insumo de educación, capacitación y asistencia cobra relevancia. Tienen fuerte arraigo para el desarrollo local y territorial, se concentran en vigorizar las cadenas productivas de valor y están en condiciones de efectuar “padrinazgos” o “tutorías” de los pequeños productores familiares (Elgue, s/f: 8).

El modelo de los CODER opta por una visión centrada en las actividades agropecuarias de pequeña escala que valora la producción, la organización, la comercialización y el desarrollo organizacional como ejes estratégicos de su intervención. Esto también tendría que confirmarse en un enfoque multidisciplinario al momento de integrar las agencias de desarrollo. Si bien los CODER no son propiamente un modelo económico de corredores productivos, sí trata de incorporar en su concepción teórica algunos elementos característicos de los ya mencionados.

Al igual que otros modelos, los Corredores de Desarrollo Rural intentan incidir en procesos dinamizadores para generar aglomeraciones de actividades productivas, pero dejan de lado variables importantes como la sustentabilidad, la innovación territorial o la equidad de género. En ese sentido, como cualquier otro modelo puede tener fortalezas y debilidades al momento de ponerse a prueba en la realidad, por ello este documento también analiza el alcance de una

estrategia como la de los CODER a partir de su concepción teórica y de los resultados en su operación.

2. Metodología utilizada en la investigación

En la presente investigación se aborda un análisis aproximado a la etnografía institucional, entendida como aquella que intenta arrojar claridad sobre las instituciones (Escobar, 2007). Por su parte, Ferguson (citado en Gardner y Lewis, 2003), argumenta que se debería analizar la relación entre los proyectos de desarrollo, el control social y la reproducción de las relaciones de desigualdad. Este esfuerzo implica el “desmenuzamiento” de las instituciones para su mejor comprensión en su funcionalidad y resultados.

Bajo este esquema, a través de entrevistas y revisión bibliohemerográfica se logró acceder a información e indicadores sobre el funcionamiento e impactos del programa en las regiones del Estado de México. Se revisó también información proporcionada por el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicio (CECS), lo que permitió ilustrar con evidencias si los CODER logran articularse con el territorio, a fin de propiciar condiciones favorables para el desarrollo de capacidades y la activación productiva de las regiones o municipios de incidencia. Se toman en consideración variables como la gestión territorial, las capacidades técnicas, y los procesos de innovación hacia los productores.

Con el apoyo del CECS se tuvo acceso a información sobre los resultados de evaluación del programa Corredores de Desarrollo Rural. Como se mencionó anteriormente, la información se describe bajo el enfoque de etnografía institucional, la cual permite descubrir los elementos estructurantes de la propuesta de los CODER; analiza sus elementos articuladores con los actores territoriales, e interpreta la intencionalidad de los discursos y estrategias de intervención institucional.

La investigación también se complementa con la recuperación de notas de interés periodístico, convocatorias y documentos oficiales que nos permitieron describir y sistematizar la información que aquí se presenta. Se recabó información con evaluadores encargados del seguimiento a las distintas actividades ligadas al servicio de los CODER. De forma transversal a lo largo de este manuscrito se describe y analiza el rol de actores territoriales como las Agencias de Extensión Rural, los Productores y el Gobierno.

3. Descripción de la problemática detectada

Esta propuesta de análisis se centra en documentar la práctica de esta estrategia, desde su etapa de diseño hasta la de su ejecución. Asimismo, pretende contribuir a comprender el funcionamiento de un programa de desarrollo en contextos rurales de marginación y pobreza.

Como antecedente tenemos que la estrategia de los CODER basada en la noción de corredores productivos, implementada al final de la administración gubernamental 2005-2011, fue retomada por la siguiente administración y aplicada en el ejercicio 2011, y que aún sigue vigente al año 2013. También es intención de este trabajo comparar los efectos de ambos ejercicios y aportar, desde el

espacio de la Red GTD, conocimientos útiles para los tomadores de decisiones. La idea general es recuperar la experiencia de los Corredores de Desarrollo Rural como una invención estatal, que trata de incidir en el desarrollo territorial solucionando algunos problemas de articulación de la cadena productiva en la escala local-regional.

De acuerdo con lo anterior, las motivaciones que dan origen a los CODER son las siguientes:

- Planear la acción de gobierno para valorizar las capacidades locales y sus recursos de manera sustentable.
- Hacer más eficientes las acciones de gobierno.
- Ordenar la distribución de los apoyos y servicios de acuerdo a las vocaciones productivas de cada territorio.
- Beneficiar a los productores que no han sido apoyados en ejercicios anteriores.
- Aprovechar las vocaciones municipales y regionales, así como las capacidades humanas de cada productor (Zamorano, 2010).

Las problemáticas y oportunidades anteriormente mencionadas son motivaciones importantes para la atención de una parte de la ruralidad mexiquense por parte de los CODER. Por ello, en este texto se intenta destacar cómo el modelo de corredores se vincula con las actividades productivas de los territorios rurales. La pregunta que lanzamos en ese sentido como eje de la investigación es saber: ¿en qué consiste la intervención del programa CODER en el desarrollo territorial?

4. Análisis de los CODER en el Edomex

Algunos de los resultados de los CODER en el Estado de México se pueden referir en diversos espacios de divulgación de la gestión pública. Por ejemplo, en 2010 se tuvieron diversos comunicados que resaltaban la participación de esta estrategia de desarrollo rural como el siguiente:

“En coordinación con la SEDAGRO se creó el Corredor Ovino integrado por productores de San Antonio Enchisi, San Pedro del Rosal, Ejido del Rincón de la Candelaria, San Jerónimo de los Jarros y Pueblo Nuevo. La finalidad es obtener en forma grupal beneficios de las diferentes dependencias de gobierno” (Informe del H. Ayuntamiento Municipal de Atlacomulco, 2010).

Si bien se trata de una información que se da en el contexto de informe de labores de un Ayuntamiento Municipal, podemos observar cómo la presencia de esta estrategia a nivel municipal es retomada a partir de una propuesta estatal. Aunque debemos reconocer que el objetivo de los CODER va más allá de obtener simplemente beneficios de las diferentes dependencias del gobierno de acuerdo con el informe citado.

En este contexto de la operación de los CODER también se recupera la experiencia de productores de hortalizas bajo invernadero, a quienes se apoyó con capacitación e infraestructura. Así lo da a conocer la Agencia del Corredor de Desarrollo Rural Hortícola de Valle de Bravo, quien difunde el

trabajo realizado por la Agencia FORMADI (Formación Holística Para el Desarrollo Integral) en el Área de Agregación de Valor en la Región de Valle de Bravo:

“Reconocer la participación entusiasta de los productores, principalmente las mujeres, quienes con sus conocimientos prácticos enriquecen la capacitación teórica. Hacer uso de la tecnología para mantener contacto con los grupos de productores atendidos y mantenerlos informados de los avances, y generar una red de seguidores, ya sean productores, colegas, empresas o cualquier otra persona interesada en la agregación de valor como parte del desarrollo rural”.

Este tipo de agencias de desarrollo contratadas por el gobierno a iniciativa propia aprovechan los diferentes medios de comunicación y su creatividad para dar a conocer sus resultados en el marco de los CODER, como es el caso de FORMADI, quien a través de un blog de internet da a conocer su experiencia en el CODER de Valle de Bravo.³⁹ Este elemento innovador, que dicho sea de paso se encuentra en línea con las nuevas tendencias de e-agricultura como una estrategia de fomento en el uso de las tecnologías de información y comunicación aplicadas a la agricultura.

En este mismo marco de intervención estatal resalta la participación del Corredor de Desarrollo Rural Cunícola de la región Texcoco, donde de acuerdo con información de la SEDAGRO (2012) se presentan más de 30 productores de la zona oriente del Estado de México. De acuerdo con Agroaspe (2012):

“El Coordinador del Corredor de Desarrollo Rural Cunícola, Adrián Flores Varilla, indicó que los corredores están enmarcados dentro de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial 2011-2012, y los últimos años se ha tenido un auge debido a los programas de SEDAGRO y del gobierno federal, que proporcionan la financiación para equipamiento e infraestructura que incluso puede llegar a un 50% de financiamiento y apoyo, dependiendo del nivel de marginación de la zona, aunado a la capacitación y asistencia técnica”.

Como se puede observar, esta propuesta estatal de los CODER se relaciona con la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) nacional mediante la contratación de agencias de desarrollo locales que impulsan proyectos concurrentes priorizados por el gobierno del estado. Algunos de estos proyectos pueden o no coincidir con los Proyectos Territoriales enmarcados en la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) del gobierno federal, sin embargo es importante destacar la participación de las agencias como entes dinamizadores de las actividades productivas. Es el caso de la Agencia de Desarrollo para la Promoción y el Fomento de Actividades Productivas, A. C., la cual tiene incidencia en municipios como Amecameca, Valle de Bravo, Atlacomulco, Zumpango, San Juan Teotihuacán, Texcoco, Tepetzotlán y Jilotepec.

³⁹ <http://valoragregadoformadi.blogspot.mx/2012/01/evidencias-del-trabajo-realizado-en-el.html>

En el marco de la EDT en el 2010, por ejemplo, se establecía en una presentación del Equipo Regional de Cooperación Territorial de Jilotepec que la agenda territorial podría lograrse:

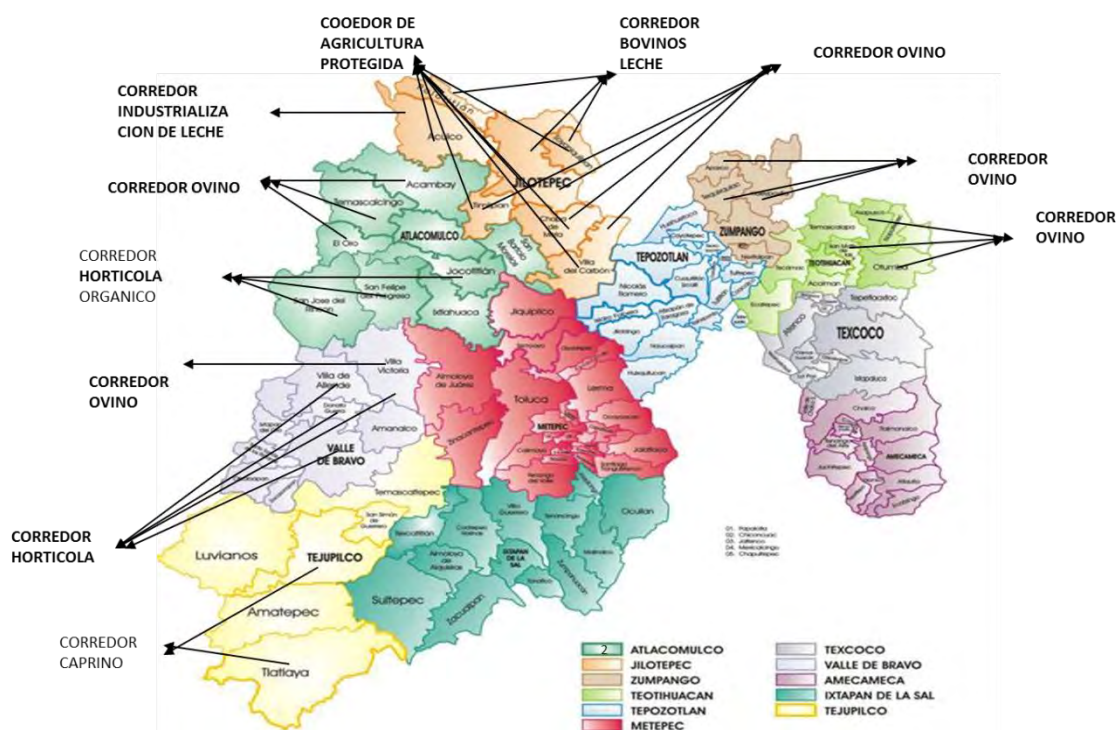
1. Promoviendo la creación de corredores regionales, integrados por unidades familiares de producción intensiva de alimentos con potencial de desarrollo.
2. Comprometiendo a los corredores regionales con la superación de las situaciones de pobreza y exclusión social, con la recuperación y conservación de los recursos del agua y el suelo y con el abasto de alimentario de las rutas gastronómicas y centros urbanos.
3. Fortaleciéndolos con la prestación del servicio de extensión rural, proporcionado por los profesionistas preparados, comprometidos y bien remunerados.
4. Determinando sus canales de comercialización más rentables.
5. Promoviendo la organización socioeconómica de los productores por regiones y de acuerdo a su vocación productiva o sistema-producto (Sesión Ordinaria del Consejo Regional para el Desarrollo Rural Sustentable de Jilotepec, 29 de julio de 2010).

Como se puede apreciar, los equipos técnicos de la EDT estuvieron desde un inicio también vinculados a la operación de los CODER, lo que ofreció soporte técnico en cuanto al análisis de las cadenas productivas, y algunas otras actividades de capacitación coincidentes o vinculadas con los proyectos territoriales que en su momento promovía la SAGARPA. De igual forma, en sus inicios los CODER contaron con algunos talleres, como por ejemplo en noviembre de 2010 con el “Primer Encuentro de Empresas de Servicios Especializados en los Corredores de Desarrollo Rural Sustentable”,⁴⁰ cuyo objetivo fue: “Intercambiar conocimientos, experiencias e ideas relacionadas con los Corredores de Desarrollo Rural en los diferentes municipios del Estado de México”. De acuerdo con su agenda, algunos de los temas tratados fueron: áreas geográficas de los CODER, selección de comunidades y unidades campesinas, técnicos calificados, diseño de proyecto y puesta en marcha.

Es importante mencionar que los CODER, al ser una estrategia local en su concepción, tuvieron algunas tensiones e intereses contrapuestos respecto de las políticas centrales que intentaban territorializar sus acciones en el marco de la EDT sin la suficiente concertación local. Esto corrobora la tesis de que los nuevos modelos de gestión reconocen diversos centros de poder con intereses contrapuestos entre sí, articulados en equilibrios inestables para el logro de objetivos comunes (Grandinetti, 2002).

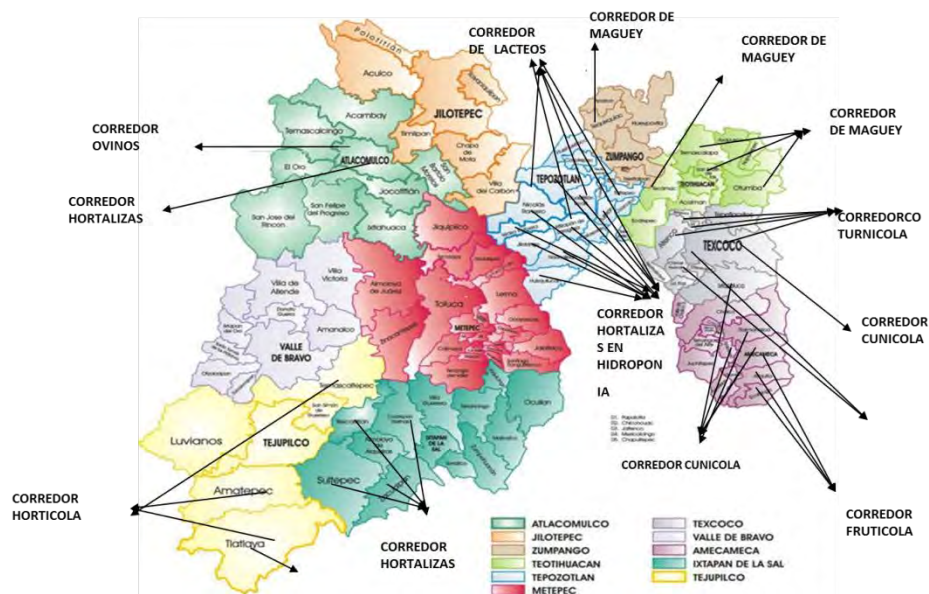
⁴⁰ También existía el concepto de “semicorredor” que obedecía a un tamaño menor del equipo técnico que integra la Agencia, y por consecuencia tiene un menor alcance territorial respecto a los corredores.

Mapa 1. Ubicación de los CODER en 2010



Fuente: Zamorano, 2010.

Mapa 2. Ubicación de los CODER 2010, continuación...



Fuente: Zamorano, 2010.

Cuadro 1. Listado de los CODER en el Edomex (2010)

DDR	Municipio	Nombre del CODER
Jilotepec	Timilpan	Agricultura protegida del norte del estado de México
Valle de Bravo	Villa Victoria	Corredor para el desarrollo rural ovino de Villa Victoria
Tejupilco	Tlatlaya	Corredor caprino del sur
Atlacomulco	San Felipe del Progreso	Corredor hortícola orgánico
Zumpango	Hueyoxtla	Corredor ovino Zumpango
Valle de Bravo	Villa Victoria	Corredor de desarrollo rural hortícola de la región de Valle de Bravo
Teotihuacán	Axapusco	Corredor para el desarrollo integral ovino Teotihuacán
Atlacomulco	Temascalcingo	Corredores de desarrollo rural ovinos
Texcoco	Texcoco	Semicorredor de desarrollo rural San Jerónimo Amanalco
Texcoco	Texcoco	Grupo de productores ejido San Diego
Texcoco	Tezoyuca	Corredor de codorniz
Atlacomulco	San Felipe del Progreso	Semicorredor ovino
Atlacomulco	Atlacomulco	Jitomates Fabela
Tepotztlán	Melchor Ocampo	Semicorredor bovinos leche
Tepotztlán	Melchor Ocampo	Productores de hortalizas zona norte
Amecameca	Amecameca	Productores asociados de la cunicultura
Amecameca	Atlautla	Grupo de productores fruticultores
Teotihuacán	Tecámac	Productores de maguey de San Pablo
Tejupilco	Temascaltepec	Corredor hortícola del sur del Estado de México
Tejupilco	Tlatlaya	Caprinocultores de Tlatlaya
Ixtapan de la Sal	Coatepec harinas	Semicorredor hortícola
Zumpango	Hueyoxtla	Semicorredor maguey
Teotihuacán	Axapusco	Semicorredor maguey San Pablo Xuchil

Fuente: elaboración propia con base en datos del CECS (2013).

Cuadro 2. Listado de los CODER en el Edomex (2013)

DDR	Municipio	Nombre del CODER
Atlacomulco	Ixtlahuaca	Corredor hortícola
Atlacomulco	Acambay	Corredor hortícola
Meteppec	Toluca	Corredor de hortalizas Región Meteppec
Meteppec	Capulhuac	Productores hortícolas de la Región VI Meteppec
Meteppec	Tenango del Valle	Corredor de haba
Valle de Bravo	Villa Victoria	Unión de productores de ganado bovino Villa Victoria-Villa de Allende
Valle de Bravo	Donato Guerra	Corredor de desarrollo rural hortícola Valle de Bravo
Valle de Bravo	Villa de Allende	Productores de ovinos del valle
Valle de Bravo	Villa Victoria	Ovinocultores de Villa Victoria
Valle de Bravo	Zacazonapan	Asociación ganadera local general la esperanza del municipio de Zacazonapan
Ixtapan de la Sal	Tenancingo	Corredor de aguacate
Ixtapan de la Sal	Sultepec	Productores de chile manzano de Puentecillas
Ixtapan de la Sal	Sultepec	Corredor de aguacate
Ixtapan de la Sal	Ocuilan	Los Ocuiles, S. C. de R. L. de C. V.
Tejupilco	Amatepec	Vanguardia productiva de caprinos Amatepec y Luvianos Vanprocal S. P. R. de R. L.
Tejupilco	Temascaltepec	Prhosaaat "Productores de Hortalizas de San Antonio Albarranes y anexas de Temascaltepec. ALPR
Tejupilco	Temascaltepec	Corredor hortícola del sur
Amecameca	Amecameca	Cunicultores los volcanes/ corredor de desarrollo rural cunícola
Amecameca	Ayapango	Corredor de desarrollo rural bovinos leche
Amecameca	Mihauacan	Horticultores asociados para el fortalecimiento empresarial, corredor de desarrollo rural hortícola
Amecameca	Tlalmanalco	Apicultores de la zona oriente del Estado de México corredor de desarrollo rural de apicultura
Jilotepec	Aculco	Corredor agricultura protegida
Jilotepec	Soyaniquilpan	Corredor de leche del bicentenario
Jilotepec	Timilpan	Corredor ovino
Teotihuacán	Axapusco	Corredor de desarrollo rural de ovinos

Cuadro 2. Listado de los CODER en el Edomex (2013)

Teotihuacán	Tecamac	Corredor de desarrollo rural de hortalizas
Tepotzotlán	Teoloyucan	Sociedad de Producción Rural Tecomecu
Tepotzotlán	Melchor Ocampo	Corredor hortícola
Texcoco	Tezoyuca	Corredor de desarrollo rural de maíz
Texcoco	Texcoco	Integradora Texcoco corredor de desarrollo rural coturnicola (codorniz)
Texcoco	Texcoco	Corredor de desarrollo rural cunícola
Zumpango	Hueyoxtla	Corredor de ovinos

Fuente: elaboración propia con base en datos del CECS (2013).

Tanto la ubicación como el listado de los CODER identificados para el Estado de México refieren una prevalencia de las actividades agrícolas y pecuarias en el territorio rural mexiquense. La forma en que fueron seleccionados los territorios y las cadenas productivas de apoyo por parte del programa CODER encuentran influencia por parte de las AGER, el gobierno y en menor medida los productores, quienes en este esquema asumen un rol más pasivo. En teoría el programa adhiere a los campesinos, técnicos, autoridades, evaluadores y consejos de desarrollo rural en una dinámica virtuosa que incorpora los distintos intereses en un conglomerado de actores que se convierten en socios del programa, sin embargo, al no contar este programa con reglas de operación específicas no quedan claros los criterios de selección territorial y productiva.

Observamos que los CODER responden a una lógica de organización del territorio a partir de la vocación productiva de las regiones, y recuperan la tradición productiva de los campesinos en su medio ambiente. Así, podemos ver cómo las condiciones físico-ambientales y culturales de la zona mazahua del Estado de México históricamente han sido propicias para la producción de ovinos, y así lo retoma el programa. En el mismo sentido, en el sur prevalecen actividades ganaderas como las producciones caprina y bovina, y así se incorpora en el modelo CODER. A diferencia de esquemas como los sistemas agroalimentarios localizados u otros modelos de desarrollo territorial, los CODER dejan poco margen de acción para la innovación territorial y diversificación económica, por ello, el alcance del programa puede ser reducido al aprovechamiento de las vocaciones productivas ya establecidas, y deja de lado el potencial de otras nuevas actividades de igual importancia, especialmente cuando las nuevas generaciones de jóvenes productores apuestan más por la innovación de actividades productivas a diferencia de sus padres o abuelos.

Aunque no se identifican proyectos de segundo nivel para la transformación de los productos agropecuarios (tipo agroindustria) dentro de la estrategia CODER se logró identificar algunas acciones de capacitación asociadas a la elaboración de conservas de frutas y verduras, cortes de carne, dietas para nutrición animal, y producción de quesos ya sean de leche de vaca o de cabra.

Se trata de seguir en modelo simple en su expresión territorial y productiva que va de la producción primaria a la transformación agroindustrial, como se indica a continuación:

“En el ejercicio del cálculo económico que hacen los diseñadores se mueve en dos niveles: en el nivel de la unidad campesina y el nivel del conjunto o CODER. En el primer nivel, la unidad campesina se comporta como un proyecto productivo familiar en pequeña escala y en el segundo nivel actúa como un módulo de una fábrica o proyecto productivo familiar multifamiliar de mediana escala. De esta manera, el diseño del proyecto logra poner en consonancia dos lógicas de manejo de los recursos productivos históricamente separadas y confrontadas: la campesina que busca asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y el trabajo (subsistencia confortable) y la empresarial que busca maximizar las tasas de ganancia (acumulación de capital) (Zamorano, 2013: 24).

En ese sentido, debido al tiempo de vigencia que lleva el programa (2010 a la fecha), es importante ir definiendo por parte de las entidades evaluadoras los indicadores de impactos de este tipo de programas a fin de verificar, más allá de los resultados y de las metas, si las condiciones de vida de los productores han mejorado y generar evidencias empíricas sobre los efectos positivos y negativos del programa en los territorios donde ha sido instrumentado, con el propósito de incursionar en un proceso de mejora continua de este tipo de programas y así lograr mayor eficacia, pero también de contar con la confianza y legitimidad de los productores y demás involucrados en el proceso.

4.1. Actores e institucionalidad del programa

En el plano institucional los CODER lograron tener puntos de conexión (aunque de manera forzada en algunos casos) con la estrategia de desarrollo territorial del gobierno federal, incorporando los corredores a los proyectos territoriales o en otros casos sustituyéndolos. Se observa pues que en las convocatorias para concursar por recursos del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural se incluyen los CODER como parte de los servicios técnicos. Los requisitos en la elegibilidad de los Prestadores de Servicios Profesionales indicados en la Convocatoria 2012 indican lo siguiente:

1. (...) atender de tiempo completo las Estrategias de: Corredores de Desarrollo Rural, Equipos de Asesoría Técnica a Consejos, Servicios de Asistencia Técnica Agrícolas, Acuícolas y Pecuarios.
2. (...) para el caso de la Estrategia Estatal de Corredores de Desarrollo Rural, la persona moral deberá acreditar solvencia económica, además designar socios especialistas en Producción, Transformación, Comercialización, Trabajo Social y Organización, de acuerdo a la cadena productiva a atender (...)
3. Para el caso de las Estrategias de: Corredores de Desarrollo Rural, Servicios Agrícolas, Acuícolas y Pecuarios, solamente se le autorizará brindar el servicio a un solo grupo. (SEDAGRO-SAGARPA, 2012).

Es decir, el programa de extensionismo rural en el Estado de México ha venido incorporando la estrategia de los CODER a la normatividad de apoyo al sector rural en un esquema federalizado, además de manejar simultáneamente el tema de los proyectos territoriales como se observa en la misma convocatoria del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural 2012: “Para el caso de los servicios de extensionismo para la puesta en marcha de proyectos territoriales, deberá presentar (instituciones educativas participantes) el Acta del Consejo Regional para el Desarrollo Rural Sustentable donde fue priorizado”.

De igual forma, el CECS en su convocatoria para concursar por plazas vacantes en el proceso de selección del personal responsable de la supervisión y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales —en el marco del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural 2012 en su componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural— refería que los profesionales deberían tener título profesional otorgado por una institución reconocida por la Secretaría de Educación Pública, así como experiencia profesional comprobable de cuando menos dos años, ambos, en un área vinculada a alguna de las siguientes estrategias:

- Asesoría Técnica a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.
- Asesoría en Desarrollo Empresarial.
- Asistencia Técnica Acuícola.
- Asistencia Técnica Agrícola.
- Asistencia Técnica Pecuaria.
- Estudios de Mercado.
- Fortalecimiento a los Sistemas Producto.
- Servicios Básicos (Capacitación a Empresas Rurales, Diseño de Proyectos Productivos y Puesta en Marcha de Proyectos Agropecuarios).
- Servicios Integrales a Corredores de Desarrollo Rural.

Destacan pues los CODER como una estrategia que se integra a la dinámica de la evaluación y supervisión por parte del CECS. Esta vertiente de participación universitaria también se vio complementada con la incorporación de la Universidad Intercultural del Estado de México, a través del Corredor de Desarrollo Rural en Producción Hortícola Orgánica, que mediante servicios de capacitación y asesoría técnica en el norte del Estado de México logró llevar a cabo algunas actividades de extensionismo rural universitario, mediante su carrera de desarrollo sustentable.

La gama de agencias participantes, en una primera etapa CODER en el año 2010, fue interesante en el sentido de que el acompañamiento técnico se vio aparejado por la dotación de activos productivos, lo cual sirvió como incentivo para los productores, al tiempo que se lograba vincular la asesoría con la capacitación en situación de trabajo. Las AGER, en ese sentido, lograron tener actividades de capacitación acompañadas de equipamiento e infraestructura tales como corrales de manejo, adquisición de semovientes, semillas, plantas, medicamentos de uso veterinario, etcétera.

4.2. Las agencias como actores estratégicos del proceso

De origen la concepción de agencia se refiere a la posibilidad que ofrecen distintos actores en la activación de territorio para emprender iniciativas productivas en la escala local. Si bien la connotación de Agencia en el contexto de la cooperación para el desarrollo no es una concepción ligada al ánimo de lucro, esto puede representar ventajas y desventajas al momento de poner en marcha las estrategias de desarrollo. De esta forma, desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por ejemplo menciona que las “Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) son estructuras legales, sin fines de lucro, constituidas por entidades territoriales públicas y privadas. A través de las ADEL los actores locales planean y activan, de manera concertada, iniciativas para el desarrollo económico territorial, identifican los instrumentos más convenientes para su realización y establecen un sistema coherente de servicios técnicos y financieros” (Torres, *et al.*, 2012).

En el caso de las AGER que atienden los CODER mantienen algunos rasgos de lo que en el contexto internacional se conoce como agencia de desarrollo; dentro de las características destacan que son estructuras legales constituidas por el impulso del gobierno y profesionales del sector rural, y establecen servicios técnicos en el territorio. Las agencias de los CODER en ese sentido, son diferentes respecto de sus pares impulsadas por el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO en México como son las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), asimismo también son diferentes respecto a las Agencias de Desarrollo Local (ADL) promovidas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Los CODER para su ejecución demandan la integración de un equipo multidisciplinario constituido en una Agencia de Extensión Rural, esta agencia puede optar por diversas formas jurídicas de asociativismo. Destacan, entre otras, las Asociaciones Locales de Productores Rurales (ALPR), que son una figura de asociación rural reconocida por el Gobierno del Estado de México. También existen Sociedades Civiles (S. C.), Sociedades Anónimas (S. A.), y Sociedades de Producción Rural (S. P. R). Estas organizaciones ofrecen servicios de asistencia técnica y en su carácter de figuras económicas también pueden orientar sus actividades hacia la producción, transformación o venta de productos agropecuarios o servicios de diversa índole. Por ello es importante que las agencias cumplan con el perfil y experiencia en la prestación de servicios a los productores sin que tengan una trayectoria especializada en la gestión del desarrollo.

Es importante recordar que también participan como parte de estas agencias la Universidad Intercultural del Estado de México, la cual ha participado apoyando un CODER de horticultura orgánica en la zona norte mexiquense, y de forma interesante incorpora egresados de sus licenciaturas a este proceso.

Al respecto se expresa que: “(...) en la Universidad se conformó la Agencia de Desarrollo Local Sustentable, mediante la cual se brinda Asistencia Técnica para la producción de invernaderos orgánicos que se están implementando con el apoyo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO); este proyecto comenzará con un invernadero modelo que se instalará en la Universidad, y que funcionará como cosechadora de agua, realizando

una producción integral orgánica de plantas medicinales; asimismo el productor realiza una aportación monetaria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) otra y la Universidad Apoya con Asistencia Técnica” (Monroy, 2010: 04).

Como requisito, cada CODER que es tutorado por una agencia que debe estar integrada por un equipo de profesionales multidisciplinario como a continuación se anuncia:

- 1 Administrador
- 1 Médico Veterinario Zootecnista
- 1 Agrónomo
- 1 Psicólogo o Trabajador Social
- 1 Comercializador

Este equipo de cinco profesionales, de acuerdo con el CODER, permitirá a las agencias brindar un servicio más integral a los productores. Se entiende que los procesos de producción-organización-transformación-comercialización tendrían que ser atendidos por este grupo multidisciplinario de profesionales, lo cual se vería fortalecido por el apoyo en cuanto a desarrollo humano, y cada Agencia cuenta con un representante legal. No obstante, datos proporcionados por el CECS (2013) indican que aún prevalece un perfil eminentemente técnico de las Agencias.

De acuerdo con esta investigación, las AGER que apoyan a los CODER cuentan con un sistema operativo que implica un diagnóstico, un plan de mejora e informes, pero no se visualizan etapas que le permitan a los productores rurales escalar de una fase a otra en el tiempo, y que a la postre se refleje en mejor producción, competitividad y mercadeo. Esto puede ser una limitante en los CODER, ya que también entran en juego elementos como la alta rotación de personal de las agencias y la falta de continuidad en las labores que desempeñan a favor de los productores de un año a otro, tomando en consideración que son siete u ocho meses de contratación sin que haya la obligación en la recontractación. Los montos de contratación para el pago de honorarios de las agencias son en promedio de 300 mil pesos con fondos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural. Este monto del servicio proporcionado abona a la consecución de objetivos como los que se plantean a continuación:

- “Incrementar la producción agroecológica en las unidades de producción del corredor hortícola en un periodo de siete meses.
- “Aumentar las ganancias en la lechuga de 87,130.00 a 100,000.00 y de zanahoria de 27,000.00 a 40,000.00 bajar los costos de producción de lechuga.
- “Eficientar el sistema de crianza producción y comercialización de ganado vacuno de las unidades de producción de los productores de ganado bovino carne.
- “Incremento en la utilidad de la actividad hortícola mediante la intervención en el desarrollo humano de los productores, mejora de producción organización y transformación de sus productos.
- “Mejorar el nivel tecnológico de las unidades de producción ovina logrando con ello incrementar productividad y disminuir los costos de producción (aumentar rentabilidad).
- “Incrementar los ingresos de los productores derivados de la actividad ovina.

- “Aumentar de tres ton-a 4 ton-a de aguacate en un espacio de siete meses.
- “Incremento de producción de chile manzano mediante la utilización de prácticas agrícolas adecuadas para mejorar la rentabilidad del cultivo.
- “Reducción de incidencias de plagas en un 10% y reducción del 10% de enfermedades en aguacate.
- “Mejorar índices al final de un ciclo productivo (un año): más cabras preñadas, más crías nacidas, más crías destetadas, mejor índice de cuateo, menor índice de abortos, más animales a la venta y con un peso más elevado.
- “En el mes de febrero el 50% de productores lograra identificar y aplicar adecuadamente paquetes tecnológicos para problemas de plagas y enfermedades de los cultivos principales.
- “Aumentar la producción de jitomate de tres a seis kilogramos planta en promedio a abril de 2013” (CECS, 2013).

Esta información nos muestra las expectativas de las agencias de desarrollo al plantearse sus objetivos de cara a su intervención con los productores agropecuarios en el marco de los CODER. Se aprecia cómo se busca afanosamente lograr mayor productividad, aumentando o mejorando los esquemas de producción, lo cual es adecuado en contextos de magros rendimientos, improductividad y bajos ingresos entre los productores. Sin embargo, los objetivos no muestran en lo general la integración al desarrollo. La visión centrada en la acción y en los resultados puede hacer que se pierda de vista el fin último de la intervención, más allá del espectro económico-productivo.

La formación profesional y certificación de los integrantes de las AGER resulta ser un área sensible de las agencias; al igual que en otros sectores de fomento al desarrollo la multidisciplinar aún no logra tener impactos integrales en el campo, debido a que se encuentra en procesos de construcción no sólo en la práctica sino se mantiene el debate a nivel de los espacios académicos. En ese tenor, en los CODER prevalece un perfil técnico de los prestadores de servicios que no necesariamente viene aparejado de una sensibilización social o cultural hacia los procesos productivos, y se mantiene a nuestro juicio una línea productivista que descuida los contextos ambientales, sociales, culturales en los que cobran vida los sistemas agroalimentarios.

Vale decir que incrementar los estándares de calidad de los servicios de asistencia técnica puede ir en el mismo sentido estratégico que aquellos que han integrado algunos de los CECS, quienes demandan un perfil técnico con una visión diferente del medio rural, nuevas actitudes, aptitudes, destrezas y conocimientos acordes con la actualidad del campo mexicano. Por ejemplo, la Convocatoria 2013 de plazas vacantes para integrar el equipo de supervisión y seguimiento de los servicios profesionales del CECS-UAEM, menciona:

“Los aspirantes deberán tener claro que las áreas rurales comprendidas en el proceso de globalización, con diferencias y similitudes según el tipo de sociedad donde se hallan insertas, atraviesan en la actualidad grandes cambios. La nueva ruralidad del Estado de México busca generar conceptos innovadores para interpretar los procesos emergentes. Dentro de esta corriente se hace presente un enfoque sobre el desarrollo, ya no limitado a un tipo de actor determinado (campesinos, pequeños productores), ni a una actividad productiva específica (aumentar la productividad de tal o cual cultivo o rodeo ganadero), ni

circunscrito a la órbita exclusiva de las políticas nacionales o —en oposición— al mundo acotado de lo local. Se trata de nuevos enfoques cuyo eje es la integralidad de lo territorial” (CECS, 2012: 3).

Si bien la estrategia de los CODER demanda trabajo a nivel de desarrollo humano, y para ello trata de incorporar a profesionales de las áreas humanas y sociales, también existe desinterés por parte de los profesionales de estas áreas por enlistarse en las actividades de fomento rural. Asimismo, otra condicionante refiere que la formación profesional de quienes actualmente están en condiciones más favorables para constituirse en figuras asociativas de prestación de servicios profesionales provienen de una formación menos multidisciplinarias que los que actualmente egresan de las carreras en las ciencias agropecuarias y rurales. Se tiene, pues, una masa de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) que se encuentra en una fase de transito de un modelo educativo productivista en el que fueron educados hacia un sistema más abierto a temas de desarrollo humano, sustentabilidad, responsabilidad social en los procesos de gestión del desarrollo rural.

4.3. Aproximación a los resultados del programa

Otro factor de interés en este análisis son las acciones tendientes a la evaluación de los CODER. Esta tarea recae en el CECS, que realiza actividades de seguimiento y capacitación. Esta última actividad se encamina a la actualización metodológica con base en el Marco Lógico. Esta dimensión formativa va perdiendo importancia, ya que por el momento los CODER no cuentan una Unidad Técnica Especializada (UTE) que apoye las labores de las Agencias en el tema de especialización. Esta situación conjuntamente con la falta de una metodología que coadyuve a escalar los niveles de desarrollo entre la población hacen que la operación de los CODER quede limitada en cuanto a esos aspectos ligados a la extensión de capacitaciones o innovaciones que se proponen.

En otro sentido, las evaluaciones son realizadas por parte del CECS a nivel de campo, donde se establece si los servicios tienen la satisfacción de los usuarios, es decir de los productores. Acorde con los hallazgos, por ejemplo las innovaciones propuestas por las agencias han tenido un bajo nivel de apropiación por parte de los productores, si bien estas innovaciones que se proponen van en el sentido de no ser costosas y que sean aplicables a pequeña escala con alto impacto; los resultados de acuerdo con la percepción uno de los evaluadores entrevistados⁴¹ indica que dichas innovaciones propuestas por las Agencia tienen un nivel de adopción bajo. Innovaciones como la elaboración de dietas para nutrición del ganado, medidas sanitarias en cultivos o pecuarias, o transformación de productos, en muchos casos no son llevadas a cabo por los productores en sus labores de manejo productivo. En general, hay desinterés del productor por incorporar estas innovaciones a cabalidad, situación en la que trabaja el programa para lograr mejorar la apropiación tecnológica.

⁴¹ Entrevistas realizadas al personal de evaluación del CECS.

Las causas por las cuales los productores suelen mostrar desinterés por las innovaciones se deben a que no les son necesarias, a criterio ellos, para sus actividades productivas; consideran que las innovaciones no les resuelven algún problema central, o son innovaciones que resultan onerosas a su economía. De igual forma la poca cultura del conocimiento y desvalorización de la educación deriva también en falta de interés de los productores rurales en las capacitaciones, lo que puede reflejarse en ausentismo o alta rotación de personal en las capacitaciones que ofrecen las agencias.

De la mano de ello también surgen algunas consideraciones sobre la transferencia de conocimiento y tecnología que llevan a cabo estas agencias. Los paquetes tecnológicos que se implementan desde nuestra óptica encuentran pocas ligas con el marco científico y tecnológico que ofrecen las universidades y los centros de investigación. En ese sentido, las prácticas de emprendimientos productivos pueden ser frágiles si no van acompañadas de un proceso que refuerza lo profesional con lo científico-tecnológico, y con el desarrollo de competencias adecuadas para la generación de resultados en el contexto de la nueva ruralidad.

Las agencias son elementos transmisores y constructores colectivos de conocimiento, pueden potenciar el uso de innovaciones tecnológicas. Este ejercicio de extensionismo, ligado al uso del conocimiento, también debería vincularse con acciones de tipo práctico, lo cual implica visualizar a las agencias como unidades de extensión rural, pero también como gestoras de desarrollo local. En ese sentido, la formación profesional, las metodologías de intervención, las competencias y el territorio deben también vincularse con acciones de gestión que deriven en el fondeo de proyectos productivos, desarrollo de mercados, formación para el trabajo, mayor participación ciudadana de los productores, buena disposición a las evaluaciones, y mejor adaptación a temas de transparencia y rendición de cuentas.

La integralidad de los procesos demanda un equilibrio entre lo técnico y lo social, entre la especialización y lo multidisciplinario, entre el dominio del conocimiento teórico y la práctica, entre la tradición y la innovación. Superar estas dualidades y llegar a un punto de equilibrio ayudará a las agencias de desarrollo de los CODER y a otras estrategias a fortalecer y consolidar su presencia en los territorios que atienden, generando así mejores resultados para la población rural más necesitada y confiabilidad en las sinergias de apoyo técnico que el gobierno establece para el fomento del desarrollo rural.

Acerca de los productores podemos argumentar los altibajos en su nivel de involucramiento con los procesos de gestión. La participación de los productores en los CODER oscila entre 50 y 60 integrantes. Los grupos están compuestos por 26.94% de mujeres y 73.06% de hombres. De allí que la cuota por género en los proyectos de desarrollo aún muestra grandes desigualdades.

El número de productores también obedece a un criterio presupuestal para que la Agencia logre acceder a un monto específico de apoyo para la realización de sus actividades, también está en función del número de productores que atiende. En ese sentido, siempre existe la disyuntiva entre privilegiar la calidad o la cantidad en los procesos de atención a grupos. La experiencia con estudios e intervenciones con productores de pequeña escala debe llevarse de una forma más constante, con grupos pequeños, con trayectos de mediano y largo plazos, y con trabajo de extensión *in situ*. Estos procesos son lentos y requieren procesos de maduración, lo cual implica años de trabajo.

Los impactos de los CODER aún son poco visibles considerando el corto tiempo de su operación, sin embargo, es importante comentar que el CECS se encuentra en proceso de evaluación de los resultados e impactos de dicho programa, para lo cual se han realizado talleres para el diseño de indicadores que habrán de considerarse en la elaboración del mismo, en tal sentido, se tomaron en el diseño de indicadores las áreas de incidencia del programa CODER, destacando que los indicadores fueron retroalimentados en el marco de las reuniones. Algunos de los indicadores a recabar en campo están relacionados con las cadenas productivas atendidas, la implementación de tecnologías, producción agrícola y pecuaria, ingreso, equipamiento, entre otras. Al respecto se denota un creciente número de indicadores que pueden favorecer la evaluación del programa y dar cuenta de los impactos del mismo, donde se incorpora la percepción del productor como un elemento de confianza de la información presentada.

5. Conclusiones y recomendaciones

La estrategia de los CODER es una propuesta que abona a las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial. Se reconoce que los CODER tienen presencia en el territorio donde operan con potencial de crecimiento a partir del mejoramiento en sus procesos y el fortalecimiento formativo multidisciplinario de los PSP. Cuenta con una base sólida de apoyo para generar sinergias con productores y agencias de desarrollo, además de un amplio reconocimiento institucional a nivel de las autoridades municipales del Estado de México y productores beneficiados.

No obstante lo anterior, se sugiere elaborar una metodología apropiada para tener un soporte que oriente la acción pública de los CODER y ésta encuentre fundamentación en la teoría para lograr escalar a otros niveles de desarrollo y maduración de los corredores productivos. Esta actividad metodológica también puede ser fortalecida con el soporte técnico que brinda la EDT a nivel de capacitaciones y seguimiento a la calidad de los servicios. Asimismo, se recomienda incorporar una Unidad Técnica Especializada (UTE) para el debido apoyo en el proceso de implementación.

Dado que existen AGER que por su experiencia, vocación y calidad de sus servicios pueden seguir aportando a estos procesos de desarrollo territorial, y ser punto de referencia para otras estrategias similares, es importante en el futuro fortalecer la profesionalización de las AGER y documentar de forma específica los casos exitosos de CODER, centrando la atención en el papel de las AGER que muestran mayor impacto como agentes de cambio social.

En la operación de los CODER se distinguen claramente dos etapas de funcionamiento, la primera en 2010 con su nacimiento e impulso local con acciones que combinaban la asesoría técnica y la dotación de activos productivos, y una segunda etapa a partir de 2011 donde los CODER entran en tensión con la estrategia nacional, adaptándose a nuevas circunstancias que hicieron que tuvieran algunas desviaciones respecto de su versión original, especialmente porque el programa siguió operando con recursos federalizados y en buena medida condicionado a la operación de la EDT.

No obstante, desde este punto de vista en la operación de los CODER prevalece una línea centrada más en los impactos económicos y productivos, sin incorporar suficientemente en su estrategia la participación de los productores en los procesos de gestión territorial, y que los PSP cubran un mayor número de dimensiones de intervención en la diversidad del territorio, ya que los

beneficiarios de los programas, si bien son hombres y mujeres del campo, a la par que son agricultores o ganaderos, son ciudadanos, padres/madres de familia, autoridades comunitarias, entre otros roles que van asumiendo en el contexto territorial en el que se desenvuelven, de allí que también sea importante dotar de mayor control al proceso de selección de los beneficiarios por a las AGER, quienes conocen el territorio y su potencial, así como el perfil de quienes son productores rurales.

Los CODER responden a una lógica de organización del territorio a partir de la vocación productiva de las regiones, y recupera la tradición de los campesinos en su medio ambiente. No obstante, dejan poco margen de acción para la innovación productiva y la diversificación económica del territorio, por ello, el alcance del programa puede ser reducido al aprovechamiento de las vocaciones productivas ya establecidas, y deja de lado el potencial de otras nuevas actividades de igual importancia, especialmente cuando las nuevas generaciones de jóvenes del medio rural apuestan más por la innovación.

Los CODER al igual que otras estrategias de desarrollo rural poseen fortalezas y debilidades en su concepción y operación, por lo que no se encuentran exentos de problemáticas que afectan los resultados e impactos de sus acciones. Consideramos pues, que los CODER para su mejoramiento podrían transitar a un modelo con estructuras más simples, organizándose con mínimos niveles jerárquicos, fomentando el desarrollo integral a través de la formación interna de capacidades multidimensionales, y brindando mayor seguimiento a los procesos en el mediano y largo plazos.

Bibliografía

- Agroaspe (2011). "Se presentó demostración cunícola y Coturnícola en Texcoco", Blog de noticias Agroaspe. Disponible en <http://www.agroaspe.com/dir/blog/>
- Banco Mundial (2002). Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano– México, Informe No: 21136-ME. México.
- CECS (2012). Convocatoria: "Plazas vacantes en el proceso de selección del personal responsable de la supervisión y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales, en el marco del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural 2012 en su componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural", Toluca, México. agosto del 2012.
- CECS (2013). Estadísticas e Informes de los CODER del Estado de México (2010-2013), Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Elgue, César (s/f). Informe Final de la Consultoría Proyecto Prodernea / FIDA – 417 – AR – Provincia de Corrientes. Disponible en [http://64.76.123.202/site/areas/prodernea/05-Biblioteca%20Virtual/_archivos/000002-Evaluaciones/051130-Corredores%20Productivos%20ProderNEA%20Corrientes%20-%20Informe%20Final%20\(Mario%20Elgue\).pdf](http://64.76.123.202/site/areas/prodernea/05-Biblioteca%20Virtual/_archivos/000002-Evaluaciones/051130-Corredores%20Productivos%20ProderNEA%20Corrientes%20-%20Informe%20Final%20(Mario%20Elgue).pdf)
- Escobar, Arturo (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Fundación editorial el perro y la rana, Venezuela, disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/218.pdf> [consultado el 8 de febrero de 2011].
- Gardner, Katy y David Lewis (2003). *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Grandinetti, Rita (2002). Manual del Curso: Gestión de políticas públicas en las áreas rurales, FAO-CEDDET, 2010.
- Monroy, Francisco (2010). Trigésima Octava Sesión Ordinaria del Consejo Directivo de la Universidad Intercultural del Estado de México. Acta UIEM-038. 24/09/2010. San Felipe del Progreso, Estado de México.
- Torres Franco, Oscar Armando, Ridvan Toshani y José Cohelo. Agencia de Desarrollo Económico Local para la gestión y la internacionalización de las economías locales, en www.ideassonline.org [consulta realizada noviembre de 2012].
- Veneziano, Marcelo y Mónica García (s/f). Hacia la integración y la asociatividad territorial (Una unión que suma poder). Disponible en <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/04.pdf>
- Zamorano, Sergio (2010). Archivo electrónico MPP, SEDAGRO, Metepec, México.
- Zamorano, Sergio (2013). Corredores de Desarrollo Rural en el Estado de México, Documento de trabajo (mimeografiado), México.

Desarrollo de redes de valor para fortalecimiento de agriculturas familiares de *Vitis vinífera*.

Caso Bachiniva, Chihuahua

Hazel Hoffmann
Universidad Autónoma de Chihuahua

2013

Introducción

La falta o nula disponibilidad de información sistematizada con la que se cuenta en lo referente al desarrollo de agriculturas familiares y su desempeño en redes de valor en el estado de Chihuahua indica que existe un vacío que limita la clara comprensión de las características, causas y efectos de las condiciones que afectan a los agentes económicos con actividad en el medio rural, así como de los potenciales que se deben aprovechar para fomentar el desarrollo de la economía familiar a nivel estatal. Lo anterior compromete una efectiva toma de decisiones de política pública para el campo por parte de las instancias de gobierno, educación, inversión, investigación, sin dejar de lado las instancias reguladoras del uso de los recursos naturales con competencia estatal y federal, y que han de fomentar el desarrollo rural sustentable en los ámbitos estatal, regional y nacional.

Por otra parte, no se cuenta con información a nivel de economías familiares y de cómo han logrado enrolarse en las redes de valor; los esfuerzos aislados en los que productores se han involucrado mediante diferentes estrategias de introducción de nuevos cultivos como el almendro y el pistache no han sido del todo exitosos, ya que una de las fortalezas de trabajar en grupos organizados es el acceso a distintos programas gubernamentales y no gubernamentales de capacitación, financiamiento, investigación y transferencia de tecnología, por lo que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en diciembre de 2001, establece en su artículo 149 que la Comisión Intersecretarial promoverá la organización e integración de Sistemas Producto (SP), los cuales se definen como “ la integración de los agentes y actividades económicas que intervienen en un proceso productivo, desde la actividad primaria hasta la oferta al consumidor final”; pero para llegar a ese nivel de integración en un SP en el eslabón de producción, hay que integrarse en grupos de productores que reúnan las características de importancia económica, de superficie y número de productores suficiente para integrar un SP, tal es el caso de la vid, que a la fecha hay registrados más de 60 productores en diferentes niveles de producción, desde experimentales hasta comerciales ya establecidos, así como bodegas de maquila de vino.

El cultivo comercial de vid en el estado de Chihuahua data de 1940, aproximadamente, cuando la producción estaba destinada en su mayoría a la industria del brandy, la cual atravesó por fuertes problemas de enfermedades de la vid, suministro de insumos, altos costos de producción, etc., hasta que prácticamente desapareció; posteriormente se empezó a plantar nuevamente vid, pero ahora para producción de vino de mesa, y fue a partir de 1990 cuando familias de ingresos medios de diferentes regiones del Estado empezaron a producir vino para consumo familiar.

Actualmente operan más de 30 viñedos en el Estado para producción comercial de vino, algunos pequeños de menos de un cuarto de hectárea y otros a nivel comercial que en este año podrán producir unas 30 mil botellas de vino de uva de alta calidad para el mercado nacional; esta actividad se desarrolla en más de 50 hectáreas de diferentes variedades de uva. En cuanto a las familias que se están iniciando en esta actividad, son de ingresos medios, por lo que el costo es accesible: oscila en los 4 dólares por planta ya puesta en su unidad de producción, pudiendo establecer hasta 3,300 plantas por hectárea; la vida productiva de la planta es en promedio de 30 años con inicio de producción comercial a los cuatro años de establecida. En agosto del 2010 ya se

hacían estimaciones comparativas del ingreso por concepto de cultivos tradicionales como el manzano, con 108 mil pesos por ha, contra 240 mil pesos por ingreso en uva para vino.

Actualmente en el estado de Chihuahua hay viñedos de diferentes edades, sin embargo no hay datos técnicos que informen sobre la presencia de plagas y enfermedades, así como el manejo de las mismas, de ahí la necesidad de involucrar a los productores y trabajadores en el reconocimiento o identificación de estos problemas fitosanitarios, que en otras épocas y lugares fueron un factor determinante para la producción de vid, por lo que las labores culturales y el manejo integral del viñedo es determinante para continuar con el estatus sanitario actual, el cual no presenta índices de peligro como en el pasado; algunas de las plagas y enfermedades que se encuentran en monitoreo son las siguientes:

Plagas insectiles:

- Barrenadores de tronco, tallo y raíz
- Escamas o Piojos algodonosos y lisos
- Pulgones
- Trips
- Ácaros
- Nemátodos
- Chicharritas
- Filoxera

Enfermedades virales, bacterianas y fúngicas:

- Mildiu veloso
- Cenicilla polvorienta
- Antracnosis
- Agallas de la corona
- Enfermedad de Pierce
- Pudriciones radiculares

Para las actuales y las nuevas familias productoras de vid la documentación de buenas y malas experiencias que se han vivido en relación con el establecimiento de la vid les ayuda a disponer de información suficiente para la toma de decisiones en cuanto al manejo, proliferación, producción y comercialización de su producto.

El presente estudio nos lleva a documentar el gran esfuerzo que hace desde el 2007 un grupo de productores innovadores que se "atreveron" a impulsar el fortalecimiento de las agriculturas familiares, gracias a su capacidad de romper con paradigmas que promueven los cultivos tradicionales del estado tales como: manzano, alfalfa, nogal, durazno, así como paradigmas culturales de resistencia al cambio y a la innovación, a lo que hay que agregar la falta de credibilidad en las instancias gubernamentales (por falta de datos e investigaciones científicas que prueben que es viable la producción de vid en Chihuahua) y los patrones de producción agrícola ya arraigados y tradicionales en el estado.

Debido a lo anterior, en ese mismo año (2007) comenzaron a promocionar una visita a Mendoza, Argentina, donde las condiciones agroclimáticas son muy semejantes a las del estado de Chihuahua; esa visita provocó el cambio y confirmó el interés por persistir en la firme convicción de promover los beneficios del cultivo y el consumo del vino.

1. Ubicación de la región

El estado de Chihuahua tiene una extensión de 247,460 km², que representa el 12.6% del territorio nacional; es el estado más grande de la República Mexicana, posee una gran diversidad climática, ecológica y sobre todo agrícola, derivada de su topografía, posición geográfica y ubicación latitudinal. Su variedad de climas y suelos le confiere una aptitud vitivinícola interesante. Para el caso particular que nos ocupa, el municipio de Bachiniva (Figura 1) es uno de los 67 que conforman Chihuahua; situado al noroeste del estado en la región denominada Babícora, la cabecera es el pueblo de Bachíniva. Se localiza en la latitud 28°48', longitud oeste 107°15', a una altitud de 2,020 metros sobre el nivel del mar. Sus colindancias con los municipios son: al norte con Namiquipa, al este con Cuauhtémoc, al sur y oeste con Guerrero y Namiquipa. La superficie del municipio es de 1,691.90 km².

Al territorio lo cruzan algunas serranías aisladas; en cuanto a la hidrografía, forma parte de la vertiente interior, una cuenca cerrada que da origen a tres ríos interiores de Chihuahua, su principal corriente es el río Bachiniva que junto a otras corrientes de la zona forman el río Santa María, uno de los tres grandes ríos de la vertiente interior de Chihuahua.

El INEGI⁴² reporta que la población total del municipio es de 6,011 habitantes y 1,498 hogares (conformados por 3.1 personas en cada uno) los cuales se despeñan en su mayoría en actividades primarias como la ganadería extensiva y la agricultura.



⁴² INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

1.1 Características geográficas, físicas y climáticas de la región de Bachiniva

La gran variedad de microclimas y suelos dentro de una misma región son determinantes para desarrollar las variedades que mejor se adapten, y no por que sean las más conocidas o “comerciales”, lo que los llevaría a hacer inversiones de capital que no tuvieran un retorno económico o adaptación al clima y suelo. Por tal razón los productores detectaron la necesidad de que se realizara un estudio con bases científicas, que proporcionara la información mínima requerida para que en cada una de las regiones que resultaran con las condiciones adecuadas para el desarrollo de diferentes variedades, les permitiera a los productores sacar un máximo partido de ellas, sin arriesgar el capital invertido.

En el caso de Bachiniva, con características de topografía montañosa en las serranías y planicies, coexisten suelos con lomajes de pendiente suaves y valles con suelos planos, las áreas aptas para cultivo de la vid son muy amplias, siendo la principal limitante la disponibilidad de agua de riego, tema que se ha obviado mediante la construcción de represas, acueductos, canales, pozos y el uso de riego presurizado (riego por goteo).

A raíz de lo anterior, los productores se vieron en la necesidad de contar con un estudio en el cual se pudiera tener una regionalización del estado de Chihuahua basado en estadísticas de temperaturas, altura y características del suelo. Dicho estudio lo realizó en el 2010 un investigador de la Fundación Chile, quien hizo constatar que la carencia de información sobre las relaciones del clima con la producción de vid en cualquier región es determinante para poder:

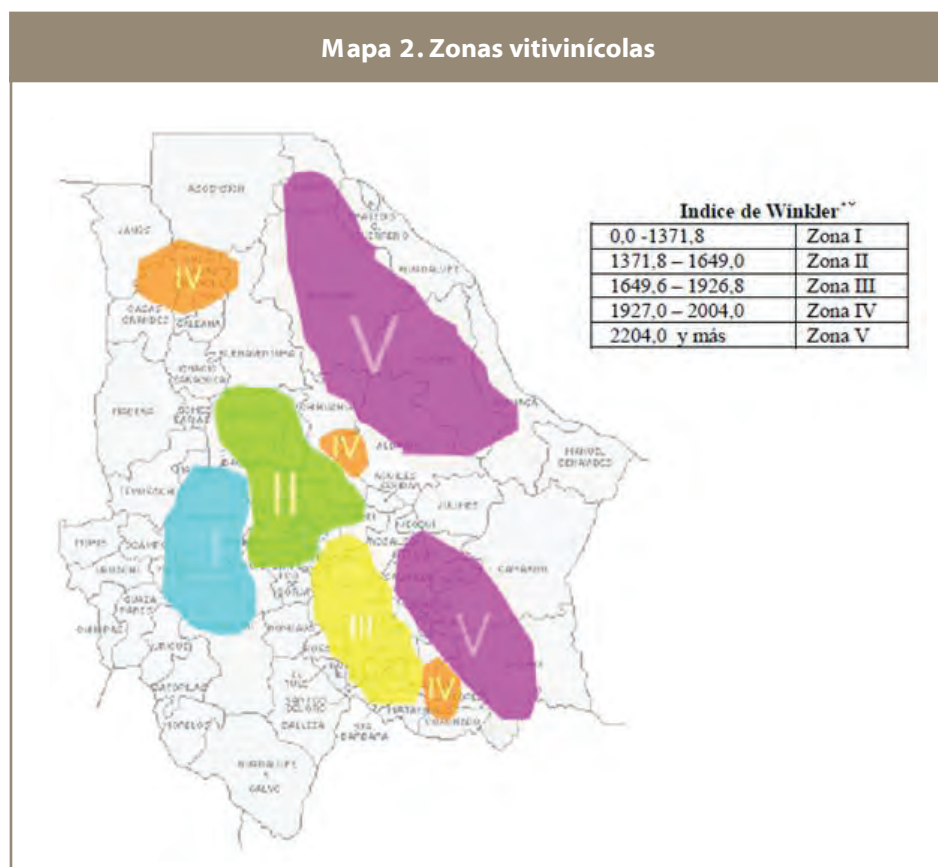
- Medir el efecto de las variables climáticas sobre la velocidad de desarrollo de la vid.
- Determinar la fecha aproximada de cosecha.

Dentro de los factores climáticos, la influencia de la temperatura en las características de los vinos es muy evidente. Es bien conocida la tendencia de producir vinos con alto grado alcohólico y baja acidez cuando las temperaturas son elevadas; mientras que las temperaturas bajas originan vinos con menor grado alcohólico y mayor acidez. El contenido de ácido málico es inferior con temperaturas altas.

El régimen térmico afecta además otras variables de calidad como el sabor y el aroma del vino, ambos relacionados con el proceso de madurez. Temperaturas muy altas ($T > 35\text{ °C}$) inhiben la formación de antocianinas afectando el color (Oreglia, 19787; Kliever, 19778). Las noches frescas favorecen el desarrollo del color de las bayas y el bouquet. Una oscilación térmica diaria de 10 °C parece ser la óptima (Müller, 19829), lo que ocurre y fue corroborado en Chihuahua.

La región a la que nos referimos está ubicada en la Región II, tal como se muestra en el mapa, resultado del estudio citado anteriormente.

Para el caso de las vides son aptas: la Zona II de Winkler (ver Figura 2), que incluye las localidades de Anahuac, Ascensión, Babicora, Balleza, Chihuahua, Colonia Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, La Capilla, La Tinaja, Namiquipa, y S. J. La Herradura; pueden cultivarse las cepas ya determinadas para Zona I, adicionándose otras como: Merlot, Sauvignon blanc, y Côt (Malbec). La altura media del área delimitada es de 1,843 msnm.



Aplicar los índices de Winkler como criterio de selección de zonas vitivinícolas fue parte de los resultados y recomendaciones del estudio “Zonificación de vid (*vitis vinifera* L.) en distintas localidades de Chihuahua, 2010”, realizado por la Fundación Chile. Lo que debe ser ratificado por la experiencia de las distintas parcelas experimentales con cultivos de distintas cepas de vid y combinaciones de portainjertos, que se han establecido desde 2009 y junio de 2010, más la de otras experiencias individuales con cultivo de vid vinífera que han hecho prominentes agricultores que desean mantener la cultura y tradición familiar de producir vino.

Este estudio fue un parteaguas para sustentar y justificar con datos y estadísticas históricas el establecimiento del cultivo, inversiones y rentabilidad de la vid en el estado. Hasta este momento todas las plantaciones que se han establecido en el estado son familiares (de ≤ 1 a 3 ha), y constituyen la base para que sea un efecto multiplicador con más productores de la región y el estado.

2. Metodología

Esta investigación es de orden cualitativo y específico, ya que, según los resultados de diversos estudios y evaluaciones de desempeño sobre redes de innovación y calidad, se ha demostrado que el hecho de considerar grandes cantidades de actores no garantiza un mayor impacto, pues resulta caro y desgastante, por lo que hay que distinguir los más influyentes en cada red, para un diseño de estrategias y focalización de esfuerzos, maximizando así los impactos.

El muestreo se llevó a cabo por medio no estadístico de tipo dirigido, siguiendo el juicio de características sobresalientes de los productores, gracias a las observaciones realizadas durante las reuniones del clúster y asambleas del Sistema Producto Vid. Entre las particularidades tomadas en cuenta para la selección del productor para caso de estudio están: ser identificados por los mismos productores de vid y, de acuerdo con sus antecedentes y la opinión de los entrevistados, como actores relevantes por su buen desempeño como conocedores de la región, y haber sido de los pioneros en la formación de redes de trabajo y líderes en innovación de actividades agropecuarias. Este muestreo se complementó con la técnica conocida como bola de nieve, ya que después de haber identificado los actores para este estudio se investigó acerca de sus relaciones con otros actores identificando así a los actores referidos.

Algunos de los datos recabados durante las entrevistas llevadas a cabo con cada uno de ellos fueron: nombre del entrevistado, tipo de actor, identificación de la empresa, persona física o institución a la que pertenece, fecha de la entrevista, localidad, municipio y región, así como el tiempo de radicar en dicha región, y finalmente la asignación de folio a cada una de las entrevistas siguiendo la nomenclatura que se detalla en el siguiente apartado, en el cual se puede observar un total de nueve entrevistas, en las que se abordaron a profundidad los temas, cubriendo en su totalidad cada punto de la red expuesta. Se dejó de lado a los productores principiantes o con otro tipo de resultados menos favorables para otra clase de estudio de orden técnico con el manejo científico requerido, donde se obtengan soluciones directas (como manejo de plagas o enfermedades, o bien uso del suelo, sistemas de riego o estrategias para comercialización) a cuestiones específicas, tomando en cuenta la complejidad que implica las extensiones territoriales del estado de Chihuahua con sus respectivas características climáticas, ambientales y comerciales.

Durante las entrevistas con los actores se identificaron los principales problemas percibidos, desde su particular punto de vista, lo que resultó interesante tomando en cuenta los diferentes roles que juegan dentro de la red cada uno de los entrevistados; también se cuestionaron las posibles soluciones para cada una de las problemáticas expuestas según los casos.

La entrevista con el actor principal fue un poco más profunda, ya que aparte de plantear los principales problemas, se tabularon el nivel de la influencia en la red y la capacidad de apoyo con ésta para cada uno de los actores referidos.

Al haber establecido contacto con el clúster de vinos, antes de empezar esta investigación se tuvo oportunidad de complementar la información sobre observaciones para detectar los actores que favorecen el efecto bola de nieve, ya sea por sus relaciones con otros actores de la red, así como la trascendencia de sus aportaciones para generar valor en la red y lograr la efectividad en el cumplimiento de objetivos.

El hecho de ser observadores y partícipes indirectos de la red en determinados momentos permitió identificar y entender ciertos mecanismos de forma más natural, al conocer las directrices y la cultura de dicha red. Se tuvo contacto con el conocimiento tácito de los productores que buscan el logro de objetivos a largo plazo, basados en estrategias que en la gran mayoría derivan de sus experiencias anteriores en otros cultivos o hasta tipo de negocio; uno de los principales objetivos fue rescatar la mayor parte posible de ese cúmulo de conocimientos tácitos de dichos productores, para convertirlo en conocimiento explícito o formal. Se llevaron a cabo 10 entrevistas a profundidad y se cumplió con los objetivos y la metodología del estudio.

3. Seguimiento de actividades del estudio

3.1. Contacto con productor referenciado

Una vez identificados los grandes actores y referidos de la red, se procedió a la aplicación de entrevistas a través de un instrumento estándar referente al mapeo de grandes actores (MGA) (anexo I y II), en el cual se incluyeron los datos de identificación del entrevistado, los principales problemas percibidos, los actores referidos con su debida personalización y los grados de influencia en la red con sus capacidades de bloqueos y de apoyo.

Después de dicho MGA, se dio inicio a las entrevistas con los grandes actores:

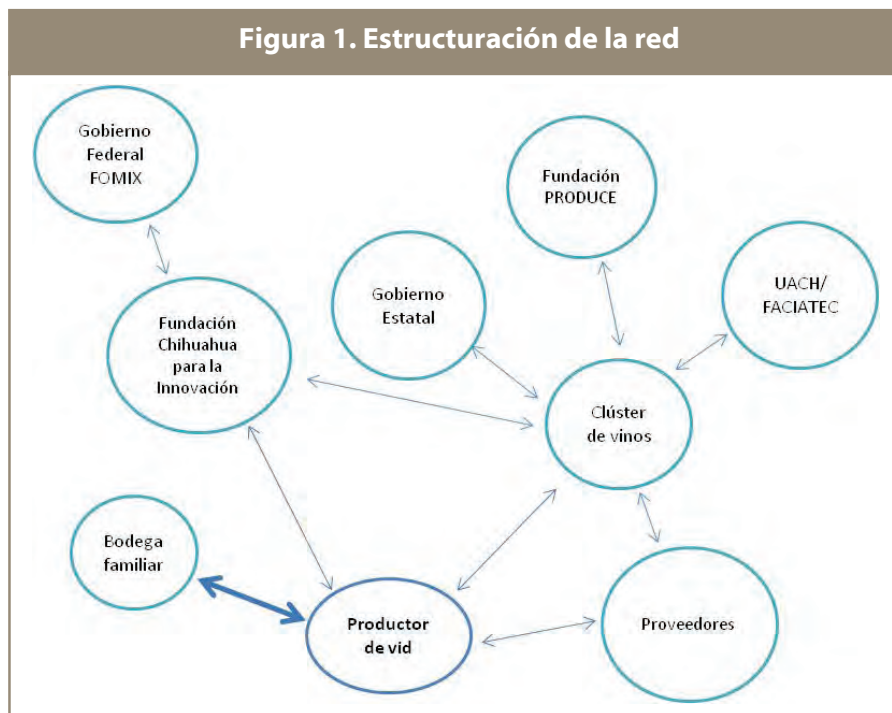
Grandes Actores

Clave	Tipo	Nombre
ER	Empresa Rural	Oscar Merino Alderete - Beatriz Lopez
Ere	Empresa Rural referida	Alonso Ramos
PI	Proveedor de insumos	Carlos Chávez
PS	Proveedor de servicios	Claudio Gonzalez
IE	Institución de enseñanza e investigación	Jaime Martínez Téllez - Mario Maldonado
IG	Institución Gubernamental	Diana Contreras - Hector Garcia
FM	Funciones Múltiples	Luis Einard

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Una vez obtenida esta información se procedió a estructurar la red para visualizar las referencias dadas de cada uno de ellos, tal como se muestra en la figura 3.

Figura 1. Estructuración de la red



Fuente: diseño propio con datos del estudio.

En esta estructura se observa marcada y con mayor énfasis la relación del productor con la bodega de vinos que inicia operaciones con la primer cosecha de uvas (130kg), apoyándose en la familia y en fase experimental del producto que se desea comercializar. La elaboración del vino la lleva a cabo principalmente el ama de casa, la cual tiene mayor afinidad con esta actividad, lo que la hace una pieza clave para la retroalimentación sobre la calidad de la uva cosechada; el lazo se fortalece, pues también la familia es quien auxilia en determinados momentos en las actividades agrícolas al estar sensibles a las repercusiones en la calidad del mosto.

Las relaciones con los proveedores también fueron compartidas con el clúster de vinos al obtener resultados positivos, siendo beneficiados otros productores de vid y otras bodegas. En algunos de los casos, de no haber contado con el contacto de proveedores por medio del clúster no hubieran sido posibles sus operaciones o bien habrían resultado impagables los trámites para recibir sus servicios.

Las visitas de campo a los viñedos se llevaron a cabo a finales del mes de septiembre, constatando las actividades planeadas que correspondían a las fechas según la calendarización de actividades prevista.

3.2. Entrevistas con actores referenciados

Para las entrevistas con los actores identificados —con el fin de documentar su forma de trabajo y logros en manera formal— se confirmaron los puntos de vista que tiene cada uno de ellos con respecto a la iniciativa de los productores, así como el hecho de la persistencia y gran compromiso que de forma distribuida cada uno de ellos aporta para que el desarrollo tanto de la red como de

las actividades económicas del estado se vean favorecidas a través de la oportunidad de aprovechar las condiciones agroclimáticas, y sobre todo de atribuciones beneficiosas que tiene la vid como una opción altamente rentable en una superficie agrícola pequeña.

Las entrevistas mas allá de ser registradas en los formatos diseñados para la captación de información para la red (ver anexos I y II), fueron de suma importancia para detectar el nivel de actividad que tiene en la red, así como los niveles de comunicación y de apoyo que hay entre los miembros.

Una de las contribuciones que hubo fue que los entrevistados ofrecieron documentos que ellos mismos han recopilado y que difícilmente son públicos, lo que habla de la confianza que se tiene y de que la información recabada es de alta importancia para el propósito de impulsar la actividad vitivinícola y el fomento de la agricultura familiar.

La capacidad de autorganización que tienen los productores ha llevado a detectar los grandes obstáculos y problemas que han enfrentado, al querer innovar y desarrollar una actividad relativamente nueva en el estado, es por eso que en la serie de entrevistas que se desarrollaron se hace un listado de los principales problemas que perciben, en varias etapas:

Previo

- Resistencia al cambio, también percibida por la falta de experiencias exitosas por parte de los productores reconocidos en el medio, de tal forma que sirva de ejemplo e impulse a otros agricultores; pero este problema se considera transitorio, ya que hay candidatos en vías de desarrollo y será cuestión de tiempo.
- Desconocimiento del potencial productivo y la calidad de los vinos que pueden producirse en el estado.
- La falta de credibilidad de las autoridades es enfrentada con sustento en un estudio basado en datos de potencialidad y factibilidad.

Durante

- Falta disposición para vivir con las condiciones naturales (como plagas, inclemencias del clima) que el cultivo conlleva, lo cual también cambiará al ser conocido el caso de éxito, lo cual es visto como un efecto natural y transitorio, pues están por hacerse evidentes los buenos resultados de los productores que han estado trabajando, con lo que se espera crezca el interés en la industria.
- Desconocimiento de tecnología para su correcta aplicación, para lo cual se deben desarrollar los productores y los técnicos polivalentes a la par.
- Falta evaluación de los parámetros productivos del cultivo en la región. Para obtener respuestas confiables en este punto es recomendable invertir en una producción basada en recomendaciones con mayores posibilidades de éxito de acuerdo al terreno y estipular los indicadores para medir dicha plantación.

- Hay una gran necesidad de compartir experiencias y resultados para formular una sólida línea base de los indicadores obtenidos, para lo cual la transferencia de tecnología generada por la Universidad es una excelente opción.
- Las familias y los empleados que tratan directamente con el cultivo no han sido capacitados en técnicas adecuadas, por lo que se requiere capacitación profesional en cursos referentes a esos temas, así como hacer conciencia de los roles que tiene cada actor dentro del proceso, y documentarlo de manera formal.
- Falta de técnicos locales o especialistas en el cultivo que asesoren a las familias, por lo que es necesario capacitar y formar capital humano en el área, con el apoyo de alguna institución relacionada con el gremio.
- Problemas de comunicación en las capacitaciones obtenidas, debido a la consideración de problemáticas de grandes industrias que aparentan mayor dificultad a la esperada, lo que provoca en ocasiones desánimo; uso de un lenguaje elevado, y por otra parte falta de conocimientos de un grupo tan heterogéneo como el que conforma el clúster de vinos. La homologación del lenguaje sería de gran ayuda, así como incentivar la gente a empezar poco a poco, despertando en ellos la disposición de aprender para resolver los problemas que se les vayan presentando.
- Falta de equipamiento para crecer al ritmo que va la producción de los viñedos, lo cual se puede resolver por medio de algún apoyo externo para equipamiento, o bien mediante socios dispuestos a invertir.
- Falta de infraestructura en laboratorios, climatología, sistemas de riego eficientes, manejo de suelos, entre otros aspectos. Es necesaria la inversión, ya sea incentivada por organismos gubernamentales o por sistemas de cooperación entre productores, tal como sucede en otros cultivos como el manzano.
- Disponibilidad de material vegetativo, ya que no se cuenta con una definición exacta del material a propagar, aunque se tienen los conocimientos y la infraestructura necesarios.
- Insumos difíciles de conseguir y con tiempos largos de entrega, por lo cual debe realizarse una buena programación de abastecimiento para las actividades programadas. El desarrollo de proveedores sería una buena opción para atender dicha problemática.

Con respecto a los productores de vid

- Problemas de comunicación, para lo cual hay que fortalecer la actitud de cooperación, partiendo de la necesidad de compartir experiencias y conocimiento para poder crecer homologando el “idioma” de los productores y los prestadores de servicios.
- Protagonismos de diferentes sectores que no permiten avanzar todos por el mismo camino, por lo que es necesario definir los objetivos y las estrategias a desarrollar para el logro de dichos objetivos.

3.3. Revisión de diagnósticos y estudios realizados previamente

En todos los casos cuando se pidió la cooperación de los productores se tuvieron excelentes resultados, lo que denota una vez más el gran entusiasmo que tienen para todo lo que sea en favor de la promoción, o propicie un efecto multiplicador del interés de la comunidad en general.

En muchas ocasiones ellos mismos proponían más reuniones para darnos a conocer más información para documentar el caso de estudio, así como visitas a los viñedos.

3.4. Coadyuvar en los diferentes foros de promoción y difusión de resultados de investigación

En el mes de junio la Facultad realizó el primer curso de “Cultura y apreciación del vino” impartido por el productor, investigador y empresario viticultor Dr. Alejandro Cabello Passini, al cual asistieron productores, maestros y alumnos de la Universidad, empresarios y funcionarios de gobierno, entre otros. La duración del curso fue de 10 horas, con una asistencia de 46 personas; los temas que se desarrollaron fueron:

- Historia del vino
- El papel de los sentidos en la cultura del vino
 - Vista
 - Degustación
 - Fisiología y cultivo de la vid
- Vinificación de rosados, blancos y tintos.
- Zonas vitivinícolas y variedades de uva

Con el fin de fomentar y contribuir a la cultura y promoción del vino, a iniciativa de la Universidad (FACIATEC) se inició un club de cata de vino, llamado “Entre amigos & vino”, el cual buscaba promocionar y generar un interés en el consumo y los beneficios que ofrece el vino, pero sobre todo sensibilizar al mercado, ya que en un futuro cercano los productores regionales podrán vender su producto en cadenas comerciales, y no sólo en ferias y exposiciones comerciales como lo han venido haciendo en su mayoría.

Las reuniones entre los miembros del club iniciaron el 4 de octubre del 2012 y se han realizado cada mes, en diferentes sedes: en lugares cerrados, espacios abiertos o bien en campo (viñedos). El número de integrantes que hasta la fecha se tiene es de alrededor de 35 miembros, aunque se pretende que cada vez el grupo crezca y permanezca y se vaya consolidando para que se desarrollen capacidades hasta cierto punto técnicas en los mismos productores y consumidores.

Por otra parte, se hicieron visitas al Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología (CITT) propiedad de la Universidad, el cual está abierto al público en general para mostrar los avances y las investigaciones que se realizan en el tema de la vid y de otros frutales.

Se realizó una presentación de resultados y avances de las investigaciones en materia de precosecha, postcosecha, y mercados, investigaciones que han desarrollado en FACIATEC maestros y estudiantes de licenciatura y de maestría. Con lo anterior se pretende fortalecer las relaciones tanto con los productores, como con otras instituciones de investigación y transferencia

de tecnología, lo que servirá para desarrollar un programa de extensionismo exclusivamente para este sector.

4. Actividades del grupo de productores

La iniciativa y la capacidad de autogestión de los mismos productores los ha llevado a organizarse, lo cual es una característica sumamente importante del grupo de productores; está el caso de la gira a Chile y Argentina que se organizó en 2009 con el fin de conocer las experiencias de esos países, donde las condiciones climatológicas (en ciertas regiones) son muy parecidas a las de Chihuahua.

El resultado de la gira fue la creación de un documento de compromisos que ellos mismos establecieron, denominado “Pacto de Santiago”, el cual fue una adaptación del modelo de operación de la Fundación Chile, Fundación Sonora y Fundación Jalisco a las condiciones institucionales del estado de Chihuahua. En el Pacto se establecieron compromisos entre los que destaca uno muy importante: la creación de la “Fundación Chihuahua para la Innovación, A. C.”, la cual es una figura jurídica albergada dentro de la Secretaría de Desarrollo Industrial de Gobierno del estado, y tuvo como objetivo fortalecer la competitividad y la capacidad de generación de riqueza de los sectores productivos en el campo chihuahuense, mediante la promoción y el desarrollo de innovaciones, transferencia y gestión tecnológica de alto impacto mediante la introducción de nuevas actividades generadoras de altos ingresos, negocios, alternativas y oportunidades para aprovechar el potencial que genera el campo chihuahuense.

Otra de las acciones fue la creación del consejo: “Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A. C.”, el cual está integrado por productores (empresarios), Desarrollo Industrial, Secretaría de Desarrollo Rural, Delegación estatal de la SAGARPA y fundación PRODUCE. Los productores presentaron al Consejo datos sustentados en proyectos de inversión (figura 4) elaborados por una consultoría de renombre a nivel nacional, así como estudios de potencial vocacional del clima y suelo, donde se explicó el potencial que tiene el desarrollo de la vitivinicultura; con esta presentación lograron obtener un apoyo económico que aun cuando es reducido representa una señal de interés, aunque los productores han tenido que seguir invirtiendo recursos propios para continuar con los viñedos establecidos.

Figura 2.

CULTIVOS TRADICIONALES							
	MAIZ	MAIZ	MANZANA	NOGAL		CHILE	DURAZNO
	TEMPOR./RIEGO						
TONS/ HA	1.5	10	18	2		30	15
PRECIO	2	2	6	40		2.5	8
INGRESO MILES PESOS	3	20	108	80		75	120
CULTIVOS NO TRADICIONALES							
	CEREZA	FRAMBUESA	UVA VINO	FRESA	TRUCHA	DURAZNO INDUSTRIA	ZANAHORIA INDUSTRIA
TONS/ HA	14	12	10	8	8	15	40
PRECIO	40	18	30	35	60	4	1.5
INGRESO MILES PESOS	560	216	240	280	480	60	60

Fuente: Alderete y socios, Consultoría industrial S. C., diciembre del 2010.

Una de las acciones que ellos califican como de las de mayor contribución a la fecha es un diagnóstico denominado “Zonificación de vid (*vitis vinifera* L.) en distintas localidades de Chihuahua”, el cual arrojó información agroclimática confiable de distintas localidades con el fin de elaborar propuestas de zonificación y poder pronosticar la evolución de los momentos fenológicos en distintas cepas de vid para vinificación, así como sus índices bioclimáticos afectados por la temperatura, lo que ha servido como referencia para la estimación del potencial de la vid en Chihuahua.

Para el siguiente año (2010) se realizó un segundo viaje a Argentina, donde también se fijaron compromisos, signados en el “Pacto de Buenos Aires”, en el cual plasmaron los siguientes compromisos:

- Constitución de la Fundación Chihuahua para la Innovación.
- Detonación del clúster de vino y creación de empresa vitivinícola “Pinesque” en Chihuahua.
- Elaboración de diagnóstico institucional para sumar actores y articulación de esfuerzos.
- Fondo de capital de riesgo para proyectos agroindustriales.
- Gestión de apoyos para la Fundación Chihuahua.
- Difusión de la iniciativa ante jóvenes empresarios (grupo norte 30).

A la fecha los logros que como grupo han tenido son los siguientes:

- Cinco operaciones experimentales iniciales.
- Plantación en el año 2010 de 14 viñedos (10 experimentales y 4 viñedos semicomerciales).
- Cuatro plantas productoras de vino (propiedad de familias).
- Proceso de *benchmarking* (Chile, Argentina, Ensenada, B.C y Napa Valley, California).
- Validación técnica de la Fundación Chile.
- Procesos de transferencia de tecnología (enología y viticultura).
- Organización clúster del vino.
- Convenio con la Universidad de California en Davis y la Universidad Autónoma de Chihuahua (FACIATEC), para la formación de capital humano.
- Desarrollo de investigación para adaptabilidad de uva blanca.
- Cincuenta hectáreas que plantaron en 2012 más de 30 familias.

Hasta ahora se ha observado que los productores ya cuentan con conocimientos y estructura cognitiva previa, por lo que no es raro encontrar a los propios actores en un rol protagónico, donde el productor reconoce su importancia al valorar sus conocimientos, al mismo tiempo que establece conexiones con personas que dominan algunas de las áreas hasta entonces desconocidas para él y deja ver el apoyo del gobierno como algo indispensable para el desarrollo del negocio visualizado.

Es en esta fase que el grupo de productores emprende una respuesta efectiva ante los principales problemas detectados: resistencia al cambio y falta de credibilidad por parte de los diferentes niveles de gobierno; primero se da a la tarea de contactar dentro de sus conocidos personajes exitosos y respetados para exponer las ventajas que él detectó con respecto a retomar el cultivo de

la vid y otros cultivos alternativos, tal como él observó en otras regiones del mundo con características similares a zonas del estado de Chihuahua.

Para este grupo de productores es de suma importancia la actividad en la que cada uno de los actores esté trabajando, y comunicar los avances que de ella deriven, ya que el paso siguiente es la evaluación de lo alcanzado, la retroalimentación y la persistencia para madurar y crecer.

Hasta esta fase la Universidad ha aportado en temas de investigación, pero a partir de esta etapa es cuando más debe enfocar sus esfuerzos en transferir y ofertar la tecnología generada, así como la formación de recursos humanos calificados y capaces de generar avances en la industria. De esta forma FACIATEC coadyuva en la participación y requiere tener en monitoreo de los viñedos, ocupándose de diferentes áreas a investigar tales como: la adaptabilidad de las variedades en diferentes condiciones de suelo, desarrollo de portainjertos, calidad en vinos de mesa e identificación de nichos de mercado.

Hasta ese momento todas las actividades y objetivos dentro de la red conservaban el mismo fin: obtener un producto rentable, a un bajo costo ecológico, con un alto grado de satisfacción en consumidores, favoreciendo la economía de diferentes regiones del Estado, y desarrollando proveedores desde capital intelectual hasta insumos y mano de obra, sin dejar de lado el turismo enológico, gastronomía, hotelería, imagen regional, calidad de vida, festivales, etcétera.

La agricultura familiar es altamente beneficiada, ya que el cultivo de de una a tres hectáreas es manejable para una familia de cinco miembros, para todas las etapas y cuidados que implica el manejo del viñedo, pero también se fortalece el sentido de pertenencia, orgullo y unión familiar.

5. Conclusiones y recomendaciones

Después de realizadas las entrevistas entre los actores más relevantes del grupo de productores, se concluyen los siguientes problemas en diferentes fases del proyecto, por orden de mención entre los entrevistados y con sus respectivas estrategias viables para ser enfrentados.

5.1. En la fase inicial y la búsqueda de recursos gubernamentales

- Resistencia al cambio de inversionistas y productores, como reacción natural a lo desconocido, principalmente, y a dejar la zona de confort que las condiciones humanas generan de manera natural. Algunas de las soluciones que los entrevistados plantean para hacer frente a dicho problema son la paciencia y la persistencia, pero logran su mayor efectividad cuando se conforma un grupo de pioneros y se deja de estar solo en la defensa de la idea comercial. También es vista como un efecto natural y transitorio, pues están por hacerse evidentes los buenos resultados de los productores que están trabajando, con lo que se espera crezca el interés en la industria y se sume más gente al proyecto.
- Falta de credibilidad de las autoridades en nuevos proyectos, pues en ocasiones los perciben como amenazas a la asignación establecida de recursos. En esta problemática los entrevistados coincidieron que sólo mediante un proyecto bien sustentado, basado en datos de factibilidad y de medición de su potencialidad, puede ser superado este problema y quizá hasta algunos funcionarios de manera personal se interesen en los nuevos proyectos.

- En la búsqueda de financiamiento en instituciones gubernamentales se detectaron luchas de poder al momento de aprobar proyectos de inversión, las cuales también fueron superadas por medio de los resultados de investigación y viajes de intercambio a los países productores, aumentando la visión del negocio y demostrando a su vez el alto nivel de compromiso y trabajo serio por parte de los productores.

5.2. En la fase de operaciones de campo

- Desconocimiento de tecnología para su correcta aplicación, para lo cual se requiere capacitar a los productores y a los técnicos polivalentes a la par.
- Proveedores de tecnología e inversionistas con mala comunicación, para lo que sería de gran ayuda tomar los resultados de los técnicos regionales capaces de demostrarlos a otros productores.
- Disponibilidad limitada de material vegetativo, ya que no se tiene una definición exacta del material a propagar, aunque sí se cuenta con los conocimientos y la infraestructura necesarios.
- Los trabajadores relacionados directamente con el cultivo no han sido capacitados en técnicas adecuadas, por lo que hay que incluirlos en cursos referentes a esos temas y tomar conciencia de los roles que tiene cada puesto dentro del proceso, documentándolo de manera formal. Al tratarse de gente con poca escolaridad, en la mayoría de los casos sería bastante recomendable que la capacitación fuera directamente en el campo: clara, sencilla y cien por ciento práctica, según las etapas del cultivo con sus debidos cuidados.

5.3. En la planeación de actividades productivas

- Desconocimiento del potencial productivo y la calidad de los vinos que pueden producirse en el estado, la cual se puede enfrentar por medio de la experimentación con metodología seria basada en literatura científica.
- Definición, por parte de cada productor, de los segmentos de mercado que desean atender, de acuerdo con las estrategias financieras que su negocio permita, para lo cual se recomienda apostarle a la producción de vinos jóvenes, debido a las extensiones limitadas del cultivo que existen y a la liquidez que permiten este tipo de vinos a las bodegas.
- Producción con base en la imitación externa. Falta plasmar una identidad propia en los productos, por medio de investigación aplicada a la adaptación de las variedades según la vocación del terreno.
- Falta una experiencia de éxito de algún productor reconocido en el medio, que sirva de ejemplo e impulse a otros agricultores, pero este problema se considera transitorio ya que hay candidatos en vías de desarrollo y será cuestión de tiempo.
- Poca disposición para vivir con los gajes que el cultivo conlleva, lo cual también cambiará al darse a conocer el caso de éxito.

- Falta evaluación de los factores del cultivo en la región. Para obtener respuestas confiables en este punto se sugiere invertir en una producción basada en recomendaciones con mayores posibilidades de éxito de acuerdo al terreno y estipular los indicadores a medir en dicha plantación.

5.4. En la elaboración del vino

- Insumos difíciles de conseguir y con tiempos largos de entrega, por lo cual debe realizarse una buena programación de abastecimiento para las actividades programadas. El desarrollo de una red de proveedores locales sería una buena opción para atender dicha problemática.
- Falta equipamiento para crecer en vinificación al ritmo que va la producción de los viñedos. Lo cual se puede resolver por medio de algún apoyo externo para equipamiento, o bien mediante socios dispuestos a invertir.

5.5. En las relaciones del grupo de productores

- Problemas de comunicación en la red, para lo cual hay que fortalecer la actitud de cooperación, partiendo de la necesidad de compartir experiencias y conocimiento para poder crecer homologando el idioma de inversionistas y prestadores de servicios.
- Hay una gran necesidad de socializar experiencias compartiendo indicadores limpiamente, para lo cual el Vid Máster (*software*) que desarrolló FACIATEC es una excelente opción, ya que sirve de guía para registro de tareas e indicadores, en el manejo del cultivo con los beneficios de un sistema abierto, como es el aspecto económico, la operación fácil y la compatibilidad.
- El extensionismo de las universidades resulta de pobre impacto y limita fuertemente el progreso de los agricultores y bodegueros, por lo que es necesario diseñar las investigaciones partiendo de los problemas que detecten los técnicos de campo.

En lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado, es de fundamental importancia que la información que sea proporcionada, tanto por parte del sistema producto vid, Universidad, fundación PRODUCE o cualquier otro actor relacionado con el tema, sea fundamentada en las investigaciones desarrolladas en la región, destacando el hecho de que se reconoce que la información actual reúne estos requisitos, pero es incipiente debido al poco tiempo en que resurgió la viticultura en el estado, por lo que el gobierno estatal está en espera de solicitudes para capacitación y transferencia de tecnología aplicable, ya sea por parte del Sistema Producto Vid o de grupos de productores organizados, ya que es un producto que presenta evidencias de ser competitivo, cuenta con mercado y con las condiciones naturales favorables, lo que lo convierte en calificable para un apoyo gubernamental.

Una de las prioridades al apoyar los proyectos productivos es generar fuentes de trabajo dignas que contribuyan al desarrollo de las regiones y al buen vivir de sus habitantes. El Sistema Producto Vid es una de las vías para divulgar y extender las innovaciones derivadas de las investigaciones o validaciones que se hayan realizado en campo; así como también los representantes de gobierno

del estado hacen referencia a que como todas las investigaciones: "De nada sirve la investigación si no se transfiere".

6.- Reflexiones que rompieron paradigmas

"¿Para que necesitas al gobierno?, si el conocimiento y los contactos los puedes desarrollar tú, como lo has hecho en otros casos. Es un apoyo importante pero no indispensable para la realización de un proyecto."

Ing. Manuel Alderete

"El mercado para mí es mundial; la competencia no es problema, los límites están en la mentalidad."

Ing. Diana Contreras

"Los investigadores de campo locales, en comparación con los extranjeros, tienen dentro de sus fortalezas el conocimiento del suelo, el clima, las plagas y sobre todo la capacidad de frecuencia para dar seguimiento al desarrollo de los cultivos. Por lo que invertir en ellos es altamente rentable."

Dr. Jaime Martínez Téllez

"Todavía hay mucho que hacer e innovar en viñedos; en Latinoamérica no está la historia escrita, pero es una suma de experiencias, por lo que cada quien tenemos que ir sumando experiencias hasta llegar al manejo local adecuado y compartir información limpiamente."

M. C. Claudio González

"Si lo hacen en otras partes del mundo es porque nosotros también lo podemos hacer; y sí, en la historia encontramos técnicas rudimentarias que se utilizaban para elaborar vino, ¿que no lo podremos hacer ahora con los avances tecnológicos a nuestro alcance?"

Ing. Bertha Alicia López

Anexo I



Cédula I. Mapeo de Grandes Actores



Desarrollo de redes de valor para fortalecimiento de agriculturas familiares de Vitis vinífera. Caso: Bachiniva, Chihuahua

1. Identificación del entrevistado

1.1 Nombre del entrevistado	1.2 Tipo de actor	1.3 Persona/Empresa/Institución		1.4 Fecha	
1.5 Red de valor	1.6 Localidad	1.7 Municipio	1.8 Región	1.9 Años en la región	1.10 Folio

2. Principales Problemas percibidos

2.1	2.3
2.2	2.4

3. Grado de coincidencia con el problema planteado

Alto/ Medio/ Bajo

4. Actores Referidos

Num	Folio	Nombre de referidos	Influencia en la red			Capacidad de apoyo		
			Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja
4.1								
4.2								
4.3								
4.4								
4.5								
4.6								
4.7								
4.8								
4.9								
4.1								

Anexo II



Cédula II. Mapeo de Actores Relevantes para validar Marco Lógico



Desarrollo de redes de valor para fortalecimiento de agriculturas familiares de Vitis vinífera. Caso: Bachiniva, Chihuahua

1. Identificación del entrevistado

1.1 Nombre del entrevistado	1.2 Tipo de actor	1.3 Persona/Empresa/Institución		1.4 Fecha	
1.5 Red de valor	1.6 Localidad	1.7 Municipio	1.8 Región	1.9 Años en la región	1.10 Folio

2. Principales Problemas percibidos

2.1	C-P-E	2.3
2.2	C-P-E	2.4

Señale si el problema se refiere como causa (C), Problema Principal (P) o efecto (E)

Anexo III



Realización de catas de vino en el club
"Entre amigos & vino"



Visitas de escuelas al CITT, para difusión de la producción de vid en el Estado.



Presentación de investigaciones y producción de vino FACIATEC al Gobernador del Estado.



Presentación de productores al consejo "Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua A.C."

Creación de empresa vitivinícola "Pinesque"



Realización de viaje de benchmarking a Valle de Guadalupe, B.C



Viñedos experimentales en la región oeste del Estado



Bibliografía

- Aguilar Ávila, J., M. Muñoz-Rodríguez, M. R. Rendón M. R, J. R. Altamirano Cárdenas (2007). "Selección de Actores a entrevistar para analizar la dinámica de innovación bajo el enfoque de redes", Serie: Materiales de formación para las agencias de Gestión de la innovación, Universidad Autónoma Chapingo- CIESTAAM/PIIAI.
- Caballero, C., A. Cárdenas, R. S. Alarcón. "El cultivo de la vid en la región de Delicias, Chihuahua", *Boletín de divulgación* no. 8, Dirección de la Defensa Agrícola, , 1959.
- Floriuk, F. E. "Integración y desarrollo de redes de valor", Foro Agro alimentario 2010, ciudad de México, Ponente de FIRA- Banxico, Subdirección de Análisis de la Industria.
- IICA (2011). Seguimiento a la estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios específicos, IICA, INCA, Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural- México, IICA, 2011.
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010, Chihuahua, México.
- Programa Sectorial 2010- 2016, Secretaría de Desarrollo Rural, Gobierno del Estado de Chihuahua.
- Rendón Medel, R., J. Aguilar Ávila, J. R. Altamirano Cárdenas, M. Muñoz-Rodríguez (2009). "Etapas del mapeo de redes territoriales de Innovación", Serie: Materiales de formación para las agencias de Gestión de la Innovación, Universidad Autónoma Chapingo.
- Sierra Goldberg, H. P. "Zonificación de vid (*Vitisvinifera L.*) en distintas localidades de Chihuahua, 2010", Fundación Chile.

Páginas electrónicas consultadas:

- <http://mexico.pueblosamerica.com/i/bachiniva>
- <http://www.bachiniva.gob.mx>
- <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras>
- <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx>

PESA-Guerrero Sin Hambre como base de una estrategia de atención territorial a zonas rurales en pobreza

Realización de catas de vino en el club "Entre amigos & vino"

María Angélica Quintero Peralta

2013



Introducción

La población rural del país que vive en condiciones de pobreza se ha incrementado en los últimos años según los indicadores presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo que muestra que es un problema aún no resuelto y que por el contrario se ha venido agravando, a pesar de las acciones institucionales y de las diferentes estrategias de vida implementadas por los habitantes de las comunidades rurales.

Lo anterior plantea la necesidad de valorar tales esfuerzos y a partir de las experiencias que han dejado a lo largo de décadas, contribuir, desde diferentes ámbitos, a construir alternativas que permitan definir e implementar acciones enfocadas a revertir los procesos que han conducido a que los niveles de pobreza se incrementen.

Así, la finalidad del presente estudio es retomar algunas experiencias institucionales y los aportes que indirectamente realizan las comunidades rurales en cuanto a mejorar sus condiciones de vida, para mediante su análisis elaborar lineamientos generales y específicos que puedan ser elementos clave para conformar una estrategia de atención a las zonas rurales más pobres.

De tal forma, un eje central del estudio es el diseño y la conceptualización del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria-Guerrero Sin Hambre, considerando los impactos alcanzados y la permanencia de los proyectos y la infraestructura implementados.

En el primer capítulo se presenta la tendencia que la pobreza de las zonas rurales ha mostrado a lo largo de varios años, con la finalidad de tener un panorama de su situación y de la necesidad de hacer más eficientes los esfuerzos institucionales que se han dirigido a mitigar la pobreza. En el segundo apartado se muestran las principales características conceptuales y operativas de los programas que mayor atención han puesto a esta problemática, es decir, el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria de ejecución nacional y el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria-Guerrero Sin Hambre. Posteriormente se desarrollan algunos puntos de vista sobre la importancia que tienen las Agencias de Desarrollo Rural tanto en estas estrategias como en aquellas que se visualicen a futuro, para concluir con un capítulo en el que se desglosan los lineamientos específicos para conformar una estrategia de atención territorial, puntual y programada a las zonas rurales con mayores índices de pobreza.

1. Pobreza en el medio rural

La pobreza rural en México es un problema central desde hace varias décadas y es la consecuencia de un conjunto de factores que van más allá del exclusivamente económico, donde la conjunción y las condiciones de los mismos determinan la posibilidad de sobrevivencia y bienestar de las personas; esto es, la pobreza es un problema multifactorial. Generalmente, la pobreza se asocia a la carencia de ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas personales y familiares, así como a la carencia de capacidades y oportunidades que permitan lograr el mismo fin.

La pobreza en la que vive la mayor parte de la población rural rebasa el ámbito económico, de oportunidades y de acceso a servicios básicos, ya que muchas de las comunidades a pesar de contar con algunos de éstos y tener acceso a ciertos empleos o diferentes formas de obtener

ingresos, la calidad de los servicios y las oportunidades presentes no son suficientes para considerar que esta población tiene una vida digna, lo cual se acentúa de forma contundente en las comunidades, que además de ser rurales tienen población eminentemente indígena. Estas condiciones sin duda se agravan debido a la dispersión geográfica y a la ubicación de las comunidades, ya que muchas de ellas están asentadas en zonas montañosas y de difícil acceso, lo que obstaculiza la posibilidad de construir infraestructura y suministrar servicios públicos de calidad, además de que se encuentran alejadas de centros poblacionales que cuentan con mayor disposición de servicios. De igual forma, un aspecto de gran importancia que acentúa la pobreza es que las condiciones agroclimatológicas, especialmente la calidad de los suelos y el temporal errático actual, limitan fuertemente la posibilidad de lograr alimentos suficientes y de calidad.

Resulta que no basta incrementar el ingreso y tener acceso a servicios básicos, sino que es fundamental generar condiciones que permitan impulsar y desarrollar proyectos de vida digna, especialmente para los jóvenes, que disminuyan los efectos de inseguridad sobre el futuro y de ignominia, así como de dependencia de las instituciones gubernamentales y las remesas, especialmente.

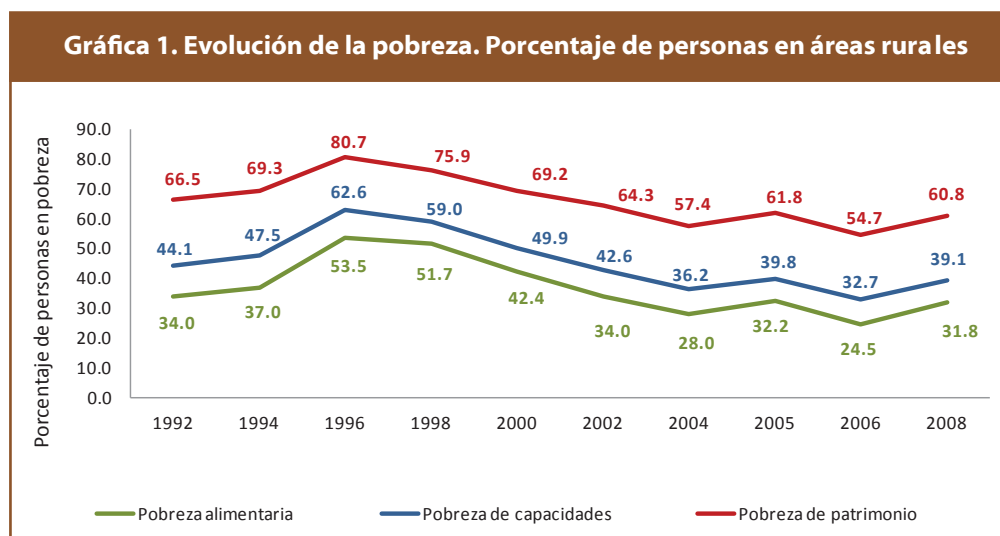
Precisar los índices de pobreza, así como su comportamiento, es decir, si realmente disminuye o se incrementa, considerando la calidad de los servicios y de oportunidades, es una tarea sumamente complicada; sin embargo, se han hecho esfuerzos importantes para determinarla, lo que permite tener una visión de las condiciones de pobreza en el medio rural.

1.1. Indicadores de la pobreza rural

Entre 2001 y 2002 la Secretaría de Desarrollo Social realizó la primera medición oficial de la pobreza utilizando el ingreso como única variable, a partir de lo cual se definen tres líneas: pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio,⁴³ lo que genera una serie nacional que va de 1992 a 2010. Partiendo de esa clasificación, se denota que entre 1992 y 1996 la pobreza se incrementó, entre otras causas por la crisis económica del país en 1994; a partir de 1998 y hasta 2004 hay una disminución constante en los tres tipos de pobreza, mostrando altibajos hasta 2006, para finalmente revelar un incremento en 2008 (Gráfica 1). Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el incremento en los precios de los alimentos tuvo un impacto muy grande en la pobreza registrada en ese año.⁴⁴

⁴³ "Análisis y medición de la pobreza. Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010". Consultado en www.coneval.gob.mx

⁴⁴ El estudio La Pobreza Rural en México, realizado por el Banco Mundial, muestra una tendencia para el periodo 1992-2004 muy similar a la que presentó el CONEVAL.



Fuente: CONEVAL con base en las ENIGH de distintos años.

Bajo esta tipificación, las personas o familias que no tienen la posibilidad de cubrir ni siquiera la canasta básica alimentaria son consideradas en pobreza extrema. Sin restar importancia al impacto que tiene la pobreza de capacidades y de patrimonio, la alimentaria es la más alarmante por razones naturales y de derechos humanos; así, al comparar 1992 con 2008 se observa que en México aproximadamente tres de cada diez pobladores de las zonas rurales están en pobreza alimentaria, es decir, no se ha logrado subsanar esa situación a lo largo de dieciséis años.

Para la medición de la pobreza en 2010 el CONEVAL precisa la pobreza multidimensional en la que se incorporan tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial, bajo una nueva metodología ⁴⁵.

Comparando 2008 con 2010 la pobreza en las zonas rurales se incrementó, ya que la proporción de personas en esta situación pasó de 62.4% a 64.9%. A pesar de que disminuye la dimensión de aquellas que se encuentran en pobreza extrema en 2.3%, la que registra pobreza moderada se incrementó al pasar de 36.2% a 40.9%. Considerando los mismos años, la población indígena mostró incrementos en los índices de pobreza extrema y moderada, de tal forma que para 2010 el 79.3% de los indígenas del país tenían algún nivel de pobreza.

En las zonas rurales las carencias sociales disminuyeron de 2008 a 2010, lo cual significa que una mayor proporción de la población accedió a servicios básicos. Sin embargo, la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y de bienestar se incrementó; esto es, la pobreza aumentó en mayor medida por la disminución en los ingresos.

A lo largo de los años, las familias rurales pobres han encontrado diferentes estrategias de vida que les permiten enfrentar las carencias sociales y los bajos ingresos que se derivan de sus actividades económicas, las cuales son principalmente agropecuarias de pequeña escala. La base de tales estrategias está en la diversificación de actividades y de fuentes de ingreso de todos los miembros

⁴⁵ Surge de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social (2009) y es elaborada por el CONEVAL con una colaboración de expertos nacionales e internacionales, el Congreso, el Ejecutivo y las entidades. CONEVAL, 2012.

de la familia, incluso de los menores de edad, lo que ha llevado a que la economía básica en las zonas rurales en pobreza sea la economía familiar; en este contexto, la agricultura de autoconsumo juega un papel fundamental en la subsistencia familiar.

1.2. Esfuerzos institucionales para mitigar la pobreza

Ante un problema tan grave como es la pobreza rural en México, los diferentes gobiernos que han transitado a lo largo de décadas han realizado algunos esfuerzos para mitigarla mediante diversos programas operados a través de las instituciones que inciden en las zonas rurales, procurando abarcar diferentes ámbitos de las actividades productivas y de la vida social de las comunidades. Recientemente, entre los programas cuyo principal fin es la reducción de la pobreza destacan el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) como parte de los proyectos estratégicos de la SAGARPA, así como los programas sociales de la SEDESOL. En este año 2013 se implementará la Cruzada Nacional Contra el Hambre, como eje de las acciones dirigidas a mitigar la pobreza alimentaria.

Los programas que apoyan la protección social, según los conceptualiza el CONEVAL (2009), han contribuido a disminuir el número de personas en pobreza, ya que sin las transferencias que éstos realizan en 2008 habrían existido 2.2 millones adicionales de personas en pobreza en las comunidades rurales.⁴⁶ Estas transferencias líquidas subsanan temporalmente algunas necesidades familiares, sin embargo no modifican de fondo las condiciones de la pobreza.

Sin minimizar la importancia de los programas gubernamentales, resulta de suma importancia valorar el esfuerzo que realizan los pobres para subsanar esta condición, ya que las diferentes estrategias que emplean para su sobrevivencia han contribuido de manera fundamental a que los índices de pobreza no sean mayores.

1.3. ¿Por qué los esfuerzos institucionales no han logrado disminuir la pobreza en las zonas rurales?

Para efectos de este estudio, resulta relevante analizar las razones por las cuales, a pesar de la ejecución de diversos programas y de los miles de millones de pesos que se han invertido a través de ellos, sigue incrementándose el número de personas en pobreza.

La situación que atraviesa gran parte de la población rural en México —productores de autoconsumo o de pequeña escala— es el reflejo de la tendencia de las políticas públicas dirigidas al sector primario, y su efecto no sólo es la reducción en la productividad y rentabilidad de las actividades que se desarrollan en el sector, sino también el incremento de la pobreza.

En el estudio “La Pobreza Rural en México” (Banco Mundial, 2005) se precisa que “el gasto federal en el desarrollo rural es alto y es una auténtica muestra de la importancia que tradicionalmente los gobiernos mexicanos han dado a las zonas rurales. Por ende, el tema se centra en la eficiencia y la eficacia de la puesta en marcha de los programas más que en la falta de recursos por sí misma”.

⁴⁶ En esta categoría se encuentran Oportunidades, Procampo, Seguro Popular, Piso firme, Empleo Temporal y Adultos Mayores.

La limitada eficiencia de los programas, al igual que la pobreza, es un problema multifactorial, sin embargo, puede observarse desde dos perspectivas principales: la primera, la intervención institucional, y la segunda, la concepción de los programas gubernamentales.

Considerando la primera, esto es, la intervención institucional, destaca que:

- ⊕ La acción de las instituciones que convergen en el sector primario generalmente se realiza sin visión de conjunto e integral que aborde globalmente los requerimientos de las diferentes zonas rurales, esto es, cada una cumple con su mandato de forma individualizada, sin dirección aglutinadora y con escasa o nula colaboración entre sí.
- ⊕ Para ejecutar sus programas y cumplir sus funciones, varias instituciones establecen su propio punto de partida o diagnóstico, desde el cual los diseñan y establecen los parámetros de operación, a pesar de que varias converjan en funciones y zonas.
- ⊕ El diseño institucional podría suponer que cada una debería atender cierto ámbito del sector, sin embargo, varias tienen como finalidad abordar ámbitos similares, productivos o sociales, de tal manera que se detecta, en algunos casos, duplicidad en las acciones concretas que desarrollan diferentes instituciones.
- ⊕ Los presupuestos y la ejecución de los programas y acciones invariablemente se sujetan a ciclos anuales, lo que obstaculiza la realización de acciones continuas, como lo exige la realidad del campo mexicano, e impide la posibilidad de planear a mediano y largo plazos.
- ⊕ Cada institución cuenta con su propia normatividad, que está diseñada de tal manera que imposibilita la intervención oportuna y la asignación de recursos periódicos y suficientes, necesarios para el impulso y el sostenimiento de las actividades productivas.
- ⊕ Los importantes montos que algunas instituciones destinan a combatir la pobreza mediante la transferencia directa de dinero los destinan las familias al consumo, y en ningún momento resultan ser una inversión para fomentar el desarrollo económico o la generación de empleos.
- ⊕ Un aspecto que afecta la continuidad de los programas y la planeación a largo plazo es que el quehacer institucional se rige por ciclos electorales, esto es, con el cambio de un sexenio prácticamente se desechan o modifican sustancialmente las acciones emprendidas por el gobierno antecesor, sin importar los resultados en materia de desarrollo, mejoras o disminución de la pobreza. Este panorama no sólo se observa a nivel nacional, sino también en las instituciones y los programas estatales.
- ⊕ Finalmente, entre los principales aspectos que reducen la eficiencia y la eficacia de la intervención institucional se puede mencionar la carencia de un enfoque multisectorial, lo que permitiría impulsar actividades que superen, específicamente, el ámbito agropecuario y planear a largo plazo.

En lo que se refiere a la concepción de los programas, se puede mencionar:

- ⊕ Los programas también están concebidos bajo una perspectiva anualizada, con lo que se asienta en las zonas rurales la imposibilidad de realizar acciones continuas, no sólo de forma multianual, sino a lo largo de tan sólo un año, lo cual da como resultado que los productores

rurales se queden en una especie de abandono al no existir seguimiento de las actividades una vez que el ejercicio del presupuesto y las metas establecidas se han cumplido.

- ⊕ Para aquellos programas que operan bajo reglas de operación, éstas se convierten, en muchos casos, en un obstáculo para que los productores puedan cumplir con los requisitos y tiempos establecidos en las mismas, especialmente para aquellos que están en condiciones de pobreza extrema.
- ⊕ La mayor parte de los programas se enfocan a beneficiar a personas, grupos de trabajo y recientemente, a figuras jurídicas, lo que refleja la carencia de un enfoque territorial, atomizando los esfuerzos y disminuyendo la posibilidad de que con la conjunción de los recursos que se destinan por esas vías pudieran ejecutarse acciones de mayor impacto.
- ⊕ Algunos programas no consideran la realidad, posibilidades y necesidades que enfrentan los productores del medio rural, especialmente los más pobres, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo. Tal es el caso de la exigencia de la constitución de figuras jurídicas como requisito para recibir algunos beneficios.
- ⊕ Habitualmente el diseño de los programas se realiza de forma centralizada, lo que limita la posibilidad de adecuarlos a las diferentes realidades locales, las cuales son altamente diversificadas a lo largo del territorio nacional.
- ⊕ Más allá de los programas que se enfocan a zonas marginadas o población en pobreza, como el PESA, el resto, que podrían dirigirse al fomento productivo, son diseñados bajo un enfoque generalizado sin considerar los diferentes niveles socioeconómicos y productivos ni las condiciones específicas de cada entidad, región o grupo étnico.
- ⊕ En general, existe un importante desapego entre los programas que se operan en el sector rural y los productores, ya que ellos optan por escoger entre la oferta institucional aunque en diversas ocasiones lo recibido no corresponda con sus intereses, actividades productivas o con la inquietud de impulsar alguna actividad.
- ⊕ Los servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación, necesarios para impulsar el desarrollo local, cada vez están más acotados y con menos posibilidades de apoyar eficientemente a los productores.

La importancia de optimizar los esfuerzos institucionales y de mejorar la eficiencia de los programas radica en que son la forma en que las familias rurales pobres pueden mejorar su nivel de activos, de capacidades y de posibilidades de vincularse económica y socialmente a otros ámbitos, y por ende, mejorar sus condiciones de vida.

Estrategias PESA y PESA-Guerrero Sin Hambre

Como se mencionó anteriormente, el PESA es uno de los esfuerzos institucionales que se enfocan específicamente a mejorar las condiciones de las familias pobres en las zonas rurales; el cual está operando en México desde el año 2002 y ha mostrado un incremento significativo en cobertura y

recursos a partir de 2010, de tal forma que en 2013 operará en 20 entidades mediante la ejecución de 3,000 millones de pesos (PEF, 2013).⁴⁷

1.4. Lineamientos y estrategia operativa del PESA ejecución nacional

1.4.1. Objetivo y misión

Las reglas de operación del ejercicio 2013 de la SAGARPA establecen que el objetivo general del PESA “es contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso”. Este proyecto, diseñado por la FAO en 1994, tiene como Misión: Fomentar el bienestar y el bien común de los individuos y sus comunidades rurales.

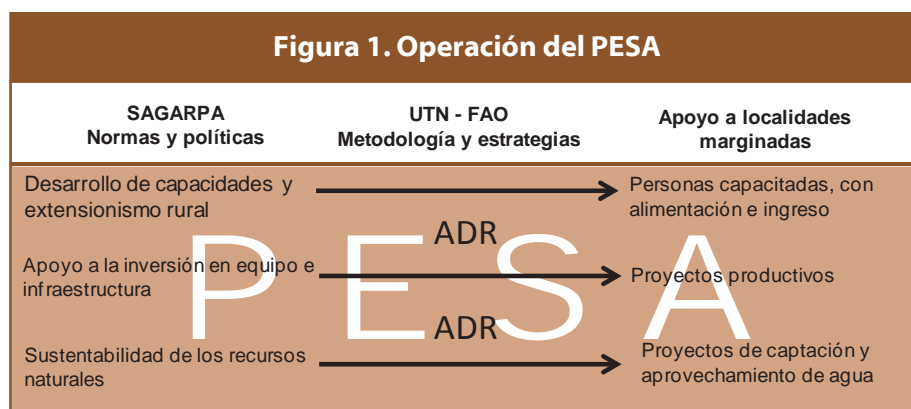
El PESA considera en sus lineamientos generales aspectos que sin duda pueden contribuir a mitigar la pobreza en las comunidades donde se ejecuta, destacando la importancia que otorga al desarrollo de capacidades, al incremento de la producción y productividad agropecuaria y a la inclusión activa de los beneficiarios.

1.4.2. Estrategia operativa del PESA

El PESA se incluye en las reglas de operación de la SAGARPA a partir del 2011, y tanto en ese año como en 2012 los conceptos de apoyo a la inversión en infraestructura se otorgaban en tres etapas: Promocional, Producción de Alimentos y Generación de ingresos; en 2013 éstas se sustituyen por el concepto de Proyectos productivos en etapa de producción de alimentos y Generación de ingresos, en tanto que los otros conceptos y la mecánica operativa permanecen.

La ejecución del PESA se realiza bajo la metodología que para tal efecto diseñó la FAO, la cual es asumida por SAGARPA como un conjunto de conocimientos, técnicas y procesos, que permiten promover y contribuir al desarrollo integral de familias y grupos de las zonas marginadas del país mediante la ejecución de tres programas: Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural y Sustentabilidad de los Recursos Naturales (Figura 1).

⁴⁷ “Los programas ligados a la seguridad alimentaria son pocos y de recursos limitados. Al respecto sólo se identificaron el Programa Emergente de Maíz y Frijol (PROMAF) y el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)”, CEPAL, Evaluación de impacto del PESA-GSH.



Fuente: SAGARPA, 2011. Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.

La operación del PESA se basa en lograr la participación efectiva de los tres actores principales: el Grupo Operativo PESA estatal (GOP); las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) y las comunidades rurales. En la conceptualización y estrategia operativa un componente de reciente incorporación es el de microfinanzas (Figura 2).



Fuente: SAGARPA, 2011. Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria.

La función del GOP es institucionalizar el PESA mediante la generación de proyectos de interés interinstitucional; lograr su vinculación con los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural, con organizaciones locales y regionales y con el Consejo Estatal; integrar a las ADR a los Consejos; fondear los proyectos, así como lograr alianzas estratégicas. Las ADR se encargan de promover, identificar, gestionar, poner en marcha y dar seguimiento a los proyectos planeados con las comunidades, así como fortalecer el desarrollo de capacidades en la población, formar promotores comunitarios y líderes técnicos, y fomentar la organización rural.

1.5. Lineamientos y estrategia operativa de PESA-Guerrero Sin Hambre

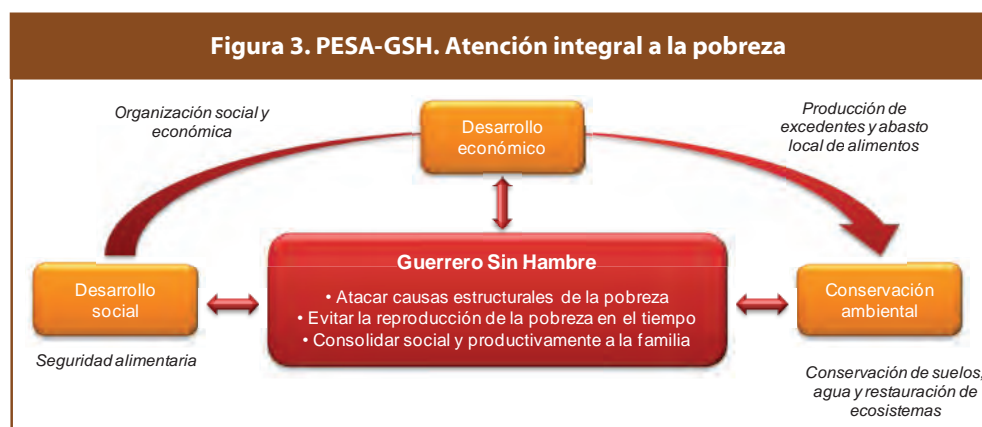
1.5.1. Antecedentes

El PESA-GSH surge como una estrategia pública entre la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero (SEDER) y la Delegación Estatal de la SAGARPA en el año 2007. Inicialmente se conceptualiza como el Programa de Atención a Productores de Menores Ingresos, que opera en 2006, en tanto, el PESA inicia en la región Montaña en 2005 sin lograr los resultados esperados,

situación que derivó en un acuerdo de mezcla de los recursos de inversión estatal y los asignados al PESA, con lo que fue posible fusionar ambos programas, dando origen al PESA-PAPMI, el cual se transformaría en Guerrero Sin Hambre (A. Ríos, *et al.*, 2009). Este acuerdo no sólo consideraba la ejecución de los recursos, sino que éstos se asignarían bajo la conducción de la SEDER aplicando los lineamientos metodológicos del PAPMI, comenzando por uno central que marcó una diferencia relevante para los años venideros: el PAPMI trabajó a escala familiar, en tanto el PESA con proyectos comunitarios. Así, inicia la fase piloto (2006) que atendió a 530 beneficiarios de 17 municipios; en 2007 opera PESA-PAPMI; y a partir del 2008 se ejecuta PESA-GSH incrementando sustancialmente su universo de atención, para llegar a 31 mil beneficiarios en 2010.⁴⁸

1.5.2. Conceptualización, objetivos, componentes y operación del PESA-GSH

La propuesta GSH considera “los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria, restauración y conservación ambiental, microfinanzas y economía familiar campesina como elementos que forman parte importante del diagnóstico de las causas de la pobreza”. Así, se diseñó una estrategia integral para apoyar a los productores campesinos más pobres con el fin de que avancen hacia la superación de su situación estructural de pobreza extrema (A. Ríos, *et al.*, 2009). El fundamento de GSH es propiciar inicialmente el restablecimiento de la situación alimentaria de las familias, mejorando los sistemas de milpa y traspatio, de los cuales dependen en gran medida para la obtención de alimentos, así como lo referente al saneamiento del hogar, y se planteó fortalecer la capacidad productiva familiar para generar pequeñas cantidades de bienes que se puedan destinar al mercado e incrementar sus ingresos. De tal manera, la estrategia se orientó a la atención de productores a nivel de su unidad familiar de producción.

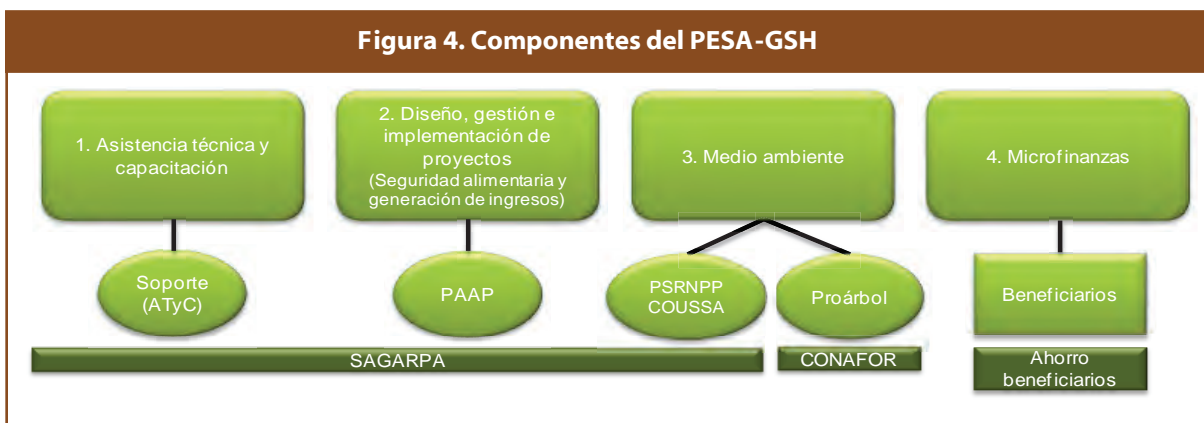


Fuente: A. Ríos, *et al.*, 2009. Guerrero Sin Hambre y Caminos rurales para la Sierra de Guerrero.

El objetivo general del PESA-GSH fue “apoyar a las familias de menores ingresos que habitan en el medio rural para superar sus condiciones de inseguridad alimentaria, pobreza y marginación, mediante el incremento y uso eficiente de sus recursos, capacidades y activos, de manera que puedan insertarse en un proceso de desarrollo sostenido y sustentable” (A. Ríos, *et al.*, 2009). En tanto, los objetivos particulares se determinaron como: 1) Atender la situación alimentaria de los campesinos más pobres a través de mejorar sus sistemas productivos de milpa, traspatio y hogar saludable; 2) Fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las unidades

⁴⁸ El PESA en Guerrero dejó de operar bajo el modelo de Guerrero Sin Hambre a partir del año 2011 e inició a operar bajo los lineamientos establecidos para el PESA nacional.

familiares; 3) Establecer un sistema de microfinanzas rurales de carácter permanente, competitivo y eficiente; 4) Consolidar esquemas de acopio y comercialización de excedentes de alimentos; y 5) Restauración y conservación de suelos, agua y biodiversidad. Estos objetivos son la base del diseño del programa, por lo que se establecieron acciones en torno a cuatro componentes (Figura 4).



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2011. Evaluación del PESA-GSH con base en información de la SEDER.

Apoyo a la asistencia técnica y capacitación de las UPF⁴⁹

Uno de los elementos centrales del PESA-GSH es que el eje de atención era la Unidad de Producción Familiar (UPF); de tal forma, a cada una de éstas se le asignaba un monto que se destinaba exclusivamente a este componente, lo que permitía ofrecer estos servicios de forma continua a lo largo de todo el proceso; se ejecutaban a través de las ADR, las que a su vez contrataban a Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y Técnicos Comunitarios (TC); los primeros eran profesionistas con alguna especialidad acorde al medio rural y los segundos eran jóvenes pertenecientes a las comunidades.

Apoyo en activos fijos para proyectos productivos, de hogar saludable y milpa

Los subsidios para este rubro estaban predeterminados para cada UPF durante tres años, durante los cuales el monto disminuía anualmente;⁵⁰ se destinaban exclusivamente a la adquisición de activos fijos para el mejoramiento y la modernización de las actividades para el saneamiento del hogar y la producción de alimentos en el traspatio y la milpa, de tal manera que contribuyeran a la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. Estos apoyos se operaban bajo la normatividad de la SAGARPA.

Apoyo para restauración y conservación de suelos, agua y biodiversidad

En este componente participaban todas las familias beneficiarias del PESA-GSH; durante los dos primeros años se realizaron obras de conservación de suelo mediante Proárbol, por lo cual las familias recibían un estímulo económico, que compensaba la mano de obra; posteriormente el componente se operó con COUSSA. Las acciones que se realizaron no difirieron de un programa a otro y eran el resultado del diagnóstico familiar y comunitario que se realizaba.

⁴⁹ La información referente a los cuatro componentes tienen como base lo establecido por A. Ríos, *et al.*, 2009.

⁵⁰ El primer año el subsidio era de \$9,000 por UPF; el segundo de \$4,500 y el tercero de \$3,000.

Microfinanzas

Este componente es el que más transformaciones enfrentó debido a la complejidad del mismo. Inicialmente se subsidió la apertura de cuentas de ahorro cuyos recursos estaban condicionados al uso de servicios financieros, lo que distorsionaba el mercado financiero y la percepción de los beneficiarios que lo veían como un subsidio a fondo perdido. Finalmente, se estableció un monto de ahorro para las familias beneficiarias, con carácter obligatorio, como una medida de corresponsabilidad, el cual era captado por instituciones financieras rurales o microfinancieras que operan líneas de crédito de la banca de desarrollo. Este esquema permitió que las familias tuvieran acceso a servicios financieros en sus comunidades.

Por otra parte, la estructura institucional estaba conformada por la SAGARPA y la SEDER, la primera encargada de la normatividad y la segunda de la coordinación operativa. La operación estuvo alineada a la metodología establecida por la FAO, en la cual la primera etapa consistía en la definición del universo de atención; posteriormente se seleccionaba a las ADR, y en la ejecución en campo se precisaba el padrón de beneficiarios y se identificaban las potencialidades de las comunidades. Posteriormente iniciaba el proceso de gestión para así iniciar la puesta en marcha de los proyectos.

1.6. PESA y PESA-GSH

1.6.1. Identificación de elementos centrales

A manera de resumen, en la Figura 5 se presentan algunos elementos que diferencian al PESA-GSH del PESA de ejecución nacional, y son los que para el Estado de Guerrero marcaron una diferencia significativa en los resultados que se alcanzaron con su ejecución.⁵¹

⁵¹ Al respecto, se pueden consultar la Evaluación de impactos y de consistencia y resultados, realizada por la CEPAL, así como la llevada a cabo por el Colegio de México.

Figura 5. PESA-GSH y PESA nacional



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Un elemento importante es el diseño de la estrategia GSH, ya que éste se realizó a partir de las concepciones teóricas de quienes lo diseñaron, considerando que contribuiría a mitigar las condiciones de pobreza de la población rural y adecuándolo a las circunstancias estatales, lo que principalmente marcó su diferencia. Esta situación se convierte en uno de los elementos más rescatables de GSH, al considerar que la insuficiente correspondencia entre los programas y las realidades estatales o regionales ha condicionado los logros alcanzados.

Esta estrategia se convirtió en un espacio institucional concreto de coordinación que logró integrar diferentes dependencias y programas en torno a sus componentes. En primera instancia el uso del padrón de Oportunidades propició la interacción con este programa de la SEDESOL, pero especialmente generó una articulación al interior de las familias entre los recursos de ese programa y los de GSH para apoyar la lógica económica y alimentaria de las familias (A. Ríos, *et al.*, 2009). También se logró una importante coordinación con SAGARPA, FIRA, Financiera Rural, instituciones financieras locales y regionales, CONAZA, CONAFOR y naturalmente con la FAO.

Se crearon dos figuras que resultaron determinantes para la operación, la primera fue la de Enlaces Regionales, que eran una extensión directa de la SEDER hacia los puntos de ejecución, logrando descentralizar un sinnúmero de acciones, lo que significó para las ADR hacer más eficientes sus responsabilidades para con las comunidades y la institución. La segunda figura son los TC, que marcaron una diferencia significativa en términos de la puesta en marcha de los proyectos y en el seguimiento ofrecido a las familias, repercutiendo directamente en los resultados alcanzados, tanto a nivel familiar como comunitario.

La participación de las ADR también resultó de gran importancia, cuya estrategia de intervención surge de la metodología elaborada por la FAO y compartida con el PESA nacional. La selección de las ADR para la ejecución del PESA-GSH estuvo basada en un proceso meticuloso, transparente y fue determinante la conformación y experiencia de las mismas en el ámbito rural, lo que en cierta medida garantizó su desempeño y permanencia hasta la conclusión de la estrategia, aspecto que fortaleció el trabajo comunitario de todos los equipos.

El esquema de selección de las ADR y el trabajo conjunto y coordinado con la SEDER generó un ambiente de colaboración sustentado en el trabajo y la confianza, lo que no sólo se reflejó en las acciones generadas en las comunidades, sino que les dio la oportunidad de realizar actividades relevantes más allá de lo establecido en los lineamientos del PESA-GSH; ello permitió generar procesos sociales contundentes en un importante número de comunidades, tales como el fortalecimiento de los lazos comunitarios —internos y externos— renovación de la confianza hacia las instituciones gubernamentales y la recuperación de la capacidad productiva para familias que dependían totalmente de programas asistencialistas y de las remesas.

La elaboración de diagnósticos familiares, comunitarios y microrregionales con metodologías participativas, derivadas de las propuestas por FAO, permitió que la identificación de necesidades y recursos con los que contaban las comunidades derivaran en proyectos de interés para las familias, lo que fue un buen principio para lograr resultados positivos. Otro elemento que fortalecía al anterior es que existían recursos asignados a cada UPF para proyectos productivos, lo que garantizaba su implementación, al igual que para la asistencia técnica y capacitación, asegurando el proceso de puesta en marcha y los servicios referentes a desarrollo de capacidades y seguimiento a lo largo de por lo menos un año, con la certeza de que este esquema

permanecería a lo largo de los tres años en los que operaría la estrategia. Esta condición apuntalaba la permanencia de los PSP y TC en las comunidades.⁵²

El componente de microfinanzas logró resultados después de varias adecuaciones, impulsando el concepto de ahorro y una sana utilización del microfinanciamiento. A partir de la experiencia inicial y de los tropiezos que se tuvieron, algunas ADR migraron a la constitución de sus propias microfinancieras con la finalidad de abrir un mercado de servicios financieros rurales. Este elemento se ha convertido en un eje central en la continuidad y crecimiento de muchos proyectos, lo que contribuye a romper la dependencia de los programas institucionales.

La realización de diversas actividades de forma relativamente simultánea, como los proyectos productivos, la construcción de infraestructura para el hogar, capacitación, asistencia técnica y acciones encaminadas al cuidado del ambiente, abrieron una perspectiva en las familias que se relaciona con una visión más integral del sostenimiento de sus UPF.

Sin duda el PESA-GSH tiene áreas de oportunidad para mejorar su esquema y adecuarlo a diferentes regiones o entidades; de tal manera, sobresalen dos: la primera se relaciona con el tiempo de ejecución, esto es, la intervención por tres años resulta insuficiente para revertir los efectos de la pobreza. La segunda es que si bien se logró una coordinación institucional importante, resulta necesaria la interacción con otros sectores, orientada a buscar soluciones integrales y a generar proyectos comunitarios y microrregionales.

2. Agencias de desarrollo rural

Los servicios de asistencia técnica y capacitación son parte de las políticas públicas dirigidas al sector desde hace décadas, no obstante su eficiencia y eficacia tampoco han sido suficientes para apuntalar el desarrollo de los productores pobres, por lo que deben retomarse y fortalecer esquemas que han demostrado generar resultados importantes en esta materia.

2.1. Importancia y características de las ADR

El desempeño de las ADR resulta de suma importancia ya que son las ejecutoras directas en las comunidades. Esto es, aunque se tuviera una concepción, diseño, mecánica operativa y recursos suficientes para contribuir a transformar las condiciones de pobreza, si no se ejecutan adecuadamente en campo, con responsabilidad y profesionalismo, seguramente no se lograrán resultados exitosos y la eficacia de los recursos invertidos disminuirá considerablemente.

La terrible insuficiencia de capacidades en las personas más pobres condiciona todos los ámbitos de su vida, sin embargo, enfocándose al productivo, se denota una fuerte limitante para mejorar los resultados de sus actividades, cuya baja productividad genera pocos ingresos que generalmente son destinados a cubrir necesidades básicas familiares, impidiendo la posibilidad de invertir en los sistemas de producción y mucho menos en asistencia técnica y capacitación. Esto plantea la necesidad de ofrecer estos servicios de forma eficiente, lo que ratifica la importancia de la conformación e intervención de las ADR.

La tendencia de los programas oficiales es dar mayor importancia al otorgamiento de bienes de capital que al desarrollo y fortalecimiento de capacidades; esta situación, especialmente en la

⁵² Los TC recibían un incentivo económico para el desempeño de sus funciones.

población pobre, se refleja en que las inversiones en bienes de capital tenga una viabilidad restringida al no estar acompañadas de servicios técnicos eficaces y de calidad. Generalmente los programas públicos ofrecen los servicios referidos, por medio de PSP, técnicos, operadores o promotores de forma individualizada, lo que impide que sean acordes a los requerimientos de un proyecto o de los bienes otorgados, ya que únicamente podrán abordar aspectos relativos a su perfil. Bajo el esquema de ADR es posible subsanar esa condición, ya que así es posible reunir a personas de diferentes perfiles y ofrecer servicios integrales.

Otra ventaja de operar bajo el esquema de ADR en contraposición al esquema individualizado es que se contribuye a reducir los costos de operación y transacción de las dependencias, y las acciones de administración y supervisión institucional pueden ser más eficientes. Asimismo, se genera un mercado de servicios técnicos que inducen la demanda y subsidian la oferta a través del pago de la operación de las ADR y nómina de los PSP (A. Ríos, *et al*, 2009).

Para la FAO la intervención de las ADR se justifica al considerar que “El problema de marginación es muy complejo para resolverlo con profesionistas aislados. Se requiere del esfuerzo de un equipo de profesionales que actúen de manera coordinada y ataquen varios aspectos tales como educativos, culturales y económicos” (www.pesamexico.org).

Una ADR, como figura legalmente constituida, debe estar conformada por un equipo interdisciplinario de profesionistas con perfiles acordes al medio rural, con experiencia previa en trabajo comunitario o con grupos y con capacidad de adaptación a las demandas específicas de las zonas o territorios donde se desempeñe. Es indispensable sostener en el equipo técnico un nivel de capacidades adecuado a los retos que se enfrentarán, asimismo, debe haber sentido de responsabilidad, compromiso y respeto hacia las condiciones socioculturales y económicas en las que se desenvolverá. La conjunción de estas características permitirá establecer relaciones de confianza con las comunidades, lo que permite apuntalar su desarrollo.

Las ADR deben dejar de vincularse únicamente a la ejecución de un programa, ya que una vez que logran cierta consolidación interna se convierten en un organismo capaz de promover y lograr el desarrollo comunitario o territorial, lo que resulta del fortalecimiento de los lazos con las comunidades y con diferentes actores que inciden en el medio donde interviene.

2.2. Papel de las ADR en el PESA-GSH

El proceso de selección de las ADR para la ejecución del PESA-GSH fue un factor decisivo en los logros alcanzados,⁵³ ya que en gran medida ello garantizó su desempeño y permanencia en las regiones y generó confianza en las comunidades, lo que sin duda ha contribuido al desarrollo personal y comunitario, que ha rebasado el ámbito de esa estrategia. La capacitación, asistencia técnica, seguimiento y asesoría brindada a través de las ADR favoreció decididamente el sostenimiento y crecimiento, en múltiples casos, de los proyectos implementados; además, al tener las familias las herramientas necesarias para su operación se ha evitado que los proyectos decaigan por falta de conocimientos o atención oportuna.

“Un aspecto importante en la operación de la estrategia GSH ha sido sin duda el esquema de asistencia técnica y capacitación a través de las Agencias de Desarrollo Rural, ya que ha

⁵³ Tales resultados pueden ser valorados en la evaluación realizada por la CEPAL a la estrategia GSH.

demostrado ser una interesante alternativa para obtener mejores y más efectivos servicios profesionales con un enfoque integral y territorial, especialmente para los productores más desfavorecidos que requieren un apoyo permanente y consistente en este rubro” (A. Ríos, *et Al*, 2009).

3. Lineamientos para la atención a zonas rurales pobres con enfoque territorial

3.1. Retos y alcances

Los principales retos que enfrenta cualquier estrategia enfocada a revertir los efectos que han llevado a miles de familias de las zonas rurales a estar en condiciones de pobreza, son:

- ⊕ Realizar acciones y canalizar recursos desde una visión integral y territorial.
- ⊕ Diferenciar las políticas públicas dirigidas a la atención de zonas en pobreza, con base en las características socioeconómicas, productivas y culturales de sus habitantes, incluso al interior de las mismas, ya que entre los pobres también hay desigualdad.
- ⊕ Coordinar los programas que ejecuten los tres órdenes de gobierno orientados a este fin, para llevarlos a cabo bajo una misma directriz.
- ⊕ Rebasar el efecto resolutorio y temporal que generan las transferencias de dinero líquido a las familias.
- ⊕ Generar alternativas económicas incluyentes que permitan a la población lograr ingresos suficientes y sostenibles, especialmente para las personas sin tierra y los jóvenes.
- ⊕ Escalar de las acciones institucionales enfocadas a nivel familiar de traspatio, parcela y de autoconsumo, a la proyección de desarrollo con enfoque territorial.
- ⊕ Crear mecanismos que permitan reducir los efectos que la dispersión geográfica de las comunidades provoca en términos de mercado, tanto para abasto como para venta, y en la disposición de servicios básicos, principalmente salud y educación.
- ⊕ Procurar mecanismos alternativos de educación focalizada para compensar la imposibilidad de hacer llegar sistemas educativos más allá del nivel medio y reducir los altos índices de analfabetismo, especialmente en las mujeres indígenas.
- ⊕ Establecer condiciones que permitan a las familias lograr viviendas meritorias y correspondientes a su cultura.
- ⊕ Encaminar el cambio de actitud de las personas pobres, para pasar de una mentalidad de subsistencia y dependencia, a una de ser actores de su propio desarrollo.
- ⊕ Revertir el proceso de envejecimiento y feminización de la población productiva.
- ⊕ Establecer condiciones para la recuperación y conservación de los recursos naturales.

Por tanto, los alcances mínimos que debería tener una estrategia de esa naturaleza son:

- ⊕ Definición de regiones con la finalidad de establecer periodos de atención paulatinos, a partir de la zonificación oficial de la pobreza.
- ⊕ Definición de criterios de atención en cada una de las regiones establecidas, con el fin de corresponder a las potencialidades presentes y a optimizar los recursos.
- ⊕ Coordinación institucional e intersectorial que permita la confluencia de acciones y recursos, contemplando potencialidades y necesidades de cada comunidad y/o región.
- ⊕ Fomento, establecimiento y desarrollo de actividades económico-productivas que rebasen el ámbito agropecuario, relacionadas a los sectores secundario y terciario.
- ⊕ Establecimiento y desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, pesqueros y forestales, considerando escalas económicas mayores.
- ⊕ Fortalecimiento de mercados internos en las comunidades, a través de la diversificación de actividades económicas.
- ⊕ Establecimiento de sistemas de capacitación y educación puntual enfocados a las actividades económicas existentes o potenciales, considerando la inclusión de sistemas de alfabetización para adultos.
- ⊕ Consolidación de actividades en función de escalas de producción, esto es, primero a nivel familiar y de UPF, como base para transitar a proyectos de mayor envergadura.
- ⊕ Inclusión de los jóvenes en las actividades económicas para romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- ⊕ Instauración de mecanismos de microfinanciamiento para proyectos productivos de diferentes escalas (familiares, comunitarios o microrregionales).
- ⊕ Colaboración intercomunitaria, que en sí misma definiría una microrregión, para la realización de acciones, especialmente microfinancieras y productivas.

3.2. Ejes de Guerrero Sin Hambre que sustentan una estrategia territorial

Los ejes de GSH que permiten sustentar el diseño de una estrategia y que pueden contribuir a enfrentar los retos y lograr los alcances mencionados, son:

- ⊕ Diseño de la estrategia a partir de las condiciones de las familias pobres de Guerrero.
- ⊕ Inclusión de diferentes dependencias y programas para su implementación y ejecución a través de ADR.
- ⊕ Estructura institucional administrativa y operativa acorde al diseño de la estrategia.
- ⊕ Metodología específica para la definición del universo de atención.
- ⊕ Planificación familiar como punto de partida para llegar a la planificación comunitaria.
- ⊕ Concepción de la UPF y la milpa, como ejes centrales de atención.

- ⊕ Inversión en infraestructura familiar, inicialmente, y después en acciones comunitarias.
- ⊕ Inversión en potenciar y desarrollar las capacidades de las personas.
- ⊕ Impulso a desarrollar la cultura del ahorro en las familias.
- ⊕ Establecimiento de mecanismos de microfinanciamiento para impulsar y desarrollar proyectos productivos.

3.3. Lineamientos de una estrategia con enfoque territorial para zonas rurales en pobreza

Lineamientos generales

La atención a zonas marginadas debe estar enmarcada, necesariamente, en un enfoque territorial del desarrollo y en una preselección de zonas de atención prioritaria, con la finalidad de que los recursos y esfuerzos se optimicen y se vayan cubriendo regiones paulatinamente, de tal manera que sea posible ir liberando del apoyo institucional a comunidades que hayan alcanzado una dinámica propia de desarrollo, lo cual supone una planeación a largo plazo y la confluencia de acciones intersectoriales; considerando lo anterior, la propuesta es de alcance nacional, pero parte de un enfoque territorial.

Las acciones de cobertura regional pueden irse realizando de forma simultánea, con base en la selección mencionada, la cual debe corresponder con regiones que en la actualidad concentran a la población en pobreza extrema. Se considera iniciar con *algunas* regiones debido a que la disposición de recursos económicos y humanos no permitiría cubrir a todo el territorio nacional, dada la cantidad de comunidades que desafortunadamente están en esta situación.

Para lograr este punto de arranque se considera necesario tener una institución rectora federal y una estatal, en donde una de sus principales acciones mandatadas sea la atención a zonas en pobreza. Debido a la naturaleza del problema, dichas instancias deben estar relacionadas con las actividades agropecuarias, por lo que naturalmente son la SAGARPA y las Secretarías de Desarrollo Rural o Agropecuario de cada entidad.

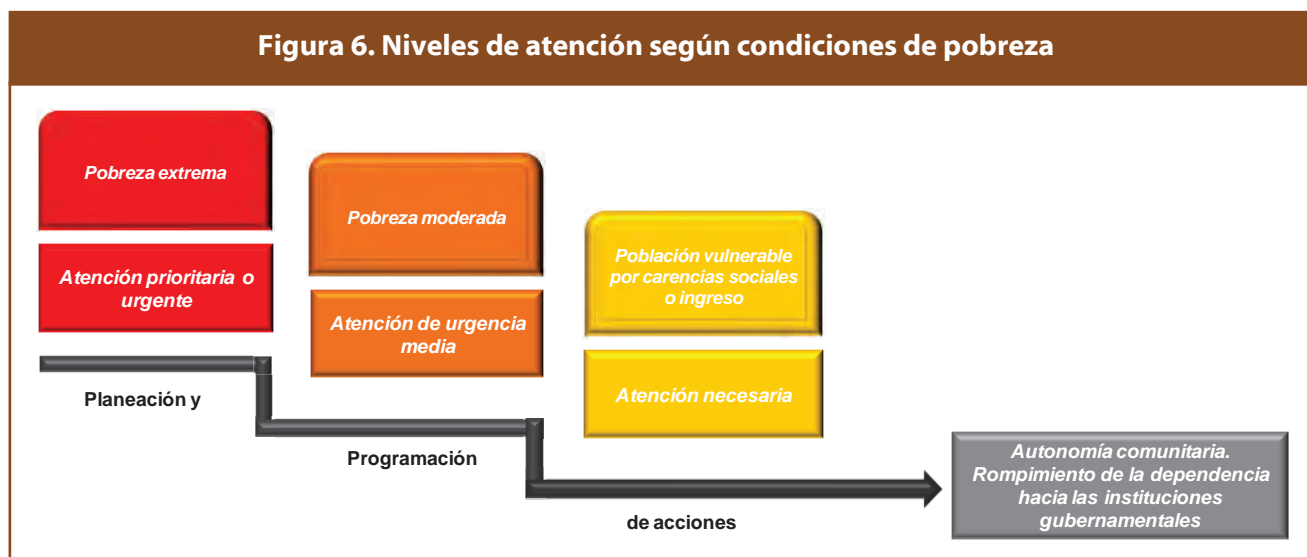
Esta condición ya existe, la diferencia propuesta radica en que las funciones específicas para este fin no sean exclusivamente sectoriales y anualizadas, sino que su principal labor sea definir una planeación a mediano y largo plazos y de concurrencia sectorial. En este sentido, se contempla puntualizar los requerimientos de una estrategia de intervención paulatina, estableciendo tiempos, instituciones involucradas y formas de intervención, a partir de lo derivado de la preselección de las zonas marginadas y de una programación de cobertura. Si bien se considera que a nivel federal la institución rectora sea la SAGARPA como instancia definitoria de los lineamientos y de la coordinación de sectores, resulta indispensable que la estrategia se desarrolle de forma descentralizada, ya que esto permitirá dar flexibilidad a los ejecutores estatales para que los programas y/o proyectos que confluyan en las zonas pobres puedan adecuarse a las condiciones socioeconómicas, productivas y culturales de las comunidades; esto toma relevancia especialmente en las zonas indígenas.

Descentralizar funciones posibilitaría la definición de acciones con base en una diferenciación de territorios que contemple las potencialidades de los mismos, sus alcances reales y en función de

ello puntualizar las actividades y acciones que podrían derivar en logros de impacto. Esto ayudaría a romper el esquema de atención generalizada, ya que aun dentro del universo de la población pobre hay diferencias importantes entre un territorio y otro. Una responsabilidad fundamental de las instancias rectoras estatales será buscar la integración y la participación de diferentes actores sociales y privados que puedan contribuir a la planeación y ejecución de las acciones que se definan para cada territorio. En el mismo sentido, es importante la creación de consejos comunitarios, municipales y regionales, con el fin de promover la participación activa de los distintos actores de un territorio.

Planteamientos específicos

La definición de territorios y la programación de acciones se plantea a partir de los tres indicadores de incidencia definidos por el CONEVAL para la medición de la pobreza desde 2008. Esto es, los territorios prioritarios o de atención urgente son los de pobreza extrema; los de urgencia media, los de pobreza moderada y los de atención necesaria, aquellos que cuentan con población vulnerable por carencias sociales o ingreso (Figura 6).

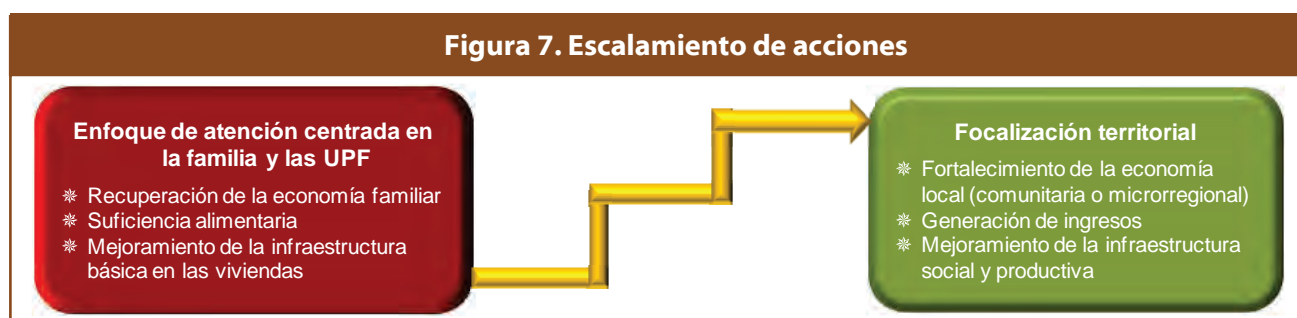


Fuente: Elaboración propia, 2012.

Parte del planteamiento de escalar paulatinamente en la atención a estas zonas sugiere trabajar primero en lograr la suficiencia alimentaria de las familias, lo cual significa la disponibilidad de alimentos en cantidad, calidad y diversidad suficiente para lograr niveles de nutrición adecuados, especialmente para la población infantil. Esto requiere adecuar algunos de los esquemas ya existentes para llevar a cabo acciones que fortalezcan a las UPF en términos de la producción de traspatio, la cual es una fuente importante de alimentos vegetales y de origen animal. En este mismo sentido, se requiere mejorar la productividad de las parcelas de donde se obtiene maíz y frijol para autoconsumo, mediante sistemas de producción acordes a las condiciones agroclimatológicas y de los recursos naturales.

Una vez alcanzada la condición anterior, las personas tienen mayores posibilidades de reorientar sus acciones, lo cual no implica que se plantee cumplir estrictamente esta fase para dirigirse hacia otros niveles de producción, sin embargo, resulta conveniente y se incrementa su factibilidad si se considera una diferenciación y consolidación por escalas de producción.

Un siguiente paso en el tránsito propuesto es impulsar y dar seguimiento hasta un nivel operativo que garantice sostenibilidad a proyectos agropecuarios, pesqueros y forestales en una escala productiva superior a la familiar; éstos deben concebirse en función de la capacidad productiva de los territorios y no en función de disponibilidad de programas institucionales que no están destinados a las zonas de mayor pobreza en el país; asimismo habrá que considerar el entorno comercial y de infraestructura disponible, o las posibilidades de construirla, para el desarrollo de los mismos (Figura 7).



Fuente: Elaboración propia, 2012.

De forma simultánea, es posible emprender el desarrollo de actividades económico-productivas que rebasen el ámbito agropecuario, considerando las condiciones y el entorno socioeconómico en una escala mayor de territorialidad. Tales actividades pueden relacionarse con los sectores secundario y terciario y encaminarse a micronegocios, fundamentales en las economías locales, y en algunos casos aprovechar las costumbres locales.⁵⁴ Ello pretende que se instauren opciones viables de generación de ingresos de forma sostenible, que deberán estar acordes tanto a la cultura y los saberes de las personas, como a las posibilidades reales de mercado.

Parte del desarrollo de las comunidades y del éxito de los proyectos, principalmente los agropecuarios, pesqueros y forestales, es la condición de los recursos naturales y de las actividades que se realicen para su recuperación, conservación y sostenibilidad; así, es necesario que se diseñen y ejecuten acciones que contribuyan en este sentido y que vayan fomentando en las personas una actitud de respeto y convivencia sana con los recursos naturales, de los cuales dependen en gran medida.

Las tres líneas definidas —producción de traspatio y parcelaria, proyectos de escala productiva mayor, agropecuarios y/o de otra actividad— contribuyen a la apertura y el fortalecimiento de mercados internos, ya que el primer círculo posible de venta de algunos excedentes o productos es el mercado local; sin embargo, también se abre la posibilidad de estar en condiciones de incursionar en mercados mayores. Como mercado interno no sólo se considera el correspondiente a una comunidad, sino a los que es posible dinamizar entre grupos de comunidades que tienen cierta cercanía geográfica y social.

Paralelamente a las actividades productivas es posible implementar acciones dirigidas al bienestar, esto es, infraestructura básica en las viviendas,⁵⁵ ya que para ello no se requieren grandes montos

⁵⁴ Los micronegocios son una de las estrategias que aportan recursos significativos a los ingresos familiares, y en un número importante de zonas rurales se observan actividades como la carpintería, elaboración de muebles a base de materiales locales (madera y palma), herrería, textiles y cerámica, entre otros.

⁵⁵ Como la destinada al almacenamiento de agua, disposición de un sanitario, estufas ahorradoras de leña, bio-filtros para aguas grises y silos para almacenamiento de granos, entre otras.

de inversión y es factible construirla a partir de la mano de obra familiar. Este tipo de beneficios genera confianza y entusiasmo entre la población y se pueden implementar tecnologías ecológicas que favorezcan la conservación del ambiente.

Por otra parte, una forma que se denota posible para mitigar los efectos de la carencia o deficiencia en los servicios públicos, en muchas ocasiones derivada de la dispersión geográfica de las comunidades, es que a través de la concurrencia sectorial se construya un mínimo de infraestructura y se generen al interior de las comunidades grupos de personas capacitadas que puedan dar un uso adecuado a la misma y ofrezcan servicios básicos.

La educación formal es un tema de difícil solución; sin embargo, existen posibilidades que pueden suplir las deficiencias que se derivan de su condición actual y que pueden ser de gran utilidad. El modelo que se plantea es ofrecer servicios de capacitación, responsable, de calidad y continua, hasta el momento en que se tengan resultados palpables de que los conocimientos han sido realmente transferidos y son aplicados; esta capacitación deberá estar en función de las actividades productivas familiares y de aquellas de enfoque económico que se estén impulsando, asimismo debe abarcar temas más allá de los estrictamente técnicos. Una vez que se logra la condición de que se reconoce la utilización y aplicación de los conocimientos, es posible pasar a la etapa de asistencia técnica y asesoría puntual. La capacitación integral debe considerar aspectos de bienestar social y enfocarse a todos los miembros de las familias, no sólo a los que están inmersos en las actividades productivas. Los temas esenciales para cada comunidad o territorio deberán ser definidos por sus propios habitantes.

Un aspecto esencial dentro del esquema de capacitación es el relativo a desarrollo humano, es decir, resulta indispensable ir transformando la mentalidad de las personas en pobreza, ya que además de los deficientes niveles de instrucción que denotan y de aspectos culturales, los programas asistencialistas han reforzado su visión de dependencia hacia las instituciones, menguando su determinación de intervenir directamente en su desarrollo.

La capacitación se plantea como un proceso continuo y específico, esto es, se debe dar respuesta a los requerimientos que se enfrenten en cada territorio y debe ser ininterrumpida en tanto se alcanzan los fines establecidos; asimismo, es un proceso transversal a todas aquellas acciones que se generen. Dentro del aspecto educativo también debe considerarse lo referente a alfabetización de adultos, ya que esto limita cualquier posibilidad de desarrollo.

Por lo general las viviendas rurales las construyen los propios habitantes con materiales de la región, y en algunos casos, con materiales para construcción, lo que genera habitabilidad poco óptima; asimismo, el tamaño y la disposición de los espacios provoca mezclar los usos de los mismos y genera hacinamiento. Así, es conveniente resolver esta situación en la medida en que las familias se vayan fortaleciendo económicamente, generando esquemas de construcción con la concurrencia de recursos, donde uno de los aportantes sean las propias familias.

Una situación que limita significativamente las posibilidades de desarrollo de las comunidades es la relativa a los caminos que las unen a centros poblacionales mayores, ya que la mayoría son de terracería y están en condiciones poco propicias para un tránsito adecuado, lo cual se agrava en las temporadas de lluvia. Este es otro factor no fácil de resolver sin la intervención de instituciones gubernamentales, debido a la especialización que se requiere y a los montos de inversión que suponen; por tanto, se considera que es factible resolver este problema únicamente con la participación de las dependencias del sector correspondiente.

Los diferentes niveles de atención y la diversidad de acciones que se proponen implican la confluencia de acciones y/o recursos intersectoriales para que sean posibles, pero también se requiere la participación directa y activa de las comunidades, en ambos casos, con una actitud decidida de colaboración y corresponsabilidad. Los tiempos de atención requeridos para cada comunidad o territorio, así como la forma en que deberán empatarse las diferentes acciones, dependerán de la condición de cada uno y de la planeación que realicen las instancias encargadas de su ejecución, conforme a lo establecido por la instancia rectora. Ninguno de los planteamientos propuestos puede lograrse si no es a través de una planeación de mediano y largo plazos (Figura 8).



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Lograr continuidad en los procesos que se han descrito y que pretenden contribuir al logro de impactos significativos requiere la presencia y permanencia en los territorios de personas especializadas en diferentes ámbitos, lo cual sólo puede lograrse mediante la intervención institucional ante la imposibilidad económica de las comunidades de solventarla.

Para ello, puede retomarse la concepción de las ADR y transformarla en la intervención de Agencias de Desarrollo Territorial, que rebase el ámbito de responder únicamente a la implementación de un programa y que sus acciones sean también de carácter integral, en correspondencia a lo planteado para la intervención interinstitucional. Este planteamiento considera mayores exigencias respecto a la conformación, experiencia y selección de las agencias y es fundamental establecer, a través de la instancia rectora estatal, un mecanismo de certificación

que valide su desempeño y a la vez permita la continuidad de aquellas que demuestren eficacia y eficiencia en su intervención en el territorio en el que colabore.

4. Reflexiones finales

La intervención institucional en el campo mexicano con la finalidad de mitigar la pobreza no ha logrado los resultados previstos, en tanto los índices de pobreza siguen incrementándose; sin embargo, algunas estrategias, como las analizadas, han generado resultados positivos y contundentes al respecto, además de múltiples experiencias factibles de retomarse para reconstruirla y colaborar a que la población rural rebase tal condición.

Las diferentes estrategias de vida que implementan los pobladores rurales demuestran la factibilidad de generar alternativas que van más allá del ámbito agropecuario, ya que muestran cierta disposición o capacidad para desarrollarlas, sin embargo, se requiere apuntalarlas.

Retomar los planteamientos realizados implica un rompimiento de las inercias que han enmarcado la función institucional e implica también un cambio de actitud en las personas, que se refleje en la disposición de contribuir en el marco de una planeación concurrente a largo plazo, donde el mérito ganado por todos y cada uno de los participantes será haber colaborado a disminuir la pobreza en las zonas rurales.

De lograrse la participación articulada y coordinada de las instancias de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil, se estaría ante un proceso de redefinición de los procesos de planeación, concurrencia, creación y ejecución de estrategias desde una perspectiva territorial.

Reactivar la dinámica productiva y comercial de las comunidades, más allá del ámbito agropecuario, así como mejorar sus condiciones de bienestar, requerirá de procesos graduales y de un tiempo de maduración y consolidación de las actividades que se impulsen, por lo que los resultados e impactos que se logren se verán más allá de los habituales periodos anuales o sexenales, pero también seguramente tendrán mayor sustentabilidad.

Asimismo, girar el enfoque de las acciones institucionales y hacer partícipes directos a los pobladores de las comunidades rurales de su propio desarrollo, permitirá romper el sentido asistencialista de la mayoría de las acciones que se encaminan a combatir la pobreza.

Finalmente, se considera que sin el convencimiento del Ejecutivo Federal, de los Gobiernos Estatales y del poder Legislativo, con respecto a la necesidad de planear el desarrollo del campo mexicano a largo plazo y de forma coordinada bajo una misma directriz, difícilmente se lograrán revertir las condiciones de extrema pobreza en que vive la mayor parte de la población rural.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005). La pobreza rural en México. Generación de ingreso y protección social para los pobres.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.
- CEPAL, Gobierno del Estado de Guerrero, SAGARPA (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA-GSH). Evaluación de Impacto y Evaluación de Consistencia y Resultados, volúmenes I y II.
- Chiapa, C. (2009). *Crisis y pobreza rural en México*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Instituto de Estudios Peruanos.
- CONEVAL (2009). Evolución de la pobreza en México.
- CONEVAL (2009). Dirección de Información y Comunicación Social, Comunicado de prensa No.008/09, diciembre 2009.
- CONEVAL (2011). Pobreza en México y en las entidades federativas, 2008-2010.
- CONEVAL (2012). Medición de Pobreza en México.
- Rello, Fernando (2001). Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, CEPAL.
- Ríos Piter, Armando, Toledo M. Carlos, Bartra Armando (2009). *Guerrero Sin Hambre y caminos rurales para la Sierra de Guerrero*, Gobierno del Estado de Guerrero, Secretaría de Desarrollo Rural y FAO México.
- SAGARPA (2011). Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA).
- SAGARPA-FAO (2011). Informe final del Estudio Impacto del PESA-FAO, dentro del Estudio de Logros, Lecciones y Potencialidades.
- SAGARPA (2013). Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2013.

Fuentes electrónicas:

<http://www.coneval.gob.mx>

<http://www.pesamexico.org>

Seguimiento y evaluación de los servicios profesionales en México, a través de las Instituciones de Educación Superior. Sistematización de la experiencia del proceso de adopción del modelo CECS en Zacatecas

Argelia Torres

2013

Introducción

La gestión del conocimiento a partir de la sistematización es uno de los propósitos de la RED para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (GDT); en tal sentido, el objetivo de esta sistematización es transformar la experiencia en conocimiento, al reconocer las configuraciones ocurridas para reflexionar en aquellos factores que pasaron inadvertidos y que al hacerlos evidentes se pueden aprovechar y compartir para su reproducción en ambientes semejantes. Así mismo, es una invitación de diálogo entre los actores que permita la revaloración de su quehacer dentro de este proceso y fortalecer una visión conjunta de hacia dónde habrá que dirigirse.

La experiencia sistematizada es una experiencia significativa a medida que busca alcanzar los objetivos que se definen en la Ley de Desarrollo Rural de México y del Componente de Desarrollo de Capacidades Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El proceso de adopción de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS) es el resultado de esfuerzos compartidos entre instituciones federales y estatales, incluyendo a la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas” (UAZ), como una iniciativa dirigida a promover vínculos intersectoriales e intertemáticos para el desarrollo rural desde enfoque territorial en la entidad.

La metodología de sistematización permite recoger la información del proceso, al tiempo de descubrir lo cualitativo de lo que ha sucedido y lo que no estaba contemplado en el modelo, que puede ser determinante para el éxito o fracaso del modelo e integrarse a nuevas prácticas que se consideren pertinentes y viables para mejorar las acciones a emprender, para lo cual, desde una mirada holística, se realiza un análisis sistémico de la información desde el marco del Enfoque del Desarrollo Territorial (ETDR).

1. El Proceso de sistematización

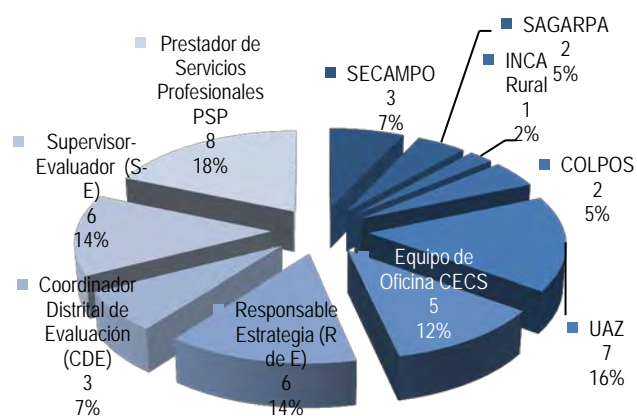
1.1 Protagonistas de la sistematización

El equipo coordinador del proceso estuvo conformado por tres profesionales (dos hombres y una mujer) con experiencia en desarrollo rural y comunicación. Fue responsable de identificar la experiencia y los actores claves, elaborar el programa de trabajo, coordinar actividades, preparar materiales, diseñar y aplicar instrumentos, facilitar diálogos y registrar la información. Así mismo, integraron al equipo de análisis a dos investigadores docentes la UAA-UAZ para revisar y retroalimentar los resultados del registro de información.

El análisis de la experiencia fue realizado considerando las opiniones y comentarios de cuarenta y tres actores directos (tomadores de decisiones y operadores inmediatos) e indirectos (ejecutores de las acciones que inciden de manera mediata sobre el curso de la experiencia). De los cuarenta y tres actores, cinco son mujeres lo que corresponde a 11.6 % del total (Anexo 1: Participantes en la sistematización).

Gráfica 1. Participantes

Tipo de Participante	No	%
SECAMPO	3	7%
SAGARPA	2	5%
INCA Rural	1	2%
COLPOS	2	5%
UAZ	7	16%
Equipo de Oficina CECS	5	12%
Responsable Estrategia (R de E)	6	14%
Coordinador Distrital de Evaluación (CDE)	3	7%
Supervisor-Evaluador (S-E)	6	14%
Prestador de Servicios Profesionales PSP	8	19%
Total	43	100%



Fuente: elaboración propia, 2012.

1.2. Pasos metodológicos del proceso de sistematización

- Selección, propósito y ejes de sistematización.
- Identificación de los actores involucrados.
- Reconstrucción de la experiencia e identificación de hitos, barreras y dinamizadores.
- Reflexión y análisis sistémico de los hitos,⁵⁶ barreras y dinamizadores para identificación de propuestas y alternativas de solución.
- Investigación documental, cruce de información documental con resultados del análisis y elaboración de primer documento.
- Diseño de instrumentos para la recopilación de información omitida que refuerce el primer documento.
- Síntesis de la información recopilada, análisis y elaboración de segundo documento.
- Elaboración de documento final.

1.3 El eje de la sistematización

Enunciando la experiencia: “La Experiencia de Coordinación Interinstitucional, a partir de la Capacitación a PSP y el Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales, en el proceso de Adopción del Modelo CECS en relación a la dinamización de los territorios de Zacatecas entre julio del 2011 y enero del 2013”.

⁵⁶ Berdegú, Julio A, Ada Ocampo y Jaime Escobar. Sistematización de Experiencias Locales de Desarrollo Rural. Guía Metodológica. FIDA, FIDAMERICA y PREVAL, mayo, 2007.

Entendiendo por “eje de sistematización” el conjunto de aspectos estratégicos relacionados de la experiencia que permiten abordar el propósito formulado, se identificó: “El mejoramiento de la calidad de los servicios profesionales de extensionismo rural, desarrollo de capacidades e innovación tecnológica a partir del funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS Zacatecas en relación con los acuerdos institucionales para la dinamización de los territorios”.

Los elementos del eje de sistematización son:

Elemento 1. Calidad en el servicio.

Elemento 2. Desarrollo de capacidades.

Elemento 3. Innovación tecnológica.

Elemento 4. Funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS.

Elemento 5. Coordinación y acuerdos institucionales.

Elemento 6. Dinamización de los Territorios.

2. Marco conceptual. Enfoque territorial, extensionismo rural y desarrollo de capacidades

Debido al contexto en el que se desarrolla la experiencia, con base en lo estipulado por la LDRS y para dar cumplimiento al Programa Sectorial SEDAGRO 2001-2016, el modelo CECS encuentra su principal fundamento teórico conceptual en el ETDR, que destaca la importancia de las políticas de ordenamiento territorial como complemento a las políticas de descentralización, así como una mayor integración de las dimensiones política y económica del desarrollo, el reconocimiento de la ruralidad como una realidad multisectorial, multifuncional y multiactiva más allá de lo agropecuario, el establecimiento de relaciones de cooperación Estado-Sociedad Civil más allá de la participación y compensación y la articulación de las políticas sectoriales que superen la visión sectorial y el equilibrio entre lo rural y lo urbano.

Propone como meta principal la reducción de la pobreza en los territorios a través de procesos que promueven la equidad, la competitividad productiva y el manejo sostenible de los recursos naturales en un ambiente de gobernabilidad, en donde el territorio es el elemento clave e integrador de agentes, mercados y políticas públicas en una visión territorial de nivel nacional.⁵⁷

Define al territorio como una construcción social dinámica y compleja en la que conviven las dimensiones cultural, ambiental, económica, social y político-institucional, para construir una identidad específica, y promueve la creación de políticas, estrategias y proyectos territoriales abarcando tres perspectivas complementarias: la esfera política, que determina espacios de distribución del poder de decisión que derivan en la legislación; la esfera administrativa, que involucra la estructura de ejecución de las políticas en los diferentes niveles de gobierno; y la esfera técnica, referida a los instrumentos de aplicación de las políticas o de planeación estratégica.

Desde este enfoque, la gestión del desarrollo desde los territorios debe realizarse en un contexto de políticas públicas sectoriales definidas por los gobiernos interactuando entre sí y orientadas a satisfacer necesidades que afectan al conjunto de comunidades y pobladores del territorio,

⁵⁷ Sepúlveda Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, IICA, agosto 2003, San José Costa Rica.

considerando como componentes transversales el desarrollo de infraestructura productiva, el desarrollo de la institucionalidad territorial, los mecanismos de coordinación interinstitucional-intersectorial, el fortalecimiento organizacional, el uso y manejo de recursos naturales y la perspectiva de género.

Concibe a la microempresa rural como un actor clave en una estrategia de combate y superación de la pobreza basada en la reactivación económica del territorio y la competitividad estructural de la economía rural conformada por cadenas que incluyen grandes y pequeños productores. A diferencia de anteriores estrategias basadas en el pequeño productor agropecuario, y considerando su naturaleza familiar, el contexto económico de subsistencia al que pertenece y su alto potencial como generador de empleo, propone a la microempresa como la unidad económica de atención, orientándose hacia la competitividad y eficiencia económicas, más que lo asistencial y compensatorio.

Sugiere un rol de activador territorial a las instituciones de conocimiento e innovación y a las universidades locales en sus áreas de influencia, promoviendo un extensionismo focalizado en el incremento de la capacidad de gestión empresarial y en la eliminación de las barreras y limitaciones para la inserción en la dinámica económica de los mercados, generando acciones de capacitación y aplicación concreta de tecnologías en la práctica empresarial. Los servicios tecnológicos deben enfatizar los resultados de producción, desarrollando capacidades en los empresarios rurales en tres áreas: la primera, en cuanto a los conocimientos e instrumentos para la gestión empresarial, administrativa, financiera, gerencial y de mercadeo, capacidad asociativa, organizacional y de planeamiento comercial (tecnologías blandas), en asociación a la segunda área de tecnología productiva que permita obtener productos con la calidad requerida por los mercados (tecnologías duras) y a la tercera: acceso al crédito y la capitalización. Todo esto apoyándose en procesos de gestión de pensamiento estratégico que garantice la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos y programas con efecto replicable.⁵⁸

Para el ETRD, el desarrollo de capacidades de la población es la clave del desarrollo, planteando la construcción de redes de conocimiento horizontales que promuevan y refuercen los procesos de aprendizaje y autoaprendizaje de destrezas específicas orientadas al desarrollo sostenible desde una visión compartida del territorio,⁵⁹ focalizadas en el desarrollo del capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital natural (base de recursos naturales).

Para alcanzar el desarrollo sostenible resulta indispensable que la inversión en capital humano trascienda la perspectiva economicista favorecida por la modernización, entendiendo que las capacidades no se utilizan solamente para generar capital físico, sino que sirven también para generar cambios sociales que promuevan una relación sinérgica entre la institucionalidad y la sociedad civil basada en normas culturales que promuevan la confianza y la solidaridad y se expresen en prácticas coherentes y en mecanismos de regulación de las relaciones sociales.

Para Jara “en los procesos de desarrollo sostenible los conocimientos de los distintos actores sociales se utilizan para redefinir experiencias. Este proceso se convierte en un factor de

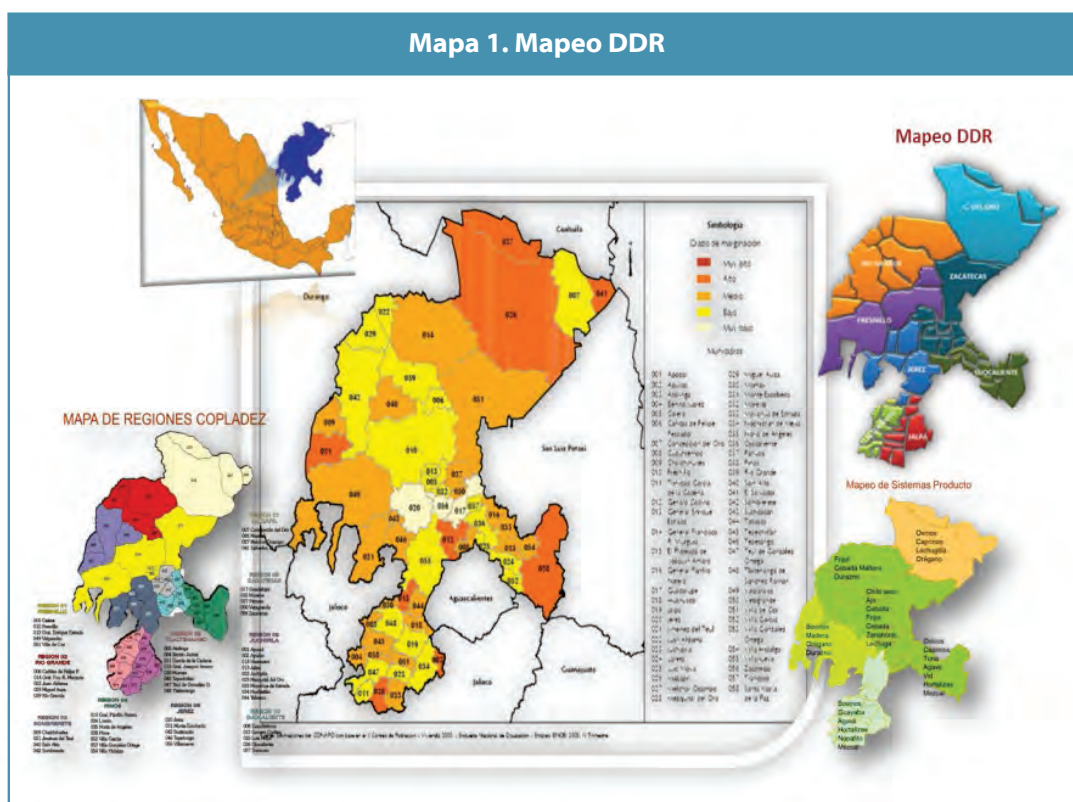
⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Schejtman, A. y J. Berdegué. Desarrollo Territorial Rural, RIMISP, Santiago de Chile, presentado en XXXIV Reunión Anual de la AAEA, Río Cuarto, 30 y 31 de octubre del 2003.

sustentabilidad en la medida en que los seres humanos tengan la capacidad de tomar decisiones inteligentes y de comportarse en forma solidaria y respetuosa. Así, los productores y productoras del medio rural redefinen su relación con el entorno, en proporción al acceso que tengan al conocimiento y a la información, lo que en última instancia redundará en mayores oportunidades de desarrollo individual y colectivo”.⁶⁰

3. La situación inicial y sus elementos de contexto

El universo de atención del CECS Zacatecas es el total de PSP con servicios profesionales autorizados en cada ejercicio fiscal en las 7387 localidades de la entidad. Zacatecas está conformada por 58 municipios, de los cuales nueve están considerados de alto grado de marginación;⁶¹ 24 son de marginación media; 22 más se consideran de baja marginación; y tres de muy bajo grado de marginación. Para la implementación de los programas operativos de los sectores de producción rural el estado se divide en ocho unidades de desarrollo económico y social denominadas Distrito de Desarrollo Rural (DDR), de acuerdo con lo estipulado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Concepción del Oro, Fresnillo, Jalpa, Jerez, Ojo Caliente, Río Grande, Tlaltenango y Zacatecas.



Fuente: Elaborado por el equipo de sistematización con información retomada del Censo Nacional de Población, CONAPO 2006 y fuentes propias del CECS Zacatecas

⁶⁰ Oscar Jara H. *Educación Popular y Cambio social en América Latina*, Oxford University Press and Community Development Journal, 2010.

⁶¹ Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV trimestre.

3.1 Factores de contexto nacional y sus influencias sobre la experiencia

En 2002 se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que establece el enfoque de desarrollo territorial (ETDR) como marco conceptual y programático de la estrategia de desarrollo de los municipios en el país, iniciándose así un proceso de municipalización de la gestión territorial que privilegia los acuerdos, la coordinación y la distribución de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno. A partir de esto, se inicia una reestructuración de los programas de desarrollo rural de la SAGARPA, concentrando el conjunto de programas en tres Programas Base de Desarrollo Rural (PBDR): el Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y el Programa de Fomento a la Organización (PROFEMOR), para fortalecer las tres directrices de su Programa Sectorial: la inversión, el desarrollo de capacidades y la organización económica de base.

A través del PRODESCA se impulsó el desarrollo de un mercado de servicios profesionales que implicó un cambio radical en la lógica de acceso a los servicios de asistencia técnica. Introduciendo el concepto de “servicios profesionales” en vez de “extensionismo”, buscando fortalecer el rol del productor en la selección, contratación y pago de los servicios profesionales, definiendo la prestación de servicios en respuesta a su demanda explícita y destacando la autorización de recursos sobre la base de proyectos. El concepto de “extensionista” cambió por el de “Prestador de Servicios Profesionales” (PSP), estableciendo el pago por servicio prestado con base a un programa de trabajo a cumplir, en vez del pago por salario mensual, y condicionando el finiquito del servicio a un desempeño profesional satisfactorio, estableciendo para ello el primer sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios profesionales, bajo el Modelo de los Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER),⁶² cuyo principal objetivo era apoyar a los beneficiarios del PRODESCA en el buen uso de los servicios profesionales.

Con el ajuste de las Reglas de Operación de la SAGARPA en 2008 se establece un Sistema Nacional de Innovación y Extensión, que contempla la participación de las Instituciones de Investigación y de Educación Superior (IES) en materia de investigación, extensionismo y evaluación de los servicios profesionales. Con el fin de desarrollar capacidades, se establece que la supervisión del desempeño y el seguimiento de los PSP podrán ser implementados por una IES local, bajo el modelo de Centro de Evaluación Estatal (CEE).⁶³

A partir del Ejercicio Fiscal 2011 la SAGARPA crea la Comisión Nacional del Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (SINACATRI-SNITT) como un espacio articulador de los diferentes esfuerzos de desarrollo de capacidades, investigación y transferencia de tecnología, en el que se designa un papel fundamental a las IES de cobertura nacional en el proceso de ejecución de las diferentes estrategias y programas de apoyo a las actividades productivas del medio rural, en calidad de Unidades Técnicas Especializadas (UTE), y a las universidades locales (estatales) en la formación, desarrollo de capacidades y la implementación de la supervisión del desempeño y seguimiento de los PSP del componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa de Soporte de la SAGARPA. Este es el escenario para la estructuración y la creación de Modelo de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS),⁶⁴ la instauración de la Comisión Estatal de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (CEDCITYER), los Equipos de Asesoría Técnica a Consejos (EATC) y los Grupos Técnicos Distritales de Cooperación Territorial (GT-DCT).

⁶² Comisión de Supervisión y Coordinación CECADER. Procedimientos Operativos 2006, SAGARPA, abril del 2006.

⁶³ Sistema de Centros de Evaluación Especializados. Lineamientos para la Operación de los Centros de Evaluación Estatal, Institución Portadora Nacional Colegio de Postgraduados, ciclo 2012.

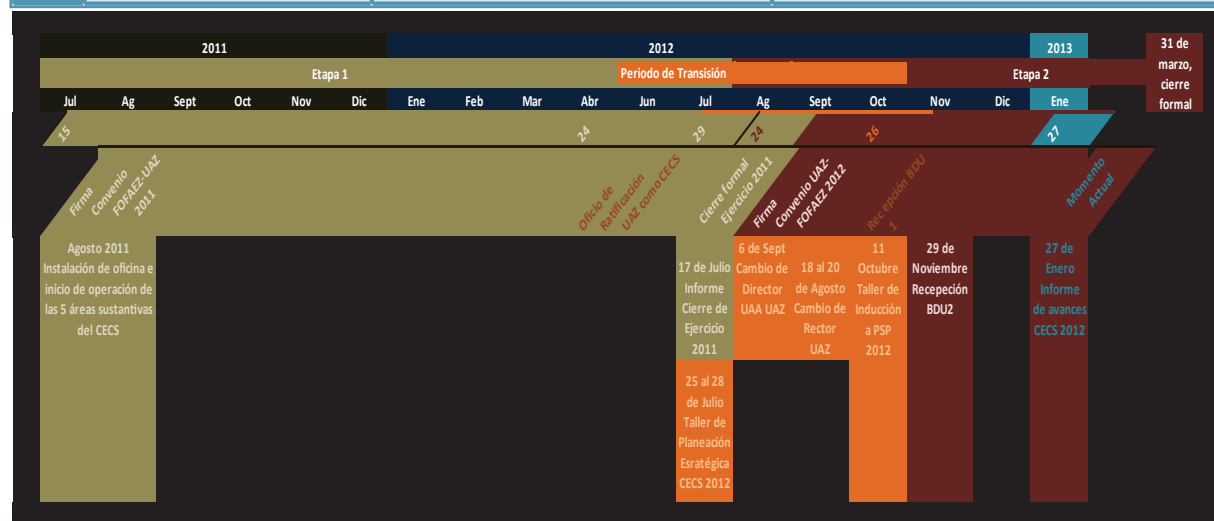
⁶⁴ Manual de Procesos y Procedimientos para la Operación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), 2011 y 2012.

DESTINO DE LA INFORMACION GENERADA	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) 2002-2007	Centros de Evaluación Especializados (CEE) 2008-2010	Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS) 2011 a la fecha
MISIONES	<p>Evaluar que los servicios profesionales que se otorgan en el marco del PRODESCA, se realicen con criterios de calidad, como instrumento para desarrollar capacidades y fortalecer la toma de decisiones de los usuarios e instancias de operación</p> <p>Apoyar a los beneficiarios del PRODESCA el buen uso de los servicios profesionales, para lo que se establecieron los "Talleres sobre los derechos y obligaciones de los usuarios", al inicio de la ejecución de cada servicio autorizado en los que se acordaba con el beneficiario la supervisión y evaluación de las actividades y desempeño del PSP durante el servicio y la revisión del finiquito al cierre del servicio mediante un "Taller de satisfacción del cliente", al que quedaba sujeto el pago final del PSP</p>	<p>La supervisión del desempeño y seguimiento de los prestadores de servicios profesionales y evaluación de los servicios del componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa de Soporte de la SAGARPA</p> <p>Recibir, administrar y comprobar el pago de recursos destinados a la supervisión y evaluación de los servicios profesionales; y en coordinación con la UTE correspondiente brindar capacitación, tutoría, acompañamiento y soporte técnico a los PSP la supervisión y evaluación de cada apoyo o estrategia conforme a las orientaciones metodológicas e indicadores de resultados correspondientes al componente de Reglas de Operación; la selección y capacitación de los evaluadores responsable de cada servicio por estrategia y territorio</p>	<p>Formación, capacitación y certificación de competencias laborales de los PSP, así como la supervisión del desempeño y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales y la evaluación de las estrategias concurrentes.</p> <p>Brindar la capacitación, tutoría, acompañamiento y soporte técnico a los prestadores de servicios, con criterios de evaluación de aprendizajes definidos, para desarrollar sus capacidades metodológicas técnico-específicas, conforme a los requerimientos del servicio, a través de la articulación con las UTEs, la vinculación con las distintas áreas académicas del CECS y otras IES, la aplicación de estrategias formativas para los PSP basadas en trabajo-aprendizaje. Supervisar el desempeño y dar seguimiento a la calidad de servicios y estrategias, conforme a las orientaciones metodológicas e indicadores de resultados que corresponden al componente en las Reglas de Operación y sus actividades, así como de desempeño derivados del soporte técnico y capacitación proporcionados por el CECS, INCA Rural y la UTE correspondiente. Evaluar el desempeño general de las estrategias, desde la perspectiva territorio/sistemas producto, a través de la vinculación con la Red de Gestión territorial que permita retroalimentar las estrategias nacionales y estatales de desarrollo de capacidades y extensivismo rural. Seleccionar al personal responsable de la supervisión y seguimiento a la calidad de cada servicio por estrategia y dar seguimiento a los procesos de supervisión de cada servicio por estrategia. Evaluar el desempeño de los Prestadores de Servicios Profesionales e informar al INCA Rural y al área responsable del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensivismo Rural de la SAGARPA para que se actualicen las listas de desempeño.</p> <p>Implementar en su caso un proceso de Certificación de Competencias laborales a los prestadores de servicios, mediante la adopción del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias laborales; formación de equipo de evaluadores certificados y articulación del proceso de Capacitación-evaluación-certificación.</p>
FUNCIONES	<p>Los resultados del dictamen eran presentados a la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) para integrar las listas de desempeño de PSP.</p>	<p>La dictaminación e informes sobre los resultados de cada servicio al ejecutor del gasto; el reporte trimestral de indicadores del componente y de actividad a la Delegación de la SAGARPA y los resultados de la evaluación del desempeño del PSP para la actualización de las listas de desempeño correspondientes.</p>	<p>Recomendaciones y observaciones a las instituciones tomadoras de decisiones en cuanto a la congruencia del perfil del PSP con las características del servicio y beneficiarios, tipo de servicios clasificados por estrategias; resultados de la evaluación de las estrategias en los territorios, seguimiento a PSP capacitados, dictámenes de desempeño de PSP. Enviar, al INCA Rural y a la UTE correspondiente base de datos Única de los CECS actualizada. Informar con el apoyo de las UTEs, a la Comisión Estatal del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensivismo Rural en su Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensivismo Rural, órganos colegiados y grupos de trabajo correspondientes, sobre los avances de los servicios y de sus resultados. Dictaminar e informar sobre los resultados de cada servicio al ejecutor del gasto, a la UTE correspondiente y al Prestador de Servicios Profesionales.</p>
PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS	<p>Capacitación a PSP cargo del INCA-Rural</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de la Red de supervisores <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Identificación y selección de supervisores 1.2 Capacitación a supervisores y asignación de los servicios. 2. Desarrollo de usuarios, supervisión y dictamen de los servicios <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Desarrollo de usuarios de los servicios 2.2.1 Diseño de proyectos de desarrollo 2.2.2 Puesta en marcha de los proyectos 2.2.3 Asesoría técnica y consultoría profesional 2.2.4 Capacitación a empresas rurales 2.2.5 Programas especiales de desarrollo de capacidades 2.3 Elaboración de listas de desempeño 2.4 Controversias e inconformidades 3. Seguimiento de los servicios 3.1 Monitoreo de los servicios 3.2 Integración de información y avances por estado 	<p>Capacitación a PSP a cargo de la IES-CEE en coordinación con las UTEs</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de la red de prestadores de servicios: <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Identificación y selección de evaluadores especializados. 1.2 Capacitación de evaluadores especializados 1.3 Capacitación a PSP 2. Supervisión del desempeño y seguimiento de los servicios <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Solicitud del servicio de evaluación 2.2 Evaluación especializada de los servicios 2.3 Dictamen y publicación de listas de desempeño 2.4 Controversias e inconformidades 3. Análisis de las estrategias de asistencia técnica y capacitación <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Seguimiento de las estrategias y territorios 3.2 Dictamen de indicadores de resultados 3.3 Evaluación de la operación anual por territorio y estrategia. 4. En su caso, Contribución a la Red del conocimiento <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Evaluación de las capacidades básicas y rutinas de aprendizajes IES y actores 4.2 Identificación del capital humano PSP's y nivel de arraigo en el territorio 4.3 Valoración de los equipos territoriales para transitar agencias 4.4 Identificación de modelos productivos regionales territoriales. 	<p>Capacitación Metodológica: UTEs, Capacitación en temas genéricos y técnicos a cargo de los CECS</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Capacitación a prestadores de servicios profesionales <ol style="list-style-type: none"> 1.1 Proporcionar capacitación, tutoría y acompañamiento a los PSP. 1.2 Desarrollar las capacidades técnicas y metodológicas de los PSP. 1.3 Articularse con las Unidades Técnicas Especializadas para impulsar procesos de formación en los territorios rurales. II. Supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales <ol style="list-style-type: none"> 2.1 Analizar el perfil de los PSP registrados en la base proporcionada por el ejecutor del gasto. 2.2 Supervisar el desempeño de los PSP en situación de trabajo. 2.3 Verificar la aplicación del servicio profesional conforme a las orientaciones metodológicas e indicadores de resultados descritos en las Reglas de Operación de la SAGARPA. 2.4 Dictaminar e informar sobre los resultados de cada servicio. 2.5 Resolver, en primera instancia, las inconformidades en los dictámenes relacionados con el desempeño de los PSP. III. Evaluación de las Estrategias Nacionales <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Evaluar el desempeño general de las estrategias, desde la perspectiva territorio/sistemas producto. 3.2 Retroalimentar las estrategias nacionales y estatales de desarrollo de capacidades y extensivismo rural. IV. Certificación de competencias laborales <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Implementar un proceso de certificación de competencias laborales dirigido a los PSP. 4.2 Integrar a un equipo de evaluadores que estén certificados por el CONOCEC. 4.4 Gestionar la certificación de competencias de los PSP ante la Entidad Certificadora.

4. La Descripción de la experiencia: trayectoria de la adopción del Modelo CECS en Zacatecas

Para hacer una descripción de la trayectoria del proceso de adopción, se elaboró una línea del tiempo desde el inicio de la adopción del modelo el 15 de julio del 2011 hasta el 27 de enero 2013, identificando dos etapas y un periodo de transición y sus momentos principales o hitos Zacatecas a enero del 2013.

	Etapa 1	Periodo de Transición	Etapa 2
PERIODO	Operación del Convenio UAZ FOFAEZ para fungir como CECS en Zacatecas del 15 de julio del 2011 al 29 de julio de 2012 (12 meses de operación)	(Se superponen las etapas 1 y 2). Inicia el 24 de abril del 2012 con el oficio de ratificación de la UAZ como CECS para ejercicio 2012 y termina el 11 de octubre del 2012 con la recepción oficial de la primer Base de Datos Única, BDU-2012, por parte de la Ejecutora del gasto.	Operación del Convenio FOFAEZ-UAZ para fungir como CECS en el ejercicio fiscal 2012. Inicia formalmente con la firma del convenio el 24 de agosto del 2012 para hacer el cierre formal el 31 de marzo del 2013, (7 meses de duración).
HITOS O MOMENTOS PRINCIPALES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Firma del Convenio FOFAEZ-UAZ 2011, 15 de julio 2011. 2. Instalación de oficina e inicio de operación de las 5 áreas sustantivas del modelo CECS, Agosto 2011. 3. Informe de cierre del Ejercicio 2011, 17 de julio del 2012 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción del oficio de ratificación de la UAZ como CECS 2012, el 24 de abril del 2012. 2. Taller de planeación estratégica CECS 2012, del 25 al 28 de abril del 2012. 3. Cambio de autoridades UAZ: Dirección UAA AZ 6 de septiembre 2012 y Rectoría del 18 al 20 del 2012 4. Taller de Inducción a PSP 2012, el 11 de octubre del 2012 5. Recepción formal de primer BDU, el 26 de octubre del 2012 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Firma de Convenio FOFAEZ-UAZ para ejercicio fiscal 2012, el 15 de agosto del 2012 2. Recepción de BDU-2, por parte de la ejecutora del gasto, el 29 de noviembre del 2012 3. Presentación de avances CECS 2012, el 27 de enero del 2013



Fuente: Taller de línea del tiempo. Noviembre 2012.

4.1 Etapa 1: La UAZ fungiendo como CECS en Zacatecas en el ejercicio fiscal 2011

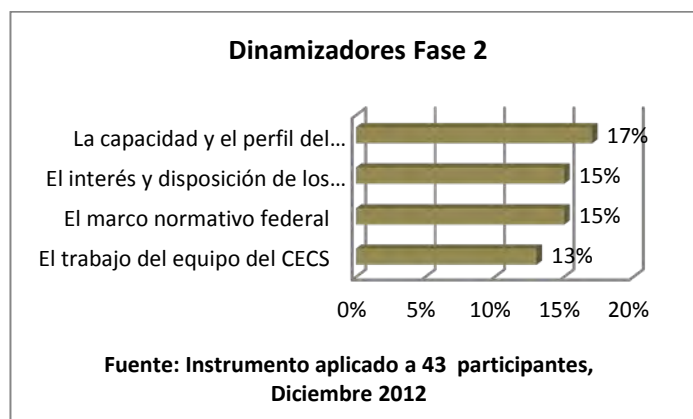
Siguiendo el proceso de selección de los CECS estipulado en la convocatoria correspondiente, la UAZ fue seleccionada para fungir como CECS en Zacatecas a través de la UAA-UAZ; la etapa 1 del proceso de adopción del modelo CECS inició con la firma de convenio de colaboración UAZ-FOFAEZ el 26 de julio de 2011. Una vez firmado el convenio de colaboración, comenzó la fase de instalación del CECS. Para instalar el modelo como fue originalmente ideado, desde el

equipamiento de oficina hasta la selección del personal, fueron necesarios una serie de acuerdos internos. Uno de los mayores retos a vencer fue el sistema administrativo, ya que debido al nivel de autonomía en la administración de los recursos asignados para su operación, el CECS no puede ser administrado como otros proyectos de la Universidad. Por ello, hubo que mediar un sistema administrativo que si bien requiere de la autorización de la dirección de la UAA-UAZ, permite la programación interna del gasto asignado con base en las obligaciones y necesidades del modelo.

El modelo CECS contempla ser atendido por docentes de la IES, sin embargo, la atención de los procesos y procedimientos establecidos para las áreas sustantivas requiere personal dedicado de tiempo completo al CECS en un horario regular de cuando menos ocho horas diarias y con experiencia previa en la dinámica de seguimiento y evaluación de servicios, por lo que hubo que acordar la contratación de profesionales externos para este fin. Así mismo, el abundante flujo de información entre el personal de la oficina del CECS, el personal de campo, PSP y actores institucionales que se requiere para la operación, implica cuando menos una línea telefónica y servicio de internet sin restricciones, por lo que la contratación de servicios de comunicación ha tomado un largo proceso de negociaciones internas.

En agosto del 2011 inició la fase de adopción del modelo con la operación de áreas sustantivas con 10 meses de duración. A la par de la instalación de oficina se contrató el personal de oficina mínimo requerido para la operación de las cinco áreas sustantivas consideradas en el modelo. En esta fase, la capacitación de inducción al modelo recibida y la existencia del manual de procesos y procedimientos del CECS fueron básicos para orientar la operación. De acuerdo a la opinión de los participantes en esta etapa, los tres principales factores que facilitaron la operación de modelo son: la capacidad y el perfil del titular del CECS (17%), la existencia del marco normativo federal y el interés y disposición de los actores fundadores (15%), y el trabajo del equipo del CECS.

Factores que facilitaron el proceso	%
La capacidad y el perfil del titular del CECS	17%
El marco normativo federal	15%
El interés y disposición de los actores fundadores	15%
El trabajo del equipo del CECS	13%
El presupuesto asignado para echar a andar el modelo CECS	11%
La apertura y equipamiento del CECS en las instalaciones en la UAA	11%
El marco normativo de la UAZ	9%
La comprensión del modelo CECS por los actores involucrados	8%
Otro	1%
	100%

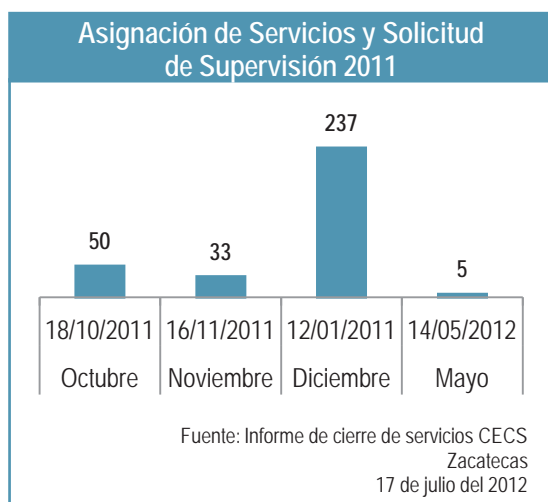


Para la operación de las áreas se identifican siete factores restrictivos, de los cuales sobresalen la insuficiencia y poca fluidez del recurso asignado para contratar, el bajo involucramiento del personal de la IES para operar el CECS, la comprensión parcial del modelo CECS por parte de los actores involucrados, y la fluidez del recurso asignado para la operación del CECS.

La insuficiencia del recurso asignado para contratar al personal necesario para cubrir los procedimientos indicados obligó al personal a multiplicar sus responsabilidades; la fluidez del recurso asignado para la operación del CECS trajo consigo problemas en los pagos del personal del CECS y con ello incertidumbre y desmotivación. Por otra parte, el bajo involucramiento del personal de la IES para operar el CECS, cuyas causas se encuentran principalmente en la carga de horas de clases asignadas y/u otras funciones a cumplir dentro de la misma escuela, así como en la falta de incentivos relacionados con el puntaje en los sistemas SNI, PROMEP y ESDEPED. La comprensión parcial del modelo CECS por parte de los actores involucrados generó confusión en las responsabilidades y mecanismos de coordinación, limitando la vinculación real entre las instituciones, además de una perceptible resistencia por parte de los PSP a asumir la metodología de las estrategias y al seguimiento por parte de los supervisores-evaluadores (SE).

El cierre formal del ejercicio 2011, programado el 29 de julio del 2012, se realizó parcialmente el 17 de julio del 2012, sin embargo el cierre real del total de los servicios se llevó a cabo hasta enero del 2013. Los principales factores que obstaculizaron el cierre formal 2011 son:

- Retraso en la asignación de servicios, solicitud de supervisión y cancelaciones o ajustes presupuestales: el seguimiento y evaluación real de los servicios se inició cuatro meses después de la firma del convenio, debido a que las solicitudes de evaluación por parte de la instancia ejecutora se realizaron en el periodo de octubre de 2011 a mayo de 2012. Durante este periodo se dedicaron tiempo, personal y dinero al seguimiento y evaluación de servicios que fueron cancelados o tuvieron ajustes presupuestales a partir del mes de noviembre del 2011 y hasta mayo del 2013. Se cancelaron 73 servicios, con lo que se redujo de 325 iniciales a 252 servicios asignados; el número de PSP a los que se les dio seguimiento también pasó de 172 a 144.



En la fecha de cierre parcial, de los 252 servicios asignados 198 resultaron acreditados, 26 en proceso de acreditación, 23 no aceptables y cinco sin concluir, por lo que el cierre real del total de servicios se realizó hasta enero del 2013 (seis meses después de lo programado).

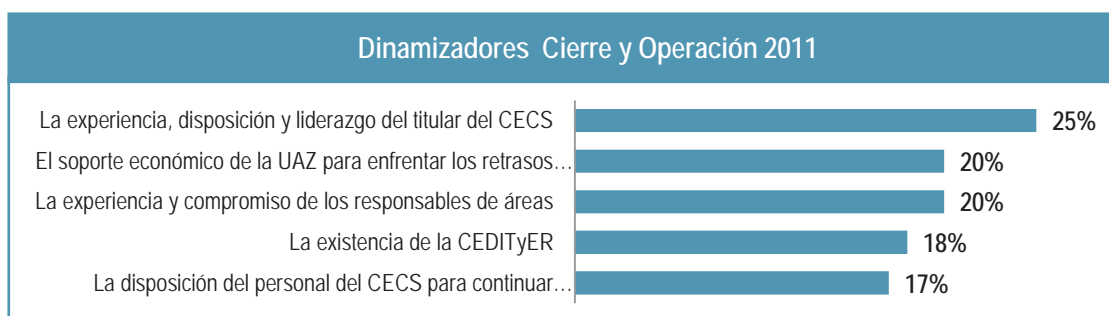
- Retraso en las ministraciones asignadas para la operación del modelo: la primera correspondiente al 40% del total asignado para la operación del convenio CECS 2011 se

recibió el 14 de octubre de 2012 (cuatro meses después de la firma del convenio). La segunda ministración correspondiente al 30% del total del recurso asignado se realizó el 16 de diciembre de 2011. A la presentación del informe de cierre parcial, el 17 de julio de 2012 (siete meses después de la segunda ministración) quedaba pendiente el 30% del finiquito, lo que implica una deuda del CECS por el total de este monto, incluyendo el pago del último 30% a supervisores, aun cuando ya habían concluido el proceso de evaluación, a lo que se suman el pago del personal externo que prestó sus servicios independientes al CECS y el pago a proveedores tanto de servicios como de materiales y suministros. A pesar de que ya se había anunciado que no se realizaría este último pago, los institucionales decidieron hacerlo en reconocimiento al esfuerzo del CECS.

- Tiempo de adopción de la metodología de las estrategias: ocupó ocho meses de los 12 contemplados para la operación 2011 (septiembre del 2011 a abril del 2012). De acuerdo al Diagnóstico de necesidades de capacitación (DNC-CECS 2011), los principales temas detectados fueron los metodológicos, por lo que las acciones de capacitación fueron dirigidas a la adopción metodología de las estrategias en 12 cursos-talleres y 39 sesiones de alineación metodológica de las estrategias: EDE, PESA, Desarrollo Territorial y Acuacultura. De diciembre a julio del 2012 se llevaron a cabo dos eventos de capacitación en temas genéricos (Planeación participativa y Sensibilización al Desarrollo Humano) y tres de alineación a Estándares de Competencias Laborales.
- Lentitud en los flujos de información y poca claridad en los mecanismos de coordinación entre las UTE, EATC y CECS. Se dio por entendido que las UTE eran las responsables del diseño, contenidos y estrategias didácticas a aplicarse para capacitar metodológicamente a los formadores de estrategia (F de E) del CECS y que éstos estarían preparados para “transferir” la metodología a los PSP. El CECS acordó con las UTE la programación de eventos metodológicos y dio facilidades y apoyo logístico para su ejecución, sin retroalimentar los contenidos y estrategias didácticas. Cada UTE utilizó sus propios instrumentos para la planeación de eventos, sin considerar los instrumentos formales del portafolio de evidencias establecido para los eventos de capacitación del CECS, lo que ocasionó el retraso en la conformación de éstos y dificultó el registro de información y la síntesis del área de capacitación para el cierre 2011. Además de lo anterior, el seguimiento y el soporte metodológico a los F de E quedó a discreción de cada UTE, por lo que la “transmisión” metodológica ocupó muchas sesiones de alineación y no se pudo medir el resultado del aprendizaje de los PSP capacitados ni su impacto en los beneficiarios o en la calidad de los servicios prestados, con base a criterios de evaluación establecidos para este fin.

Por otra parte, el ritmo del flujo de información de los territorios hacia el CECS a través de los EATC y CDE, así como la ausencia de indicadores por estrategia, dificultó que se realizara la evaluación de las estrategias en los territorios.

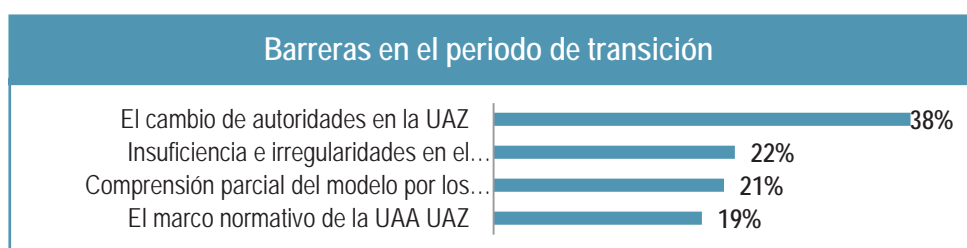
Entre los principales factores que facilitaron esta etapa se identifican: el perfil y la capacidad de negociación del titular del CECS, la experiencia y el compromiso de los responsables de áreas sustantivas y el cambio de algunos de éstos, el soporte económico de la UAZ, la existencia de la CEDITyER y la disposición del personal del CECS para continuar trabajando con retraso en los pagos.



Fuente: Instrumento aplicado para sistematización
Enero 2013

4.2 Periodo de transición

De julio a octubre del 2012, a la par del cierre de la operación del ejercicio 2011 y del inicio de las actividades del ejercicio 2012, ocurre un periodo en el que aun habiendo recibido el 24 de abril del 2012 el oficio de la SAGARPA ratificando a la UAZ para continuar fungiendo como CECS en el 2012, hubo una serie de factores que dificultaron la firma del convenio y el inicio del seguimiento y supervisión de los servicios 2012 por parte del equipo del CECS, entre los que destacan:



Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes
Diciembre 2012

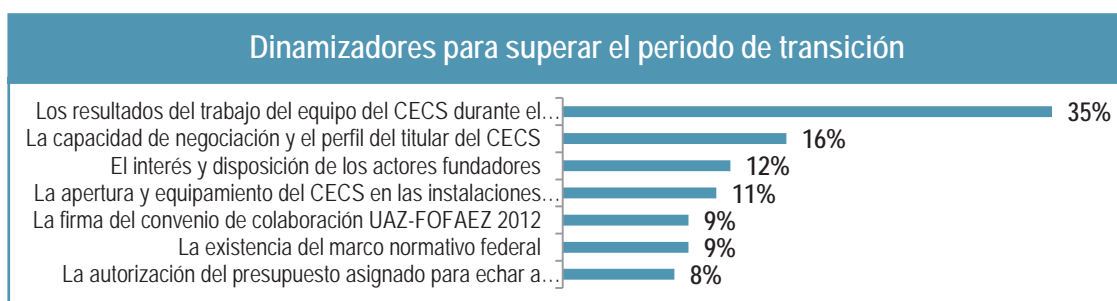
Durante este periodo de cambio de directivos en la UAA-UAZ el 6 de septiembre, y de rectoría de la UAZ el 20 de agosto de 2012, se restringieron las condiciones para el CECS, como por ejemplo el flujo de pagos y el uso del vehículo que se había asignado a éste, entre otros factores. Esta situación implicó la revisión de acuerdos internos sobre el sistema administrativo del CECS, el análisis de las ventajas de la permanencia del CECS en la UAA-UAZ, la revisión del perfil de los integrantes del equipo de oficina del CECS y sus resultados, el análisis de las implicaciones del cambio de personal, y la renegociación de las condiciones y apoyo que la UAA-UAZ venía prestando al CECS. La carga de trabajo que implicó el cierre 2011 y apertura 2012 en paralelo a la escasez de recursos financieros, trajeron incertidumbre, desánimo, confusiones y tensiones entre el personal del CECS. Por otra parte, se observó poca comprensión del modelo por parte de los actores, reflejada en resistencia a algunos resultados de la evaluación y algunas omisiones en la información y tareas cotidianas por parte de algunos de los miembros del personal del CECS, que complicaron el cierre 2011.

En esta situación se realizó el Taller Participativo de Planeación Estratégica CECS 2012 del 25 al 28 de julio del 2012. Hubo reticencia del personal a asistir y participar; tres miembros del equipo sólo se presentaron a la primera sesión. Finalmente los resultados del taller fueron favorables, la

elaboración participativa del mapeo de actores participantes en el modelo y sus responsabilidades, la construcción de la misión, la visión y el organigrama del CECS; la revisión del perfil de todos los puestos y la definición de resultados esperados por cada área sustantiva de acuerdo al manual de procesos y procedimientos de los CECS dieron como resultado la reubicación y consideración de nuevo personal; mayor claridad, comunicación y confianza entre el equipo y la elaboración conjunta del manual de organización del CECS 2012 y de un programa de trabajo interno alineado a la misión y visión del CECS, previniendo la operación 2012 de acuerdo a los procesos y procedimientos establecidos en el modelo.

El 11 de octubre del 2012 se realizó el Taller de Inducción de la Metodología de las Estrategias para los PSP con servicios asignados 2012. Asistieron los 25 PSP que se tenían contemplados para asignar los servicios 2012; recibieron una inducción general del modelo CECS, las funciones de las áreas sustantivas, las responsabilidades de los EATC, CDE y R de E, y en trabajo por mesas se revisaron los lineamientos generales de cada estrategia; se inició la alineación de los programas de trabajo 2012, y se acordó bajo minuta que los servicios seguirían la metodología de la UTE correspondiente. Así mismo, se aplicó el instrumento DNC-2012. La sesión fue muy productiva, a pesar de no haber podido integrar al total de PSP de los nuevos servicios asignados en la BDU del 29 de noviembre, resulto ser un espacio de aprendizaje y participación en el que estuvieron presentes los actores institucionales involucrados en el modelo.

El convenio de colaboración CECS 2012 se firmó el 24 de agosto del 2012, con lo que se dio inicio formal a la segunda etapa de adopción del modelo. El periodo de transición se dio por concluido hasta el 11 de octubre del 2012, cuando se recibió la primera Base de Datos Única por parte de la IEG para los servicios 2012, (dos meses después de la firma del convenio). Los principales factores que facilitaron la firma del convenio 2012 y la continuidad del equipo del CECS fueron: los resultados obtenidos por las áreas sustantivas al cierre del ejercicio 2011, la habilidad y capacidad de negociación del titular para presentar el modelo a las nuevas autoridades y el interés y disposición de los actores fundadores, entre otros.



Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes
Diciembre 2012

4.3 Etapa 2: La UAZ funcionando como CECS en Zacatecas en el ejercicio fiscal 2012

Esta etapa inicia formalmente con la firma del convenio de colaboración CECS 2012 el 24 de agosto del 2012; el cierre formal de los servicios fue programado el 31 de marzo de 2013, con una duración total de siete meses; para efectos de esta sistematización se abarca hasta al mes de enero 2013 (la mitad de esta segunda etapa), analizando cuatro de las cinco áreas sustantivas contempladas en el modelo CECS, sin abordar el área de administración de recursos.

Tocante al área sustantiva Supervisión del Desempeño y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales, la supervisión y el seguimiento a la calidad de los servicios profesionales inició formalmente con la solicitud oficial de supervisión por parte de la IEG el 11 de diciembre de 2012. Con el total de servicios incluidos en la primera BDU del 11 de octubre se realizó un primer análisis de los servicios a partir de los programas de trabajo de 25 PSP's. La primera BDU contenía 26 servicios inciso "B" para el ejercicio fiscal 2012 correspondientes a cuatro estrategias nacionales: EATA, EATP, EDE y AyP.

Durante octubre y noviembre del 2012 se definieron 13 CDE responsables y adjuntos para los ocho DDR's. El 29 de noviembre de 2012 se recibió una segunda BDU para completar 51 servicios del concepto B correspondientes a las estrategias EATA, EATP, EDE, AyP, COUSSA, Estrategia Estatal (EEs) y Servicios Básicos (SB), más 16 Servicios PESA atendidos por ADR's, determinando un universo de atención para la supervisión y dictamen de servicios CECS-2012 de 67 Servicios en ocho estrategias y 54 Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's); para su seguimiento y supervisión fueron asignados 16 S-E. Estos programas de trabajo se revisaron también en posteriores reuniones con los Grupos Territoriales (GT-DCT).

En el área sustantiva Capacitación y Formación a PSP la capacitación metodológica de las UTEs a los F de E inició en agosto del 2012, y posteriormente de éstos a los PSP. Después de cinco meses, en enero de 2013, se había capacitado a 29 personas (cuatro mujeres y 25 hombres) como F de E y S-E en metodologías de ocho Estrategias: cinco en EATA, seis en EATP, tres en EDE, cuatro AyP, cinco en EDT, cinco en Fortalecimiento a Sistemas Producto (FPS), uno en COUSSA y 8 en PESA. Algunas de esas 29 personas tomaron más una capacitación.

Duración del periodo de adopción metodológica

	2012	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D							
EATA	Ag			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31		
ATP	Sep						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
EDE	Oct	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31				
AyP	Nov			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
COUSSA	Dic					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
EDT	2013	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D	L	M	X	J	V	S	D
PESA	Ene	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31				

Fuente: Área de Capacitación CECS Zacatecas, 2012

Una persona recibió capacitación de tres UTE's diferentes, seis de dos UTE diferentes y 22 de una sola UTE. Se logró capacitar en el total de los módulos impartidos por las UTE a una persona en EATP, tres en EDE, una en COUSSA, tres en FSP y ocho en PESA. En las estrategias EATA y EDT, de

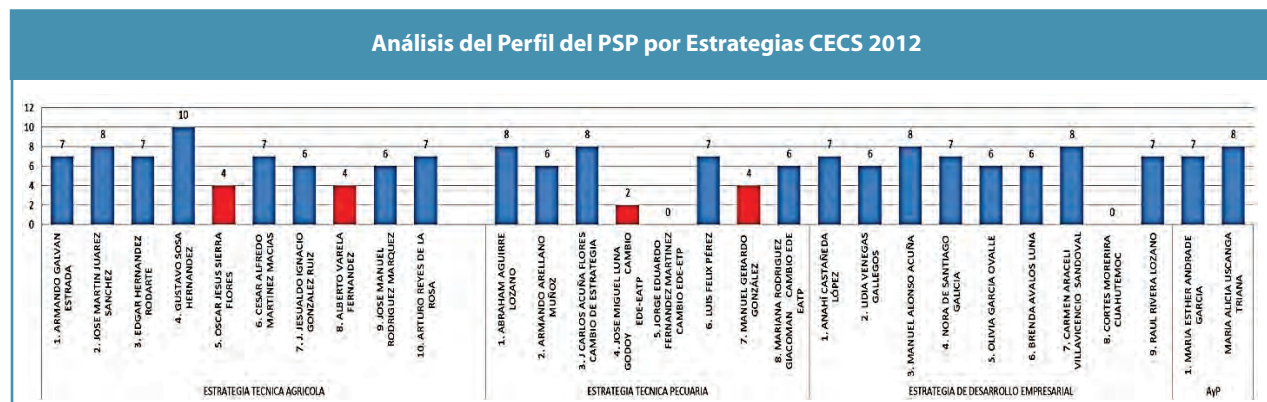
las cinco personas asignadas a capacitarse con cada UTE, sólo una en cada caso tomó el total de módulos. En PESA las ocho personas asignadas concluyeron el total de módulos, en FPS cuatro de cinco asignados, en EDE tres de tres, y en COUSSA uno de uno. En EATP y EDT de las cinco personas asignadas para cada caso, ninguna logró tomar el total de módulos. Se asignó un F de E y/o R de E para cada una de las ocho estrategias, de los cuales dos fueron mujeres (Anexo 2). Se observó una multiplicidad de responsabilidades en ocho de ellos.

Multiplicidad de Funciones CECS Zacatecas								
Nombre	Responsabilidad Principal	Otras Funciones						
		1	2	3	4	5	6	7
1 Federico Marín Pesina	CDE-CECS Jalpa	Sup-Ev EATA	Sup-EV PESA	Formador CL	Evaluador CL			
2 Francisco Morones Bernal	Aux del Área de Capacitación	Responsable de BDU	Formador CL	Evaluador CL				
3 Jaime Tovar Esparza	Coordinación de Evaluación	CDE Río Grande	Sup-Ev EATA					
4 Matías De Jesús Becerra Segovia	RE CECS- COUSSA	CDE Fresnillo	Sup-Ev COUSSA	Sup-EV E EST	Formador COUSSA	Formador CL	Evaluador CL	
5 Jesús Martínez Ruvalcaba	RE CECS-EATA	CDE Zac	Sup-Ev EATA	Formador EATA	formador CL	Evaluador CL		
6 Marcelino Alvarado Salvador	RE CECS-EDE	Sup-Ev EDE	Sup-EV SB	Formador EDE	Evaluador CL			
7 Manuel Rodríguez Loera	Aux del Área de Evaluación	RE CECS EAyP	RE CECS- EATP	CDE Zac adj	Sup-EV-EATP	Sup-Ev AyP	Formador CL	Evaluador CL
8 Humberto López Herrera	UAZ	Coordinador CE SC UAZ	CDE C del O adj	Evaluador CL				

Fuente: Área de Capacitación CECS Zacatecas, 2012.

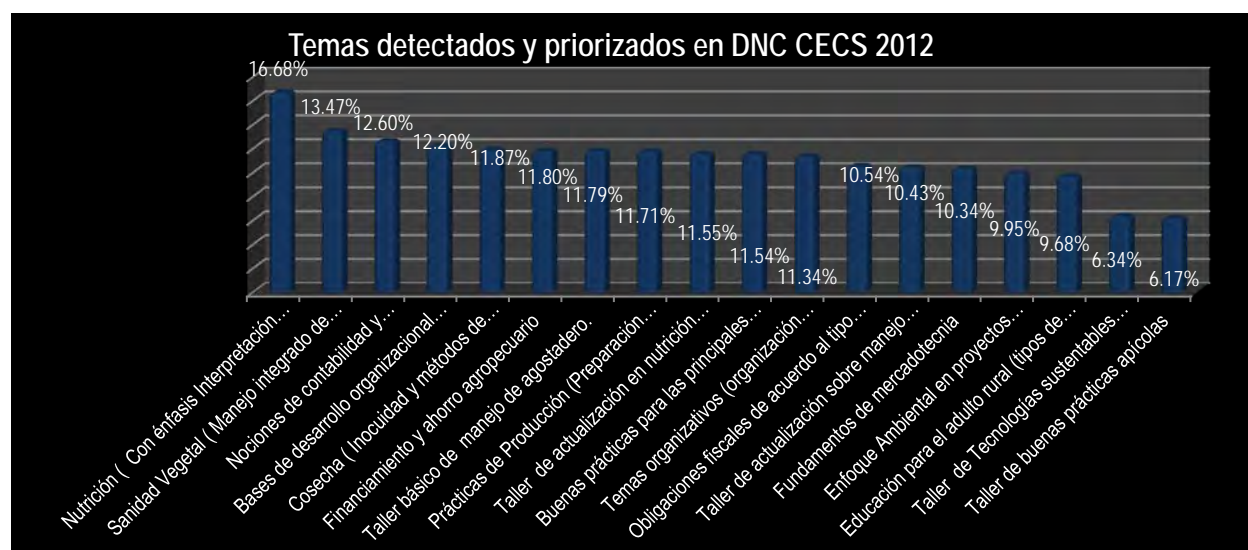
Fueron detectadas debilidades en las habilidades de facilitación y uso de instrumentos de formación en los ocho F de E, por lo que se diseñó y ejecutó un taller para la formación de formadores en el mes de enero del 2013, en el que participaron también 12 formadores docentes miembros de la red de Formadores del CECS.

El DNC-CECS 2012 fue aplicado a los 25 PSP incluidos en la primer BDU, mediante un instrumento diseñado para este fin en el que se identificaron las necesidades de capacitación metodológicas, genéricas y técnicas de acuerdo a las características del servicio autorizado. Los resultados de estos instrumentos fueron contrastados con el currículum de cada formador, el programa de trabajo inicial del servicio y el proyecto territorial correspondiente, realizando en paralelo el análisis de congruencia entre el perfil del PSP, las características del servicio y el perfil del grupo beneficiado. La síntesis y los resultados se concluyeron hasta enero del 2013 (tres meses después de haberse iniciado) debido a retrasos en la entrega y a deficiencias en la información de los currículums y programas de trabajo de los PSP. Estos resultados fueron enviados a las UTE para su retroalimentación y validación sin obtener respuesta por parte de ellas, sin embargo tuvieron un impacto positivo en la CECDITYER, al reflejar incongruencias identificadas entre el perfil del PSP, las características del servicio y las debilidades a ser atendidas en cada caso para obtener los resultados esperados en los servicios asignados. Los resultados de este ejercicio pueden servir para tomar decisiones oportunas de ser presentados a la brevedad de la autorización de servicios, para lo cual se necesita una mejor coordinación encaminada a la recepción oportuna y completa de los insumos mencionados.



Fuente: Área de Capacitación CECS Zacatecas, 2012

Durante el mes de diciembre, a la par de estas actividades, se lanzó una convocatoria para invitar a los docentes de la UAZ a conformar la Red de Formadores CECS 2012. Después del análisis de los perfiles recibidos, se seleccionaron un total de 32 formadores de los cuales 20 son docentes principalmente de las unidades académicas de agronomía, veterinaria, contaduría y ciencias de la tierra de la UAZ, expertos en diferentes temas del plan de formación genérico CECS 2012, diseñado previo al plan de capacitación.



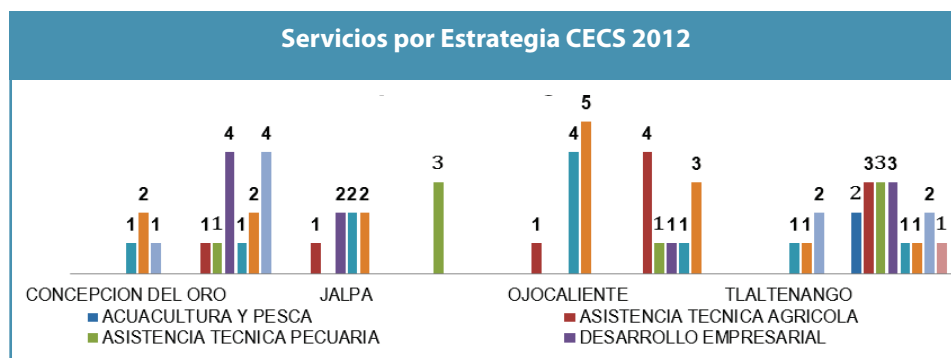
Fuente: elaboración propia, 2013.

Con estos resultados se elaboró el Plan de Capacitación CECS 2012 incluyendo una propuesta de calendarización de eventos cuya ejecución pudo realizarse una vez que éste fue validado por la CEDCITYER, a finales de enero del 2013, lo que implica una reducción del periodo de ejecución de los eventos programados de siete a tres meses, considerando el cierre a marzo del 2013.

Para la ejecución de eventos de capacitación programados, durante diciembre del 2012 se conformó la Red de Formadores CECS, integrada por 32 formadores, de los cuales 20 son docentes de diferentes Unidades Académicas e instancias de la UAZ. Las propuestas de eventos de capacitación de los miembros de la red de formadores del CECS reflejan poco manejo de instrumentos, como el plan de formación y un enfoque transmisor en las estrategias y

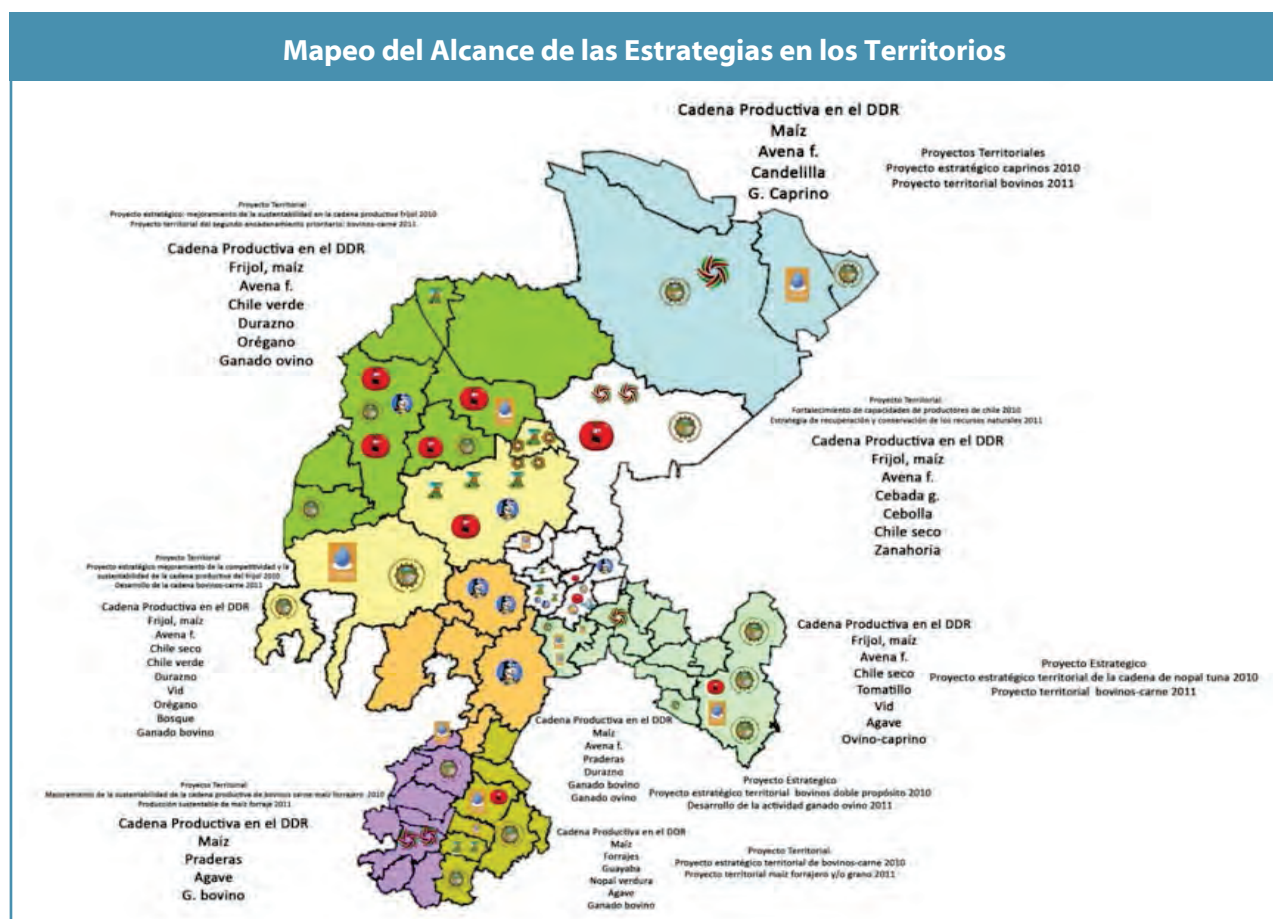
herramientas didácticas a utilizarse, lo que implica capacitación y apoyo a la formación de formadores de la Red.

Tocante al área sustantiva Evaluación y seguimiento de la estrategias en los territorios, cabe señalar que a partir del mes de noviembre se iniciaron las actividades relativas al análisis estratégico de la información de los territorios, para ello se realizó el mapeo de los 67 servicios autorizados en cada DDR, clasificados en ocho estrategias.



Fuente: Informe de avances CECS 2012 Enero 2013

Para la determinación del alcance de las estrategias en los territorios se cruzó la información de las características de los servicios con los proyectos territoriales y el Plan Sectorial 2011-2016.



Fuente: Coordinación de Seguimiento y Evaluación a las Estrategias Nacionales, CECS Zacatecas, 2012

El CECS propuso a la CEDCITYER considerar esta información para la determinación de correspondencia entre estrategias y prioridades locales, abriendo espacios de análisis entre los actores institucionales y los GTDCT para una alineación entre objetivos, prioridades locales y estatales con los lineamientos de las estrategias.

En el área sustantiva Certificación de Competencias Laborales, cabe mencionar que la UAZ se constituyó como Centro de Evaluación en Competencia Laboral, Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CE CS UAZ) del CONOCER el 28 de febrero de 2012, mediante un convenio signado con el Organismo Certificador Promociones Laborales y Certificaciones Integrales S. C. (PROLCI, S.C.); recibió la acreditación el 3 de abril de 2012, para evaluar con fines de certificación las competencias de los PSP y de otros actores, con base en los estándares de Competencia acreditados por el CE CS UAZ. Durante los meses de abril de 2012 a Enero 2013 el CE CS UAZ se amplió para ser Solución de Evaluación en ocho estándares: EC0020, EC0049, EC0069, EC0076, EC00185, EC00189, EC00190, EC00217, contando con un total de 18 Evaluadores y 24 formadores certificados en los estándares con clave: EC0076, EC0020, EC0049, EC0069 y EC0217 y atendiendo la demanda de los PSP en 21 Estándares más a través del PROCLI.

Del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 2012 el CE CS UAZ realizó la primera evaluación en el estándar EC0217 a 14 candidatos. Para enero del 2013 se habían gestionado y entregado 90 certificados con resultado Competente en su Proceso de Evaluación, en los estándares: EC0020, EC0048, EC0049, EC0069, EC0070 y EC217,

Se identifican como los principales factores que dificultaron la etapa 2:

- Desfase en la ejecución de servicios y retrasos en la operación. Existe desfase de un año en la ejecución de ejercicios fiscales (se opera 2012 en el 2013), lo que desata un retraso en la operación de servicios en cadena, iniciando con una autorización de servicios tardía (dos meses entre la firma del convenio y el envío de BDU), ajustes a la BDU original (tres meses después de la firma de convenio) y solicitud formal de la supervisión (cuatro meses después de la firma del convenio), reduciendo el tiempo de operación de los servicios programados, ya de inicio reducido de 12 a 7 meses, contemplado del 24 de agosto de 2012 al 31 de marzo de 2013 según el convenio correspondiente (de siete meses a cinco meses), lo que obligará a un retraso en el cierre de los servicios real y un consecuente empalme con el inicio de actividades del siguiente año fiscal.
- Proceso de autorización de servicios. La autorización de servicios no está considerando el ciclo agrícola ni las prioridades y características territoriales. Así mismo, la calidad de los programas de trabajo con los que los servicios son autorizados presentan serias deficiencias en el establecimiento de objetivos, metas, línea base e indicadores, lo que dificulta el análisis de congruencia entre el perfil del PSP y las características de los servicios, así mismo están desvinculados de los lineamientos y objetivos de las estrategias, lo que dificulta su alineación ocupando un tiempo excesivo para este fin. Se sugiere ser más oportunos en la socialización de la información para evitar la autorización de servicios a la demanda libre o por compromisos.
- Descapitalización de PSP y supervisores-evaluadores. El actual esquema de pagos (40-30-30), mantiene tanto a los PSP como a los supervisores descapitalizados durante la mayor parte del servicio. Lo anterior, aunado a retrasos en las ministraciones correspondientes a la operación del CECS y a la fluidez en los pagos del personal, provoca una serie de consecuencias, tales como: poco interés de los PSP para incrementar la calidad de los servicios, poco seguimiento en campo por

parte de los supervisores-evaluadores, búsqueda de actividades complementarias para complementar ingresos reduciendo el tiempo de atención a los servicios por parte de los PSP. Por otra parte, el recurso asignado a la operación del CECS está resultando insuficiente para contratar al total del personal requerido para desarrollar todos los procesos y procedimientos considerados en el modelo, por lo que el personal del CECS se ve obligado a duplicar o triplicar responsabilidades para complementar ingresos, lo que ocasiona conflicto de intereses y descuido de responsabilidades principales.

- Prolongado proceso de adopción de las metodologías de las estrategias. El proceso de adopción, transferencia y alineación de la metodología de las estrategias ha tenido una duración de cinco meses (de agosto 2012 a enero 2013), lo cual implica la reducción del periodo de operación de los servicios y la realización de eventos de capacitación programados a tres meses de los siete que inicialmente se programaron. Esto retrasará el cierre de servicios 2012, de marzo hasta agosto 2013 (cinco meses). Por otra parte, 12 de 29 personas asignadas para capacitarse con las UTE no concluyeron el total de módulos impartidos, lo que puede implicar que tengan sesgos en la metodología correspondiente. La coordinación y responsabilidades entre las UTE y el CECS es aún poco clara en cuanto a las estrategias didácticas e instrumentos de formación a utilizar en los eventos de capacitación, así como en el seguimiento y soporte metodológico a los formadores, RE CECS y supervisores para garantizar un seguimiento y tutoría adecuados a PSP.

- Resistencia a la adopción del modelo. Por parte de los PSP se percibe una resistencia a la adopción de la metodología de las estrategias, al seguimiento y tutoría de los supervisores y poca asistencia a los eventos de capacitación programados por el CECS, lo que implicó el retraso en las actividades contempladas en los programas de trabajo, retraso en los documentos y productos solicitados por el CECS, la cancelación de eventos de capacitación y en consecuencia una baja calidad en la prestación de servicios. En el caso de los supervisores-evaluadores, CDE y RE se percibe poco compromiso para cumplir con las responsabilidades encomendadas, así como retraso y baja calidad en los instrumentos y productos entregables. Por su parte, los EATC y los CDE no han logrado generar información concreta de los territorios ni suministrar insumos para el análisis de las estrategias en tiempo y forma.

Aun existiendo una red de 32 formadores del CECS, de los cuales 20 son docentes de la UAZ, se observa baja participación real, retraso en la entrega de expedientes personales, resistencia a la entrega de instrumentos que conforman el portafolio de evidencias de los eventos de capacitación del CECS y cambios de fecha en los eventos programados por agendas saturadas. No se ha logrado integrar un equipo de docentes dedicados al análisis de la información generada en el CECS o dedicados a generar propuestas de innovación tecnológica aplicables a las características de los servicios prestados.

- Retrasos en la entrega de información. Durante el diseño del instrumento de Diagnóstico de Necesidades de Capacitación DNC CECS-2012 no se contaba con el perfil del PSP propuesto por varias de las UTE, por lo que la síntesis de esta información se complicó y hubo que aplicar un instrumento complementario tiempo después. El perfil propuesto por algunas de las UTE es muy general y no considera las particularidades de la entidad, por lo que la mayoría de los PSP no cubrían la experiencia o acreditaciones solicitadas. La aplicación del DNC CECS 2012 se vio retrasada hasta la recepción formal de la BDU (de agosto a octubre del 2012), y los posteriores cambios contenidos en la segunda BDU recibida mes y medio después de la primera complicaron

la síntesis de resultados. Por otra parte, tanto el análisis funcional de las necesidades de capacitación detectadas como el de congruencia entre el perfil del PSP y las características del servicio tuvo un retraso de aproximadamente dos meses por no contar con los programas de trabajo iniciales, así como por la poca uniformidad en la información contenida en ellos. Hubo que acudir a cada PSP nuevamente para completar la información faltante o clarificar información mal establecida. Esta situación implica un retraso en la programación de eventos de capacitación por parte del CECS y reduce la posibilidad de toma de decisiones oportuna por parte de los actores institucionales.

- Ausencia de enfoques planteados por el Desarrollo Territorial en las propuestas de eventos de capacitación presentados por la Red de Formadores CECS-2012. Prevalece un modelo de educación transmisora en la red de formadores del CECS, lo cual no sólo retrasa la revisión y corrección de planes de formación de cada evento, sino que limita la posibilidad de generar los aprendizajes necesarios en los PSP para que éstos puedan a su vez generar los resultados esperados en los beneficiarios. Los planteamientos siguen enfocados hacia los temas técnicos sin considerar herramientas para llevar la teoría al campo ni establecer un diálogo real con los beneficiarios. Se plantea una capacitación en la que el PSP pasa a ser alumno y se prioriza la atención al proyecto con una visión segmentada de la realidad sin considerar el enfoque como la integración a la cadena productiva, el contexto territorial, los elementos ambientales, el género, la inclusión, entre otros. Esto definitivamente dificulta que los PSP puedan incrementar la calidad de los servicios prestados a través de la capacitación del CECS.

- No se realiza una evaluación formativa en los servicios profesionales. Persiste una cultura de evaluación y toma de decisiones basada en factores administrativos, productos entregables y tiempos institucionales; hay un bajo perfil de análisis crítico, planeación y toma de decisiones con base en la información generada desde los territorios. Las metodologías implementadas para estos fines están resultando insuficientes para generar conocimientos e información que sirva para la toma de decisiones oportunas. Los mecanismos de comunicación, intercambio de información y coordinación entre las instituciones hasta este momento no son lo suficientemente claros.

- Retraso en las ministraciones correspondientes a la operación del CECS. El 22 de enero de 2013 se recibió la primera ministración correspondiente al 40% del recurso asignado (cinco meses después de la firma del convenio), cuando el CECS había ejercido el 90% de dicha ministración.

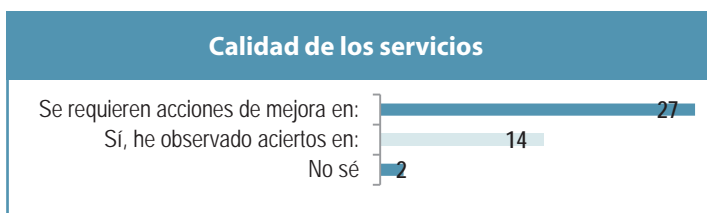
Por otra parte, como factores que facilitaron la operación del modelo hasta el 2 de enero del 2013 son: el perfil y la capacidad de negociación del Titular para interactuar con los demás actores, la existencia de la CEDCITYER, la capacidad y experiencia de los responsables de las áreas sustantivas del CECS, el soporte económico de la UAZ para operar el modelo, la existencia de actores que se desempeñan en el territorio y la existencia del marco normativo federal que ampara la operación del CECS.

5. La situación actual

Se realizó una comparación entre la situación inicial y el momento presente, de acuerdo a los seis elementos del eje de sistematización identificado.

Elemento 1: el mejoramiento en la calidad de los servicios profesionales: 14 participantes opinan que han observado aciertos para mejorar la calidad de los servicios, contra 27 que dicen que se requiere emprender acciones para mejorar la calidad de los servicios.

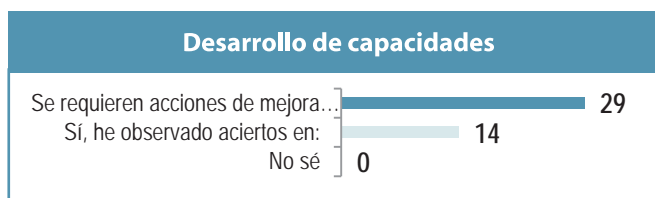
Calidad de los servicios profesionales	P	%
No sé	2	4%
Sí, he observado aciertos en:	14	33%
Se requieren acciones de mejora en:	27	63%
Total	43	100%



Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes
Diciembre 2012

Elemento 2: el desarrollo de capacidades: 14 participantes dicen que han observado cambios favorables en el desarrollo de capacidades, contra 29 participantes que opinan que se requieren acciones de mejora para lograrlas.

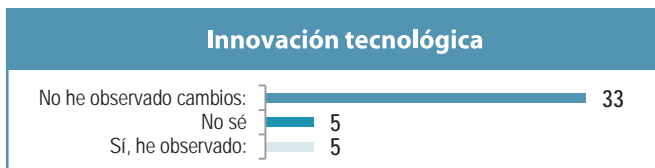
Desarrollo de Capacidades	P	%
No sé	0	0%
Sí, he observado aciertos en:	14	33%
Se requieren acciones de mejora en:	29	67%
Total	43	100%



Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes
Diciembre 2012

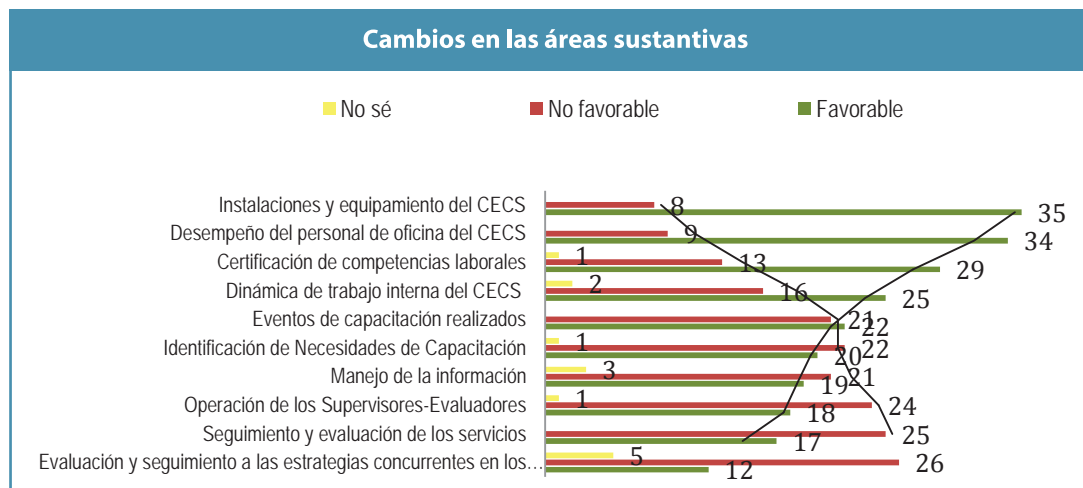
Elemento 3: la innovación tecnológica: 12 participantes opinan que han observado aciertos en cuanto a innovaciones tecnológicas se refiere, contra 33 que afirman que no han percibido cambios.

Innovación Tecnológica	P	%
Sí, he observado:	5	12%
No sé	5	11%
No he observado cambios:	33	77%
Total	43	100%



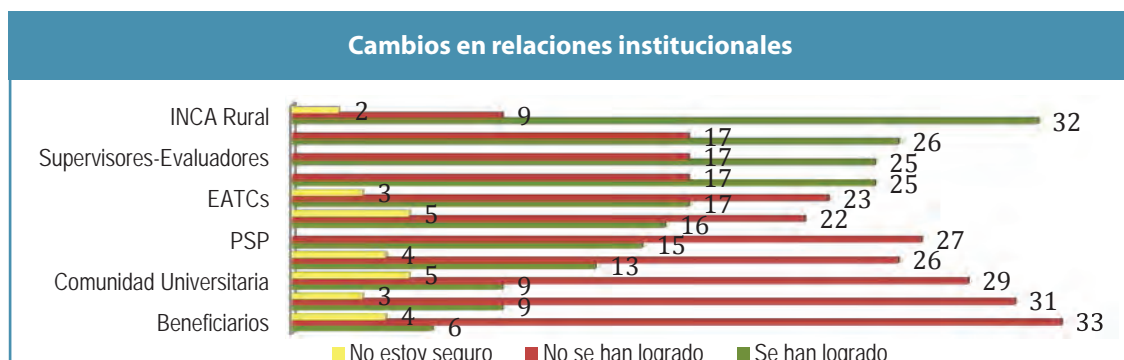
Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes...

Elemento 4: el funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS: 35 participantes opinaron que los cambios favorables más notorios se observan en: las instalaciones y equipamiento del CECS; 34, en el desempeño del personal de oficina del CECS; 29, en el área de certificación de competencias laborales; 25 en la dinámica de trabajo interna del CECS, y 16 en los eventos de capacitación realizados. Por el contrario, en donde menos se han observado cambios: 26 participantes opinan que en el área de evaluación y seguimiento a las estrategias concurrentes en los territorios; 25 en el seguimiento y evaluación de los servicios; 24 en la operación de los S-E; 22 en la identificación de necesidades de capacitación, y 21 en los eventos de capacitación realizados.



Fuente: Encuesta, Diciembre 2012 -Enero 2013

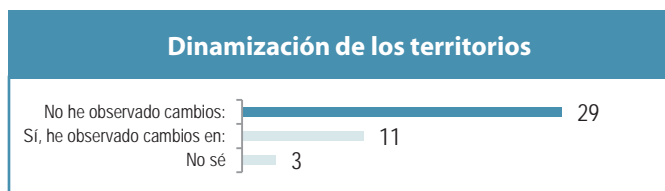
Elemento 5: los acuerdos institucionales y de coordinación con actores involucrados en el modelo. En cuanto a los acuerdos y coordinación más notorios que el CECS ha logrado promover, 32 participantes opinan que ha sido con el INCA Rural, 26 con las UTE, 25 con la SAGARPA y SECAMPO. Por el contrario, entre los acuerdos y coordinación con actores que hace falta fortalecer, 33 participantes opinan que deben ser con los beneficiarios, 31 con los docentes de la UAZ, 29 con la Comunidad Universitaria, 27 con los PSP, 26 con los DDRs, 23 con los EATCs, 22 con los GT DCT y 17 con las UTE.



Fuente: Encuesta, Diciembre 2012-Enero 2013

Elemento 6: la dinamización de los territorios: 11 participantes aceptan haber percibido cambios favorables en la dinamización de territorios contra 29 que no han observado cambios.

Dinamización de los territorios	P	%
No sé	3	7%
Sí, he observado cambios en:	11	26%
No he observado cambios:	29	67%
Total	43	100%



Fuente: Instrumento aplicado a 43 participantes Enero 2013

6. Impactos personales de la experiencia

(Muestra. Los comentarios fueron tomados de las entrevistas personales)

Las satisfacciones que ha dejado la operación del CECS en los actores participantes	La motivación que impulsa a los actores a seguir con el modelo
<p>"El haber encontrado un equipo con una visión y método de trabajo igual al mío en cuanto al impulso de un desarrollo regional sustentable", "El reconocimiento del trabajo realizado por la Universidad como CECS", "Entrar en un proceso de mejora continua tanto en lo personal como en lo profesional es una satisfacción invaluable", "El esfuerzo diario y comprometido para mejorar la calidad de los servicios en el estado, a partir de la formación, seguimiento y evaluación, así como la aportación de información útil y oportuna para los actores del sector". "Que se ha avanzado en el conocimiento y aplicación del modelo y que han hecho ajustes relevantes", "LA PRINCIPAL SATISFACCION PARA MÍ ES QUE EL CECS SE SUPERE CADA DÍA PARA ASÍ PODER SER COMPETITIVO Y ESTAR A LA VANGUARDIA DE LA CALIDAD Y EL SEGUIMIENTO DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES", "Los felicitó por la transparencia en el seguimiento y evaluación de su trabajo", "EL PODERME CERTIFICAR EN SERVICIOS QUE DOMINO", "QUE AHORA ES POSIBLE CERTIFICARSE EN COMPETENCIAS LABORALES", "Los impactos del CECS en el quehacer de supervisores y PSP ha sido de aprendizaje de metodología que permiten adecuarse a lo que se debe hacer frente a los beneficiarios", "El saber que se han enfocado a mejorar la calidad de los servicios y aunque se presentan dificultades para el logro de los objetivos se ha tenido la capacidad de investigar y adecuar sus reglas para beneficio de todos los involucrados". "CAPACITACION: MAYOR CLARIDAD EN LOS SERVICIOS Y MEJOR CALIDAD PARA REALIZAR LOS SERVICIOS". "La oportunidad de realizar y/o apoyar más actividades de mejora en el campo Zacatecano".</p>	<p>"Involucrar a la Universidad para gestionar conocimientos al área rural", "LA COORDINACION CON EL EVALUADOR DE LA ESTRATEGIA COUSSA PESA", "La constante capacitación en diferentes temas para mejorar la calidad de los servicios prestados por los PSP", "El modelo permite a los actores desarrollarse cada día y, lo más importante, que los productores se vean beneficiados con mejores servicios que se desarrollen como empresarios que son", "La participación real y directa de la máxima casa de estudios del Estado de Zacatecas en el desarrollo de los territorios", "ME MOTIVA QUE LAS UAZ SIGA APOYANDO AL CECS Y ASI TENER A LA UAZ COMO LA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS Y SEGUIR PERTENECIENDO A ELLA", "ME CONSIDERO UNIVERSITARIO, ZACATECANO, MEXICANO Y APORTADOR DE BENEFICIOS A LA HUMANIDAD A TRAVÉS DEL CECS", "La búsqueda de alternativas para incidir en el desarrollo de capacidades de los diferentes actores del sector rural, sean institucionales o productores", "La búsqueda de la dinamización del territorio a través de la buena aplicación de los recursos económicos que aportan los programas de inversión de la Federación", "La vinculación del conocimiento local con los territorios y su pertinencia en la difusión y el aprovechamiento", "El acercamiento a la problemática del territorio rural y el trabajar directamente con productores para la transferencia e innovación tecnológica".</p>

7. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas, de acuerdo a los elementos de la sistematización

7.1 Conclusión general

Hay una percepción generalizada de que a pesar de las dificultades identificadas el CECS Zacatecas está en un proceso de consolidación y se requiere de tiempo para lograr los resultados esperados. Se percibe su avance en la adopción del modelo con ejecución adecuada por parte del equipo de trabajo del CECS, se reconoce que hay buena dirección, voluntad, compromiso y disposición de mejorar la operación por parte del equipo directivo del CECS, mientras que el equipo de oficina del CECS ha sido definido como “fresco, dinámico y con disposición al trabajo” y se ha observado “un buen trabajo de equipo”. Existen diferentes satisfacciones personales que el proceso de adopción del modelo ha dado a los actores participantes en esta sistematización. Una de las motivaciones generalizadas es justamente contribuir a mejorar la calidad de los servicios a partir del trabajo que cada uno realiza desde sus diferentes áreas e instituciones o a partir del propio crecimiento personal, capacitación y profesionalización. Esta motivación generalizada debe ser capitalizada como motor fundamental de la acción colectiva dirigida a la realización de esta visión compartida: contribuir de manera eficiente al mejoramiento de la calidad de los servicios reflejado en cambios favorables en todos los actores involucrados en el desarrollo rural de la entidad. Con estas aportaciones se puede concluir que la consolidación del modelo CECS será viable en Zacatecas, siempre y cuando se tomen en cuenta las siguientes:

7.2 Recomendaciones

Mejoramiento de la calidad de los servicios profesionales: Es necesario promover y adoptar una cultura de evaluación formativa basada en resultados y una toma de decisiones que favorezca el buen desarrollo de los procesos, más allá de factores administrativos y tiempos institucionales. La adopción del modelo CECS debe hacerse también por órganos de decisión, dependencias del sector y la propia IES, garantizando que esto llegue hasta los territorios. No hay que olvidar que los que deben sentir la mejoría en la calidad de los servicios son los beneficiarios, por lo que resta establecer más comunicación y diálogo con ellos para incorporar sus demandas y necesidades con respecto a la calidad de los servicios.

Desarrollo de capacidades. Cabe considerar el desarrollo de capacidades de los beneficiarios como un elemento transversal en todos los proyectos para su autorización con el establecimiento claro de resultados esperados y línea base en los programas de trabajo iniciales. Así mismo establecer una estrategia de desarrollo de capacidades permanente, independiente de los tiempos institucionales. El PSP debe ser revalorizado como agente de desarrollo y generador de cambios, estableciendo condiciones para que pueda prestar servicios de calidad y desarrollar capacidades en los beneficiarios.

Innovación tecnológica. Establecer propuestas de innovación tecnológica en los diferentes procesos de los beneficiarios contempladas en el programa de trabajo inicial del PSP para poder apoyarlo de manera oportuna y dar seguimiento a la adopción.

Funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS. Optimización del flujo de información-insumo para la operación de procesos y procedimientos considerados en el modelo para evitar el retraso en la ejecución de las actividades de las áreas sustantivas del CECS por falta de información (BDU mínima con el total de servicios autorizados, programa de trabajo inicial, perfil del PSP propuesto por las UTE, CV del PSP, entre otros), y tomar las medidas necesarias para incrementar la calidad de la información de los programas de trabajo en cuanto al establecimiento adecuado de objetivos, metas, indicadores y línea base. Contemplar la participación del CECS desde la recepción de solicitudes y primer programa de trabajo, para determinar la congruencia del perfil del PSP con el servicio y la clasificación de servicios por estrategia de acuerdo a sus características.

Se requiere realizar una planeación anual para la operación del componente en cada ejercicio fiscal, para que cada servicio autorizado contribuya a optimizar los diferentes esfuerzos y recursos en los territorios de manera articulada y complementaria, considerando las especificidades y características de cada territorio, así como los ciclos agrícolas. La autorización de servicios debe ser acorde a los objetivos y alcances territoriales y estatales, previamente analizados entre las instituciones participantes, evitando la autorización a la demanda libre, y tomar las medidas necesarias para evitar el retraso en la asignación de servicios, solicitud de supervisión y cancelaciones o ajustes presupuestales.

Destinar el recurso suficiente para la operación del CECS que evite la multiplicidad de funciones y responsabilidades del personal y regularización en las ministraciones correspondientes al recurso asignado para garantizar los pagos e insumos que den condiciones a los supervisores-evaluadores para dar un seguimiento real en campo. Asimismo, solucionar las cuestiones administrativas con la IEG y la UAZ, para agilizar y regularizar los pagos de la operación del CECS; dar condiciones para los PSP puedan prestar servicios, revisar el esquema actual de pago de servicios de PSP (40-30-30), para evitar su descapitalización durante la prestación del servicio y motivarlos a incrementar la calidad de su desempeño, regularizar sus pagos y dar cumplimiento a los incentivos ya establecidos, como el pago adicional del 10% al contar con certificación de competencias laborales.

Establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre las UTE para garantizar eventos de capacitación metodológica que desarrollen capacidades en la práctica y ofrezcan herramientas a los PSP para generar resultados de aprendizaje con los beneficiarios, así como en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y soporte metodológico que garanticen el buen desempeño de los formadores y/o responsables de estrategia con los PSP. Acordar un periodo razonable para la adopción de las metodologías de las estrategias, que de espacio a la capacitación de los PSP en otros temas identificados y evite el retraso en el cierre de servicios.

Considerando que el CECS UAZ funciona como centro evaluador de acuerdo a lo que a lo estipulado por el PROCLI y a la vez como área sustantiva del CECS, es necesario profundizar en las funciones y responsabilidades como área sustantiva en el manual de procesos y procedimientos de los CECS para evitar confusiones, facilitar la vinculación con las demás áreas sustantivas y garantizar que los eventos de alineación a estándares respondan a las características de los servicios autorizados y contribuyan a mejorar el desempeño del PSP y no sólo se atienda la certificación a la demanda.

Acuerdos Institucionales y coordinación con actores. Simplificar los mecanismos de toma de decisiones para facilitar el flujo de información y emprender acciones oportunas; demasiados actores para tomar una decisión operativa obstaculiza la respuesta rápida a situaciones que requieren acciones concretas. La CEDITYER es un espacio importante en donde confluyen las instituciones participantes en la entidad federativa y donde se puede llegar a acuerdos interinstitucionales; es

necesario promover la toma de acuerdos con base en el análisis y la planeación estatal, considerando la participación de actores territoriales, OSC e instituciones privadas con responsabilidad social.

Promover mecanismos de incentivos desde la Universidad para que los docentes se involucren en las actividades del CECS.

Dinamización de los territorios. Revisar si la delimitación de DDR como territorios está determinada con base en la unificación administrativa o a partir de las características agroecológicas socioculturales, productivo-económicas comunes. Optimizar y fortalecer el liderazgo de los EATC y GT-DCT fortaleciéndolos en su capacidad de análisis, gestión y visión territorial, concibiéndolos como un espacio estratégico de análisis y propuesta. Dar a la información generada por ellos un valor de uso para la toma de decisiones y la planeación estatal.

7.3. Lecciones aprendidas

Mejoramiento a la calidad de los servicios profesionales. Promover la comprensión total del modelo CECS en todos los actores involucrados y establecer una visión de conjunto en torno al mejoramiento de los servicios facilita la toma de acciones para lograr este fin.

Desarrollo de capacidades. Dejar de tratar al PSP como transmisor de conocimientos entre el formador y el beneficiario. La capacitación al PSP debe ser práctica y estar enfocada a lograr "cambios que generen cambios", considerando el ETDR transversal a los diferentes temas. Promover una estrategia de desarrollo de capacidades permanente, independiente de los tiempos institucionales.

Innovación Tecnológica. Es necesario vincular la investigación con los servicios y las estrategias e incorporar la participación de más instituciones y actores con este tipo de propuestas.

Funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS. Conviene continuar capacitando al personal del CECS para la mejora continua de los procesos y el trabajo en equipo, ya que esto genera certeza y confianza en los otros actores participantes. La regularización de pagos y evitar en la medida de lo posible la multiplicidad de responsabilidades del personal evita el conflicto de intereses y fomenta un mejor desempeño y buen funcionamiento de las áreas. La coordinación e intercambio de información entre las áreas sustantivas evita solicitar la información más de una vez y da consistencia al trabajo de cada una.

Se requiere realizar eventos con el total de PSP; tomar en cuenta su opinión y participación fomenta su colaboración con el CECS y su interrelación entre ellos en los territorios.

La recepción de BDU, programas de trabajo, currícula de PSP y perfil del PSP propuesto por las UTE, así como la calidad de la información de los programas de trabajo impacta directamente en la programación y la ejecución de eventos de capacitación de manera oportuna.

Una buena coordinación y retroalimentación entre el CECS y las UTE impacta directamente en los resultados esperados de la capacitación a PSP, promover la calendarización de eventos de capacitación permanente en el año, en períodos mensuales o bimensuales de forma que no obstaculice el tiempo que el PSP tiene para implementar su programa de trabajo, así como la validación de resultados del DNC con ellos, incrementa la asistencia constante.

Contar con formadores con experiencia docente no garantiza una capacitación en la práctica; se deben crear espacios de construcción de aprendizaje con ellos en los que se construya una visión

conjunta permeada por el EDT, basada en el modelo educativo UAZ-Siglo XXI que plantea un enfoque humanístico que genere transformaciones en los PSP y en los beneficiarios.

Se requiere habilitar a los S-E como tutores y capacitarlos en temas de EDT y calidad en el servicio, de tal forma que se refleje en un trato cordial e incluyente hacia los PSP y beneficiarios, así como garantizarles condiciones y el flujo oportuno de sus pagos para que den un seguimiento puntual en campo.

La información de los resultados de los procesos de certificación debe fluir a los postulantes, aun cuando el resultado sea todavía no competente. Los eventos de alineación y certificación en competencias laborales deben vincularse con los servicios prestados y no con la demanda.

Acuerdos institucionales y coordinación con actores. Realizar acciones de promoción del CECS para incrementar el interés de la comunidad universitaria a participar en las diferentes actividades del modelo y con los beneficiarios para conocer sus necesidades inmediatas en relación con la calidad de los servicios y el buen uso de los servicios profesionales.

El buen funcionamiento de las áreas sustantivas contempladas en el modelo CECS es resultado de la suma de los esfuerzos coordinados y voluntades de los diferentes actores participantes en el sistema, por lo que hay que seguir promoviendo la toma de decisiones basadas en el análisis de la información y dirigidas al bien común.

Dinamización de los territorios. Los resultados de la evaluación de las estrategias en el territorio deben ser un elemento fundamental para reorientar recursos, ajustar políticas públicas y programas, alineando esfuerzos para el desarrollo de los beneficiarios, por lo que hay que fortalecer los GT-DCT y establecer un solo canal de comunicación y mando para los EATC. La información necesaria para hacer un análisis de las estrategias de los territorios proviene de los actores territoriales, por lo que hay que fortalecer la colaboración y retroalimentación entre los EATC, los CDE y R de E para que la información de los territorios tenga un mismo enfoque y circule con eficiencia bajo alguna metodología que permita su rápido procesamiento y análisis, e incluir en esta información los enfoques contemplados por el EDTR, tales como el género, la inclusión social, los aspectos ambientales y la autogestión, entre otros, así como la medición de resultados del incremento del ingreso de la unidad económica beneficiada.

Bibliografía

- Berdegúe, Julio A., Ada Ocampo y Jaime Escobar. Sistematización de Experiencias Locales de Desarrollo Rural. Guía Metodológica, FIDA, FIDAMERICA y PREVAL, mayo del 2007 <http://www.grupochorlavi.org>
- Cabral E., M., J. Balleza C., y David Enríquez E. "Marco Conceptual del Proyecto Curricular", Diseño curricular, Unidad Académica de Agronomía-UAZ, Zacatecas, México, 2005.
- Comisión de Supervisión y Coordinación CECADER. Procedimientos Operativos 2006, SAGARPA, abril del 2006.
- Echeverri Perico, Rafael, y Ana María Echeverri Pinilla. "Aproximación conceptual al extensionismo como multiplicador de impactos de la política pública", en *Extensionismo y Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Construyendo país, desde el territorio*, Cap. 2 "Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural", IICA, INCA-Rural, México, 2012.
- IICA. Extensionismo y Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Construyendo país, desde el territorio. Cap. I. Líneas Estratégicas para las Políticas Públicas Orientadas al Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en México. Un Aporte de la Red GTD, INCA-Rural, México, 2012.
- Jara H., Oscar. *Educación Popular y Cambio social en América Latina*, Oxford University Press and Community Development Journal, 2010.
- Manual de Procesos y Procedimientos para la Operación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS), 2011 y 2012.
- Schejtman, A. y J. Berdegúe. *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP, Santiago de Chile, presentado en XXXIV Reunión Anual de la AAEA, Río Cuarto, 30 y 31 de octubre del 2003.
- Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, San José, Costa Rica, IICA, agosto del 2003. <http://www.territorioscentroamericanos.org/experiencias/>
- Sistema de Centros de Evaluación Especializados. Lineamientos para la Operación de los Centros de Evaluación Estatal, Institución Portadora Nacional Colegio de Postgraduados, ciclo 2012.

Anexo 1. Lista de actores directos e indirectos

	Nombre	Funcion	Institucion
1	Luciano Chavez Avila	Seguimiento CECS- COLPOS	COLPOS
2	Netzahualcoyotl Dorado Mejia	Resp. del Seguimiento y Acompañamiento CECS Zac	COLPOS
3	Francisco J Aparicio Palacios	Coordinador Distrital de Evaluación, DDR C del O	CDE-CECS C del Oro
4	José Hernández Martínez	Coordinador Distrital de Evaluación, DDR Fresnillo	CDE-CECS Fresnillo
5	Federico Marin Pesina	Coordinador Distrital de Evaluación Distrito Jalpa	CDE-CECS Jalpa
6	Juan Alberto Pacheco López	Coordinador Distrital de Evaluación, Distrito Jerez	CDE-CECS Jerez
7	Miguel Angel Ramirez Soto	Responsable del Área de Evaluación del CECS	Equipo de oficina CECS
8	Argelia Torres Rivera	Responsable del Área de Capacitación del CECS	Equipo de oficina CECS
9	Francisco Morones Bernal	Auxiliar en el Área de Capacitación CECS	Equipo de oficina CECS
10	Jaime Tovar Esparza	Coordinación de Evaluación de las Estrategias	Equipo de oficina CECS
11	Rubén Trejo Guardado	Responsable Administrativo	Equipo de oficina CECS
12	Ruben Trejo Rodriguez	Responsable del Área de Competencias Laborales	Equipo de oficina CECS
13	Fernando Hernandez Covarrubias	Delegado Regional	INCA Rural
14	Adolfo Adame Perez	PSP	PSP
15	Gustavo Sosa Hernández	PSP	PSP
16	Francisco Javier Basurto Leos	Asesor Tecnico En Acuicultura	PSP
17	Cesar Alfredo Martinez Macias	PSP	PSP
18	Velazquez Reyes J. Guadalupe	PSP	PSP
19	Jorge Alberto Acevedo	PSP	PSP
20	Rodolfo Garcia Mora	PSP	PSP
21	Tania Ovalle López	PSP	PSP
22	Matias De Jesus Becerra Segovia	Responsable Estrategia COUSSA	RE CECS- COUSSA
23	Jesus Martinez Ruvalcaba	Responsable Estrategia EATA	RE CECS-EATA
24	Marcelino Alvarado Salvador	Responsable Estrategia EDE	RE CECS-EDE
25	Eunice Núñez García	Responsable PESA	RE CECS-PESA
26	Manuel Rodríguez Loera	Responsable Estrategia EATA y EAyP	RE CECS- EATP
27	José María Llamas Caballero	Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural	SAGARPA
28	Reynaldo Pulido Rodríguez	Jefe del Programa de Desarrollo Rural	SAGARPA
29	Guillermo Gomez Aguirre	Asesor Estatal de la Estrategia de D Territorial	SECAMPO
30	José Luis España Tellez	Director de Desarrollo Rural	SECAMPO
31	Pascual Hernandez Renteria	Coordinador Operativo PESA	SECAMPO
32	Elvia Alicia Martinez Quiñones	Tutora y Supervisora EDE	Supervisor-Evaluador
33	Ma. Patricia Ramirez Garcia	Evaluadora/Supervisor PESA	Supervisor-Evaluador
34	Juan Antonio Reyes Rivas	Evaluador	Supervisor-Evaluador
35	Abel Oswaldo Martinez Gamboa	Evaluador	Supervisor-Evaluador
36	Samuel C Flores Chávez	Supervisor – Evaluador	Supervisor-Evaluador
37	Miguel Angel López García	Supervisor-Evaluador	Supervisor-Evaluador
38	Ángel Gabriel Bravo Lozano	Maestro Investigador UAA UAZ	UAZ
39	Humberto López Herrera	Titular del CECS Zacatecas	UAZ
40	José Antonio Mauricio Leguízamo	Profesor	UAZ
41	Julio Lozano Gutierrez	Ex Director de la Unidad Academica de Agronomia	UAZ
42	Manuel Antonio Varela Milanes	Maestro Investigador UAC UAZ	UAZ
43	Francisco Javier Dominguez Garay	Ex Rector	UAZ

Anexo 2. Análisis de hitos, barreras y dinamizadores registrados

Título de la sistematización: La Experiencia de Coordinación Interinstitucional, a partir de la Capacitación a PSP y el Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales, en el proceso de Adopción del Modelo CECS en relación a la Dinamización de los Territorios de Zacatecas entre julio del 2011 y enero del 2013.

Propósito: Comprender más a fondo el modelo CECS, entender los conceptos que le dan sustento y las acciones institucionales que han impulsado su adopción en Zacatecas, para descubrir los aportes positivos y las innovaciones que el CECS Zacatecas permite en los territorios.

Eje de la sistematización: El mejoramiento de la calidad de los servicios profesionales de extensionismo rural, desarrollo de capacidades e innovación tecnológica a partir del funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS Zacatecas en relación con los acuerdos institucionales para la dinamización de los territorios.

	1 Coordinación y acuerdos institucionales	2 Funcionamiento de las áreas sustantivas del CECS	3 Dinamización de los territorios
Hitos registrados	<p>Firma de convenio UAZ-FOFAEZ el 26 de julio de 2011 para fungir como CECS Zacatecas en el ejercicio 2011.</p> <p>Recepción de la BDU 2012 completa por parte del Ejecutor del Gasto. 29 de noviembre 2012.</p> <p>Solicitud formal de la supervisión de los servicios 2012. 3 de diciembre 2012.</p>	<p>Instalación del CECS julio–noviembre del 2011.</p> <p>Operación de las áreas sustantivas del CECS, diciembre 2011-junio 2012</p> <p>Periodo de transición julio-noviembre del 2012.</p> <p>Taller interno de planeación estratégica, 25 al 28 de Julio 2012.</p>	<p>Taller de Inducción a los PSP de todas las estrategias 2012. 26 de octubre 2012.</p> <p>Reunión para el análisis y evaluación de las estrategias 2011, 13 de diciembre 2012.</p> <p>Presentación de resultados DBC CECS 2012. Enero del 2013.</p>
Barreras registradas (Elementos del entorno que detiene el desarrollo de la experiencia).	<p>Demasiados actores participando en la toma de decisiones, lo que dificulta tanto el flujo de información como el emprender acciones de manera eficaz y oportuna. Ausencia de políticas, lineamientos y procesos metodológicos diferenciados de acuerdo a las características del Estado y sus territorios.</p> <p>Desfase en la ejecución de ejercicios de un año (se opera ejercicio 2012 en el 2013, ejercicio 2011 en el 2012 y en retroactivo).</p> <p>Retraso en la cadena de operación de servicios, que inicia con una autorización de servicios tardía, envío de BDU y sus diferentes modificaciones y solicitud formal de la supervisión que orillan a que el cierre de los servicios se retrase, en algunos casos hasta seis meses. No se está considerando el ciclo agrícola en los tiempos de autorización de servicios.</p> <p>La autorización de servicios por los órganos de decisión debe ser de acuerdo a objetivos y alcances estatales claros y previamente acordados para evitar la autorización de servicios a la demanda libre o por compromisos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos incentivos para que los PSP se interesen en incrementar la calidad de sus servicios a través de la capacitación continua y la actualización de servicios. • Poca participación de las UTE en los procesos de profesionalización, actualización y capacitación continua a los PSP (se limitan a la transferencia de la metodología inicial en la que el CECS sólo presta las condiciones para estos eventos; no hay participación o retroalimentación ni siquiera en los instrumentos de la planeación de los eventos). • Poca experiencia de los Formadores de Estrategias en la formación de adultos. • Prevalece el modelo de educación transmisora en la mayoría de los formadores docentes. • Poco interés y participación de los docentes de la UAZ en los procesos de formación y análisis de las estrategias. • Inasistencias de los PSP a los eventos de capacitación programados por el CECS. • Falta de enfoque de desarrollo territorial en la prestación de servicios; se priorizan los temas técnicos sobre los genéricos. • La transmisión de lineamientos y metodologías de las estrategias no tiene seguimiento alguno por parte de las UTE, se da por hecho que el responsable de estrategia o formador cuenta con todos los conocimientos e instrumentos para garantizar que los supervisores y PSP estén utilizando el aprendizaje en campo. 	<p>Los acuerdos institucionales se toman en Zacatecas y no en los Territorios.</p> <p>Hay confusión en las funciones que deben realizar los actores institucionales del territorio.</p> <p>Ausencia de una estrategia estatal de desarrollo que dé marco a la planeación en los territorios.</p> <p>Los EATC “tienen muchos jefes”.</p> <p>La información necesaria para hacer un análisis de las estrategias concurrentes en el territorio proviene de los actores territoriales, no se ha logrado que esta información fluya de manera corriente y bajo alguna metodología que permita su rápido procesamiento y análisis.</p> <p>Se requieren perfiles con capacidad de análisis sistémico y crítico.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Barreras registradas (Elementos del entorno que detiene el desarrollo de la experiencia).</p>	<p>Es necesaria la planeación anual para la operación del componente en cada ejercicio fiscal, para que cada servicio autorizado contribuya a optimizar los diferentes esfuerzos y recursos en los territorios de manera articulada y complementaria. Es urgente garantizar la adopción del modelo CECS por órganos de decisión y demás dependencias del sector y la propia IES y garantizar que esto llegue hasta los territorios. El proceso de adopción del modelo por parte de las instituciones ha sido por instrucción y de manera lineal (de arriba hacia abajo). Poca participación de las UTE en los procesos de profesionalización, actualización y capacitación continua a los PSP (se limitan a la transferencia de la metodología inicial en la que el CECS sólo presta las condiciones para estos eventos; no hay participación o retroalimentación ni siquiera en los instrumentos de la planeación de los eventos). Retraso en la ejecución de las actividades de las áreas sustantivas del CECS por falta de información por parte del ejecutor del gasto (BDU mínima completa, expedientes de los PSP contratados, etc.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos incentivos a los supervisores para asistir y dar seguimiento real a los PSP en campo. • Alta resistencia de los PSP a la adopción de metodologías y al seguimiento-tutorío por parte de los supervisores. • Bajo perfil y poco compromiso por parte de los supervisores, responsables de estrategia y CDE. Más de una responsabilidad en cada persona genera conflicto de intereses y descuido de alguna de sus funciones (una sola persona puede tener de dos a cuatro puestos). • El recurso debe ser suficiente para que una persona pueda ocupar un solo puesto y cumpla en tiempo y forma con sus responsabilidades. • La adopción de metodologías de las estrategias retrasa la puesta en marcha de eventos de capacitación del CECS, así como los cierres reales de los servicios 2012 (de marzo a agosto 2013). • El cierre de servicios tardío se empalma con el inicio de servicios del nuevo ejercicio fiscal, ocasionando una carga excesiva de trabajo para el personal del CECS y el retraso en sus actividades corrientes. • El actual esquema y los retrasos en los pagos de los PSP provoca que estén descapitalizados durante todo el servicio, que pierdan motivación para prestar un servicio de calidad y que busquen fuentes adicionales de ingresos, lo que reduce su tiempo de atención al servicio y las posibilidades de profesionalizarse y actualizarse en los eventos de capacitación por falta de tiempo. • Es importante que desde la recepción de solicitudes y primer programa de trabajo, el CECS tenga participación para determinar la congruencia del perfil del PSP con el servicio y la clasificación de servicios por estrategia de acuerdo a sus características. • La calidad de los programas de trabajo de los PSP es deficiente lo que retrasa el proceso de análisis de congruencia entre el perfil del PSP y las características del servicio. El CE CS UAZ funciona al mismo tiempo como Centro Evaluador y como área sustantiva del CECS, lo que confunde en sus funciones y entorpece su vinculación con las demás áreas (aplican otro tipo de DNC y programan sus eventos de acuerdo a lo que al PROCLI marca, sin considerar el tipo de servicios autorizados). 	<p>Hay un débil liderazgo por parte de los grupos territoriales para hacer converger los diferentes esfuerzos y recursos en el territorio.</p> <p>Falta el enfoque de Desarrollo Territorial en las discusiones y manejo de información que proviene de los territorios.</p> <p>Hay que fortalecer la colaboración y retroalimentación entre los EATC, los CDE y los responsables de estrategias, para que la información de los territorios tenga un mismo enfoque y circule con eficiencia. Hay que clarificar el papel de las UTE en los territorios.</p>
--	---	---	--

<p>Dinamizadores registrados ("motor" que permite impulsar y fortalecer las acciones más significativas en la experiencia, y que posibilita el despegue de una buena práctica).</p>	<p>Marco normativo Federal La firma de convenios de colaboración con el FOFAEZ. Las reuniones de la Comisión Estatal para el Desarrollo de Capacidades. La disposición de algunos actores institucionales para que el CECS Zacatecas opere.</p>	<p>La existencia del Manual de procesos y procedimientos de los CECS. El compromiso, responsabilidad y participación de los líderes del equipo del CECS Zacatecas. La colaboración del equipo de oficina del CECS para sacar adelante las actividades cotidianas. Los logros que ha tenido el CECS en cumplimiento de sus funciones, de acuerdo a lo determinado en los convenios firmados y a lo previsto en el Manual de Procesos y Procedimientos de los CECS.</p>	<p>La existencia de una estructura en los territorios (DDR). La conformación de los Equipos Técnicos Territoriales. La existencia de los CDE</p>
---	--	--	--

Análisis de la Estrategia de Desarrollo Empresarial implementada en el estado de Zacatecas a través del CECS

Manuel Varela
Universidad Autónoma de Zacatecas

2013

Introducción

La presente investigación documenta los alcances de la Estrategia de Desarrollo Empresarial (EDE) implementada en el año 2011 a través del Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS) en Zacatecas. La EDE forma parte del componente de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural de la SAGARPA.

El objetivo planteado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural para la EDE es responder a la necesidad de llevar a mayores niveles de competitividad a las empresas rurales. El enfoque institucional es canalizar la asistencia técnica apropiada para mejorar la calidad de los productos y/o servicios de las empresas, en concordancia con las necesidades de sus clientes, buscando con ello impactar en las áreas relacionadas con su evolución como empresa.

De acuerdo a la guía de implementación de la estrategia, elaborada por el INCA RURAL, la metodología denominada Modelo de Evolución Empresarial (MEVCER) ha sido probada exitosamente en varios sectores productivos, y tiene entre sus elementos centrales la valoración de las empresas a través de parámetros con los que se miden empresas denominadas de clase mundial. Con la EDE se propone que los productores rurales se apropien de un enfoque empresarial orientado a la mejora continua de sus productos y servicios.

La metodología cuenta con procedimientos estandarizados que deben permitir homologar la eficiencia de los Prestadores de Servicio Profesional (PSP) a la atención de las empresas. El proceso de implementación cuenta con las siguientes etapas: la primera, denominada de Diagnóstico, en la que se evalúa la situación de la empresa a través de un cuestionario paramétrico que debe contestar el responsable la misma; posteriormente hay un proceso central que se denomina Diálogo de la Cadena, en el que la empresa debe ponerse de acuerdo con su principal cliente en los requerimientos de calidad que deben tener los productos y servicios que éste último necesita; enseguida se encuentra la elaboración del Plan de Mejora, que es la etapa donde se plasman las acciones que debe realizar la empresa para alcanzar el nivel evolutivo deseado; la última etapa es la implementación de estas acciones. De acuerdo con las Reglas de Operación de la SAGARPA, todo el proceso debe durar seis meses, en los cuales los PSP deben intervenir en las empresas para que éstas logren ser competitivas.

Justificación

El modelo económico neoliberal implementado en México desde los años ochenta ha generado un cambio en la configuración de todos los sectores productivos y particularmente en el sector rural. La apertura de las fronteras a productos agrícolas de otros países genera disminución de los precios de casi todos los productos y afecta a los productores mexicanos. Para solucionar las continuas crisis del campo el gobierno ha tratado de mejorar la competitividad de las empresas rurales para que produzcan con mayor calidad y cuenten con las condiciones para sostenerse en el mercado y, si es posible, crecer para generar empleos. Desde una perspectiva sistémica se puede apreciar la complejidad que implica lograr que las empresas rurales logren un crecimiento sostenido y desarrollen la capacidad de competir en el mercado globalizado; cabe decir que anteriormente se decía que competir en el mundo era salir a vender productos a otros países, hoy en día la competencia extranjera está en los mercados locales, lo que hace necesario el urgente

desarrollo de las unidades de producción rurales. En los niveles macro y meso las políticas hacia el campo han obedecido a diferentes intereses políticos y económicos, de tal manera que distan de ser las apropiadas para el desarrollo de los productores rurales; adicionalmente, el país está sujeto a condicionamientos externos provenientes de diferentes acuerdos comerciales y que no precisamente le dan prioridad a las necesidades y requerimientos de los productores nacionales para que logren salir adelante. A nivel micro se requiere un cambio en las perspectivas y la cultura de los productores rurales. Parte de dicho cambio es precisamente la conversión hacia una cultura, e incluso a una identidad, como empresario rural más que productor rural o campesino. Este cambio implica un proceso en el que la capacitación y el acompañamiento de especialistas propicien mejoras en las formas de trabajo de las áreas de las empresas rurales y, sobre todo, en la cosmovisión de los productores rurales.

El desarrollo de las empresas rurales es prioritario dado el contexto de competencia que actualmente enfrenta tanto el sector agrícola como el resto de los sectores económicos. En la medida en que las empresas rurales dispongan de servicios de asesoría más adecuados podrán desarrollarse y contribuir de mejor manera con las comunidades donde se localizan. El análisis de los resultados obtenidos en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Empresarial permite un mejor entendimiento de su utilidad como una herramienta para los PSP, y sobre todo para el crecimiento y consolidación de las empresas rurales.

La intervención de especialistas en temas de producción, administración, mercadotecnia, finanzas y recursos humanos en las unidades de producción rural puede generar un cambio hacia mejores condiciones de competitividad de las empresas rurales. Los PSP deben actuar no solamente como aportadores de conocimientos, sino como agentes de cambio que propicien que los productores rurales se involucren en actividades que les permitan mejorar sus condiciones de producción, administración, y sobre todo de dirección. Para lograr una implementación exitosa de la Estrategia de Desarrollo Empresarial se requiere contar con capital humano con el perfil necesario para comprender las necesidades empresariales de las unidades productivas que atienden, aunado a la capacitación y formación de los Prestadores de Servicio Profesional, Supervisores, y Tutores; implica una formación integral más allá de simples conocimientos técnicos: una formación que les permita transmitir liderazgo y convicción hacia el cambio. La metodología propuesta en la EDE consta de un diagnóstico que se realiza a través de la valoración de 599 parámetros distribuidos en las cinco áreas funcionales de las empresas: Administración, Mercadotecnia, Finanzas, Recursos Humanos, y Producción. Los parámetros de evaluación están basados en lo observable en empresas consideradas de clase mundial, es decir, que tienen presencia en varios países. Adicionalmente se da por hecho que las empresas atendidas mediante la EDE tienen un cliente principal cuyas necesidades son principalmente la de adquirir productos de buena calidad, entregados a tiempo y con un adecuado servicio postventa. El PSP que aplica la estrategia debe tener la capacidad suficiente para hacer flexible la metodología a los diferentes tipos de empresas rurales que se atienden, de acuerdo a la realidad del campo mexicano.

Objetivos

El presente estudio tiene como objetivo valorar la implementación de la metodología de intervención de la EDE en las empresas rurales que fueron canalizadas al CECS Zacatecas en el

ejercicio 2011. El objetivo referido conlleva a una evaluación de los diferentes factores alrededor de la implementación de la estrategia, incluyendo el análisis del perfil de las empresas que participaron así como de los actores involucrados en su atención. Para una apreciación cierta de lo que se obtuvo en la intervención en las empresas se hizo una valoración documental de las propuestas de mejora que hicieron los PSP, con el fin de conocer si las acciones que se recomendaron se relacionan con la evolución y la mejora de la competitividad de las empresas beneficiarias.

Metodología

En la realización del presente estudio se procedió a una revisión documental de escritos y bases de datos disponibles en el CECS Zacatecas, entrevistas con personal clave, y un cuestionario estandarizado aplicado a los PSP que participaron en la EDE.

Se revisaron los expedientes de casos documentados de empresas atendidas mediante la EDE en el ejercicio 2011; en cada expediente se encuentran, aunque no en todos los casos, varios documentos importantes utilizados en la metodología, tales como las calificaciones obtenidas por área en el diagnóstico, los resultados de la evaluación de la empresa según los parámetros del diálogo de la cadena, y las actividades recomendadas por el PSP y documentadas en el plan de mejora. Así mismo, se procedió al análisis de las bases de datos correspondientes a los casos por cada PSP donde se registraron los avances por cada empresa atendida.

Se cuenta con las aportaciones del Coordinador de la Estrategia, así como de los Prestadores de Servicios Profesionales y los Tutores que participaron. La información que se muestra en la presente investigación servirá de base para posteriores valoraciones de la metodología EDE. En esta investigación se examinó el proceso que siguieron los PSP en la atención de las empresas, considerando como principal indicador de su desempeño el Plan de Mejora, puesto que es donde se plasman las acciones que los PSP recomiendan para la evolución de las empresas atendidas. El Diagnóstico se basa principalmente en un cuestionario paramétrico, y no es posible apreciar lo que el PSP detectó en la empresa; lo mismo sucede con la etapa del Diálogo de la Cadena, donde la empresa cliente designa una evaluación de los productos y servicios de la empresa a través de los indicadores preestablecidos. La evaluación que hacen los clientes sobre el desempeño del PSP también se hace a través de un cuestionario estandarizado y la apreciación del trabajo depende más de las relaciones y percepción que tienen los beneficiarios del PSP, que de una valoración objetiva de la calidad de las recomendaciones y su impacto en el nivel evolutivo de la empresa. El Plan de Mejora permite explorar lo que manifestaron los integrantes de la empresa atendida, la opinión que de ella tiene su empresa cliente, y lo que detectó el PSP en la empresa y, sobre todo, la capacidad de éste para asesorar a la empresa para que evolucione y se cumplan los objetivos de la EDE.

1. Antecedentes de la Estrategia de Desarrollo Empresarial

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 tiene entre sus objetivos para el impulso agrícola los siguientes:

- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.
- Mejorar los ingresos de los productores, incrementando nuestra presencia en los mercados globales, con procesos de agregación de valor.

La SAGARPA identificó estos objetivos con una nueva visión del desarrollo rural, y se reorientó el Programa Soporte poniendo énfasis en los procesos de Desarrollo de Capacidades, e introduciendo el componente de Extensionismo Rural. Los servicios de desarrollo agropecuario se orientaron a la participación de las Instituciones de Investigación y Educación Superior (IES) como prestadoras de servicios de extensionismo rural. Por tal motivo se involucró a las IES en procesos de capacitación de prestadores de servicios, certificación de competencias, y supervisión-evaluación de la calidad de los servicios de los PSP.

El fundamento legal en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Empresarial se encuentra en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2010, fecha en que se publicaron las Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Entre los apoyos está el desarrollo empresarial, y al igual que otros apoyos de este componente, están sujetos a la supervisión y dictamen de un Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de Servicios Profesionales (CECS). En las reglas se define la responsabilidad de las IES, las cuales realizarán la formación, capacitación, acreditación, certificación de competencias y supervisión de los servicios prestados. Otro antecedente importante en el proceso de la implementación de la EDE es el acuerdo de los Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del 2011.

2. Metodología de la Estrategia de Desarrollo Empresarial

Para la implementación de la estrategia se requiere contar con un capital humano que desempeñe diferentes actividades en el proceso de atención a las empresas. La estructura organizacional requerida puede variar en el número de integrantes de cada puesto, pero en términos generales es la siguiente:

Coordinador. Supervisa la estrategia y proporciona soporte técnico local. Es responsable de dar seguimiento al trabajo que se realiza en las empresas atendidas.

Consultor. Proporciona asesoría especializada. Su intervención depende de lo que se determine en los planes de acción en las empresas y puede contratarse si así lo conviene la empresa.

Tutor. Da seguimiento a las actividades y la formación especializada de los PSP y del Residente Empresarial. Sus actividades son asesorar a los PSP para que logren establecer estrategias que cumplan con las expectativas de las empresas.

PSP. Asesor de campo de la empresa rural. Es quien da el servicio de asesoría directamente a las empresas.

Residente Empresarial (ER). Apoyo técnico de campo a la estrategia. Son alumnos que hacen su servicio social en las empresas y colaboran en la puesta en marcha de las acciones propuestas en el plan de mejora.

2.1. El proceso de intervención

El proceso de intervención incluye la formalización del servicio con la empresa de acuerdo a los requisitos y lineamientos establecidos en las Reglas de Operación de SAGARPA 2011 y los Lineamientos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.

Etapas 1. Diagnóstico de identificación del nivel evolutivo

El objetivo de esta etapa del proceso es identificar el nivel evolutivo inicial de la empresa rural mediante el Cuestionario de la Calidad de las Empresas Rurales (CCER). Este procedimiento define la situación inicial de la empresa conforme a su evolución empresarial. Una de las herramientas más importantes de la metodología es el Cuestionario de Aseguramiento de la Calidad para Empresas Rurales (CASCAR), que consiste en un cuestionario paramétrico mediante el cual los consultores deben lograr una mejor comprensión de la problemática de las empresas que atienden. La información que se recaba debe ser alimentada en un sistema a través de un portal de internet para evaluar el estado inicial de la empresa y posteriormente los resultados que derivan de la intervención de los PSP. El cuestionario que se aplica consta de 599 preguntas ordenadas de acuerdo a las áreas funcionales de la empresa. Con esta herramienta se desea conocer el estatus de las empresas atendidas mediante la EDE, y se aplica nuevamente al final del servicio para conocer en qué mejoró la empresa.

Etapas 2. Comunicación interempresarial rural

El objetivo de esta etapa es asegurar una comunicación eficiente entre los eslabones empresa cliente–empresa proveedora. En este proceso la empresa cliente expone sus requerimientos de calidad sobre los productos que compra de la empresa proveedora, y éstos quedan documentados a través de las especificaciones de las cédulas de evaluación de la comunicación interempresarial. Al finalizar esta etapa la empresa atendida y su principal cliente debieron lograr acuerdos para celebrar una alianza estratégica; es decir, el proveedor se compromete a realizar acciones para lograr los estándares de calidad que requiere la empresa cliente.

Etapas 3. Diseño del plan de mejora

El objetivo es determinar la secuencia de acciones que deben realizar tanto la empresa cliente como la proveedora para cumplir con el convenio de alianza estratégica. De ser necesario en esta etapa se define el plan de trabajo del consultor especializado.

Etapas 4. Ejecución del plan de mejora

En esta etapa se procede a solucionar problemas de la relación cliente-proveedor detectados en la comunicación interempresarial; se ponen en marcha los planes mejora de la empresa proveedora en cada uno de los cinco componentes de la eficiencia operacional y se da seguimiento a los compromisos de las partes.

Etapa 5. Evaluación del servicio

En esta última etapa el objetivo es verificar los alcances de la intervención respecto al plan de mejora definido. Se debe revisar el nivel alcanzado por la empresa y la satisfacción de los empresarios con respecto al servicio recibido.

3. Experiencia de la EDE 2011 implementada en CECS Zacatecas

En el análisis de la implementación de la EDE 2011 en Zacatecas se procedió a revisar los resultados documentados por cada caso registrado en el CECS y a realizar entrevistas con el Coordinador, los Tutores y los PSP participantes; a estos últimos se les aplicó un cuestionario para conocer su opinión respecto a la estrategia y como ésta contribuye a detectar y resolver los problemas en las empresas que atendieron. En la presentación de resultados por cada tema primero se muestran los datos referentes a los registros encontrados en los casos y bases de datos del CECS, y posteriormente se muestran los datos obtenidos en el sondeo realizado mediante las encuestas aplicadas a los PSP. Primero se presentan características de la estructura organizacional y de las personas involucradas por parte del CECS para el otorgamiento de los servicios; en segundo lugar se presenta un perfil de las empresas atendidas, posteriormente se hace un desglose de las recomendaciones que se hicieron a las empresas en el plan de mejora propuesto para corregir las fallas encontradas; por último, se presentan los resultados registrados en la implementación de la EDE 2011.

3.1. Marco legal, estructura y organización operativa para el otorgamiento del servicio

A principios del año 2011 se firmó el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable por parte de la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Zacatecas, con el fin de establecer las bases de cooperación entre ambas partes para llevar a cabo proyectos, estrategias y acciones conjuntas encaminadas al Desarrollo Rural Sustentable en general, así como las demás iniciativas en materia de Desarrollo Agropecuario y pesquero. En este convenio se enmarca la administración de recursos destinados a las acciones del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural. La parte ejecutora del gasto correspondió al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, el cual autorizó las empresas que serían atendidas y los respectivos Prestadores de Servicios. Una vez elegidos los actores se notificó al CECS para que interviniera en el proceso de implementación de la EDE. En el mes de octubre de 2011 se asignaron los Tutores que acompañarían a los PSP en cada una de las empresas atendidas. En este mismo mes inició el proceso de diagnóstico y acompañamiento de las empresas atendidas. Para la implementación de la EDE en el ejercicio 2011 y parte del 2012, el CECS Zacatecas contó con un equipo de trabajo compuesto de la siguiente manera: Titular CECS, Coordinador de la EDE, nueve Tutores y veintinueve Prestadores de Servicio Profesional.

El Coordinador

El Coordinador de la Estrategia es Ingeniero Agroindustrial y cuenta con estudios de maestría; tiene su propio despacho para atender diversos programas dirigidos a las actividades

agropecuarias. Su principal área de negocio es la formulación y evaluación de proyectos, así como la elaboración de estudios para la gestión de crédito ante la banca comercial y de desarrollo.

Los Tutores

Los Tutores fueron seleccionados de acuerdo a su experiencia en áreas empresariales y en áreas agrícolas. La Tabla 1 muestra algunas características de éstos.

Tabla 1. Perfil de los Tutores		
Sexo	3 Mujeres	7 Hombres
	1 Trabajadora Social	2 Ing. Agrónomos
	1 Lic. en Economía	1 Ing. Industrial Mecánico
Perfil académico	1 Lic. en Contaduría	1 Lic. en Administración de Empresas
		1 Lic. en Mercadotecnia
		1 Lic. en Economía 1 Ing. Agroindustrial
	1 entre 35 y 40 años	2 entre 35 y 40 años
Edades	2 entre 50 a 55 años	1 entre 40 a 45 años
		4 entre 50 a 60 años

Fuente: Elaboración propia, 2012

Entre los Tutores se incluye al Coordinador de la Estrategia, quien directamente asesoró a algunos Prestadores de Servicios. Una tutora también fungió como PSP para una empresa atendida. De los tutores solamente tres son profesores universitarios, dos de ellos lo son de la Universidad Autónoma de Zacatecas y otro labora en el Instituto Tecnológico de Zacatecas.

Prestadores de Servicio Profesionales

Los PSP que participaron tienen diferentes perfiles profesionales; todos debieron contar con la respectiva acreditación para la prestación de servicios de la EDE, pero únicamente dos cuentan con ésta. Cabe señalar que el CECS no tiene injerencia en la selección de los PSP que atienden a las empresas, solamente se encarga de la capacitación, asesoría, seguimiento y evaluación.

Tabla 2. Perfil de los Prestadores de Servicios Profesionales		
Sexo	14 Mujeres	15 Hombres
Perfil académico	4 Lic. en Contaduría 5 Lic. en Administración de Empresas 2 Lic. en Derecho 1 Lic. en Economía 1 Arquitecta	2 Lic. en Contaduría 1 Lic. en Administración de Empresas 10 Ing. Agrónomos 1 Ing. en Irrigación 1 Médico Veterinario
Edades	3 de 25 años o menos 6 entre 26 a 30 años 1 entre 31 a 35 años 2 entre 36 a 40 años 1 entre 45 a 50 años 1 con más de 50 años	1 de 25 años o menos 2 entre 26 a 30 años 3 entre 31 a 35 años 5 entre 36 a 40 años 1 entre 45 a 50 años 3 con más de 50 años

Fuente: Elaboración propia, 2012.

En el caso de los PSP alrededor del 60% cuentan con estudios de posgrado, ya sea trunco o completo. Las personas que podrían tener el perfil adecuado para asesorar en temas empresariales son las que tienen estudios en ciencias económicas y administrativas; solamente 13 cuentan con esta característica, el resto son especialistas en otras áreas y algunas no tienen relación con los ámbitos empresarial o agropecuario. La edad es otro factor que podría dar cuenta de la capacidad disponible para hacer recomendaciones apropiadas a las empresas; fungir como asesor requiere de experiencia en campo y doce prestadores de servicios son menores de 30 años.

Tabla 3. Información del perfil de los PSP entrevistados

Información del sondeo	
Los PSP encuestados manifestaron lo siguiente:	
Tiempo como Prestador de Servicios Profesionales	Número de PSP
Menos de un año	3
1 a 3 años	2
4 a 6 años	2
7 a 10 años	3
Más de 10 años	2

Tabla 4. Información del perfil de los PSP entrevistados

Información del sondeo	
Los PSP encuestados manifestaron lo siguiente:	
Servicios que ha proporcionado a la empresa, incluida la EDE	Número de PSP
Una vez	3
Dos veces	2
Tres veces	2
Más de tres veces	3
Horas que dedicó al aprendizaje de la metodología EDE, incluyendo la capacitación impartida por el CECS	Número de PSP
Menos de 10 horas	2
Entre 10 y 20 horas	4
Entre 21 y 30 horas	6
Más de 30 horas	1

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Es importante considerar que para este servicio es relevante la experiencia como consultores, así como la relación de confianza que debe establecerse entre el PSP y los empresarios para que estos últimos participen activamente en el proceso. Por lo que respondieron los PSP entrevistados se observa poca dedicación al aprendizaje de la metodología; esta circunstancia se refleja en varias de las propuestas de los PSP a las empresas para su plan de mejora, tal como se mostrará en la sección correspondiente de este documento.

3.2. Costo de los servicios

Los servicios propuestos por los PSP y autorizados por la instancia correspondiente se presupuestaron con los siguientes pagos para los prestadores del servicio: uno de ellos en cuarenta mil pesos; uno en cincuenta mil pesos; diecisiete casos se pagaron en sesenta mil pesos y trece casos se presupuestaron en ciento veinte mil pesos. En el mes de mayo del 2012 la instancia ejecutora del gasto, en este caso el Gobierno del Estado, notificó la reducción presupuestal asignada para el pago de honorarios de los PSP que prestaron sus servicios mediante la EDE. Del total de servicios, cerca de 50% fueron afectados con reducciones de pago, quedando al 70% o al 40% del monto total comprometido. Las reducciones en los pagos ocasionaron retrasos en los cierres de los planes de trabajo correspondientes. Según la instancia ejecutora, la atención de empresas no iba de acuerdo a los tiempos comprometidos, sin embargo, una de las causas fue porque las Reglas de Operación de la SAGARPA estipulaban un presupuesto de sesenta mil pesos por empresa atendida y hubo servicios autorizados por la instancia ejecutora por un monto de ciento veinte mil pesos, ocasionando desequilibrio presupuestal; además, como estos servicios fueron de doce meses los avances se consideraron con menor porcentaje que aquellos que duraron seis meses. En los casos donde se redujo el pago los PSP dejaron a medias el proceso de atención y la asesorías quedaron inconclusas y con sugerencias parciales. De los PSP entrevistados únicamente tres estuvieron de acuerdo con el pago que recibieron, los otros nueve no lo consideraron así.

3.3. Características de las empresas atendidas

En esta sección se analiza información acerca del perfil de las empresas atendidas y primero se expone la información que se encuentra en la base de datos del CECS y en algunas secciones se complementa con información obtenida a través del sondeo realizado entre los PSP. Las empresas atendidas se encuentran en los siguientes Distritos: Dos en Fresnillo, nueve en Ojocaliente, seis en Río Grande, cuatro en Tlaltenango, y trece en Zacatecas. En los distritos de Jerez, Concepción del Oro y Jalpa no se atendieron empresas. Los Distritos donde se ubican las empresas atendidas cuentan con la mayor concentración empresarial y la mayor dinámica económica en el estado de Zacatecas.

Tabla 5. Ubicación de las empresas atendidas por municipio

Municipio:	Empresas:	Municipio:	Empresas:
Florencia de Benito Juárez	1	Luis Moya	2
Chalchihuites	1	Morelos	1
Fresnillo	2	Ojocaliente	3
Genaro Codina	1	Pinos	2
General Enrique Estrada	1	Sombrerete	3
General Pánfilo Natera	1	Teúl de González Ortega	3
Guadalupe	3	Villa de Cos	3
Juan Aldama	2	Zacatecas	3
		TOTAL	32

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Se atendieron empresas en 16 de los 58 municipios del estado de Zacatecas. No se concentraron los casos en algún municipio específico. La participación de las empresas depende de la promoción que haga el PSP del servicio de asesoría.

La mayoría de las empresas atendidas son pequeñas unidades de producción; quince de ellas tienen entre uno y cinco integrantes; nueve tienen entre seis a diez integrantes; tres tienen entre quince a veinte integrantes; cinco tienen más de veinte integrantes, y una de ellas cuenta con cincuenta. Las empresas atendidas fueron: catorce grupos sociales, once Sociedades Productoras Rurales de Responsabilidad Limitada, dos Asociaciones Civiles, una Sociedad Cooperativa, una Unión de Ejidos, dos Asociaciones Ganaderas Locales y una Asociación Ganadera Regional.

Es importante señalar que en varios casos atendidos se detectaron situaciones de carencias extremas; por ejemplo, un grupo social que posee ganado, además de tener muy pocos animales, sólo podían alimentarlo con vainas de mezquite que recolectan en el campo porque no tienen dinero para comprar alimento o forraje; la producción de carne y leche se aprovecha mayormente para autoconsumo y cuando venden lo hacen al menudeo para obtener algo de dinero. En estos casos las necesidades de atención del grupo tienen que ver con asistencia técnica veterinaria y no con asesoría empresarial.

Composición de integrantes de las empresas según su sexo: 9.4% son de mujeres, 43.8% son de hombres y 46.9% son mixtas.

Tabla 6. Empleos que generan algunas empresas que participaron en la EDE

Información del sondeo

De 12 empresas atendidas, además de dar empleo sus integrantes, son creadoras de fuentes de trabajo para terceros.

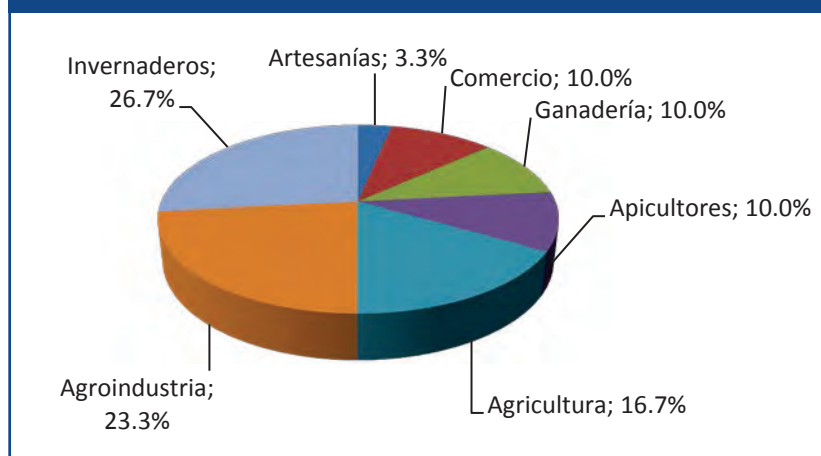
Socios por empresa	Empresas	Empleados	
		Empresa1	Empresa2
1	2	2	4
3	1	50	-----
4	2	4	5
5	2	10	40
6	1	3	-----
7	2	5	0
8	1	10	-----
20	1	7	-----

Destacan dos empresas, una con tres socios genera 50 empleos y otra con 5 socios genera 40 empleos.

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Aunque varios de los empleos que se generan no cuentan con prestaciones mínimas e incluso son temporales, representan una importante fuente de ingresos para personas de las comunidades donde están las empresas.

Gráfica 1. Giro de las empresas atendidas



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Los invernaderos son para el cultivo de jitomate, solamente uno es de pepino; las actividades de agricultura son cultivo de maíz y una es siembra de frijol; en agroindustria hay una empresa de panificación a base de harina de frijol, y otra empresa de harina de trigo.

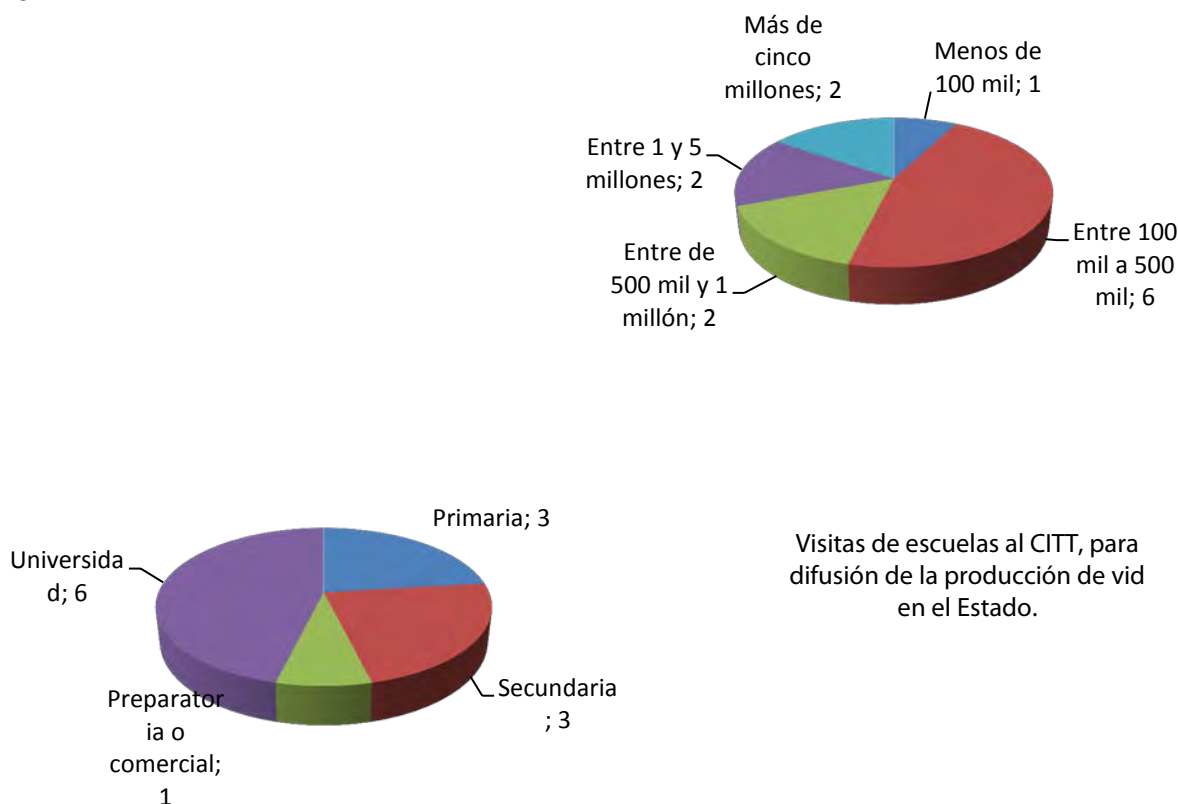
Respecto al tipo de venta de las empresas, 33.3% venden por mayoreo, 50% venden principalmente por medio mayoreo y 16.7% venden al menudeo. Casi todas las empresas venden en las tres modalidades, incluso cabe mencionar que la clasificación de ventas entre medio mayoreo y mayoreo varía de acuerdo a la percepción de los socios de las empresas y los PSP; no hay un criterio que permita establecer cuándo es medio mayoreo o mayoreo. Lo importante en este caso es que las empresas atendidas tienen clientes clave a los cuales les venden cantidades que consideran importantes para sus ingresos.

La metodología implica el encadenamiento productivo entre la empresa atendida con su cliente principal, y en el caso las empresas que venden solamente al menudeo, los PSP deben adecuar la etapa del proceso de diálogo de la cadena para dar cumplimiento al proceso estipulado por la EDE.

Gráfica 2. Características de empresas atendidas mediante la EDE

Información del sondeo

Las 13 empresas atendidas por los prestadores de servicios encuestados presentan lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Las empresas atendidas presentan características muy heterogéneas; es importante que la atención que reciben las empresas sea adecuada al volumen de operaciones de la empresa y la comprensión de las recomendaciones que pueda hacer el PSP que los atiende.

3.4. Los clientes de las empresas atendidas

En el proceso de la consultoría se tiene como objetivo central satisfacer las necesidades de su principal cliente, y la etapa de Diálogo de la Cadena genera un intercambio de información entre el cliente y el proveedor para que este último pueda atender mejor las necesidades de calidad, asistencia técnica, servicio, precio y tiempos de entrega. En el caso de las empresas atendidas

3.1% le venden a empresas industriales, que en este caso serían las empresas cliente más adecuadas y que le dan valor agregado a los productos; 18.8% le venden a empresas con giro de comercio al detalle; 56.3% le venden a intermediarios, y que en casi todos los casos sólo les interesa el precio de compra; 9.4% le vende al público en general, siendo que en estos casos el diálogo de la cadena no pudo concretarse adecuadamente y para el ejercicio de esta etapa seleccionaron algún cliente que les compra con frecuencia. La empresa cliente es clave en la implementación de la EDE puesto que deben participar activamente para lograr que la empresa atendida mejore sus estándares de calidad requeridos; sin embargo se detectó que las empresas cliente no tienen claros los estándares de calidad que desean, y que basan su compra principalmente en el precio de compra. En algunos casos las empresas cliente mostraron cierta indiferencia en el desarrollo del proveedor, por ejemplo, una empresa intermediaria de chiles, cuyos montos de compra son muy altos, sólo expresó su deseo de comprar a determinados precios según el mercado; en su caso compran a productores locales, nacionales y parte importante de sus existencias son de importación de varias partes del mundo, por lo que les es indiferente el desarrollo de un proveedor local que sólo les puede vender treinta toneladas de chiles por ciclo productivo.

Los PSP que participaron en el sondeo comentan que las empresas que participaron como clientes en el diálogo de la cadena buscan bajo precio y calidad en los productos que compran, solamente en dos casos se mencionó la entrega a tiempo de productos como factor importante para seleccionar a sus proveedores. El nivel de operaciones de las empresas clientes es local; es decir únicamente operan en sus localidades y algunas lo hacen a nivel regional; solamente tres empresas le venden a empresas que tienen operaciones a nivel nacional y una le vende a una transnacional.

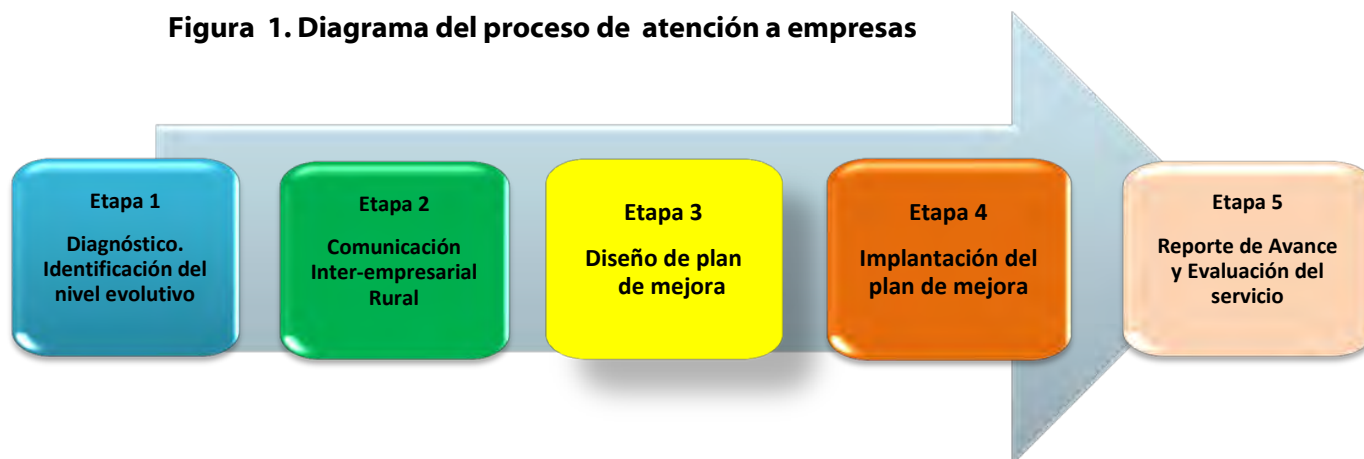
3.5. El proceso de implementación del servicio

Como se señaló anteriormente, en el proceso de implementación de la EDE se empieza con el diagnóstico de la empresa, para lo cual se utiliza como guía un cuestionario paramétrico con el que se evalúan las áreas funcionales de la empresa. En la segunda etapa se realizan reuniones con el principal cliente de la empresa para intercambiar información que permita que la empresa logre satisfacer los requerimientos de calidad, asistencia técnica y tiempos de entrega.

La tercera etapa del proceso consiste en el diseño del Plan de Mejora en el que se plasman los objetivos, metas, estrategias, proyectos y acciones que ayudarán a la empresa a lograr estadios

evolutivos, tal como lo propone la metodología de la EDE. Posteriormente sigue la implementación de las acciones donde el PSP puede contar con la ayuda de consultores especializados según se requiera. La última etapa es la evaluación de la satisfacción del cliente y lo logrado según lo planeado.

Figura 1. Diagrama del proceso de atención a empresas



Fuente: Diagrama elaborado por la Unidad Técnica Especializada en Desarrollo Empresarial para la transferencia del modelo a los CECS, 2012.

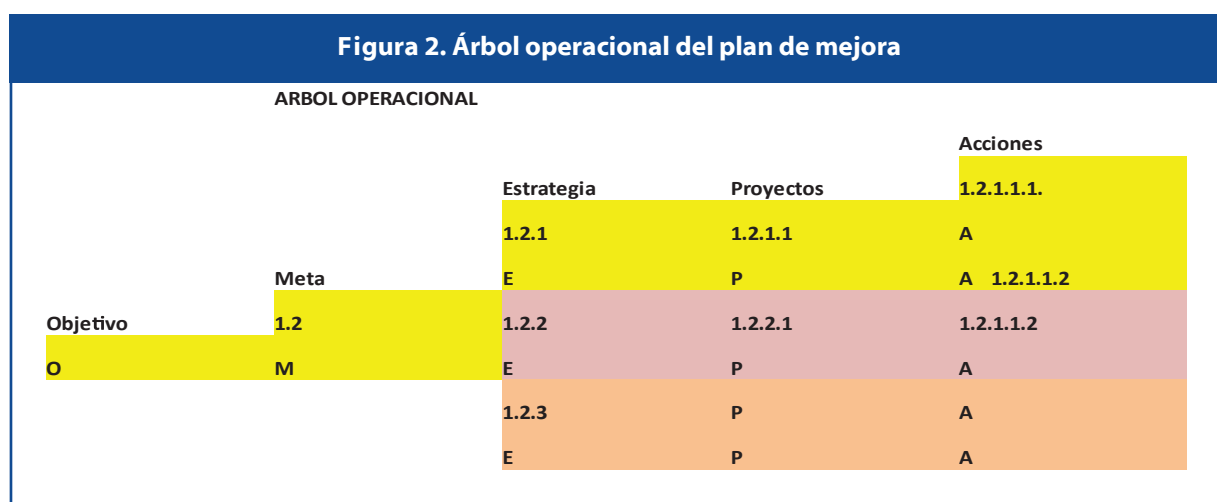
En la etapa de diagnóstico se asigna una calificación a cada pregunta del cuestionario paramétrico (CASCAR). En dicho cuestionario predominan preguntas acerca de temas que difícilmente pueden observarse en las empresas que son atendidas mediante la EDE, al menos en el caso de Zacatecas. Por ejemplo, el cuestionario hace énfasis en evaluar si los procedimientos de todas las áreas funcionales de la empresa se conocen, se aplican y si están documentados. Una valoración con este referente puede ser válida con empresas que cuentan con un desarrollo administrativo y productivo significativo, pero difícilmente permite valorar adecuadamente empresas del sector primario o incluso secundario y terciario establecidas en áreas rurales. Con respecto a los principales problemas en las empresas, los PSP entrevistados manifestaron que detectaron lo siguiente: no hay calidad en los productos, prevalecen los desacuerdos entre los propietarios, falta personal capacitado, los productores se quejan de competencia desleal, excesiva rotación de personal, descontrol administrativo, falta de financiamiento, y precios bajos del producto. En este último caso, el problema es muy complejo puesto que los mismos productores saben de antemano que cosechan alimentos poco rentables y que invertir en su producción puede agravar sus problemas financieros.

La etapa de diálogo consiste principalmente en evaluar cómo la empresa puede lograr los estándares de calidad requeridos por sus clientes, mejorar los tiempos de entrega y proporcionar un apropiado servicio posterior a la venta. Estos indicadores se pueden analizar y mejorar cuando las empresas tienen el control absoluto de todos sus procesos, por ejemplo las del sector industria, sin embargo aquellas del sector primario están sujetas a varios factores externos como el clima y la disponibilidad de mano de obra, que no les permiten garantizar ninguno de los requisitos valorados en la etapa del diálogo de la cadena. En agricultura bajo contrato el cliente tiene derecho a rechazar el producto si no cumple con los requisitos solicitados, esta situación suele suceder con los invernaderos, ocasionando problemas financieros a los productores.

3.6. Análisis del Plan de Mejora de las empresas atendidas mediante la EDE

En el proceso de atención de las empresas la etapa de Plan de Mejora es primordial, puesto que se plasman los acuerdos y actividades necesarios para lograr que la empresa cumpla el cometido por el cual se involucró en la Estrategia de Desarrollo Empresarial. El resultado del proceso de intervención del Prestador de Servicios Profesionales debe ser solucionar los problemas de la relación cliente-proveedor que fueron detectados en la fase de interacción entre ambos, así como del diagnóstico empresarial aplicado. En esencia, el plan debe contener las recomendaciones para optimizar tiempos de entrega, calidad del producto y el servicio postventa.

El Plan de Mejora se construye a partir de una estructura que parte de un objetivo general, con sus respectivas metas, estrategias, proyectos, hasta llegar a las acciones específicas. La Figura 2 muestra los elementos que deben quedar documentados en esta etapa del servicio

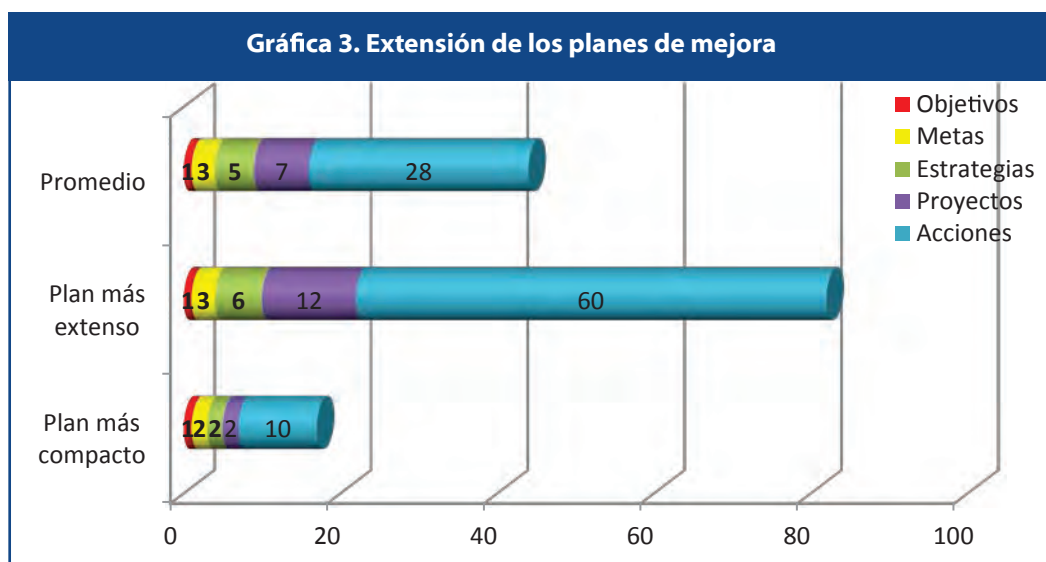


Fuente: Modelo metodológico de la Estrategia de Desarrollo Empresarial 2011, Unidad Técnica Especializada.

Para la construcción del plan de mejora se consideró que el personal operativo de las empresas toma iniciativa sobre las acciones para lograr las metas, además de que en la metodología se recomienda que el plan esté enfocado principalmente en una área funcional de la empresa, lo que implica que las acciones deben concentrarse en la administración, mercadotecnia, finanzas, recursos humanos, o producción. Como se establece en una nota de la metodología, se espera que las acciones vinculadas a proyectos sean: "...Fácilmente observables, medibles y sobre todo pertinentes para así comenzar con la tarea de mejorar el desempeño operacional de las empresas rurales" (Barron y Chirino, 2012). Si las etapas precedentes de consultoría se efectuaron correctamente, los planes de mejora deberán plasmar lo que es importante hacer para que la empresa esté en mejores condiciones de competir en el mercado; de igual manera el seguimiento en la implementación de las acciones deberá ser muy preciso y claro para los involucrados.

La evaluación de los planes de acción se realizó a través de un análisis de los documentos disponibles en el CECS Zacatecas respecto a propuestas planteadas por los PSP para las empresas. Se procedió a analizar los objetivos, las metas, las estrategias, los proyectos y por último, las

acciones, de cada uno de los planes de acción disponibles; estos documentos fueron un total de veinticuatro, sin embargo dos de ellos no especificaron qué se hizo por la empresa, sólo contaban con el plan de intervención del PSP en la empresa en cada uno de los procedimientos de la EDE. El análisis se realizó bajo las premisas de la metodología EDE, principalmente en cuanto a los siguientes puntos: a) considerar que el objetivo es mejorar el producto o servicio de la empresa de acuerdo a los requisitos manifestados por los clientes, y b) las acciones que deriven de las metas, estrategias y proyectos deben ser observables, medibles y pertinentes.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

La extensión de la propuesta de trabajo es relevante porque las acciones propuestas deben alentar la participación de los integrantes de la empresa para mejorar en las áreas recomendadas. Un plan extenso puede desanimar a los responsables de ejecutarlo debido a la cantidad de acciones que deben hacer adicionales a su trabajo habitual.

A continuación se describen y analizan cada una de las etapas que se plasmaron en los planes de acción, desde los objetivos hasta las acciones recomendadas.

Objetivos de los proyectos

Los objetivos de cada plan de mejora deben indicar la prioridad sobre la cual la empresa, el PSP y el personal involucrado deben actuar para mejorar la operación de la empresa y cumplir con las expectativas de sus clientes. En cada plan de mejora hay un objetivo; los encontrados en los 22 expedientes se pueden agrupar de la siguiente manera.

Tabla 7. Clasificación de objetivos

Objetivo	Menciones
En relación a la operación de la empresa: "Aumentar el nivel operacional de la empresa / Mejorar el nivel operacional de la empresa / Mejorar el desempeño operacional de la empresa / Mejorar la eficiencia operacional de la empresa".	10
Evolución de la empresa: "Mejorar y actualizar la evolución de la empresa / Propiciar la evolución de la empresa".	2
Competitividad / crecimiento de la empresa "Dar continuidad al crecimiento de la empresa... en aspectos internos como aquellos que mejoren la satisfacción de clientes... / Mejorar la posición competitiva de la empresa / Desarrollar la empresariedad de la empresa... / Incrementar la productividad de minimizando costos / avanzar en el desarrollo de la empresa..."	5
Aumento o mejora específica de producción: "Crecer en la producción de frijol mejorando en la producción / Aumentar los ingresos del grupo de productores dando valor agregado al maíz / Producir pepino de primera calidad / Lograr una producción de 180 toneladas de tomates..."	4
Objetivos financieros: "Satisfacer las necesidades crediticias de los socios y clientes de la empresa..."	1

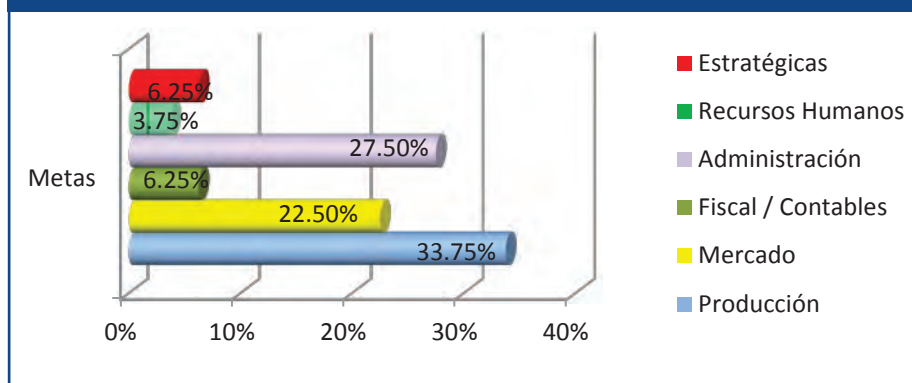
Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en CECS Zacatecas. En los recuadros se incluyen las frases con que se describieron los objetivos de cada plan de mejora; los puntos suspensivos indican que sólo se transcribió una parte del objetivo encontrado.

Prevalecen los objetivos ambiguos, solamente los cuatro casos clasificados en la Tabla 7 como "Aumento o mejora específica de producción", proponen objetivos que cumplen los requisitos de ser pertinentes y medibles. Es importante señalar que los objetivos para una mejora continua deben enfocarse al aumento de capacidades de la empresa, puesto que un enfoque de reducción de costos e incrementos convencionales de calidad no funciona en el largo plazo (Chase y Aquilano, 1994). En seguida se estipulan las metas, que deben aclarar cómo se logrará el objetivo de cada plan de mejora. De acuerdo a la metodología, las metas deben establecer específicamente la medida y las fechas en que se desea cumplir los objetivos; es decir cuándo, y un indicador cuantificable.

Metas de los proyectos

Para examinar las metas se estableció una clasificación de acuerdo a sus características (Hodge, Anthony y Gales, 2003); la primera de ellas identifica las metas oficiales o misiones, que son principios generales que rigen el negocio. Las segundas son metas operativas, y se refieren a las acciones específicas para desarrollar la estrategia, guiar distintas áreas de la empresa; en esta categoría se encuentran metas de mercado, metas de rendimiento financiero, de recursos, de innovación, de productividad, de desarrollo directivo, y por último metas específicas individuales, las cuales se orientan a trabajos o comportamientos individuales, tales como desempeño por puesto de trabajo o por actividades específicas. Según la clasificación establecida, las setenta metas encontradas quedan como se especifica en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Clasificación de las metas de los planes de acción.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

La etapa del diálogo de la cadena promueve mejorar los tiempos de entrega, la calidad del producto y el servicio postventa, por lo que las metas deberían estar enfocadas, casi en su totalidad, en las áreas de producción y mercado; sin embargo hay metas que busca lograr mejorar en otras áreas de la empresa. Las metas deben ser cuantificables y tener una fecha de cumplimiento; sin embargo, 45% de las metas no cumplen ambos requisitos y 55% eran cuantificables. Las metas no cuantificables buscan mejorar en factores que no es posible medir y tampoco se puede prever qué beneficios representa su logro a las empresas. Todos los planes de mejora cuentan con fechas de cumplimiento de las metas. Por su orientación a lo que se obtendrá para la empresa, las metas se pueden categorizar en las que se orientan al cliente, las cuales representan 53%; en tanto que 30% están orientadas a mejorar la estructura de la empresa y 17% a resolver problemas urgentes de ésta. Esta clasificación observa lo siguiente: Metas orientadas al cliente son aquellas que al lograrlas podrá mejorarse la oferta de productos o servicios al cliente; metas estructurales: su logro podrá coadyuvar con el desarrollo de la empresa, pero no se puede medir su impacto en el corto o largo plazos; metas necesarias son las que plasman actividades que son primordiales para que la empresa subsista y corrija o prevenga problemas operativos e incluso legales. La Tabla 8 muestra algunos ejemplos de metas respecto a esta clasificación.

Tabla 8. Ejemplos de metas planteadas en los planes de acción

Orientadas al cliente

“Mejorar dieta de ganado bovino / Tener catalogo de productos... / Garantía de estandarización de producto / Generar la garantía de sanidad del producto... / Implementación de semilla mejorada de frijol de un 30% de temporal... / Alcanzar la calidad solicitada por el cliente en la producción de jitomate saladet de invernadero... / Contar con un molino donde se pueda dar valor agregado al maíz que se cosecha.../ Obtener pepino de tamaño homogéneo... / Contar con documento fitosanitario para cada envío de tuna... / Incrementar 50% el uso de semilla mejorada de maíz para el presente ciclo de cultivo...”

Estructurales

“Mejorar desempeño operacional de la empresa / Alcanzar el servicio de desarrollo empresarial solicitado por el cliente... / Vender toda la miel de la cosecha al mejor precio... / Desarrollar las áreas administrativa, financiera, empresarial y de comercialización... / Incrementar los cupos de maíz a comercializar en el programa de Agricultura por contrato en un 20%... / Impartir cursos de capacitación a una parte del grupo... / Elaborar un diagnóstico de la situación actual ... / Identificar las amenazas y debilidades que ponen en riesgo la operación de la empresa... / Tener un plan de comercialización.../ Obtener presupuestos viables para la puesta en marcha de los procesos de producción”.

Necesarias

“Dar de alta en SHCP a la empresa... / Cumplir las obligaciones de los estatutos... / Que la empresa tenga al 100% sus declaraciones fiscales / Atender problemas de sanidad de los animales / Actualizar el acta constitutiva de la empresa / Implementar un sistema de control interno... / Levantar cerco perimetral de un 50%... / Elaborar informes de asambleas / Elaborar registro de socios / Determinación de costos por hectárea”.

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en CECS Zacatecas. En los recuadros se incluyen las frases con que se describieron las metas de algunos planes de acción.

Las metas necesarias deben resolverse antes que la empresa comience proceso de mejora de calidad de sus productos y servicios. Otra situación observable es que el plan de mejora va encaminado hacia acciones relacionadas con el perfil académico del PSP que atiende la empresa. Si tiene una carrera administrativa o contable las acciones recomendadas se encaminan hacia esos problemas, en tanto que si son agrónomos las acciones son preponderantemente del rubro. Esto origina que no se resuelva de fondo la problemática real de la empresa sino los problemas que el PSP puede resolver.

Estrategias y proyectos

Las estrategias y proyectos definidos en el plan de mejora deben plasmar el cómo se harán las cosas, de maneras general y específica. Estos dos conceptos se encuentran en la parte central que divide a las metas de las acciones y deberían esclarecer lo que se debe hacer para lograr lo que se propone. En el análisis de esta etapa se pudo apreciar que en varios casos las estrategias y proyectos parafrasean las metas o las acciones sin precisar lo que se hará por la empresa. En lo general, la redacción de estrategias y proyectos son redundantes y en pocos casos aportan valor agregado al plan de mejora. Se contabilizaron un total de 112 estrategias y 147 proyectos. En los casos analizados predominó la propuesta de un proyecto por cada estrategia del plan de mejora. Solamente algunos PSP propusieron dos proyectos por cada estrategia. En casi todos los casos se proponía un proyecto que sólo cambiaba un poco la redacción de la estrategia, o el proyecto representaba una de las acciones a realizar en la empresa.

Tabla 9. Ejemplos de estrategias y sus respectivos proyectos

Estrategia	Proyecto
Asesorar ganaderos	Asesorar ganaderos sobre las razas
Estacionamiento	Marcar una distribución de estacionamiento para los clientes
Acta constitutiva actualizada	Actualizar el acta constitutiva de la empresa
Búsqueda de compradores potenciales	Identificar clientes calificados
Promoción	Visitar a clientes potenciales de crédito para la empresa

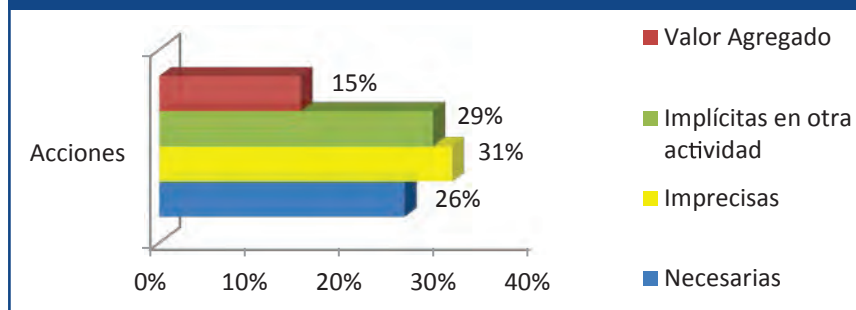
Fuente: Elaboración propia, 2012.

En el caso de las estrategias y proyectos, es necesario que los PSP y los beneficiarios pongan mayor énfasis en su comprensión, porque deben servir de puente entre las metas y las acciones que se pretende realizar para mejorar la empresa.

Acciones

Las acciones deben representar la parte sustantiva del plan de mejora dado que en ellas se plasman las actividades concretas que van a contribuir a la evolución de la empresa, tal como lo especifica el objetivo de la EDE. Para este análisis, en los 22 expedientes disponibles se contabilizaron un total de 615 acciones. De acuerdo a su contenido enunciativo y al objetivo, metas, estrategias y proyectos propuestos se procedió a clasificarlas para tener una visión más amplia de lo que se recomendó a las empresas atendidas. La Gráfica 5 muestra las acciones con una clasificación propuesta.

Gráfica 5. Acciones encontradas en los planes de acción.



Fuente: Elaboración propia, 2012.

La clasificación se estableció conforme a lo siguiente: acciones necesarias son aquellas que permiten la subsistencia de la empresa o corrigen errores; acciones imprecisas son las que no se pueden identificar como relevantes o de valor agregado como para ser incluidas en el plan de mejora; acciones implícitas son las que pudieran obviarse por estar necesariamente incluidas en la realización de otras acciones; y acciones de valor agregado identifican actividades que permitirán

a la empresa mejorar sus relaciones con sus clientes en el corto o largo plazos. En la Tabla 10 se ejemplifican algunas acciones encontradas en los planes de acción y se categorizan de acuerdo a lo establecido en la gráfica anterior.

Tabla 10. Ejemplos de acciones planteadas en los planes de acción	
Necesarias	“Recabar facturas de compra y venta / Elaborar cédula de control de inventarios/ Definir actividades dentro de la empresa / Pintar parte exterior del comercio y oficinas... / Entregar a los clientes nuevas listas de precios / Pagar a proveedores... / Documento de costos de insumos y equipo requerido.../ Verificar precios de mercado / Identificar costos indirectos / Revisar que el producto esté en condiciones óptimas para su entrega.”
Imprecisas	“Acudir a empresas de productos agrícolas / Buscar mejores precios / Visitar las diferentes fuentes financieras / Definir ventas / Reunión con instituciones de gobierno municipal, estatal y federal / Elaborar un directorio de empresas / ...Pasar el documento a autorización... / Elaborar acta del evento... / Contratar comida y sonido para la asamblea.../ Elaborar el plan de acciones a desarrollar por el responsable en turno.”
Implícitas	“Buscar un local con buena ubicación / Escribirlo en una libreta por cada actor del proceso / Con la revista se promueven bajos costos permanentes en la farmacia / Verificación de la protocolización del acta / Identificar al médico veterinario / Impresión de la memoria de capacitación / Elaborar contrato de compra-venta en caso que se realice la negociación / Investigar los requisitos para el financiamiento / Sacar el jitomate que esté uniforme de aquel que esté payaseado / Ver qué material conviene más...”
Valor agregado	“Implementar control de acciones y responsabilidades conforme al reglamento interno / Elaborar instrumentos de promoción / Documentar el proceso... / Asignar responsables de cada área / Recopilar información para el organigrama y el manual administrativo / Documento de identificación del mercado potencial / Verificar que el organigrama sea funcional / Documento de capacitación de ventas / Comparar los diferentes tipos de semilla.”

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en CECS Zacatecas. En los recuadros se incluyen las frases con que se describieron las acciones de algunos planes de acción.

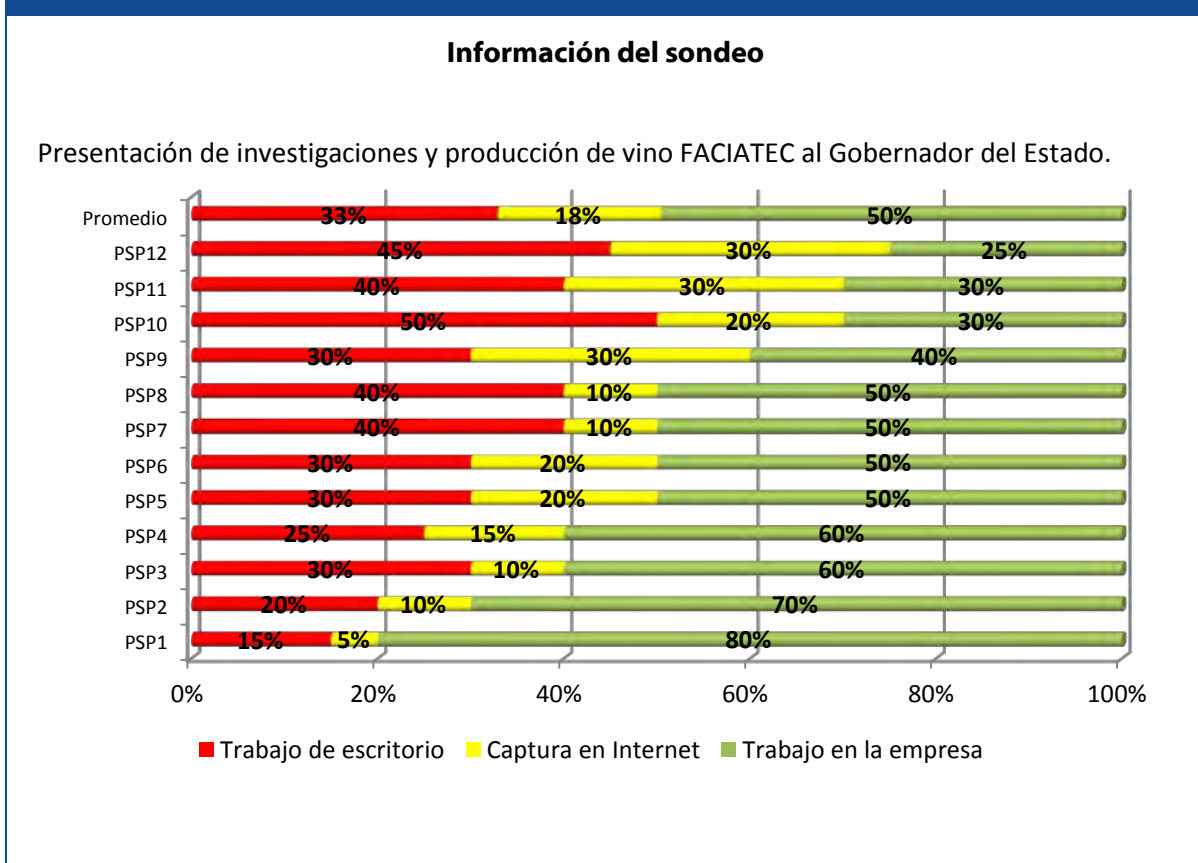
Numerosas acciones planteadas no reflejan un valor agregado en la colaboración que realizó el PSP en la empresa atendida; si bien en algunos casos los directivos de las empresas requieren una mayor orientación y especificación de lo que se les recomienda, hay acciones que no es necesario dejar por escrito. La clasificación de Objetivos, Metas, Estrategias, Proyectos y Acciones permite una mejor comprensión de lo realizado por los PSP en las empresas atendidas. Para entender por qué resultaron los planes de mejora en las condiciones descritas anteriormente es importante conocer la opinión de los PSP respecto a la metodología EDE.

Opinión de los PSP con respecto a la metodología EDE

Los PSP que participaron en el sondeo consideran que la metodología permite diagnosticar correctamente la empresa. Sin embargo, no distinguen claramente sus diferencias con otras metodologías de diagnóstico, además de que no facilita encontrar soluciones a los problemas de la empresa. La metodología EDE implica documentar los procesos de atención y fue importante preguntar a los PSP cuánto tiempo dedican al trabajo en línea y de escritorio y qué tanto en la

empresa. Tan sólo el cuestionario paramétrico implica contestar 599 reactivos en los que se debe invertir al menos cuatro horas y debe hacerse una vez al inicio de la intervención de la empresa y otra al final de los servicios para verificar en qué áreas, a juicio de los beneficiarios, hubo avances en la empresa. De acuerdo con los PSP que participaron en el sondeo, cuatro de ellos opinan que es necesario hacer más trabajo de escritorio que en la empresa, en tanto que tres de ellos opinan que el trabajo de escritorio es mínimo, mientras cinco piensan que el tiempo es el mismo tanto en la empresa como en el trabajo de escritorio.

Gráfica 6. Opinión de los PSP referente al tiempo utilizado en la implementación de la metodología EDE



Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en CECS Zacatecas.

En un caso se dedica el 80% del tiempo a trabajar en la empresa asignada; en el caso contrario solamente se dedicó 25% a trabajar en la empresa. El promedio indica que los PSP dedican la mitad del tiempo a trabajo de escritorio y captura en internet. En la interpretación de este parámetro ha de considerarse que el trabajo en la empresa implica las acciones que se hicieron para beneficio de la misma, en tanto que el trabajo de escritorio y captura en internet son procesos o papeleo requerido por la metodología.

3.7. Resultados de la Estrategia de Desarrollo Empresarial

Los servicios que se consideran exitosos son aquellos que los clientes evaluaron satisfactoriamente; son ellos quienes deben manifestar su aprobación en lo logrado mediante la intervención del PSP. Un segundo parámetro es el dictamen del servicio que avala el Tutor. Además de lo anterior se debe presentar el portafolio de evidencias del trabajo realizado para la empresa. De los casos que lograron los impactos propuestos por el PSP, 18 fueron aprobados por el cliente y obtuvieron un dictamen satisfactorio del servicio, en tanto que 14 no lograron estos requisitos. Uno de los casos que no lograron los objetivos fue cancelado totalmente, en tanto que los demás tuvieron un alcance parcial respecto a lo planeado y fueron pagados al 70% o al 40% al PSP. En los casos parciales no se llegó a plantear el plan de mejora para la empresa, y sólo se calificaron el cuestionario de diagnóstico y la etapa de diálogo de la cadena. De las cinco empresas agrícolas atendidas solamente en una el PSP logró evaluaciones positivas de su trabajo; de las empresas de comercio en las tres se lograron calificaciones positivas; cinco de los ocho invernaderos lo lograron; y cuatro de siete con giro agroindustrial resultaron con evaluaciones positivas.

La mitad de los dieciocho PSP hombres lograron resultados satisfactorios y nueve de las catorce PSP mujeres que participaron lograron evaluaciones favorables. De acuerdo a su profesión, cinco de seis licenciados en contaduría lograron evaluaciones favorables, en tanto que cinco de diez ingenieros agrónomos las obtuvieron. De acuerdo a la edad, diez de los dieciocho PSP mayores de 36 años obtuvieron evaluaciones satisfactorias en tanto que los que tienen 35 años o menos siete de los catorce fueron evaluados positivamente. De acuerdo con los PSP entrevistados las principales áreas donde mejoraron las empresas son mercadotecnia y finanzas, en tanto que administración y recursos humanos son las áreas donde hubo menos mejora. Así mismo opinan que las empresas lograron ser más competitivas y lo que menos lograron fue bajar precios a sus productos.

Los modelos de desarrollo empresarial evolutivo, como el empleado por la EDE, hacen énfasis en la innovación (Bhidé, 2001) por lo que era de esperarse que tanto en las acciones recomendadas hubiera por lo menos una recomendación relacionada con innovación en las empresas atendidas. Respecto a la valoración, se preguntó si las empresas habían logrado diferenciarse en el mercado, innovar o atender un nicho de mercado, debido a que las empresas pueden mejorar su competitividad a través de la diferenciación respecto a sus competidores, el enfoque en la atención a grupos específicos de consumidores, o bien ofreciendo precios más bajos que la competencia (Porter, 1995). En esta última opción quedan descartadas de las empresas rurales, considerando que aplica para aquellas con economías de escala. Al igual que las empresas pequeñas en zonas urbanas, las empresas rurales no son grandes empresas en miniatura y su trayectoria no debe forzarse a la longevidad y el crecimiento (Bhidé, 2001) sino que sean unidades que permitan un ingreso adecuado y proporcionen una forma de vida digna a sus propietarios y colaboradores.

4. La Estrategia de Desarrollo Empresarial en el ejercicio 2012

La EDE implementada en el ejercicio 2012 comenzó en el mes de octubre del mismo año con la intervención del CECS; los servicios a las empresas comenzaron en los meses de noviembre y diciembre de 2012, para terminar en abril del año 2013. Las empresas que participaron de la estrategia en el año 2011 ya no pudieron repetir en el 2012, por lo que la continuidad en la implementación de sus planes de mejora dependen del personal con el que cuenten, a menos que contraten por su cuenta al PSP que los atendió en el año 2011. Únicamente se autorizaron diez servicios, tres de ellos en el municipio de Fresnillo, dos en Zacatecas, uno en Juan Aldama, uno en Cañitas Felipe Pescador, uno en Morelos y dos más en Juchipila. Las empresas son atendidas por nueve PSP, uno de ellos atiende a dos empresas de Fresnillo. Para asesorar a los PSP se asignaron tres tutores, incluido al Coordinador de la Estrategia. De los PSP ocho son nuevos y únicamente uno repite en el servicio. El perfil se muestra en la Tabla 11.

Tabla 11. Perfil de los Prestadores de Servicios Profesionales		
Sexo	6 Mujeres	3 Hombres
Perfil académico	1 Lic. en Contaduría	1 Lic. en Contaduría
	1 Lic. en Administración de Empresas	1 Arquitecto
	1 Lic. en Derecho	1 Ing. Agrónomo
	1 Lic. en Economía	
	1 Lic. en Informática	
	1 Ing. Agrónomo	

Fuente: elaboración propia con datos disponibles en CECS Zacatecas.

Todos los servicios fueron autorizados con un monto de 60,000 pesos para el PSP. Se autorizó un servicio para el Comité Sistema Producto Maguey y Mezcal en Zacatecas A. C.; debido a que es una organización que presta servicios y se supone se dedica a representar intereses de sus agremiados, incumple con el objetivo de la EDE. Adicionalmente, una empresa del sector mezcal no está en operaciones. Por ambos casos el ejecutor del gasto, que es quien autoriza las empresas y los PSP, debe tomar la responsabilidad en el proceso y los resultados de las etapas que implica la estrategia, sobre todo en la etapa de diálogo de la cadena donde las prioridades son detectar cómo se pueden mejorar la calidad de producto, el tiempo de entrega y el servicio posterior a la venta. En el ejercicio 2012 la EDE continua enfocándose a mejorar aspectos de la relación específica proveedor-cliente y especialmente a mejorar la calidad, los tiempos de entrega y el servicio postventa. Bajo este enfoque es difícil resolver los problemas de competitividad de las empresas rurales, puesto que en los sistema producto locales no importa el tamaño de la empresa sino, como lo señala Alburquerque (2008), la diferencia reside en la interacción entre las empresas y los diferentes territorios, las relaciones económicas y las técnicas de producción, así como las relaciones asociativas entre actores, y el fomento de la cultura emprendedora y el capital social del territorio.

5. Conclusiones

La Estrategia de Desarrollo Empresarial tiene una perspectiva acorde a la visión de la SAGARPA de mejorar el capital humano y la conversión de las unidades de producción rurales a una dinámica más empresarial. Es necesario tener un modelo de desarrollo para las empresas, y en este caso se eligió que las grandes empresas con operaciones globales sirvieran como ejemplo para el desarrollo de las empresas rurales mexicanas. El modelo de asesoría de la EDE propone un incremento de la competitividad de las unidades de producción rural haciendo que éstas cumplan en mayor medida con los requerimientos de sus clientes principales; sin embargo se han canalizado a la Estrategia de Desarrollo Empresarial unidades de producción rural que en muchos casos solamente logran subsistir y permanecen en el círculo de endeudamiento para producir, vender sus productos, pagar algunas deudas y volver al ciclo productivo a través de préstamos. En estos casos, los clientes de las empresas atendidas difícilmente imponen otro requisito que no sea el precio y que el producto se encuentre en condiciones aceptables. Es necesario analizar las circunstancias en las que se encuentran la mayor parte de las unidades de producción rural, puesto que no sólo por decreto pueden llamarse empresas y someterse a un proceso de mejora continua cuando sus integrantes ni siquiera logran romper el círculo de subsistencia al que están supeditados. En el caso de estudio de esta investigación, solamente pudieron haber aprovechado la intervención tres empresas del total, dado que posiblemente cuentan con el capital humano y económico para generar cambios necesarios en sus procesos productivos y administrativos.

El análisis realizado al plan de mejora muestra que es necesario observar el perfil de los PSP y Tutores que atenderán las empresas, puesto que fueron pocos los casos donde las acciones recomendadas realmente están orientadas a dar valor agregado a la empresa atendida. Las evaluaciones de satisfacción que hacen los clientes, más que evaluar los impactos de la EDE, reflejan en mayor medida la presencia que tuvo el PSP en la empresa y los lazos de confianza que éste generó con el personal de la empresa donde colaboró.

Es importante valorar opciones de intervención adecuadas para las empresas rurales de acuerdo con su realidad y además considerar un plan de formación más completo para los PSP que desean intervenir en este proceso de consultoría. Para que la EDE tenga un impacto significativo el ejecutor del gasto, o quien decida qué empresa será beneficiada con el servicio, y el PSP que estará a cargo, es necesario tomar mayor responsabilidad y definir los perfiles necesarios tanto para las empresas como para los PSP que darán el servicio. Primero, hay que asegurarse de que las empresas rurales no estén en circunstancias de subsistencia, en cuyo caso difícilmente se les puede llamar empresas, como algunos casos que se detectaron, sino que realmente tengan actividad económica suficiente para implementar mejoras. En segundo lugar conviene verificar que hay una empresa cliente que genera valor agregado, y que no se trata de un intermediario al cual no le interesa desarrollar a sus proveedores ni mejorar la calidad de los productos que comercializa. Una forma de ingresar empresas adecuadas al servicio es primero identificar aquellas que requieren proveedores de productos del campo y que estén dispuestas a participar en el desarrollo de proveedores, e incluso a pagar por la asesoría que reciban, tal como sucede en otros programas de desarrollo de proveedores, donde son los clientes los que pagan los servicios de asesoría. Esto permitirá un eslabonamiento real entre una empresa que genera valor agregado y su proveedor.

Otra oportunidad de mejora consiste en revisar los montos de pago al PSP, puesto que se paga el equivalente a diez mil pesos mensuales durante seis meses; hay que considerar que de ese monto hay que pagar el IVA de los honorarios, el ISR y el IETU; con lo que resta el PSP debe pagar los costos de transporte a la empresa, lo cual disminuye todavía más el dinero que recibe por sus servicios. Aunado a lo anterior, los tiempos de pago son variables y el PSP debe lograr financiar su actividad hasta que le liberan recursos del caso que atiende. Esta problemática genera que sean pocos los PSP que permanecen en la actividad, puesto que aquellos que logran obtener un trabajo estable abandonan el trabajo de PSP y hay que encontrar remplazos, los cuales suelen ser personas sin acreditación y que buscan tener algún trabajo en tanto obtienen un empleo estable. Una oportunidad más de mejora, relacionada con lo anterior, es que se respeten los presupuestos que se designan por cada ejercicio, puesto que los recortes a los presupuestos pactados no solamente afectaron al ejercicio 2011 sino que generaron decepción entre los actores que participaron de estos servicios.

Se recomienda analizar el perfil de empresas que realmente pueden aprovechar la intervención de un PSP y los demás involucrados, en la implementación de estrategias que derivan de un diagnóstico empresarial. Es necesario poner atención en las empresas que participan en la EDE, puesto que al ser atendidas en un solo ejercicio difícilmente logran mejorar realmente sus procesos y aumentar sus niveles de competitividad; hay que procurar que las empresas que participan y muestran resultados tengan la posibilidad de participar cuando menos durante tres años en la EDE para consolidar su crecimiento. De otra forma este programa resulta ser uno más en los que solamente se obtienen resultados frugales que generan poco desarrollo en las empresas rurales.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2008). Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina. (Espanol), Prisma, número 22,(22), pp. 15-34. Consultado en Diciembre del 2012 en: <http://web.ebscohost.com/ehost/>
- Barron, F., & y V. Chirino, V. (2012, 01). Nota técnica para integrar los planes de mejora incluyendotegrando el uso del software Genaro, México, D. F.
- Bhidé, Amar. (2001). Origen y evolución de nuevas empresas,. (p.528). México: Oxford University Press, p. 528..
- Chase, R. B., y N. & Aquilano, N. (1994). Dirección y administración de la producción y de las operaciones,. USA: Addison – Wesley Iberoamericana.
- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 2010. México. Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Hodge, B. J., W. P., Anthony, y L. M. & Gales, L. M. (2003). Teoría de la organización, un enfoque estratégico (6ta ed., p. 463), España, Pearson Prentice Hall, España., p. 463
- Modelo Metodológico de la Estrategia de Desarrollo Empresarial 2011, Generalidades. CECS Zacatecas.
- Porter., M. (1995)., Estrategia Competitiva, (1995). México: Compañía Editorial Continental, México.
- Subsecretaría de Desarrollo Rural, Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural. "Base del Servicio en Desarrollo Empresarial 2011"., Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural Componente Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural Estrategia de Desarrollo Empresarial.

Anexo

Cuestionario estandarizado aplicado a los Prestadores de Servicios Profesionales

Estrategia de Desarrollo Empresarial. Te agradecemos tu colaboración para contestar las preguntas del siguiente

cuestionario. TODA LA INFORMACIÓN ES CONFIDENCIAL Y SE UTILIZARÁ CON FINES ESTADÍSTICOS.

Estrategias de extensionismo rural y vinculación universitaria: factores clave para la dinamización territorial

Sergio Zamorano Cámiro
CECS – Universidad Autónoma de México

Colaboradores:

Francisco Guillermo Pulido Gómez
Adriana Reynoso Patiño

2013

Así lo vamos a hacer, con un criterio integral del desarrollo; con programas focalizados, para llevar beneficios específicos a la población vulnerable y a las comunidades de alta y muy alta marginación.

Enrique Peña Nieto,
Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011.

Introducción

El presente documento contiene el estudio de una estrategia especial de desarrollo rural sustentable, con orientación territorial, denominada “Corredores de Desarrollo Rural” (CODER), coordinado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con el apoyo del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural, A. C.), la cual es aplicada desde el 2010 en el Estado de México.

Los hechos que se documentan fueron rastreados buscando la interlocución de quienes se enrolaron como participantes directos en el diseño, ejecución y evaluación de la estrategia CODER. El estudio analiza el papel de los actores locales mediante la estrategia antes mencionada, que tiene como fin contribuir al avance de la deseada federalización efectiva de las políticas para el desarrollo rural y, con ello, alcanzar mejores maneras de atender las problemáticas rurales. El estudio de la estrategia CODER también sugiere una forma de asumir dinámicas socioeconómicas locales para dar orientación territorial a las políticas para el desarrollo rural integral y sustentable.⁶⁵

En tal sentido, el presente documento consta de las siguientes partes: consideración de las circunstancias locales a las que está buscando responder la estrategia CODER; descripción del proceso de formación de consensos que originó la estrategia; análisis de su modelo de acción; resultados observados en el primer y segundo años de aplicación; conclusiones para la acción inmediata; bibliografía y un anexo.

1. La consideración de las circunstancias locales a las que está buscando responder la Estrategia CODER

El estudio de las circunstancias locales buscará poner de relieve ante el lector las consideraciones del contexto que hicieron los diseñadores de la estrategia CODER, las cuales fueron determinantes en su formulación, aceptación y puesta en marcha.

- El vínculo rural-urbano en el Estado de México

La población del Estado de México (15.1 millones en 2010) es 87% urbana y habita en 59 municipios de la zona metropolitana de la ciudad de México (11.2') y 22 municipios de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca (2.1'),⁶⁶ aunque el Estado de México es también una entidad con 13% de población rural que vive en pequeñas comunidades campesinas.⁶⁷

⁶⁵ En los términos de la fracción XX del artículo 27 Constitucional.

⁶⁶ COESPO. Estado de México, “Población del Estado de México 1950-2010” <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/index.htm>

⁶⁷ COESPO. Estado de México, “Zona metropolitana del Valle de Toluca. Aspectos socio demográficos”, Gobierno del Estado de México, Toluca, 2012, p. 16.

La ruralidad mexiquense está configurada por aproximadamente 4,500 pequeñas localidades, inmersas en núcleos agrarios de población ejidal, comunal y de pequeña propiedad.⁶⁸ Las localidades rurales constituyen el ámbito agrícola de localidades rururbanas, generalmente cabeceras municipales, que funcionan con la categoría de pueblos, ciudades pequeñas y ciudades medianas.⁶⁹ Es decir, no están aisladas de esos núcleos rural-urbanos.⁷⁰ El vínculo rural-urbano también está tejido de inmigración: la persistencia de las pequeñas localidades rurales se relaciona con expulsión de la población hacia los polos vecinos de atracción de las zonas metropolitanas de la entidad, pero también con migraciones temporales hacia centros urbanos, hacia la agricultura moderna y hacia los Estados Unidos de América.⁷¹

- La forma corredor del vínculo rural-urbano

Una pequeña localidad rural estilo Estado de México es un poblamiento tradicional tipo caserío o ranchería⁷² con su conjunto de casas al centro, con edificios para escuela rural y delegación municipal, integrado por 100 ó 200 hogares familiares en los que habitan cinco miembros en promedio, y áreas de vivienda y traspatio. El caserío es seguido por una zona de cultivos parcelados y ésta por áreas de agostadero y bosque.⁷³ El poblado rural de ese tipo es de economía informal con ingresos precarios, excedente de mano de obra, no dependiente del acceso a la tierra, ni de la agricultura de temporal como eje de la reproducción doméstica.⁷⁴ Tiene acceso fácil a su localidad rururbana próxima, de la cual dista no más de 5 Km.⁷⁵ Los territorios que median entre cabeceras municipales vecinas muestran el paisaje de una red tupida de pequeñas localidades rurales, semejantes entre sí.⁷⁶ Si a esa imagen de red se añade la de una carretera troncal con sus caminos vecinales, que une entre sí a varias cabeceras municipales, se tendrá un territorio con figura de corredor rural. Ese es el paisaje predominante que salta a la vista de quien recorre la geografía rural mexiquense, el cual es más denso en los Valles de México y de Toluca que en el sur del estado.

- Identidad campesina en los corredores rural-urbanos

La identidad de esos territorios en forma de corredores es predominantemente campesina. Su marca la constituyen las actividades primarias muy vinculadas a economías de subsistencia, principalmente el cultivo del maíz para el autoabasto. Los procesos productivos se desarrollan en unidades de producción de tipo familiar con el fin de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo. Es decir, la reproducción de los productores y de la propia unidad

http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/centrodedocumentacion/descargas/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zm12.pdf

68 CONAPO. Estado de México, "Distribución territorial de la población en pequeñas localidades", 2000. CONAPO.gob.mx

69 Bataillon, Claude, "Espacios mexicanos contemporáneos", FCE, México, 1997. Comenta que las localidades entre 5 mil y 15 mil habitantes ya se distinguen del "pueblo" por su economía más diversificada, según la cita de Kirsten Appendini et al, "¿Ruralidad sin agricultura?", El Colegio de México, México, D.F. 2008, P. 15, nota 4.

70 CONAPO. Estado de México, "Distribución territorial..." op. cit.

71 Cfr. COESPO-Colegio Mexiquense, A.C., "Estado actual de la migración interna e internacional de los oriundos del Estado de México", Zinacantepec-Toluca, México, 2003.

72 Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 9 para las definiciones de ranchería y caserío, publicada en la Gaceta del Gobierno el 2 de octubre del 2001, entrando en vigor el 1 de enero del 2002.

73 Cfr. Arturo Warman, "El campo mexicano en el siglo XX", FCE, México 2001, p. 44.

74 Cfr. Kirsten Appendini et al, "¿Ruralidad sin agricultura?", El Colegio de México, México, 2008, p. 17.

75 CONAPO. Estado de México, "Distribución territorial..." op. cit.

76 Ídem.

de producción.⁷⁷ El último censo agropecuario captó muy bien esta identidad en la descripción de ciertas características promedio de las unidades de producción censadas: de pequeña magnitud, parceladas, uso agropecuario del suelo, cultivos de ciclo primavera-verano, cría de animales, mano de obra proporcionada por los familiares del productor; el destino de la producción se alterna entre consumo familiar, el consumo ganadero y la venta; el origen de los ingresos del productor es de varias fuentes y el uso limitado de tecnología agronómica y zootécnica.⁷⁸

- Propensión a excluir de los apoyos gubernamentales a la población objetivo marginada en contra de las reglas del juego

El Censo de Población y Vivienda de 2005 clasificó como marginadas en alto y muy alto grado a 60% de las localidades rurales: alta marginación a 2259 y muy alta marginación a 366.⁷⁹ En los sucesivos ejercicios fiscales 2003-2007 de los Programas para el Desarrollo Rural (PAPIR Y PRODESCA, por sus siglas conocidas), los subsidios autorizados para apoyar los proyectos e iniciativas productivas de las unidades de producción ubicadas en localidades clasificadas por CONAPO como de alta y muy alta marginación, nunca se acercaron a los porcentajes mínimos (70%) establecidos en las Reglas de Operación.⁸⁰ No obstante que en el Artículo 72 presentaban a los Programas de Desarrollo Rural (capítulo 14) con el siguiente texto inequívoco: “En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros”.⁸¹ Aún más, expresamente, el Artículo 74 (Características de los apoyos) mandataba que con el fin de focalizar los recursos del programa, éstos deben asignarse con los siguientes criterios: 70% mínimo a localidades de alta y muy alta marginación.

Este sesgo, contrario a las Reglas, se justificaba al interior de la Comisión paritaria que conducía el programa con el argumento de que las unidades de producción en áreas marginadas son tan pobres que irremediablemente venden los apoyos que obtienen, o que sus ingresos no les alcanzan para cubrir la parte proporcional que les corresponde en la inversión, o que no cuentan con un medio agronómico suficiente para garantizar al mismo tiempo su consumo y el de los animales que solicitan. Con ese argumento, repetido ejercicio tras ejercicio, se excluía de los beneficios del programa a unidades de producción familiar con iniciativa de cambio que requerían de los apoyos gubernamentales para incorporar mejores medios de producción y opciones técnicas con los cuales alcanzar un potencial productivo autosustentable.

⁷⁷ Cfr. Alejandro Schejtman. “Economía campesina y agricultura empresarial”, Siglo XXI, México, 1989, pp. 234 y ss.

⁷⁸ INEGI. Censo Agropecuario, Estado de México, 2007.

⁷⁹ CONAPO. “Censo de Población y Vivienda 2005”, México, 2006.

⁸⁰ SAGARPA. DIARIO OFICIAL (Tercera Sección), 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 Prioritarias (Alianza Contigo 2003), viernes 25 de julio del 2003.

⁸¹ *Op.cit.*, énfasis del autor.

- Estrategias de desarrollo rural ensayadas

Al amparo de los Programas de Desarrollo Rural (2002-2009) se conocieron tres estrategias nacionales de cobertura limitada en la entidad: a) los proyectos modulares en el marco del PRODESCA; b) las Agencias para la Gestión de la Innovación (AGI), y c) el proyecto estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA).

Los proyectos modulares. Con base en el Artículo 80 de las Reglas de Operación, con cargo al llamado subprograma PRODESCA,⁸² se podía apoyar el pago de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) a favor de quienes, siendo población objetivo, participasen en una “agrupación de proyectos que se realizan al nivel de cada UPR⁸³ integrante y que se repiten en forma similar entre varios beneficiarios bajo un mismo modelo productivo o tecnológico, por lo que presentan condiciones semejantes para su identificación, formulación, implementación y consolidación. El conjunto de UPR que participen en estos proyectos productivos modulares se considerarán como el grupo atendido por el prestador de servicios profesionales”.⁸⁴

Agencias para la gestión de la innovación (AGI). Son equipos de profesionistas con competencias complementarias, los cuales operaron en el ámbito de dos territorios: Jilotepec y Valle de Bravo en la cadena ovina. Están integrados con base en un proceso de selección bajo criterios de residencia y reconocimiento local, experiencia en la cadena y no necesariamente constituido legalmente en su inicio. Además de transferir, animaron la innovación a partir de la identificación de actores innovadores, rápidos y conectados con sus pares. Estos equipos usan las cinco etapas de una metodología denominada “Gestión de la Innovación: Línea base, diseño de la estrategia de gestión, sistema de control y seguimiento, operación, y evaluación”. El equipo de profesionistas es un grupo de técnicos conformados para cumplir con un programa de trabajo o necesidad específica para el estado y cuyas acciones no necesariamente conformarán un producto único. Operan en un territorio amplio y su función es transmitir innovaciones o paquetes tecnológicos preestablecidos y uniformes derivados de investigaciones o trabajos previos. Se integra bajo un proceso de selección con base en competencias predominantemente técnicas y son evaluados por una entidad externa al Equipo Técnico.⁸⁵

Microrregión (PESA). Se define como un área razonablemente homogénea delimitada por factores ambientales y sistemas productivos, donde confluyen y se relacionan su población y comunidades, reflejando características e interacciones de forma articulada.⁸⁶ La práctica de la estrategia de intervención PESA prevé que en sus tres etapas la gestión de los proyectos de seguridad alimentaria cuente con el apoyo sostenido del gobierno en el subsidio para la adquisición de activos y en el soporte técnico para adquirirlos y aprender su manejo eficiente y sostenido.

- Institucionalidad local combinada

Regionalización SEDAGRO. Otra circunstancia local a considerar es la existencia en la entidad federativa de una Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) con larga tradición de presencia activa en los territorios rurales (36 años), los cuales son alcanzados mediante un modelo

⁸² Programa de Desarrollo de Capacidades (subprograma del Programa de Desarrollo Rural).

⁸³ Unidad de Producción Rural en los términos del Censo Agropecuario de 1990.

⁸⁴ *Op. cit.*, énfasis del autor.

⁸⁵ UACH-SAGARPA. “Manual de acreditación de asesores, evaluadores y formadores en gestión de la innovación”, México, 2009, énfasis del autor.

⁸⁶ PESA-FAO. “Proyecto estratégico para la seguridad alimentaria. Estrategia y Metodología”, SAGARPA, México, 2009.

de regionalización que funciona con delegaciones regionales de desarrollo agropecuario: cinco en el Oriente de la entidad, tres en el Centro-Norte y tres en el Sur del estado. Estas delegaciones están diseñadas para programar, ejecutar y supervisar, en coordinación con las instancias federales, estatales y municipales, los programas de desarrollo y fomento a cargo la SEDAGRO en tanto que dependencia del Gobierno estatal.⁸⁷

Delegaciones regionales. Una Delegación de la SEDAGRO es un actor regional dinámico que vincula iniciativas de inversión productiva de actores locales diversos con las ofertas de apoyos de los programas gubernamentales. Funciona como ventanilla única para la recepción de solicitudes y despacho de autorizaciones, y como sede para la integración y el funcionamiento del Consejo Regional para el Desarrollo Rural Sustentable, donde el Delegado de la SEDAGRO funge como Presidente.

Consejos regionales para el desarrollo rural sustentable. Se conjuntan dos instancias originadas en marcos normativos diferentes: a) la Delegación Regional de Desarrollo Agropecuario de la SEDAGRO, inspirada en la legislación estatal y b) los Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable, figura inspirada en la legislación federal.⁸⁸ A través del Delegado como presidente del Consejo Regional se logra que las funciones de éste sean compatibles con las políticas públicas del Gobierno estatal.

- Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011

En el capítulo de prospectiva, en este documento se define en un párrafo significativo la visión del sector agropecuario: “La agricultura, ganadería y acuacultura tienen necesariamente que emigrar del estadio tradicional a uno de competitividad internacional. Para esto tendrán que superarse las estructuras actuales y los modelos de producción que han probado no ser las mejores fórmulas para enfrentar las necesidades de empleo, producción, transformación, comercialización y consumo del sector”.⁸⁹ La estrategia del Plan, denominada “desarrollo agropecuario con proyectos productivos”, traza las siguientes líneas de acción: a) definir las líneas por cultivo-especie-región y determinar los canales de comercialización más rentables para el productor; b) integrar consejos consultivos de desarrollo rural sustentable de carácter municipal, regional y estatal que den cabida a las propuestas e iniciativas de los productores organizados y hagan más eficaces las acciones de gobierno; c) desarrollar una red de centros regionales de acopio y distribución, ubicados de forma estratégica en las áreas productoras, de tal forma que se faciliten el desplazamiento y la comercialización de los productos; d) promover la creación de unidades familiares de producción de alimentos; e) fomentar la capacitación y la asistencia técnica para fortalecer las cadenas productivas, y f) incentivar la transferencia y el uso de tecnología aplicada al desarrollo agropecuario.⁹⁰

Resumen: los diseñadores de la alternativa CODER consideraron las circunstancias locales con la intención de alcanzar una propuesta con tres cualidades: a) compatible con la institucionalidad vigente: federación-estado; b) congruente con las identidades locales, con los arreglos territoriales

⁸⁷ Gaceta del Gobierno, “Manual general de organización de la SEDAGRO”, 11 de junio del 2009, No. 106, Toluca, México.

⁸⁸ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículos 24 y ss.

⁸⁹ Gobierno del Estado de México. “Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011”, Toluca, México, 2006.

⁹⁰ Gobierno del Estado de México. “Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011”, *op. cit.*

y con los modos de vida de los sectores productivos, y c) coherente con la valorización de los aprendizajes de experiencias previas.⁹¹

2. La descripción del Proceso de formación de consensos que originó la estrategia

El tema que aquí interesa estudiar es la existencia de un acuerdo amplio en torno a la estrategia. Importa analizar cómo es que una propuesta local de desarrollo rural, en un ambiente dominado por las estrategias de ejecución nacional, pudo ganar la adhesión de los distintos intereses implicados en su diseño y ejecución. El estudio se centrará en valorar el efecto que tuvo en la formación de los consensos el haber asumido en el diseño de la estrategia todas las circunstancias locales consideradas en la primera parte. La entrevista con los diseñadores será el medio para distinguir e interpretar esa influencia.

Introducción. Antes de entrar al estudio del objeto temático de la segunda parte, conviene que el lector cuente con una idea general de la estrategia CODER; si bien el análisis de su modelo tendrá que esperar a la tercera parte. Para tal fin citaremos la definición de Corredor de Desarrollo Rural que se utilizó por primera vez cuando en agosto de 2009 los vocales paritarios de la Comisión del Programa SOPORTE⁹² conocieron la propuesta que pusieron a su consideración los funcionarios de la Dirección de Organización de Productores de la SEDAGRO⁹³ que la diseñaron: el corredor de desarrollo rural (CODER) es un espacio geográfico y social seleccionado dentro de un área productora marcada por una actividad agropecuaria específica. Ese espacio se forma con 30 unidades campesinas semejantes, seleccionadas por una Agencia de Extensionismo Rural (AGER) en 15 comunidades de tres municipios contiguos; a razón de dos unidades campesinas por cada comunidad y cinco comunidades por municipio. El programa gubernamental invierte en equipamiento e infraestructura para mejorar los activos productivos de cada unidad campesina y contrata una AGER como prestadora de servicios profesionales. Con la ayuda de la AGER, las unidades campesinas adecuan sus tecnologías de producción y de comercialización y, por imitación, el cambio tecnológico adoptado se propaga en el área productora.⁹⁴

- Utilidad de la *forma corredor*

La forma corredor resultó útil porque está inscrita en la geografía rural mexiquense. Es una marca objetiva que históricamente han inscrito las poblaciones en los espacios que apropian. Esta marca expresa la pertenencia a un territorio común que corre desde lo más rural y semejante a lo más urbano y diferente o, si se prefiere, desde lo menos poblado y más rústico a lo más poblado y artificial. Como figura territorial de amplia inclusión social resultaría muy atractiva para las Delegaciones Regionales de la SEDAGRO y los Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable.

⁹¹ Los diseñadores de la estrategia CODER en 2009 no conocían el modelo denominado Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) que, bien visto, puede ser compatible con los CODER y hasta podría considerarse su complemento o fase superior de desarrollo. Ver IICA *et alter*, "Guía metodológica para la activación de sistemas agroalimentarios localizados (SIAL)", México, IICA, 2011.

⁹² En los términos de las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA, ejercicio 2008.

⁹³ La Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) del Gobierno del Estado de México cuenta, entre sus Direcciones Generales, una de Desarrollo Rural y Comercialización, la cual, a su vez, cuenta entre otras con una dirección de área que es la de Organización de Productores, a cuyo personal correspondió el diseño de la estrategia CODER.

⁹⁴ SEDAGRO, "Definición de CODER", Dirección de Organización de Productores, diapositiva MPP, 2009. En adelante, las diapositivas relativas a los CODER tendrán la misma fuente.

- La adhesión de los campesinos

El modo campesino de ganarse la vida es la marca de identidad social que prevalece en los corredores rurales: trabajar la unidad de producción usando el trabajo familiar para obtener la subsistencia de cada día y la permanencia de la fuente de trabajo. Esta racionalidad de la economía campesina, tan ampliamente extendida en los territorios rurales y tan fielmente captada por el último Censo Agropecuario, al ser asumida por la propuesta CODER favorecería la adhesión del campesinado a ella y proporcionaría un argumento de negociación para calcular y definir en el FACEM,⁹⁵ el monto máximo de la inversión que en los proyectos productivos de corredor correspondería aportar a la parte campesina y a la parte gubernamental. La estrategia de apoyar los proyectos de seguridad alimentaria emprendidos por beneficiarios del PESA con el otorgamiento subsidiado de activos productivos y de servicios de asistencia técnica y capacitación, tradujo para la propuesta CODER el esquema de simultaneidad que se deseaba y que se acuñó en la fórmula Activos con Soporte.

- La adhesión de los técnicos

El esquema de los proyectos modulares —diseñado por normatividad para agrupar en torno del mismo proveedor de servicios técnicos a quienes en un territorio se proponen seguir el mismo modelo productivo porque comparten condiciones semejantes— permitió traducir la idea de los corredores rurales a los términos operativos del programa. Por su parte, la introducción de las Agencias de Gestión de la Innovación, como equipos de profesionales con competencias complementarias, y que mostraron capacidad para difundir innovaciones en áreas productoras de ovinos, tradujo a mejores términos la idea del proveedor de servicios técnicos que proponía el proyecto modular.

- El acuerdo de las autoridades federales y estatales

Adhesión SAGARPA-INCA. Al proponer abordar la clara disposición reglamentaria que mandata dar prioridad a las regiones rurales marginadas en el beneficio de los apoyos gubernamentales, con un esquema que combina la entrega de activos productivos con el otorgamiento del servicio de asistencia técnica y capacitación por equipos de profesionistas competentes, en un esquema territorial de proyectos modulares, la propuesta CODER rompería el argumento que, encubierto de eficacia, privilegiaba el clientelismo y desobedecía las reglas previstas para garantizar el acceso de las localidades marginadas a los apoyos gubernamentales.

Adhesión SEDAGRO. Al encauzarse en las líneas de acción previstas en el Plan de Desarrollo del Estado de México para el periodo gubernamental 2005-2011, la propuesta CODER adquiriría legitimidad como estrategia que lograba traducir a dichos lineamientos el idioma de las reglas de operación de los programas federales de desarrollo rural.

- El cauce de los consejos regionales

Ambiente de competencia. En un ambiente de limitada federalización de los programas de desarrollo rural, la SEDAGRO y la SAGARPA compiten por dirigirlos, usando como herramientas las estructuras territoriales que les proveen sus respectivos marcos normativos. La SEDAGRO usa sus

⁹⁵ Fideicomiso Alianza para el Campo del Estado de México, en los términos de las Reglas de Operación de la SAGARPA, ejercicio 2010.

Delegaciones Regionales de larga data y la SAGARPA los recientes Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable.

Síntesis delegaciones-consejos. Al presidir los Delegados los Consejos Regionales logran compatibilizar ambas estructuras y alinear las propuestas e iniciativas de los consejeros productores y funcionarios a los dictados de la política estatal. Esta relación de poder será un dato significativo para que la estrategia CODER proponga que la definición de los corredores concretos se realice en el seno de los Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable.

Resumen: la fórmula CODER logró ensamblar los intereses del colectivo de unidades campesinas con el servicio de los técnicos, con la ayuda de los gobiernos —SEDAGRO y Delegación Federal de la SAGARPA— y con la legitimidad de los Consejos Regionales, para juntos propiciar y dirigir, en la agricultura marginada, el ciclo biológico de crecimiento y reproducción de especies vegetales y animales y su proceso de transformación, valiéndose de trabajo capacitado y tecnología adecuada, con la intención de producir una mercancía apta con valor de uso y de cambio competitivos.

3. El análisis de su modelo de acción

- El estudio del modelo de acción de los corredores de desarrollo rural

El modelo CODER posee un esquema teórico sencillo de la acción humana deliberada, en el que las variables básicas se identifican con claridad y se van especificando tanto como sea necesario: *a)* actores, *b)* fines, *c)* situación inicial, *d)* medios y *e)* criterios de orientación. Siguiendo ese esquema, la entrevista con los diseñadores y sus documentos fueron los medios para estudiar su modelo.

- Actores del CODER

El curso de la acción propone actores con lógicas diferentes, en situación parecida a socios. La unidad campesina juega el papel de socio-productor-inversionista; la AGER se desempeña como socio-director técnico; el Gobierno juega el rol de socio coinversionista-normativo; los agroindustriales son socios en el valor agregado y la Universidad se sitúa como socio-evaluador. Los socios son jugadores en el juego planteado por el modelo CODER en áreas marginadas y siguen las reglas del desarrollo rural integral.⁹⁶ La estructura que configura como socios del proyecto CODER no se toma de las figuras asociativas reconocidas por la legislación mercantil, civil o agraria, pues ahí el diseño de roles y relaciones es jerárquico y rígido. Se prefieren figuras asociativas con acoplamiento flexible y modular, adecuadas a actores diferentes con propósito común.

Las Unidades Campesinas.⁹⁷ En algunas áreas productoras de cientos de parcelas minifundistas donde cultivan el maíz pequeños productores familiares para su autoabasto y sus animales junto con alguna especie vegetal o animal de interés mercantil— se seleccionan 15 pequeñas localidades rurales que sufren marginación severa en tres municipios vecinos, en cualesquiera de las 11 regiones de desarrollo agropecuario delimitadas por la SEDAGRO. Los técnicos seleccionan

⁹⁶ En los términos de la fracción XX del artículo 27 Constitucional.

⁹⁷ Los conceptos cercanos son Unidad Económica Rural, en los términos de las Reglas de Operación de la SAGARPA 2008, y Unidad de Producción Rural en los términos del Censo Agropecuario y Forestal 2007.

30 pequeñas unidades de producción familiar⁹⁸ con el criterio de unidades autosustentables a corto plazo con una política apropiada de apoyos en activos y con la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada. Con lo que estarían en condiciones de superar el umbral de una producción regular de maíz y mercantil autosustentable al cabo de dos a cuatro ciclos agropecuarios.

La Agencia de Extensionismo Rural (AGER). Un equipo de técnicos seleccionados⁹⁹ que asesoran y capacitan a las 30 unidades campesinas para cada CODER, con el fin de adecuar su tecnología al criterio de unidades sustentables a corto plazo: Dos extensionistas especialistas en el ramo, un agroindustrial, un mercadólogo y un trabajador social, quienes desarrollan una metodología de extensionismo rural participativo con los 30 grupos domésticos, introduciendo y adoptando innovaciones con ellos y extendiéndolas por difusión al área productora minifundista. Las AGER desarrollan sus actividades en las 11 regiones agropecuarias del Estado¹⁰⁰ y trabajan directamente con los campesinos y sus familias en los estratos tecnológicos y productivos, y en los ambientes agroecológicos y sociales de la agricultura marginal; precisamente la de mayor dificultad para el acceso a la información, principalmente la de contenido técnico y metodológico.

Los actores, tanto unidades campesinas como AGER, son personas físicas y no una persona moral. Son un grupo pequeño y selectivo en el que se puede mostrar el potencial de desarrollo rural que puede alcanzar un área productora minifundista y marginada, usando incentivos selectivos, que busca alcanzar objetivos de conformidad con algún criterio orientador. Puede surgir de este grupo de personas físicas una continuidad de las acciones de los ciclos agropecuarios y también podría surgir un interés común y hasta una persona moral con identidad y con acción colectiva en el área productora.

- Los fines de la acción CODER

La situación futura. Esta se especifica así: *a)* las 30 unidades campesinas serán autosustentables en maíz criollo y al menos un producto mercantil en el corto plazo de dos a cuatro , y *b)* su segmento vecino¹⁰¹ espectador con potencial sostenible será alcanzado por el criterio demostrativo del CODER en el tercer año.

Los objetivos. Hacen referencia a una situación autosostenible en el corto plazo que aún no existe y que no se verificará si no hay por lo menos una política apropiada de apoyos en activos y la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada, con lo que estarían los actores en condiciones de superar el umbral de una producción regular de maíz y mercantil autosustentable al cabo de dos a cuatro ciclos agropecuarios.

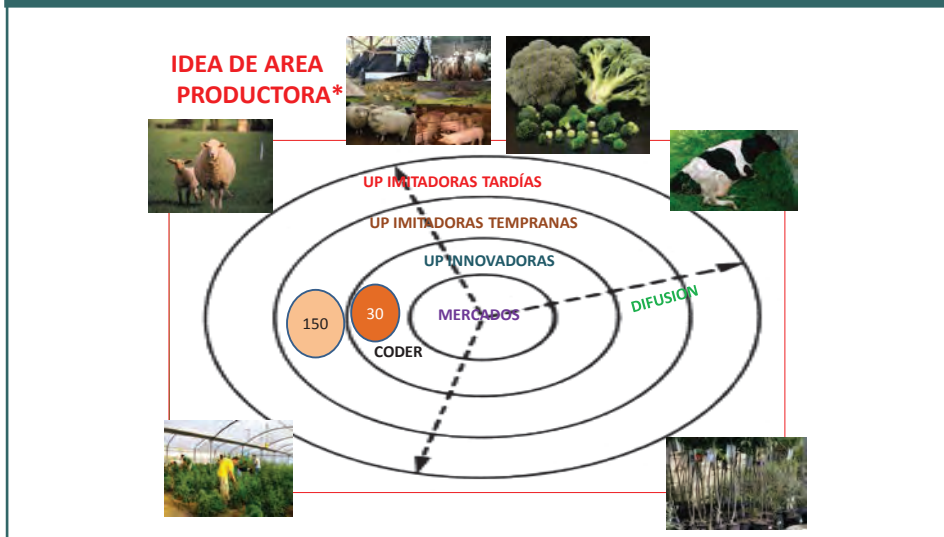
⁹⁸ Para el modelo CODER, la unidad campesina es el nivel donde se define el sistema de producción con sus dos subsistemas de ganado y de cultivo, por lo menos. Entre los campesinos, es la unidad elemental de decisión y de administración de la producción agropecuaria.

⁹⁹ SEDAGRO. "Mecánica operativa 2010: selección de AGER" Dirección de Organización de productores, diapositiva MPP, 2010.

¹⁰⁰ Oriente del estado: Zumpango, Tepetzotlán, Teotihuacán, Texcoco y Amecameca; Centro-Norte: Metepec, Atlacomulco y Jilotepec; Sur del Estado: Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal y Tejupilco, en los términos del Artículo 5 del Reglamento del Fomento y Desarrollo Agropecuario, Acuícola y Forestal del Estado de México, Gaceta de Gobierno, marzo de 2002, Toluca, México.

¹⁰¹ Según el estudio denominado "Compendio de Indicadores Estratégicos del Sector Rural y Pesquero", con base en datos del 2008, hay 151,000 Unidades Económicas Rurales ubicadas en localidades rurales del Estado de México, clasificadas por CONAPO con las categorías de alta y muy alta marginación. SAGARPA, 2012.

Figura 1. El efecto del CODER en los segmentos vecinos del área productora



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Las previsiones de los proyectos productivos de agricultura familiar:

La ovinocultura familiar de seis CODER. Con 180 unidades campesinas, en seis regiones ovinas, se calcula producir en el segundo ciclo 2,820 F2 y 20,949 Kg. de barbacoa con un valor de la producción de \$31.4 millones y un valor per cápita de \$175,000; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$7.3 millones y ganancias para ellas de \$5,6 millones, para un ingreso per cápita de \$72,270.

La lechería familiar de siete CODER. Con 210 unidades campesinas en siete regiones productoras de leche se calcula producir en el segundo ciclo 994 cabezas, 251,594 lit., 637,357 kg. de queso y 1,4 millones kg. de yogurt con un valor de la producción de \$80.7 millones y un valor per cápita de \$408,302; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$23.9 millones y ganancias para ellas de \$16.5 millones para un ingreso per cápita de \$193,087.

La cunicultura familiar de cinco CODER. Con 150 unidades campesinas en cinco regiones productoras de conejo, calcula producir en el segundo ciclo 925,050 canales con un valor de la producción de \$60.1 millones y un valor per cápita de \$400,799; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$10.4 millones y por ganancias para ellas de \$9.7 millones, para un ingreso per cápita de \$134,275.

La caprinocultura familiar de dos CODER. Con 60 unidades campesinas en dos regiones productoras de cabras, calcula producir en el segundo ciclo 2584 cabezas y 130,340 Kg de queso, con un valor de la producción de \$36.4 millones y un valor per cápita de \$608,313; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$9.6 millones y ganancias para ellas de \$6 millones, para un ingreso per cápita de \$262,282

La horticultura familiar protegida de 11 CODER. Con 330 unidades campesinas en 11 regiones productoras de hortalizas, calcula producir en el segundo ciclo 16.1 millones de Kg con un valor de la producción de \$154 millones y un valor per cápita de \$375,628; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$20.5 millones y ganancias para ellas de \$21.6 millones, para un ingreso per cápita de \$65,599.

La previsión del modelo¹⁰² es que 930 unidades campesinas diferentes, en 31 CODER asistidos por igual número de AGER, en 465 localidades rurales marginadas, calcula producir de manera sostenible, a partir del segundo ciclo un valor de la producción de 337.7 millones y un valor per cápita de \$363,221; generando ingresos sostenibles en el primer ciclo por concepto de trabajo de las familias por \$75.9 millones y ganancias para ellas de \$59.6 millones, para un ingreso per cápita de \$141,499

- La situación inicial

La marginalidad dificulta el fin de la acción. La acción CODER se origina en una situación de marginación añeja que la dificulta.

El maíz criollo facilita la acción. Las unidades campesinas valoran el abasto oportuno de maíz que es parte esencial de su canasta alimenticia, garantizando este abasto con un producto que posee dos características primordiales: *a)* reúne las condiciones de color, sabor y cocción exigidas por la tradición local y *b)* concreta la fertilidad de su propia tierra, dando sentido a su condición de campesino como productor local.¹⁰³

El tejido social donde se forma el CODER facilita la acción. Donde el tejido comunitario es denso como entre las comunidades indígenas, el CODER se establece con rapidez y firmeza. Donde el tejido social es más disperso se enfrentan mayores dificultades para formarlo, lanzarlo y arraigarlo.

- Los medios para la acción

En los términos del modelo CODER, los medios son provistos por: *a)* los recursos propios de que disponen las unidades de producción campesinas para desarrollar los proyectos productivos de agricultura familiar, y *b)* los montos de gasto público gubernamental programado para dotarlas de activos productivos y soporte técnico y metodológico, tal como lo especifican las tablas 1, 2 y 3

Tabla 1. gasto público proyectado para vencer la asimetría de la agricultura marginal¹⁰⁴

CODER	Pago del servicio de extensión rural/AGER (soporte)	Dotación de medios de producción (activos)	Per cápita (unidad campesina)
Ovinos	\$ 3,016,200	\$18, 184,500	\$117,781
Cunícolas	\$2,513,500	\$16,497,270	\$126,738
Bovinos Leche	\$3,518,900	\$22,330,350	\$123,091
Caprinos	\$1,005,400	\$7,487,100	\$141,541
Hortícolas	\$5,529,700	\$39,352,500	\$136,000

¹⁰² SEDAGRO. "Cálculo de la economía rural que proponemos generar, dirigiendo activos con soporte a los productores agropecuarios marginales", Dirección de Organización de productores, diapositiva MPP, 2009.

¹⁰³ Kirsten Appendini *et al*, "Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿una estrategia campesina?", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 75, octubre de 2003, p. 65.

¹⁰⁴ SEDAGRO. "Gasto público (Activos con Soporte) para fomentar la agricultura marginal", Dirección de Organización de Productores, diapositiva MPP, 2009.

Tabla 2. total de la inversión pública por conceptos de apoyo para atender las solicitudes proyectadas en los CODER

Pago del servicio de extensión rural/AGER (soporte)	Dotación de medios de producción (activos)	Per cápita (unidad campesina)
\$14, 583,700 (+ \$1, 166 ,696 del 8%) ¹⁰⁵	\$103,851,720	\$127,349
31 agencias de extensión rural (AGER) con 155 PSP	93 proyectos modulares vía consejos municipales o regionales	930 módulos/uc (agrupados en 93 solicitudes colectivas)

Lo que invierten las unidades campesinas del CODER. Medios de producción: parcela, agostadero y traspatio; insumos: forrajes, concentrados, medicamentos, fertilizantes, agroquímicos, empaque, agua; el 15% por concepto de fuerza de trabajo (una eventual y una permanente) más materiales (construcciones e instalaciones); y el 10% de aportación monetaria: 10%.

Tabla 3. información de los rubros en inversión pública por unidad campesina/CODER

CODER	Activos. Medios de producción (75%)	Activos. Equipos (75%)	Soporte AGER (100%)	Soporte Intercambio tecnológico ¹⁰⁶ (100%)
Ovinos	\$82,350 (ovinos f1)	\$17,750	\$15,090	\$1,666
Hortícolas	\$108,000 (invernadero 500m2)	\$11,250 (sistema de riego)	\$15,090	\$1,666
Cunícolas	\$33,696 (conejos)	\$66,210	\$15,090	\$1,666
Bovinos leche	\$54,000 (bovinos)	\$52,335	\$15,090	\$1,666
Caprinos	\$84,150 (cabras)	\$40,635	\$15,090	\$1,666

El ejercicio de cálculo económico que hacen los diseñadores se mueve en dos niveles: el de la unidad campesina y el del conjunto, o CODER. En el primer nivel, la unidad campesina se comporta como un proyecto productivo familiar en pequeña escala y en el segundo nivel actúa como un módulo de una fábrica o proyecto productivo multifamiliar a mediana escala. De esta

¹⁰⁵ Por concepto de evaluación, vía Universidad, de los servicios prestados por AGER, en los términos de las Reglas de Operación 2011.

¹⁰⁶ "Para la organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes y reuniones de presentación y selección de proyectos exitosos", en los términos del artículo 33, inciso II, párrafo a) de las Reglas de Operación 2010.

manera, el diseño del proyecto logra poner en consonancia dos lógicas de manejo de los recursos productivos, históricamente separadas y confrontadas: la campesina, que busca asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo (subsistencia confortable) y la empresarial, que busca maximizar las tasas de ganancia (acumulación de capital).

- Los criterios de orientación

Son las propiedades positivas de los CODER que norman u orientan su acción: a) su lógica social; b) la rendición de cuentas y c) el esquema de definición de los CODER.

Lógica social. “Es una estrategia que hemos diseñado para hacer viables unidades campesinas, productoras y vendedoras de alimentos en localidades rurales marginadas, mejorando su agricultura, mejorando su forma de organización, mejorando su canal de comercialización, haciéndolas pasar por un proceso dirigido y sostenido de extensión agropecuaria con equipamiento inicial de activos productivos adecuados, dirigiendo el gasto de desarrollo rural, de los programas de soporte y apoyo a la adquisición de activos productivos, a proporcionar equipamiento y extensionismo”.¹⁰⁷

El criterio de la rendición de cuentas. SEDAGRO contrata a las AGER por cuenta y orden de las Unidades Campesinas para que les proporcionen asistencia técnica y capacitación y les rindan cuentas de sus resultados. Las unidades campesinas rinden cuentas a los gobiernos, a través de un evaluador.

El esquema de la definición de los CODER. Los 11 Consejos Regionales con la participación de los delegados de los Consejos Municipales son los que organizan las iniciativas y propuestas de los productores y AGER interesados en instaurar los CODER en sus respectivas regiones, a fin de hacer más eficaz la acción de los gobiernos en general y, principalmente, la distribución de recursos autorizados a la inversión productiva.



Fuente: Elaboración propia.

Resumen: En el estudio de los elementos del modelo de acción CODER reconocemos la alternativa que idearon sus diseñadores para: a) que los programas evolucionen a la par de los cambios en el campo, evitando que el burocratismo los torne rutinarios; b) superar la práctica negativa de las dádivas, del clientelismo y del paternalismo con el campesino; c) disminuir un burocratismo exagerado que obstaculiza la ejecución de las acciones a nivel de terreno; d) acercar apoyos gubernamentales efectivos que requieren las pequeñas unidades campesinas en áreas productoras marginadas y e) contribuir a la producción agropecuaria y alcanzar a corto plazo el

¹⁰⁷ SEDAGRO. “Corredores de Desarrollo Rural (CODER)”, Dirección de Organización de Productores, diapositiva MPP, 2009.

carácter de autosustentables ya sin necesidad de ayuda gubernamental. Además, el vocabulario usado para formular y comunicar el modelo es diferente al que están acostumbrados los medios burocráticos, pero es compatible con la racionalidad del desarrollo rural integral. Su fortaleza está en expresar con fuerza la viabilidad de los motivos de la acción. En ellos encontraron una razón quienes aceptaron comprometer en coejercicio recursos para realizar la alternativa. Sin los motivos de la acción, ésta sería abandonada.

4. Los resultados observados en el primer y segundo años de aplicación

En esta última parte, el estudio muestra cómo experimentaron las UC como las AGER el modelo de acción CODER. A tal efecto, un académico de la Universidad Intercultural del Estado de México realizó la interlocución con actores de tres CODER, usando el método de la entrevista no estructurada. La primera vez con ocasión de la puesta en marcha del modelo en el ejercicio 2010-2011, que coincidió con el último año de la administración gubernamental estatal 2005-2011, y la segunda vez en el ejercicio 2011-2012, que coincidió con el primer año de la nueva administración gubernamental estatal 2011-2017.

Es importante hacer notar que el Actor técnico (AGER) está entreverado con el Actor campesino (UC) en las diferentes altitudes, condiciones agroecológicas, relaciones campo-ciudad y vocaciones agropecuarias. Es diverso en su formación profesional y en su composición disciplinaria; lo mismo procede de Chapingo, que de la UNAM, del Tecnológico de Monterrey, de la Narro, de la UAEM, de la Universidad de las Américas y de la Universidad Intercultural. En efecto, los agrónomos se traslapan con veterinarios, diseñadores, mercadólogos, sociólogos y agroindustriales. No hay pensamiento único para una realidad campesina tan compleja. Predomina el pluralismo de la razón. Los dos actores unen ciencia y saberes prácticos —la condición de posibilidad del modelo CODER— para lograr la combinación sociotécnica del maíz con una especie animal o vegetal de interés comercial, que les permita proyectarse en el mundo del prestigio, de las mercancías, de la competitividad, y vivir conforme a sus propios ideales.

- En el primer ciclo el modelo CODER funcionó para los actores UC-AGER

Corredor de agricultura protegida del norte del Estado de México¹⁰⁸

Diagnóstico. Las 30 Unidades Campesinas operan 15 mil m² de invernadero a razón de 500m² por UC; pertenecen a 18 localidades rurales de siete municipios del Norte del Estado, Región Jilotepec; 65% con titulares entre 40 y 60 años; nueve con titulares jefas de familia; 56% con estudios de nivel básico; 91% tienen a la agricultura como su principal actividad y al maíz como cultivo prioritario; 62% crían especies bovinas y pequeñas especies para autoconsumo; 33% cultivan frutales diferentes y 15% hacen agroindustria artesanal; 35% obtiene ingresos de otras fuentes, además de la agricultura; el 70% no dominaba ningún tema sobre agricultura protegida, y el 30% tiene antecedentes en manejo de microtúneles.

Resultados. Actividades desarrolladas en el CODER:

Seguimiento de la puesta en marcha de los proyectos con Activos: identificación geográfica del corredor; selección de unidades campesinas integrantes; integración de expedientes de las

¹⁰⁸ Con base en el "Informe Ejecutivo del Corredor de Agricultura Protegida del Norte del Estado de México", Grupo Ambientalista Tierra Nuestra, A. C., Jilotepec, México, 2011.

unidades campesinas y de la AGER; diseño de plan de trabajo y memorias de cálculo del proceso productivo; activación del CODER (gestión de los Activos Productivos y notificación de autorizaciones); puesta en marcha del proceso productivo.

Perfiles profesionales de la AGER: Ingeniero agrónomo fitotecnista, especializado en medio ambiente y manejo de residuos sólidos no peligrosos, caseros y municipales, Ingeniera agrónoma especialista en parasitología agrícola y Maestro en ciencias en horticultura, Ingeniera Agrónoma egresada de la UACH, Ingeniera Agrónoma especialista en economía agrícola, Técnico en P.G.C. diseñador especialista en gestión de proyectos.

Temas de capacitación: Agroecología (visión holística, enfoque sistémico, biológico y energético; importancia de las coberturas vivas en el suelo); nutrición vegetal; manejo agroecológico del cultivo; elaboración de abonos orgánicos remineralizados, de compostas remineralizadas, de caldo sulfocálcico; proceso productivo de jitomate orgánico remineralizado (manejo técnico del cultivo, labores culturales, producción de plántula, preparación de sustratos); introducción a los invernaderos; industrialización de productos horto-frutícolas (elaboración de salsas, purés, escabeches, salmueras, almíbares, mermeladas, ates y deshidratados); bases organizativas de las asociaciones rurales: importancia de la administración; la mercadotecnia básica en el proceso de comercialización; contabilidad básica.

Asistencia técnica: seguimiento al abono líquido y al abono sólido bocashi realizados por los productores en el lugar; aplicar y reforzar los conocimientos adquiridos en las capacitaciones ordinarias sobre abonos líquidos y caldo mineral, practicándolos en el invernadero; seguimiento a la preparación de las camas para los cultivos; asesoría en la formulación de recetas propias para elaborar los productos del invernadero de manera que sean aptos para la venta; recomendaciones para el desarrollo de la plántula y el manejo técnico del invernadero.

Vinculación de AGER en el territorio.¹⁰⁹ Participación como consejero técnico en el Consejo Regional para el Desarrollo Rural Sustentable y como miembro del Equipo Técnico de Cooperación Territorial.

Investigación de mercado. ¿Cómo alcanzar las metas de comercialización del CODER? a) investigar y definir el mercado; la producción real del CODER tiende a ser orgánica, remineralizada y nutracéutica, con bajo costo para vender a precio competitivo; b) la oferta del CODER con 15 mil m² bajo invernadero, principalmente con producción de jitomate estimada en 13,600 kg. por UC, con un rendimiento promedio de 8 kg por planta en un ciclo de cultivo; c) el destino de la producción de cada UC tiene un mercado suficiente; d) hay una cartera de clientes potenciales que tiene disposición necesaria, poder de compra y autoridad para comprar (Bodega Mexiquense, Comercializadora de alimentos COCOMI, Central de Abasto de Toluca).

Propuesta de estrategia comercial. Precios, promoción, plaza, empaque, almacenamiento y transporte; producto fresco, bebidas elaboradas a base de frutas, verduras y hierbas aromáticas y/o medicinales; salsas, purés, escabeches y almíbares; mermeladas, ates y deshidratados.

Impactos. Cumplimiento de indicadores: situación inicial contra situación final: a) UC que elaboran abonos orgánicos para sus cultivos, prescindiendo de los fertilizantes comerciales (35% vs 83%), b) UC concientizados de la importancia de la agricultura ecológica para la salud y la recuperación de

¹⁰⁹ Convencionalmente los territorios, sin mayor análisis crítico, son las 11 regiones de desarrollo agropecuario delimitadas por la legislación estatal respectiva para el desarrollo de los programas de la SEDAGRO.

sus suelos, salud personal y cuidado del ambiente (0% vs. 100%), c) UC que son capaces de elaborar productos con valor agregado a partir de frutas y hortalizas que pueden o no provenir de su unidad de producción, como bebidas, mermeladas, ates, salmueras, licores, etc. (15% vs. 80%), d) UC que poseen conocimientos básicos sobre el proceso de cultivo de jitomate y otras hortalizas bajo invernadero (14% vs 63%), e) UC que poseen conocimientos básicos sobre el manejo adecuado de un invernadero (0% vs. 63%), f) UC capaces de identificar la importancia de la organización rural (0% vs. 73%), g) UC interesados en conformarse en una organización rural (0% vs. 27% UC), h) UC que identifican la importancia de la administración y la contabilidad básica en sus unidades de producción (3 vs. 19 UC), i) UC que identifican la importancia de la mercadotecnia como parte del proceso de comercialización (0 vs. 21 UC), j) Disminución de los costos de insumos para el proceso productivo convencional de jitomate por ciclo en un invernadero de 500 m², bajo el sistema de producción con harina de rocas y compostas remineralizadas (\$9,500 vs \$2,592). Otros impactos: manejo de residuos (olote de maíz, materia prima) para los abonos orgánicos; tianguis interno (fomenta el comercio entre los participantes); intercambio de experiencias; estufa de aserrín (calefacción alternativa para el invernadero); uso de harina de roca (salud, recuperación y remineralización de suelos y plantas); obtención de semilla, planta y mejoramiento genético (F1); preparación de deshidratados e información para elaborar el chucrut (mejora la alimentación); producción de plántula. Además, el modelo atrae a 50 unidades campesinas invitadas.

Corredor de caprinocultura en el sur del estado de México¹¹⁰

La voz de la AGER "Servicios de asistencia técnica integral del Sur del estado de México. (SATISEM S.C.). a) "Gestionamos la constitución de una UPP (Unidad de Producción Pecuaria) registrada ante el CINIGA, para poder contar con autorización para la venta y movilización de ganado; b) el CODER cuenta con "un calendario de trabajo muy activo con capacitaciones cada 15 días"; c) "desde el 1 de agosto de 2010 la Agencia comenzó a trabajar con los productores brindándoles capacitación en: importancia de la caprinocultura, tipos de razas existentes, manejo correctivo y preventivo sobre sanidad y medicamentos, nutrición, elaboración de dietas por etapas fisiológicas, elaboración de bloques nutricionales"; d) "en mejoramiento genético se realizaron las cruza asesoradas con los métodos correctos para hacerlas, y los productores han visto el cambio, ya que el porcentaje de muertes en crías ha disminuido en más de 90%"; "se diseñó un modelo de "aprisco" (corral especial para cabras), bajo un modelo de instalaciones funcionales, para el manejo reproductivo, de alimentación, estancia por etapas y pastoreo".

En cuanto a organización de los productores: a) "se están capacitando para llevar los registros de sus asambleas, sus socios, libros de contabilidad, logotipo, hojas membretadas y sello, para manejar documentación propia. Asimismo, ya tienen el registro de su asociación ante Hacienda"; b) "al principio los productores estaban desorganizados, trabajaban de manera individual y de forma empírica, en donde su práctica costumbrista no les permitía ver que estaban perdiendo mucho, tanto en lo material como en el tiempo invertido"; c) "se tuvo que hacer un trabajo de convencimiento para que conocieran las ventajas de trabajar en equipo, haciendo alianzas estratégicas para la comercialización y realización de convenios con taqueros, ellos no tienen problemas con el mercado, aquí el problema es que la oferta no alcanza para surtir la demanda; d) "se hizo una selección muy cuidadosa a través de lineamientos y requisitos con base en las condiciones del corredor, aparte de que los productores debían tener experiencia con el manejo

¹¹⁰ Con base en las entrevistas de la AGER y titulares de Unidades campesinas, Tlatlaya, Méx., 2011.

de cabras”; e) “primero se conformó un grupo de 30 personas, pero llegó a ampliarse hasta 40. El CODER tiene un total de 566 animales con un promedio de 15 animales por productor”.

La voz de los caprinocultores. Venancio Pérez Pérez, de la localidad Cuadrilla nueva: “Las asesorías son muy buenas, nos han ayudado a aprender y queremos seguir aprendiendo, me ha gustado lo que aprendí de la preparación del alimento para mis cabras, aparte la mezcla es muy buena, ya que alimentados bien los animales producen mejor, nacen mejor las crías y la muerte se ha reducido mucho, ya casi no se muere ninguna, hay mucha diferencia de cómo tenía antes mis animales pues sólo los pastoreaba y ahora ya están gorditos, más bonitos. Antes se nos morían hasta 30 cabras, ahora ya no, tengo 15 crías, he visto el cambio, sólo nos faltaba orientación. Ahora mi familia y yo asistimos a los cursos de capacitación y cuidamos a los animales, ya que es deber de uno para mejorar gracias a la ayuda del gobierno; tengo mucha esperanza en que se nos pueda ayudar para arreglar los corrales y construir nuevos para que podamos buscar mejores mercados y sacar en bloque los corderitos de todos los socios. Estoy muy contento con la Agencia, además ya nos impusimos con ella, nos han dado muy buenas orientaciones; los ingenieros se prestan para trabajar y nos han enseñado desde abajo para poder llegar hasta arriba”. (El Señor Venancio tiene hijos que trabajan en Estados Unidos de América, en el Estado de Colorado, ellos lo apoyan enviando remesas; además de sus animales, acaba de poner un negocio de pollos rostizados).

Mario Gutiérrez Cruz, localidad Peña Colorada: “Las capacitaciones han sido buenas, nos han enseñado a preparar alimento, el manejo, cómo ayudar a los animales, cómo pastorearlos y qué darles de comer. La mezcla de alimento lleva melaza, maíz molido, sal, soya y urea. Han mejorado los chivos y los resultados, ahora les doy alimento y los pastoreo, uno se da cuenta de que no sabía criar realmente a los animales ya que los dejaba allá en el cerro a la voluntad de Dios. Tengo un chiquerito donde tengo mis cabras, las saco a pastar sólo tres horas y ahora con el alimento preparado ellas solitas bajan a comer a medio día, hemos cambiado mis cabras y yo, antes las mandaba a pastar al cerro y a veces pasaban dos o tres días por allá, teníamos que ir por ellas y no traíamos a todas, muchas se perdían o las mataba el coyote, o los perros. El trabajo del ingeniero ha sido excelente, me gusta la forma como nos explica, ya nos hemos acostumbrado a él; hasta nos pusimos multas de 100.00 pesos para aquellos que no asistan las juntas, sólo así se hace uno responsable. Si se llevan a la Agencia, me parece que no sería conveniente porque tendríamos que volver a empezar, ya les tenemos mucha confianza y todo lo que nos han prometido nos los han cumplido; además siempre están trabajando visitándonos y asistiendo a nuestros animales”.

Rosa Sánchez Martínez, de la localidad El Salitre Grande: “Los cursos de capacitación son buenos, cada vez que asistimos a uno es diferente, nunca han repetido uno; tenemos que conocer cómo y dónde poder solicitar otro tipo de apoyos. Necesitábamos estar organizados para conocer los programas, casi no nos hacen gastar, todo nos lo facilita la Agencia, nos ahorran los gastos, el traslado y sobre todo el tiempo. La mezcla para alimentar a los animales nos ha funcionado bien pues lleva maíz molido, melaza, soya, urea, sal mineral, y eso nos ayuda a tener bien a los chivitos, yo desde niño he sabido manejar chivos, pero sólo pastoreados o campeados. Ahora los complemento con alimento y pastoreo, lo bueno es que ellos llegan solos a comer. Algunas veces combino algunos remedios que me enseñó mi papá como la víbora, que es un remedio tradicional, cuando veo a mis animales tristes o decaídos les doy un poquito y mire al rato ya andan como si nada. La agencia nos enseña un poquito más cómo salir adelante, cómo cambiar nuestras costumbres antiguas por las nuevas, porque ya entendimos que si no cambiamos, no vamos a progresar. Se han preocupado por todo, tanto que creo que nos han dejado mal acostumbrados,

ya que todo nos lo simplifican, así que estamos bien con ellos, ¿para qué cambiarlos? Más vale malo por conocido que bueno por conocer”.

María de Carmen Sotelo, localidad rural La Lagunita: “Mis hijos, un sobrino y yo cuidamos a los animales; inicié con 10 animales, ahora con las cruza ya tengo 11 corderitos, 19 hembras y un semental. Los tenemos en corrales, pero también los pastoreamos, les preparamos el alimento, ayudamos a los técnicos a atender a los animales y aprendemos cómo se le hace. He aprendido a manejar el ganado, ahora los desparasito, los vacuno y los baño contra los piojos y garrapatas con una bomba aspersora. Yo soy de la gente que en cuanto salgo del curso voy con el ingeniero o el veterinario y les pregunto mis dudas y luego, luego voy y lo hago, pues si ya se tiene todo sólo es cosa de aplicarlo para echarle más ganas. Le hemos echado ganas. El trabajo de la Agencia es muy bueno, nos explican muy bien y nos sacan de dudas, trabajan con nosotros”.

Don Ciro. “Cuando me enteré del programa me dio gusto, ya que el ingeniero vino hasta mi casa para explicarme en qué consistía; yo le dije que sí y comencé ir a las capacitaciones, tanto que ahí aprendí a ver las fortalezas y debilidades, cómo debemos tener a los animales, cómo atenderlos, en fin nos han abierto los ojos, ya que sólo se necesita buena orientación y muchas ganas. Yo tengo dividido mi terreno para los animales en pastoreo, alimentación para los chiquitos, mi sala de partos, lugar para el semental, pero pienso ampliar esto, ya que sí tengo terreno para pastorear, afortunadamente yo cuento con agua y quiero apoyo para poder regar mi pradera”.

Corredor ovino en la región Valle de Bravo¹¹¹

La voz de la AGER “Innovación y servicios profesionales (INSERT S. A)”: “La Agencia suplió a otra que había comenzado con el corredor, los productores eran muy incrédulos, veían todo lo malo, querían ver hechos no palabras, querían ver resultados y pronto. Nos costó trabajo ganarnos la confianza de la gente, ahora ya son más cooperativos, más conscientes del proyecto y sólo así hemos podido levantar. Para el proyecto se tuvo que hacer un diagnóstico y una cuidadosa selección ya que existe gente que sólo quería los activos para venderlos inmediatamente sin tener que trabajarlos, otros sólo se hacían los aparecidos cuando había solicitudes. Era un grupo de 40 personas, pero desistieron dos por causas ajenas y quedaron 38. Se atiende a todos los miembros del corredor, se hizo una gran labor de difusión entre los productores y eso fue lo que hizo que tuviese un mayor impacto. Con un buen diagnóstico y depende del soporte de administración y acompañamiento, antes tenían miedo de aplicar algún medicamento, ahora sólo nos preguntan qué les ponemos y ellos mismos lo aplican, han aprendido a manejar mejor sus animales, nos hemos ganado su confianza y se han tenido resultados a pesar del poco tiempo que tenemos con ellos”.

La voz de los ovinocultores:-Pascual García Martínez (33 hembras, 1 semental y 16 crías): “Al principio no le tenía fe al programa, por desconocimiento, aparte ya había solicitado antes apoyos y nunca me los habían otorgado, por lo que me sorprendí cuando me dijeron que sí habíamos salido beneficiados, pues tuvimos que hacer el depósito de lo que nos tocaba y comenzamos a trabajar. Tuvimos capacitaciones sobre cómo atender los animales, cómo alimentarlos y cómo tratarlos. Lo principal es saber cómo hacer el alimento de los borreguitos, de las madres y del semental; por ejemplo, para hacer 200 kg del *creep feeding* para los borreguitos, se muelen 52 kg de maíz, 22 kg de alfalfa, 1 kg de sal mineral, 1 kg de bicarbonato de sodio, 5 kg de melaza y 12 kg de pasta de soya. A la Agencia la califico con un 10, ya que hemos entendido muy bien los cursos

¹¹¹ Basado en las entrevistas con la AGER y con titulares de Unidades campesinas, Villa Victoria, Méx., 2011.

de capacitación, no sólo nos lo explican sino que trabajan con nosotros para que sepamos bien, hemos visto que ha mejorado el cuidado de los borregos gracias a la alimentación y a los medicamentos; la inversión que he hecho es de 32,000.00 pesos, pero gracias a la Agencia y a la ayuda del gobierno podemos hacer más grandes nuestros corrales y equiparlos mejor. Aquí atendemos a los animales mi esposa Rosita y mis nietos antes de que se vayan a la escuela, todos estamos involucrados en esto, yo trabajo en la albañilería, pero regreso lo más pronto posible, mis hijos están en los Estados Unidos en Phoenix, Arizona, y ellos apoyan con sus remesas para la inversión de los corrales. Mi esposa me ayuda en todo y se hace cargo cuando tengo que salir, cuando es la trasquila vamos a Ixtlahuaca a venderla a 3.00 pesos el kilo”.

Alfredo Francisco Dionicio, de la localidad San Marcos de la Loma (35 hembras, 1 semental y 19 crías): “Visité al municipio para solicitar el apoyo para comprar borregos, asistí a una reunión y obtuve el apoyo, así que tuve que hacer mis instalaciones con láminas, madera, malla y cemento e invertí como 8,000.00 pesos. Sólo me dedico a cultivar mis tierras con maíz, avena y trigo, aparte atiando junto con mi esposa y un hermano a los animales. La capacitación para la alimentación de los borregos ha sido muy buena, porque tenía dos borreguitos criollitos y los he juntado con el rebaño y se han mejorado considerablemente, yo sólo espero que pronto ya estén más gorditos, pues los clientes así los quieren y mínimamente debemos venderlos en 1,000.00 pesos, pues la alimentación y los cuidados los valen. Esperamos tener apoyo para la comercialización ya que estamos esperando para sacar un lote de corderos entre todos los productores para que así nos convenga, pues el kilo está entre 27 y 28 pesos. Me gusta el programa y tengo la esperanza de ver crecer el rebaño. A la Agencia la considero buena, es gente de trabajo, siempre están atentos a las necesidades de nosotros, trabajan participando con nosotros. No nos gustaría que se los llevaran, porque son gente de trabajo, que nos ayudan a salir adelante y se preocupan porque hagamos bien las cosas. A los cursos asistimos mi esposa y yo, mi hermano sólo nos ayuda a cuidarlos cuando los pastoreamos, a él le pago, pero espero que de ver se le antoje tener su propio rebaño”.

Pablo Martínez Esquivel, de la localidad Sitio Centro 108 (33 hembras, 1 semental y 12 crías): “Me enteré del programa por medio del Ayuntamiento, nunca había solicitado apoyo, aunque tuve dudas, porque nos dicen que sí, pero no nos dicen cuándo y quién sabe si sea cierto. Pero me dijeron que sí y pues a juntar el dinero para poner nuestra parte y hacer los corrales, yo ya tenía algunos pero tuve que hacer otros, la inversión fue de 25,000.00 pesos. La Agencia nos ha tratado bien, me gusta cómo trabajan con nosotros, nos enseñan muchas cosas, nos dan pláticas y hemos aprendido a criar a los animales, cómo apartarlos desde el nacimiento, cómo hacer el alimento para cada quién y mi ganado ha crecido. A mí me gustó el semental *Rambouyet* y las hembras *Sulfolk* y *Hampshire* (F1); ha sido una buena producción de borregos, tengo un mejor control sobre los animales y hasta les ayudo a las hembras a parir, es más, por ahí tengo una borrega que ha sido nodriza de cinco corderitos y he criado junto con mi esposa y mis hijos a dos con fórmula láctea, ahora ya no dejo que se mueran así porque sí, ahora hacemos todo lo posible para que vivan”.

- En el segundo ciclo el modelo CODER funcionó con desviaciones y nuevos retos para los actores UC-AGER

La desviación mayor al modelo CODER es la que se le impuso en el 2011, al asimilarlo a un modelo de nivel nacional denominado “Servicios prestados por Agencias de Desarrollo o Equipos Técnicos constituidos como personas morales: Servicios integrales proporcionados, para la promoción y el fomento en actividades productivas a través de Modelos Económicos Rentables y Regionales, con esquemas de organización, producción, financiamiento, seguro, desarrollo empresarial, promoción

de agricultura por contrato y comercialización".¹¹² La impericia para adaptar a las circunstancias locales las modificaciones en las reglas de operación 2011, sin desajustar el modelo CODER, tuvo los efectos siguientes:

Desviaciones detectadas. *a)* Alejarse de su tamaño pedagógico óptimo: 30 UC/15 Localidades/3 Municipios: el adecuado para formar a profundidad a cada unidad campesina y generar interacción; *b)* reducir el tamaño interdisciplinario de su Agencia: cinco disciplinas adecuadas para atender a fondo todos los aspectos del ciclo económico y social en las unidades campesinas; *c)* disminuir la diversidad de apoyos de la agencia: los adecuados para que se den aprendizajes y se mejoren todos los momentos claves del proceso productivo y de mercado; *d)* negar el apoyo en medios de producción: el adecuado para equipar las unidades de producción familiar y que alcancen el umbral de una producción regular autosustentable; *e)* regreso del clientelismo en la selección de UC y AGER; *f)* adopción de criterios ajenos al CODER para supervisar y evaluar el desempeño de las AGER, quienes perdieron la acreditación que habían adquirido en el primer ciclo.¹¹³

Diversas situaciones evolutivas de los CODER.¹¹⁴ El modelo CODER no es estático; puede evolucionar asimilando innovaciones o puede involucionar si no pasa de lo mismo, o si el CODER se constituye traicionando los criterios de su modelo. Al respecto pueden considerarse cinco situaciones típicas:

CODER aislado: son débiles los lazos de su agencia con el mundo exterior: mercados de consumo, centros de decisión y centros de innovación y transferencia tecnológica; no alcanza nivel de competitividad porque no se apropia de nuevos avances tecnológicos y económicos; las unidades de producción se mantienen ancladas en una agricultura tradicional un poco más productiva; es bajo el grado de diversificación de su producto; riesgo: entrar en un proceso de declive progresivo; alternativa: introducir una innovación de Agencia.

CODER polarizado: su agencia tiene vínculos fuertes con un comprador foráneo; las unidades de producción se limitan al producto en el que están adiestradas; no incorporan nuevos avances tecnológicos para ganar nuevos mercados; riesgo: dependencia de un solo producto y comprador; alternativa: introducir y apropiar tecnología de centros de acopio con cámaras frigoríficas para conservar productos y diversificarse hacia nuevos mercados.

CODER escaso: las unidades campesinas han alcanzado calidad de productos; no alcanzan a abastecer los volúmenes de demanda; su agencia no aspira a hacer crecer el corredor y su mercado; calcula que los productores no cuentan con la capacidad económica para invertir en nueva tecnología; riesgo: perder la oportunidad de su ventaja competitiva; alternativa: vincularse con corredores similares para estructurar la oferta y alcanzar los volúmenes y niveles de calidad demandados.

CODER bola de nieve: Los productores son referidos en el área productora como adoptantes de innovaciones; con ese criterio fueron seleccionados; la Agencia forma parte de grupos que hacen investigación aplicada para mejorar los productos de la región; los productores vecinos conocen las innovaciones y las copian; el efecto de imitación extiende el radio de influencia de la Agencia;

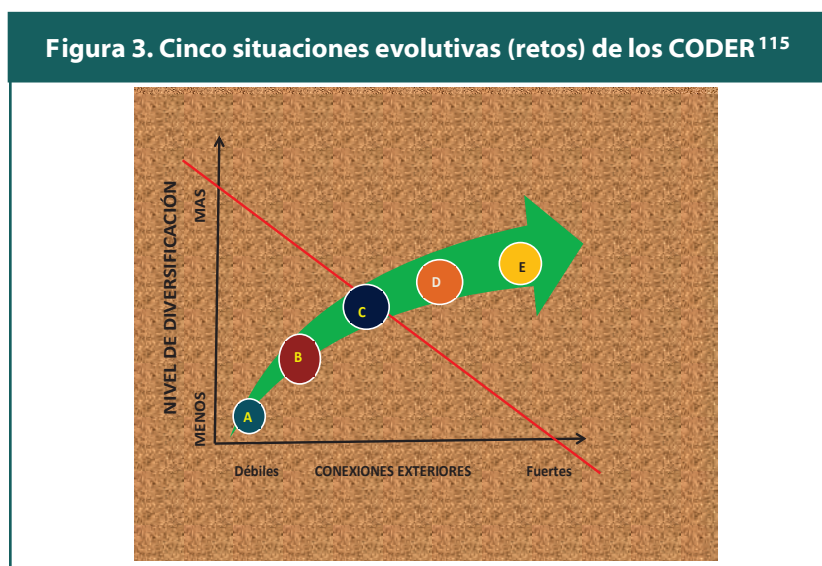
¹¹² Artículo 33, II b) ii de las Reglas de Operación de la SAGARPA, 2011

¹¹³ Las AGER de los CODER presentados en el primer ciclo merecieron la acreditación en el ejercicio 2010, no así en el ejercicio 2011, según consta en los documentos CECS UAEMEX.

¹¹⁴ Con base en "Los Corredores de Desarrollo Rural. Un punto de vista analítico", CECS UAEMEX, Toluca, México, 2012.

riesgo: perder el vínculo con la investigación aplicada; alternativa: integrar un investigador a la Agencia.

CODER campo-ciudad: la Agencia ha formado una cartera de clientes en áreas urbanas de consumo popular; los productores surten regularmente pedidos de tianguis, cocinas económicas, restaurantes y puestos de comida; planean proveer pedidos de hospitales, cárceles, escuelas y otras instituciones públicas; riesgo: operar con un sistema administrativo-contable artesanal; alternativa: crear filiales de la Agencia en áreas urbanas y rurales con especialistas adecuados.



Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones para la acción inmediata

- ¿Cómo fue posible CODER como instrumento de política pública?

La existencia de una estrategia de estado propia, para proyectar desarrollos agropecuarios, diseñada al nivel más alto del Plan de Desarrollo de la entidad, ha funcionado como efectiva condición de activación. Con esta poderosa herramienta los promotores de los CODER han apalancado sobre las condiciones del contorno para activar la voluntad política en los comités paritarios SEDAGRO-SAGARPA y detonar así el extensionismo rural vinculado a proyectos campesinos y la inversión pública en las áreas de la agricultura marginal de la entidad.

- Las fortalezas del modelo CODER

El modelo CODER es innovador. Es una respuesta nueva a problemas ya conocidos: a) poca llegada a las áreas rurales marginadas; b) ctivos sin capacitación ni asistencia técnica; c) PSP solitarios y sin coordinación; d) servicios desistidos con anticipos pagados y no recuperados; e) comprar caro y vender barato; f) sin valor agregado; g) sin producción estandarizada.

El modelo CODER es demostrativo. Evaluaciones internas y externas¹¹⁶ recogieron evidencias como éstas: a) los apoyos llegaron a unidades campesinas marginadas; b) las familias conservan y

¹¹⁵ *Op. cit.*

acrecientan sus activos productivos; c) los productores mejoran mucho su oficio; d) la tecnología de producción se adecua y estandariza; e) los insumos se compran en común; f) los productos se venden con valor agregado y a mejor precio; g) la asistencia técnica y la capacitación son integrales, constantes, mejor pagadas; h) la coordinación de los técnicos se facilita y no abusa del formato.

El modelo CODER es transferible. De fácil adopción en diferentes situaciones: a) geográficas: tierras altas, medias y bajas; temporal y riego; valles y laderas; cerca y lejos de las ciudades; b) culturales: rancheros, campesinos, indígenas, ejidatarios, pequeños propietarios, comuneros; c) económicas: cultivadores, criadores, agroindustriales, minifundistas, jornaleros; d) sociales: sin distinción de género, edad, y grado de marginación; e) profesionales: con agrónomos, veterinarios, trabajadores sociales, ingenieros industriales, mercadólogos, etc.

El modelo CODER es oportuno:

1º Los vientos corren a favor de la pequeña escala de producción.¹¹⁷ a) desde el 2010 la política oficial marcó la urgencia de impulsar a los pequeños productores con potencial productivo y de mercado; b) la línea es acercarles medios de producción y de capacitación y asistencia técnica; c) en el estado de México ese tipo de productor es el productor promedio; d) es el productor típico de los CODER; e) en 2011 los pequeños productores siguen siendo la preferencia; f) los consumidores buscan cada vez más productos de calidad.

2º La tendencia juega a favor de usar el extensionismo rural para ayudar a la pequeña escala de producción a adecuar su tecnología: a) oportunidad para las Agencias de Extensionismo Rural vinculadas a CODER; b) oportunidad para egresados de carreras vinculadas al desarrollo del campo; c) programas de capacitación para PSP.

3º El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 apuesta a favor de aprovechar la oportunidad de desarrollo única para impulsar la productividad del sector agropecuario en los próximos años: “los efectos del cambio climático que han impactado al país, afortunadamente no han incidido significativamente en el volumen de la precipitación pluvial que recibe la entidad, aunque sí en su periodicidad. Las regiones con vocación agrícola podrán posicionarse en los próximos años como grandes centros de producción y podrán suplir la oferta de bienes agropecuarios que lamentablemente dejarán de producirse en otras regiones del país. En consecuencia, resulta fundamental desarrollar proyectos estratégicos en el campo mexicano.”¹¹⁸

- La operación de los CODER en el Estado de México deja en claro que se trata de un nuevo camino que puede seguir el desarrollo rural

El modelo que el gobierno tiene entre sus manos es una política pública que moviliza tres energías sociales: la producción familiar de alimentos, el extensionismo rural y el apoyo gubernamental. Reduce pobreza y marginación en el campo por medio de fortalecer la agricultura campesina de

¹¹⁶ Las evaluaciones internas de los servicios técnicos a los CODER en el ejercicio 2010 fueron realizadas por el Centro Estatal de Evaluación (CEE) de la UAEMEX. La evaluación externa del modelo CODER, junto con otros programas del ejercicio 2010, no la dio a conocer públicamente la empresa evaluadora.

¹¹⁷ Vid. FORAGRO. “Tecnología e innovación en la agricultura familiar de ALC”, síntesis de contribuciones de los participantes. Aportes para el diálogo durante la VI Reunión Internacional de FORAGRO, Lima, Perú, 2012.

¹¹⁸ Gobierno del Estado de México, “Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, Estrategia: apoyar al campo por sus ventajas y significado social”, Toluca, México, 2012.

pequeña escala y por cuenta de las propias familias; desarrollando sus capacidades productivas y de mercado; a todo lo largo y ancho de las 11 regiones campesinas de la entidad.

Alguien lo percibió localmente: “Antes de la capacitación nos limitábamos a realizar las tareas cotidianas, como alimentar al ganado, llevarlo a pastar y realizar el quehacer de la casa, después de eso podíamos ver televisión, descansar, los niños jugar, pero cuando empezó la capacitación para producir el forraje verde hidropónico todo cambió, toda la familia se involucró en el proceso de producción, dejando de ver tv, de descansar por las tardes; pero el cambio fue para bien, pues nos da un enorme gusto ver los beneficios que hemos obtenido sembrando el forraje verde hidropónico, ya que la producción de leche ha aumentado en una época del año en que las condiciones naturales no lo permitirían... A medida que vayamos avanzando en nuestra producción nos iremos enfrentando a imprevistos o problemas que no tenemos contemplados.”¹¹⁹

¹¹⁹ Testimonio de una familia campesina, recogido en el informe final 2010 de la AGER del CODER bovinos leche en el Norte del Estado de México, archivo CECS UAEMEX.

Bibliografía

- Appendini, Kirsten, *et alter* (2008). *¿Ruralidad sin agricultura?*, El Colegio de México, México, D. F.
- Appendini, Kirsten, *et alter* (2003). "Seguridad alimentaria y calidad de los alimentos: ¿una estrategia campesina?", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 75.
- Bataillon, Claude (1997). *Espacios mexicanos contemporáneos*, FCE, México.
- FORAGRO/IICA (2012). "Tecnología e innovación en la agricultura familiar de ALC", síntesis de contribuciones de los participantes (consulta electrónica). Aportes para el diálogo durante la VI Reunión Internacional de FORAGRO, Lima, Perú.
- IICA, (2011). "Guía metodológica para la activación de sistemas alimentarios localizados (SIAL)", IICA, México.
- Schejtman, Alejandro (1989). "Economía campesina y agricultura empresarial", Siglo XXI, México.
- Warman, Arturo (2001). "El campo mexicano en el siglo XX", FCE, México.
- Otras fuentes:
- CECS UAEMEX (2012). "Evaluaciones de los CODER, ejercicio 2011", Toluca México
- CECS UAEMEX (2012). "Los Corredores de Desarrollo Rural. Un punto de vista analítico", Toluca, México.
- CECS UAEMEX (2012). "Evaluaciones de los CODER, ejercicio 2011", Toluca, México.
- CECS UAEMEX (2012). "Los Corredores de Desarrollo Rural. Un punto de vista analítico", Toluca, México.
- CEE UAEMEX (2011). "Evaluaciones de los CODER, ejercicio 2010", Toluca, México
- CEE UAEMEX (2011). "Evaluaciones de los CODER, ejercicio 2010", Toluca, México.
- COESPO Estado de México (2010), "Población del Estado de México 1950-2010", <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/index.htm>
- COESPO Estado de México (2012). "Zona metropolitana del Valle de Toluca. Aspectos socio demográficos", Gobierno del Estado de México, Toluca. http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/centrodedocumentacion/descargas/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zm12.pdf
- COESPO, Estado de México (2010). "Población del Estado de México 1950-2010", <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/numeralia/poblaciontotal/index.htm>
- COESPO, Estado de México (2012). "Zona metropolitana del Valle de Toluca. Aspectos socio demográficos", Gobierno del Estado de México, Toluca. http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/centrodedocumentacion/descargas/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_zm12.pdf
- COESPO-Colegio Mexiquense, A. C. (2003). "Estado actual de la migración interna e internacional de los oriundos del Estado de México", Zinacantepec, Toluca, México.
- COESPO-Colegio Mexiquense, A. C. (2003). "Estado actual de la migración interna e internacional de los oriundos del Estado de México", Zinacantepec, Toluca, México.
- CONAPO (2005). "Índice de marginación municipal, Estado de México", México.
- CONAPO (2005). "Índice de marginación municipal, Estado de México", México.
- CONAPO (2006). "Censo de Población y Vivienda 2005", México.

- CONAPO (2006). "Censo de Población y Vivienda 2005", México.
- CONAPO Estado de México (2000). "Distribución territorial de la población en pequeñas localidades", CONAPO.gob.mx
- CONAPO, Estado de México (2000). "Distribución territorial de la población en pequeñas localidades", CONAPO.gob.mx
- Diario Oficial (2003). "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 (Alianza Contigo 2003)", SAGARPA, Méx.
- Diario Oficial (2001). "Ley de Desarrollo Rural Sustentable", México.
- Diario Oficial (2008). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Diario Oficial (2008). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Diario Oficial (2010). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Diario Oficial (2010). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Diario Oficial (2011). "Artículo 27 constitucional, fracción XX", México.
- Diario Oficial (2011). "Artículo 27 constitucional, fracción XX", México.
- Diario Oficial (2011). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Diario Oficial (2011). "Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA", México.
- Dirección de Organización de Productores (2009-2011) "Archivo electrónico MPP", SEDAGRO, Metepec, Méx.
- Gaceta del Gobierno (2001). "Ley Orgánica Municipal del Estado de México".
- Gaceta del Gobierno (2002). "Reglamento del FOMENTO Y Desarrollo Agropecuario, Acuícola y Forestal del Estado de México", Toluca, México.
- Gaceta del Gobierno (2009). "Manual general de organización de la SEDAGRO", Toluca, México.
- Gobierno del Estado de México (2012). "Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017", Toluca, México,
- Gobierno del Estado e México (2006). "Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011", Toluca, México.
- Grupo Ambientalista Tierra Nuestra A. C. (2011), "Informe Ejecutivo del Corredor de Agricultura Protegida del Norte del Estado de México", Jilotepec, México.
- INEGI. Censo Agropecuario (2007), Estado de México.
- PESA-FAO (2009). "Proyecto estratégico para la seguridad alimentaria. Estrategia y Metodología", SAGARPA, México.
- PueblosAmerica.com <http://mexico.pueblosamerica.com/i/acambay/>
- SAGARPA-FAO (2012), "Compendio de indicadores estratégicos del sector rural y pesquero", SAGARPA, México.
- UACH-SAGARPA (2009), "Manual de acreditación de asesores, evaluadores y formadores en gestión de la innovación", SAGARPA, México.

CAPÍTULO III

Hallazgos de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural en el Nuevo Contexto de la Política Pública

Hallazgos de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural en el Nuevo Contexto de la Política Pública¹²⁰

El presente capítulo sintetiza las lecciones aprendidas en el desarrollo de los trabajos de seguimiento e investigación de las experiencias territoriales para el desarrollo rural, que han llevado a cabo los miembros de la Red, y que se publican en el presente libro.

Estrategia de Desarrollo Empresarial en Zacatecas

Con el fin de valorar la implementación metodológica de la Estrategia de Desarrollo Empresarial (EDE) en Zacatecas, en 2011, se realizó una revisión documental y de las bases de datos disponibles en el CECS Zacatecas, y se colectó información mediante entrevistas con actores clave en la implementación de la Estrategia y consultas a los PSP participantes.

En el estudio destacan los siguientes aprendizajes:

- Considerando que el modelo adoptado por la EDE destaca la innovación para diferenciar ventajosamente a una empresa de sus competidores, la mayoría de las empresas rurales quedan fuera de dicho modelo, ya que son empresas pequeñas con economía de escala y niveles mínimos de utilidades.
- El modelo de asesoría de la EDE, basado en grandes empresas con operaciones globales, orientadas a cumplir con los requerimientos de sus clientes principales, es de limitada aplicabilidad a las unidades de producción rural que en muchos casos solamente logran subsistir y permanecen en el círculo de endeudamiento para producir, vender sus productos, pagar algunas deudas y volver al ciclo productivo a través de préstamos. En estos casos, los clientes de las empresas atendidas difícilmente imponen otro requisito que no sea el precio y que el producto se encuentre en condiciones aceptables.
- Es necesario analizar las circunstancias en las que se encuentran la mayor parte de las unidades de producción rural, en las que sus integrantes ni siquiera logran romper el círculo de subsistencia al que están supeditados. Sólo tres empresas, del total considerado en este estudio, contaban con el capital humano y económico para generar cambios necesarios en sus procesos productivos y administrativos.
- El análisis realizado al plan de mejora muestra que es necesario observar el perfil de los PSP y Tutores que atenderán las empresas, puesto que fueron pocos los casos donde las acciones recomendadas realmente están orientadas a dar valor agregado a la empresa atendida.
- Más que evaluar los impactos de la EDE, los clientes reflejan, en mayor medida, su nivel de satisfacción respecto a la presencia que tuvo el PSP en la empresa, y los lazos de confianza que éste generó durante la prestación del servicio.
- Para que la EDE tenga un impacto significativo se sugiere definir los perfiles necesarios para las empresas que serán atendidas y para los PSP que darán el servicio. Así, se debe asegurar que las empresas rurales no estén en condición de subsistencia, y que el cliente principal sea una empresa que se interese por el desarrollo de su proveedor y el mejoramiento de la calidad de sus productos.

120 Texto elaborado por el Comité Técnico de la Red GTD: A. Caracuda, J. Delgadillo M., J.M. Fernández B., C. Menéndez G., y H. Robles B.

- La imposibilidad de que a las empresas que participaron en la Estrategia 2011 se les diera seguimiento en la implementación de los planes de mejora acordados, en 2012, se limita a la consolidación del desarrollo empresarial de las mismas.

La concurrencia institucional mediante procesos de planeación participativa; competencias y modelos mentales de los actores

En el estudio “La concurrencia institucional, mediante procesos de planeación participativa; competencias y modelos mentales de los actores”, se analizan: a) la relación planeación–competencias, y b) la relación entre algunos componentes del modelo mental y el nivel de motivación de los participantes en la formulación de los PEC estatales, con la calidad de los procesos de planeación concurrente y de sus productos, los Proyectos Prioritarios Concurrentes (PPC).

Entre los aprendizajes relevantes están:

- Al implementar acciones y procesos que mejoren los niveles de competencia de los actores participantes en la planeación concurrente, se posibilitará que la calidad de los procesos y productos derivados de la planeación estratégica se incremente.
- La eficiencia y eficacia en la construcción del PEC estatal y en la formulación de los Proyectos Prioritarios Concurrentes que lo conforman, estuvo principalmente limitada por:
 - ✓ Las capacidades básicas y la visión parcial de los participantes, así como dar mayor importancia a los programas y apoyos operados por la institución que representan.
 - ✓ La baja motivación para participar creativa y propositivamente en la planeación concurrente.
 - ✓ El predominio del enfoque agropecuario y ambiental en los eventos de planeación limitó la perspectiva intersectorial.
- En el siguiente ciclo de construcción de los PEC estatales en las entidades faltantes se deberá hacer énfasis en el nivel de competencias actuales de los actores en cada Estado, para de ahí derivar la etapa de preparación, llamada preoperativa, que posibilite, entre otras cosas, la adopción de esta nueva forma de gestar y ejecutar a partir de la conjunción de una visión compartida entre las instituciones participantes.
- Considerando el predominio del aprendizaje en el hacer y el interés en lo concreto e inmediato de la mayoría de los participantes en la formulación de los PEC Estatales 2013, se propone iniciar el proceso para la formulación del PEC Estatal 2014 con la identificación de Proyectos Prioritarios Concurrentes, y construir las matrices de marco lógico correspondientes. A partir de estos productos se construirían, hacia atrás, la Matriz Territorial Estratégica y los árboles de objetivos y de problemas que conformarán el Plan Estatal para lograr la concurrencia de acciones y apoyos que impulsen el desarrollo rural.

Implementación del PEC en el estado de Sonora

Para lograr un análisis sobre la implementación del PEC en el estado de Sonora, y en particular en un Distrito de Desarrollo Rural que, como unidad territorial, exhibe pocas oportunidades de desarrollo local para su población —a pesar de su gran extensión, mayor disponibilidad de recursos hídricos y riquezas naturales y mineral— en 2011 se realizó investigación documental y de campo mediante entrevistas con actores clave como los subdelegados y funcionarios de

instituciones del PEC: Sagarpa, Sagarhpa, Sedesol y Semarnat, así como al Jefe de DDR, Presidentes y/o Secretarios de los municipios que integran el DDR 145-Mazatán.

Del estudio destacan los siguientes aprendizajes:

- La primera reflexión es que en su recorrido por los tres órdenes de gobierno —desde el nivel central hacia su operación en los territorios municipales— las políticas públicas, sus incentivos y propósitos se diluyen.
- Esto se debe a una ingeniería institucional compleja que no considera a la contraparte local. No hay un proceso dialógico entre ambas escalas territoriales.
- Por lo menos desde la promulgación de la LDRS, el propósito de la concurrencia y de la armonización de programas y líneas estratégicas se ha vuelto más explícito y reiterativo, pero no ha sido suficiente.
- Hay avances importantes en la reducción del número de programas de atención al medio rural, pero no en la concurrencia ni la institucionalización de la coordinación entre las instancias participantes; el problema parece estancado.
- Que la CIDRS o los Consejos operen como lo marca la Ley depende, a final de cuentas, de las decisiones de quienes encabezan en ese momento las instancias locales.
- La paradoja es que los territorios locales deberían ser el foco de atención de los programas emanados de la LDRS, como el PEC, por su perfil rural y por ser asiento principal de productores de pequeña y mediana escalas, pero en los hechos no son prioridad del PEC.
- La inequidad del desarrollo territorial se expresa en la expulsión, envejecimiento de población, desequilibrio demográfico entre sexos, por ello se propone revisar estos indicadores, a la luz de los postulados del desarrollo rural territorial, para evitar desviaciones hacia sectores y territorios que no requieren los apoyos.
- Se observa claramente cómo la aplicación del PEC en Mazatán, Sonora, está polarizada en términos sociales, y concentrada geográficamente. Beneficia zonas y actividades con mayor presencia de los agronegocios, y menos a las regiones con más grupos vulnerables como son los jornaleros agrícolas. El apoyo público se convierte en un nuevo subsidio a la agricultura comercial de gran escala.

PESA-Guerrero Sin Hambre como base de una estrategia de atención territorial a zonas rurales en pobreza

En el estudio “PESA-Guerrero Sin Hambre como base de una estrategia de atención territorial a zonas rurales en pobreza”, el objetivo es conocer las experiencias institucionales y sus aportes a las comunidades rurales para mejorar sus condiciones de vida, y mediante un análisis bien desarrollado, elaborar lineamientos generales y específicos claves que conformen una estrategia de atención a las zonas rurales más pobres del país, y en especial del estado de Guerrero.

Entre los aprendizajes relevantes están:

- Para definir territorios y programar acciones se necesita seleccionar zonas de atención con base en los tres tipos de pobreza propuestos por el CONEVAL, el cual aporta elementos que orientan la atención. Prioriza las zonas de pobreza alimentaria o extrema; las de urgencia media, las de pobreza de capacidades, y las de atención necesaria por pobreza de patrimonio.

- La construcción de alternativas económicas, agropecuarias o no, deben estar enmarcadas en un proceso progresivo definido por la dinámica interna de comunidades y territorios, los tiempos naturales relativos a las características propias de las actividades que se vayan a desarrollar, y por la disponibilidad de recursos financieros y humanos para su implementación.
- El desarrollo comunitario y el éxito de los proyectos agropecuarios, pesqueros y forestales, depende de los recursos naturales y de las actividades realizadas en su recuperación, conservación y sostenibilidad.
- Es necesario diseñar y ejecutar aquello que contribuya a la base natural de recursos y que fomente la actitud de respeto y convivencia sana con los recursos.
- Entre más pobreza hay en una comunidad mayor es la dependencia de sus recursos naturales. Se requieren procesos de capacitación y seguimiento puntual a las acciones que se planteen al respecto.
- El fortalecimiento del mercado interno es fundamental para las comunidades con capacidades agroecológicas limitadas; sería difícil que con los volúmenes logrados en las pequeñas UPF y derivados de tales condiciones puedan acceder a mercados regionales.
- El mercado interno debe considerar el de una comunidad, y los que sean posibles de dinamizar entre grupos de comunidades con cercanía geográfica y social.
- Asimismo, cabe una reflexión sobre la necesidad cambiar el enfoque de las acciones institucionales y hacer partícipes directos a los pobladores de las comunidades rurales de su propio desarrollo, para romper el sentido asistencialista de la mayoría de las acciones que se encaminan a combatir la pobreza.
- Finalmente, es necesario que el Ejecutivo Federal, los Gobiernos Estatales, y el poder Legislativo, estén plenamente convencidos de la necesidad de planear el desarrollo del campo mexicano a largo plazo y de forma coordinada bajo una misma directriz, de lo contrario difícilmente se logrará revertir las condiciones de extrema pobreza en que vive la mayor parte de la población rural.

Agencias de desarrollo en la promoción de mecanismos de combate a la marginación. El caso de la región montaña de Guerrero

En el estudio “Agencias de desarrollo en la promoción de mecanismos de combate a la marginación. El caso de la región montaña de Guerrero, México”, se abordan los siguientes aspectos:

- El tema de la desigualdad social como proceso multidimensional y desde un enfoque territorial a partir del papel que juegan las agencias de desarrollo como estrategia para enfrentarla. Desigualdad y marginación constituyen el eje de intervención por parte de los gobiernos, tanto el federal como el local, a partir de diversas estrategias con el objetivo de incentivar la producción y la seguridad alimentaria.
- El PESA contempló la concurrencia y participación de múltiples instituciones y órganos que interactuaron en diversas fases; uno de estos órganos fueron las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que tienen como objetivo diseñar instrumentos de contacto con las familias de las comunidades rurales y generar información ordenada y sistematizada que oriente sobre el marco normativo general del PESA, su organización, funciones y procesos.

- Inconsistencias importantes: desde el uso indebido de la selección de beneficiarios (en la asignación de los apoyos se encontró un uso con fines electorales) hasta conflictos internos del territorio y deficiencias en la implementación. En este sentido se especifica que si bien el número de Unidades de Producción Familiar (UPF) atendidas coincidió con el listado de beneficiarios, el resultado fue un reducido porcentaje de atención a la población marginada.
- Una restricción importante tiene que ver con la condición organizativa interna del territorio; es decir, conflictos que no permiten la consolidación y el crecimiento de su economía, tales como la inseguridad y la violencia presente en todo el ambiente estatal, así como bajos niveles de educación e implementación de acciones que no tienen seguimiento, razón por la cual el programa incide de manera marginal y limitada sobre las condiciones de vida de la población.
- En cuanto al seguimiento de las acciones, la principal afectación se registra en la confianza y credibilidad de los habitantes y actores del territorio en las acciones gubernamentales, por lo cual se complejiza la participación de los agentes en las intervenciones sobre el territorio. En este asunto incide la inoportuna asignación de los recursos, pago a los técnicos y prestadores de servicios, y la modificación o suspensión de las acciones. Se requiere reconocer el papel fundamental que tienen los técnicos, los prestadores de servicios profesionales (PSP) y las agencias en la orientación de las acciones, por lo que es necesario plantear una estrategia que vincule diversas acciones con la finalidad de integrar en un modelo las distintas variables que componen el complejo entramado del desarrollo rural.
- El desarrollo es un hacer que implica prácticas determinadas, necesarias de reconocer y entender como acción incesante que contiene en varias escalas procesos de agenciamiento; es decir, de vinculación entre los distintos actores que participan en estos procesos.
- El estudio plantea una serie de elementos a considerar en los procesos de agenciamiento para el desarrollo. En primera instancia es necesario contar con una lectura eficiente de los procesos políticos que intervienen en las estrategias de desarrollo. Como segundo elemento se requiere una mejor lectura de la integración de los actores regionales; si bien la estructura operativa de instrumentos tales como PESA-Guerrero sin hambre es viable, en el momento en el que entran en contacto con grupos de interés fácticos en las regiones, la configuración de los apoyos cambia drásticamente llegando en muchos casos incluso al uso patrimonial de ellos. Un tercer elemento importante en la configuración de una estrategia de agenciamiento del desarrollo es sin duda la integralidad de los apoyos. La parcialización de los apoyos impide concatenar grupos de productores, restando potencialidad a las actividades de desarrollo. Si a lo anterior sumamos el hecho de que la calendarización para la disposición de los recursos obedece a criterios burocráticos y no a las necesidades propias de los procesos productivos, tenemos que los beneficiarios de los programas no refrendan su participación en ciclos largos.
- La necesidad de encontrar mecanismos que refuercen la continuidad de los participantes en las acciones de desarrollo.
- Un elemento más a considerar es la capacitación técnica permanente a las comunidades. La capacitación a técnicos comunitarios asentados en el territorio es relevante pues aun cuando diversos agentes se involucran en acciones de combate a la marginación, al terminar su periodo de contratación abandonan las regiones dejando a los beneficiarios a la deriva. Es

menester construir un capital humano local, que en caso de requerirse pueda sustituir a los prestadores de servicios.

- El último elemento a considerar tiene que ver con la vinculación de los apoyos y la consolidación de los activos productivos. En este sentido el tema de la concurrencia es central, considerando que debido a la propia dinámica sectorial en ocasiones se dispone de recursos segmentados que bien podrían usarse de manera colectiva si existiesen los mecanismos institucionales para ello.

Los CODER: Una estrategia local de desarrollo rural con enfoque territorial

En la investigación “Los CODER: una estrategia local de desarrollo rural con enfoque territorial” se desarrolla una amplia reflexión sobre la importancia y pertinencia de los Corredores de Desarrollo Rural (CODER), estrategia impulsada por el gobierno del Estado de México, con la finalidad de promover acciones de asistencia técnica y capacitación a productores agropecuarios. Dicha estrategia de desarrollo rural encuentra un eje metodológico-instrumental que bien podemos localizar en el enfoque territorial del desarrollo rural, impulsado por el gobierno federal, a través de la Estrategia de Desarrollo Territorial, y por la SAGARPA, mediante el INCA Rural.

- La intención del estudio es articular el contenido de los CODER a partir de la dimensión territorial, retomando la idea de que el territorio es un punto de conexión entre los factores endógenos y exógenos que potencian o restringen el desarrollo rural; esto es, retomar al territorio como punto de concurrencia entre los intereses económicos y políticos, así como un espacio de negociación que puede derivar en proyectos de corte territorial.
- Los corredores productivos implican: la creación de nodos de conexión económica en un territorio y la ordenación de actividades productivas trazadas en una lógica productiva y geográfica; funcionan como rutas integradas por la concentración de actividades económicas de pequeña escala. De esta manera los CODER han adoptado en su estrategia los supuestos de proximidad geográfica de las actividades productivas, la vocación económica de las regiones o municipios, y la continuidad territorial.
- Se trata de un modelo de gestión local del desarrollo productivo que puede fungir como elemento de contención de los problemas de la globalización, que prioriza cuestiones macroeconómicas en detrimento de las particularidades de las economías regionales; por lo que el modelo de corredores territoriales opta por una visión centrada en las actividades agropecuarias de pequeña escala que valoran la producción, la organización, la comercialización y el desarrollo organizacional como ejes estratégicos de su intervención, con una fuerte presencia de las agencias de desarrollo.
- Se presentan una serie de resultados, así como una caracterización crítica de los mismos, y se proveen herramientas útiles para el análisis del desarrollo rural de la región estudiada, en donde podemos encontrar en primera instancia los problemas de integración de las demandas locales, que en algunos casos representaban intereses contrapuestos. Aun cuando en el plano institucional los CODER llegaron a tener puntos de conexión entre la estrategia federal y local, estos encuentros no estuvieron libres de confrontación.
- Otro ámbito importante que podemos encontrar en el documento es el relativo a la relevancia y pertinencia del uso de las agencias como garantes del proceso de desarrollo,

que en el caso de los CODER constituyen un elemento fundamental para el análisis del proceso de desarrollo.

- De acuerdo a la investigación, las Agencias de Extensión Rural (AGER) que apoyan a los CODER cuentan con un sistema operativo que implica un diagnóstico, un plan de mejora e informes, pero no se visualizan etapas que le permitan a los productores rurales escalar de una fase a otra en el tiempo, y que a la postre se refleje en mejor producción, competitividad y mercadeo. Asunto que puede resultar una limitante en los CODER, ya que también entran en juego elementos como la alta rotación de personal de las agencias y la falta de continuidad en las labores que desempeñan con los productores de un año a otro.
- Un problema que se suma a lo anterior es la incapacidad de las agencias de impactar de forma integral en los territorios. Aun cuando la estructura de estas organizaciones es multidisciplinaria, el ideal del extensionismo falla al concentrarse la asesoría en niveles meramente técnicos. La falta de una integración mayor con la academia produce al interior de los CODER la continuidad de perfiles técnicos, lo cual mantiene una línea productivista que no atiende la sensibilización social y cultural, así como los ámbitos ambientales que sin duda forman parte integral de los sistemas agroalimentarios.
- En el texto se señala la relevancia de las evaluaciones realizadas haciendo énfasis en algunas recomendaciones importantes; por ejemplo, que a pesar del esfuerzo realizado hasta ahora los CODER no cuentan con una Unidad Técnica Especializada que apoye a las agencias en el tema de la especialización. Esta situación, aunada a la falta de una metodología que coadyuve a escalar los niveles de desarrollo entre la población, hace que la operación de los CODER quede limitada en cuanto a los aspectos ligados a la extensión de capacitaciones o innovaciones que se proponen.
- En lo referente al tema de la innovación, cabe mencionar que las innovaciones propuestas por las agencias han tenido un bajo nivel de apropiación por parte de los productores. Si bien estas innovaciones van en el sentido de ser aplicables a pequeña escala con alto impacto y bajo costo, los resultados indican que dichas innovaciones propuestas por las agencias no han tenido un éxito relevante. En ese sentido, las prácticas de innovación son frágiles si no van acompañadas de un proceso que refuerce lo profesional con lo científico-tecnológico, y con el desarrollo de competencias adecuadas para la generación de resultados en el contexto de la nueva ruralidad. Por tanto, se sugiere que la formación profesional, las metodologías de intervención, las competencias y el territorio estén vinculadas con acciones de gestión que deriven en el fondeo de proyectos productivos, desarrollo de mercados, formación para el trabajo, mayor participación ciudadana de los productores, buena disposición a las evaluaciones, y mejor adaptación a temas de transparencia y rendición de cuentas.
- La integralidad de los procesos demanda un equilibrio entre lo técnico y lo social, entre la especialización y lo multidisciplinario, entre el dominio del conocimiento teórico y la práctica, entre la tradición y la innovación. Superar estas dualidades y llegar a un punto de equilibrio ayudará a las agencias de desarrollo de los CODER y a otras instancias a fortalecer y consolidar su presencia en los territorios que atienden, generando así mejores resultados

para la población rural más necesitada y confiabilidad en las sinergias de apoyo técnico que el gobierno establece para el fomento del desarrollo rural.

- Se sugiere elaborar una metodología apropiada para tener un soporte que oriente la acción pública de los CODER y ésta encuentre fundamentación en la teoría para lograr escalar a otros niveles de desarrollo y maduración de los corredores productivos. En este sentido, la actividad metodológica también puede ser vinculada y fortalecida con el soporte técnico que brinda la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) a nivel de capacitaciones y seguimiento a la calidad de los servicios. Asimismo, se recomienda incorporar una Unidad Técnica Especializada (UTE) para el debido apoyo en el proceso de implementación.

Corredores de Desarrollo Rural del Estado de México

Con el mismo interés de resaltar la experiencia de los CODER, el estudio “Los CODER: una estrategia local de desarrollo rural con enfoque territorial” privilegia en su análisis la importancia del modelo metodológico implementado, lo cual permite identificar una serie de elementos de avance en el quehacer del desarrollo y sobre todo de la gestión del territorio. En su contenido se nota el criterio territorial con que se desenvuelve la estrategia, dado que considera como sustento la figura del corredor, en tanto elemento que caracteriza predominantemente el paisaje mexiquense, lo que permite hacer coincidencia con las formas de trabajo del territorio. De esta forma, la estrategia atiende a una serie de problemáticas derivadas de la complejidad de la implementación de los recursos y acciones gubernamentales sobre población de alta y muy alta marginación y con perfiles complejos en el desarrollo de actividades productivas, como es el caso de las unidades de producción familiar. Con otras iniciativas que dan antecedente al esquema propuesto por la estrategia de los CODER se introducen los elementos que dan forma a esta propuesta; uno de los elementos nodales es la figura de “agencia”. La composición y participación de los CODER se da mediante una combinación de actores y agentes de diversa índole pero sumamente relacionados entre sí, como el caso de la participación de las delegaciones regionales de desarrollo agropecuario a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y los Consejos regionales para el desarrollo rural sustentable.

- El diseño de la estrategia consideró un entramado que permitiera vincular las características y necesidades del ámbito local con la estructura institucional existente, haciendo de la figura de las agencias un elemento conector. En la propuesta resultan relevantes los arreglos entre los actores, dado que convierten al beneficiario en un agente y con ello muestran la posibilidad de vincularse con otros agentes para desarrollar el territorio. Se presenta un modelo de selección como otro elemento innovador y coincidente con un criterio territorial, puesto que considera trabajar con unidades conformadas bajo el criterio de asociación de localidades en municipios vecinos. Por otro lado, resulta relevante que el criterio de selección de las unidades de producción familiar contemple la condición de “autosustentables a corto plazo”. Lo anterior permite suponer que con el análisis sistemático de los resultados de esta estrategia se estaría en condiciones de hacer planteamientos para unidades en una situación más compleja y en un mediano plazo, como fase siguiente a la estrategia.

- Con respecto a las agencias de extensionismo rural (AGER), la propuesta considera un perfil claramente definido de los participantes con un fuerte componente local, lo que permite construir desarrollo a través del potencial capital social y humano con que cuenta el territorio. El fomento de la asociatividad es un componente primordial en la propuesta, con una participación de los actores en el nivel de unidad campesina, además de lo que desarrollarán como CODER en conjunto.
- La AGER involucra la participación de personal especializado multidisciplinario, con la finalidad de hacer un trabajo sistémico que otorgue el carácter específico que requieren las acciones.
- El texto muestra la caracterización de las variaciones que al respecto adquiere esta propuesta de trabajo y se concluye que este proyecto resulta en una propuesta viable, dado que cuenta con adaptabilidad para hacer las adecuaciones pertinentes de acuerdo a condicionantes de cada CODER.
- Se resaltan fortalezas como la introducción de elementos innovadores al quehacer productivo y organizativo en el medio rural, y la capacidad de allegar recursos a poblaciones desvinculadas de la dinámica productiva principal en un territorio. Por tanto, se puede ver a los CODER como un instrumento con un alto potencial para la promoción del agenciamiento del desarrollo como capacidad a desplegar y madurar en favor de la mejor apropiación y gestión de los recursos, y la definición de propuestas con mayor coincidencia y arraigo al territorio.

Sistematización de la experiencia del proceso de adopción del modelo CECS en Zacatecas

En el estudio “Seguimiento y evaluación de los servicios profesionales en México, a través de las Instituciones de Educación Superior. Sistematización de la experiencia del proceso de adopción del modelo CECS en Zacatecas”, de junio del 2012 a enero del 2013, se sintetiza la experiencia de la Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas” como CECS y su labor en la promoción de vínculos intersectoriales e intertemáticos para el desarrollo rural desde el enfoque territorial.

El CECS Zacatecas está en un proceso de consolidación y se requiere tiempo para ver los resultados esperados. Percibe los avances en tres aspectos: la adopción del modelo; buena dirección, voluntad, compromiso y disposición a mejorar la operación por parte del equipo directivo; y las motivaciones generalizadas de contribuir a mejorar la calidad de los servicios a partir del trabajo que cada uno realiza o a partir del propio crecimiento personal, capacitación y profesionalización. Señala que esta motivación generalizada debe ser capitalizada como motor fundamental de la acción colectiva dirigida a la realización de esta visión compartida. La investigación dio como resultado una serie de recomendaciones que de llevarse a cabo permitirán mejores resultados en el desarrollo de capacidades de los productores rurales de Zacatecas. Destacan las siguientes:

- Promover y adoptar una cultura de evaluación formativa basada en resultados; considerar el desarrollo de capacidades de los beneficiarios como un elemento transversal en todos los proyectos; establecer propuestas de innovación tecnológica en los diferentes procesos de los beneficiarios, contempladas en el programa de trabajo inicial del PSP para apoyarlo de manera oportuna y dar seguimiento a la adopción.

- Optimización del flujo de información-insumo para la operación de procesos y procedimientos considerados en el modelo para evitar el retraso en la ejecución de las actividades de las áreas sustantivas del CECS por falta de información, así como una planeación anual para la operación del componente en cada ejercicio fiscal para que cada servicio autorizado contribuya a optimizar los diferentes esfuerzos y recursos en los territorios.
- Destinar el recurso suficiente para la operación del CECS que evite la multiplicidad de funciones y responsabilidades del personal y regularización en las ministraciones correspondientes para garantizar los pagos e insumos que den condiciones a los supervisores-evaluadores para hacer un seguimiento real en campo y establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre las UTE para garantizar eventos de capacitación metodológica que desarrollen capacidades en la práctica y ofrezcan herramientas a los PSP.
- Profundizar en las funciones y responsabilidades como área sustantiva en el manual de procesos y procedimientos de los CECS para evitar confusiones, facilitar la vinculación con las demás áreas sustantivas y garantizar que los eventos de alineación a estándares respondan a las características de los servicios autorizados. Además, simplificar los mecanismos de toma de decisiones para facilitar el flujo de información y emprender acciones oportunas, así como promover mecanismos de incentivos desde la Universidad para que los docentes se involucren en las actividades del CECS.

Articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural

El estudio “Articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural” se enmarca en las líneas estratégicas para las políticas públicas orientadas al desarrollo rural con enfoque territorial en México, en específico en la línea de planeación estratégica, sociedad civil e institucionalidad. Se propuso analizar la articulación y concurrencia en los procesos de planeación estratégica del desarrollo rural en el ámbito municipal. Para ello, se tomaron como referencia los municipios de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca y Caltepec, Puebla. El análisis comparativo de dos municipios de diferentes estados de la república permite identificar constantes y puntos de análisis para definir las diferencias en el marco del nivel de articulación y concurrencia en los procesos de planeación del desarrollo rural sustentable. En este sentido se identificaron las siguientes constantes que obstaculizan la interlocución entre actores del sector público:

- Los DDR tienen un papel muy limitado en los procesos de planeación del desarrollo rural, es necesario fortalecer estas instancias que pueden ser el nivel territorial más adecuado para la concurrencia entre los municipios y los estados.
- Es fundamental lograr la concurrencia con los municipios, la cual debe ser impulsada desde el gobierno estatal. Existe una mayor articulación en los procesos de planeación en el caso del municipio de Caltepec, Puebla; entre los factores principales encontramos que hay un mayor conocimiento de los funcionarios municipales y los agentes de la sociedad civil con respecto al marco de la política de estado para el desarrollo rural, así como del marco legal.
- Es necesario establecer estrategias de fomento para la planeación de proyectos integrales, con visión territorial y de largo plazo; considerando que en los PDM no se plasman

proyectos multianuales ni regionales, el enfoque de planeación a nivel municipal debe transitar de los esquemas tradicionales hacia una planeación con enfoque territorial. Para ello es necesario fortalecer la cohesión social, la capacidad institucional y técnica de organizaciones sociales que coadyuven en la planeación e instrumentación del desarrollo rural.

- Hay un bajo nivel de legitimidad en las instituciones que participan en la planeación del desarrollo rural a nivel local, así como en las normas bajo las cuales se enmarcan las políticas en la materia. Lo anterior se debe principalmente a dos factores: bajo conocimiento del marco normativo y el papel predominante de observadores; es así que los planes de desarrollo municipal no han incluido actores clave para el diagnóstico municipal y el diseño de políticas públicas.
- Es necesario relegitimar tanto a las instituciones como a las leyes, normas y reglamentos. Esto implica replantear el concepto de “ciudadanos” desde el marco del gobierno para llevar a cabo acciones que los incluyan desde un enfoque que traspase del concepto de “observadores” al de “agentes críticos” que colaboren como parte activa de los procesos.

Desarrollo de redes de valor para el fortalecimiento de agriculturas familiares de *Vitis vinifera*. Caso: Bachiniva, Chihuahua

Es un estudio que documenta el gran esfuerzo de un grupo de productores innovadores de agricultura familiar que rompen con el paradigma de continuar con los cultivos tradicionales del estado tales como: manzano, alfalfa, nogal, durazno, y deciden apostarle al cultivo de la vid.

- Se identifican los siguientes problemas en las diferentes fases del proyecto, los cuales se han ido resolviendo o minimizando conforme se desarrolla la viticultura entre los productores. En la fase inicial y la búsqueda de recursos gubernamentales se percibió resistencia al cambio tanto de las fuentes de financiamiento (fundación PRODUCE, SDR del gobierno del estado, principalmente), como de los productores, y en la fase de operaciones de campo el desconocimiento de tecnología local para su correcta aplicación, así como la falta de disponibilidad de insumos.
- En la planeación se detectó una dificultad para la planeación de la producción, debida al desconocimiento del potencial productivo y la calidad de los vinos que pueden producirse en el estado; en la elaboración del vino, la falta de conocimiento y el manejo de técnicas para la elaboración del vino, y en las relaciones del grupo de productores, la falta de comunicación entre ellos.
- Aunque se han realizado esfuerzos por detonar el extensionismo por parte de universidades y centros de investigación, aún son de poco y de bajo impacto, para lo cual se ha desarrollado una relación muy cercana entre FACIATEC y productores con el fin de que las investigaciones partan de los problemas que detecten los técnicos de campo.
- Se recomienda desarrollar a los actores locales, pues en comparación con los extranjeros tienen dentro de sus fortalezas el conocimiento del suelo, el clima, las plagas y sobre todo la capacidad de frecuencia para dar seguimiento al desarrollo de los cultivos. Por lo anterior, invertir en ellos es altamente rentable.

- Otro punto a tratar es la definición del material a propagar para facilitar el trabajo de los proveedores de material vegetativo. También hace falta profesionalizar la capacitación con los empleados que trabajan directamente con el cultivo, por lo que hay que incluirlos en cursos referentes a esos temas y tomar conciencia de los roles que desempeña cada puesto en el proceso, y documentarlo de manera formal.
- Por último, destaca que entre las investigaciones aplicadas que la Universidad Autónoma de Chihuahua ha realizado está el Vid Máster (software) que desarrolló FACIATEC, el cual resulta una excelente opción para el manejo de datos referentes al cuidado del cultivo, ya que sirve de guía para registro de tareas e indicadores, así como para el manejo del cultivo con los beneficios de un sistema abierto.



Oficina del IICA en México

www.iica.org.mx

San Francisco No. 1514, Col. Tlacoquemecatl del Valle, Deleg. Benito Juárez, 03200, México, D.F.
Tel. (52 55) 5559 8519 / 5559 8477 Fax (52 55) 5559 8887