



# Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios Específicos

**GTD**

Construyendo país,  
desde el territorio<sup>©</sup>

**SAGARPA**



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





RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



## **Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios Específicos**

*Construyendo país, desde el territorio*

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2011

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 Zavala Gomez del Campo y Ancuța Caracudă

Diseño portada: Jorge Espinosa Zamora

Fotos: Integrantes de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural

Mapas: INEGI

Diagramado: ibiPLUSS, S.A. de S.V.

Impresión: ibiPLUSS, S.A. de S.V.

Seguimiento a la estrategia de desarrollo territorial y estudios específicos  
/ IICA, INCA, Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural –  
México: IICA, 2011.

291 p.; 21.3 x 27.5 cm.

ISBN13: 978-92-9248-377-7

1. Desarrollo rural 2. Ordenamiento territorial 3. Participación  
comunitaria 4. Entorno socioeconómico 5. Proyectos de desarrollo  
6. Comunidades rurales I. IICA II. Título

México

2011

## Siglas y Acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AGI	Agencia para la Gestión de la Innovación
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
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
CNA	Comisión Nacional del Agua
CODIDERS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMUDERS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)
COPLADE	Comité de Planificación para el Desarrollo
COPLADEMUN	Comité de Planificación del Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EDCT	Equipo Distrital de Cooperación Territorial
EDT	Estrategia de Desarrollo Territorial
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
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
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
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
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el mMedio Rural
PROGAN	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SRA	Secretaría de Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
UEGT	Unidad Estatal de Gestión Territorial
UER	Unidad Económico Rural
UTE	Unidad Técnica Especializada

## Prólogo

*Ing. M.C. Ignacio Rivera Rodríguez.  
Subsecretario de Desarrollo Rural, SAGARPA.*

En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, nos proponemos fortalecer la atención a los productores agropecuarios de pequeña y mediana escala con potencial de desarrollo, así como a la familia rural y oficios del campo, con la finalidad de apoyarles en la mejora de sus actividades de producción y agregación de valor, facilitando su inserción y permanencia en los mercados, y el incremento de sus ingresos de manera sustentable.

Se pretende que las iniciativas sean acompañadas técnicamente con un enfoque de fortalecimiento de la cadena productiva e integración económica de los productores en los diferentes territorios rurales, que permita lograr economías de tamaño requeridas para atender las necesidades de los mercados.

Para ello, se impulsa la atención a los productores a través de un proceso de promoción, organización, elaboración y puesta en marcha de proyectos territoriales de gran visión que aumenten la competitividad de las actividades de los productores rurales. Con ese propósito, la SAGARPA está implementando el **Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensismo Rural** para el acompañamiento técnico a los productores en las diferentes fases de la producción-comercialización.

Las Universidades y Centros de Investigación en cada estado de la República están llamados a desempeñar un papel clave en el soporte técnico de la red de asesores técnicos y prestadores de servicios profesionales que se encuentran al servicio de los productores, constituyéndose como base de una gran red de conocimiento en las diferentes regiones del país.

En este marco, desde 2009 la SAGARPA conjuntó esfuerzos con el IICA en la organización de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, como un medio para que investigadores y académicos del tema rural, participen en el análisis, discusión y mejora de la política pública dirigida a los territorios rurales y para la concurrencia de diferentes instituciones de investigación y universidades relacionadas con el desarrollo rural, en la perspectiva de que los aprendizajes se incorporen en las líneas de trabajo de investigación de las Universidades y Centros de Investigación y, eventualmente, en la currícula de los profesionales ahí formados.

## Presentación

*José de Jesús Ayala Padilla.  
Director General del INCA Rural*

El trabajo del INCA RURAL para el período 2010-2012 se orienta hacia:

En primer lugar, **profundizar y fortalecer el papel orientador y articulador** de estrategias de interés nacional para el desarrollo de capacidades de los productores rurales.

- Concertar con las Unidades responsables de programas en SAGARPA y otras entidades concurrentes en el desarrollo rural, estrategias coordinadas de intervención que precisen población objetivo y sitúen resultados a conseguir, de manera que la acción capacitadora se integre a los procesos de trabajo y se comprometa con los resultados pretendidos.
- Para tal efecto, el INCA RURAL contará con recursos para coordinar con mayor cercanía a los prestadores de servicios profesionales (PSP), situando prioritariamente procesos de trabajo-aprendizaje comprometidos con el logro de resultados concretos en desarrollo humano, organizativo y económico de las empresas de los productores.

En segundo lugar, **promover la articulación de redes de profesionales, instituciones educativas y de investigación**, con el objeto de integrar el **Sistema Nacional de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural** en los territorios y en los sistemas producto, que vincule de manera fluida el trabajo y el conocimiento.

- El INCA RURAL al coordinar a los PSP priorizará el desarrollo de los recursos humanos e institucionales locales, con objeto de fortalecer la construcción de capital humano y social, que genere aportes perdurables al desarrollo rural local.
- El INCA RURAL integrará, gradualmente, una red de profesionales e instituciones que ofrezcan servicios oportunos, cercanos y eficaces a los productores rurales, tanto en relación a aspectos tecnológicos especializados, como a aspectos de desarrollo humano, organizacional y de desempeño empresarial.

Y, en tercer lugar, **articular de manera efectiva todos los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica** que ejecutan en las instituciones integrantes del **SINACATRI**, para lograr la construcción de un sistema sostenible y eficaz de atención a las necesidades de capacitación y asistencia técnica del productor, con miras al establecimiento de un nuevo extensionismo rural.

En todo este esfuerzo, es de primordial importancia el contar con espacios analíticos, de reflexión crítica y de aprendizaje que permitan sistematizar visiones comprensivas del desempeño del propio INCA, así como de toda la Política de atención al desarrollo rural. **La Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, que estamos desarrollando con el IICA, es uno de estos espacios** que aspiramos cumpla con aportes que promuevan la elevación el desempeño institucional del INCA, SAGARPA, y el resto de las instituciones concurrentes al desarrollo rural del País.

## *Presentación*

*Gino Buzzetti Iribarra.*

*Representante del IICA en México.*

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, tiene como misión proveer esquemas de cooperación técnica a sus estados miembros en el continente americano.

El documento que aquí se presenta sintetiza los resultados de la segunda fase del trabajo de Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, la cual es un proyecto de cooperación técnica entre la SAGARPA, a través del INCA RURAL y el IICA. Para el IICA, la importancia de esta Red radica en tres aspectos fundamentales. Primero, el modelo de análisis y seguimiento de aspectos estratégicos en la operación de la política pública mediante investigadores que cuentan con amplia experiencia en la aplicación de procesos de desarrollo rural.

Por otro lado, la Red conforma un nicho de colaboración entre el gobierno federal y diversas instituciones académicas y de investigación de México, con el objeto de que éstas se inserten de mejor manera en los procesos de análisis constructivo y mejoramiento de política pública, lo cual es una necesidad en la mayoría de países latinoamericanos; es alentador que para tercera fase de trabajo (2012) participan más de 25 instituciones públicas y privadas de todo el país.

Además de los participantes y el sistema de trabajo, en tercer lugar hay que destacar la temática. Los temas en torno a la gestión territorial y al desarrollo rural son de primordial atención en la actualidad, particularmente en Latinoamérica. De manera paralela a los retos que ha presentado la agricultura en los últimos 70 años –tales como la sanidad agropecuaria, tecnología, comercialización y agronegocios–, en los últimos 10 años el IICA también ha enfocado sus estrategias en la gestión territorial, la seguridad alimentaria y, más recientemente, el cambio climático. Alrededor de todos estos temas giran diversos bienes públicos nacionales e internacionales relacionados con la agricultura, y son precisamente estos bienes los que representan el centro de atención de nuestro Instituto.

Estos tres aspectos que se resaltan de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural la distinguen como una estrategia pertinente y con amplio potencial de aporte para la política pública en México.

Esperamos también que las materias de investigación así como las metodologías desarrolladas sean transferidas a la comunidad estudiantil y de este modo potenciar su acercamiento a la realidad del mundo rural y despertar un mayor interés por la investigación en esta área. Enhorabuena.

## Tabla de Contenido General

CAPÍTULO I. PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2010-2011.....	9
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL.....	15
CAPÍTULO III. CASOS DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2010 - 2011.....	29
REGIÓN NORTE: NUEVO LEÓN, COAHUILA Y ZACATECAS.....	30
REGIÓN CENTRO: ESTADO DE MÉXICO TLAXCALA Y PUEBLA.....	66
ESTADO DE CHIAPAS.....	100
CAPÍTULO IV. PRINCIPALES ESTUDIOS ESPECÍFICOS DE TEMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL.....	141
CARACTERIZACION DE LOS ACTORES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN HIDALGO.....	128
PEC EN GUANAJUATO.....	147
COCOOCAM, MICHOACÁN.....	177
PESA EN MORELOS.....	209
PROYECTO PILONCILLO EN VERACRUZ.....	245
CAPÍTULO V. RESEÑA DEL EXTENSIONISMO EN MÉXICO: 20 AÑOS DE EXPERIENCIA ACUMULADA.....	281
5.1. Elementos a resaltar del proceso de extensión.....	282
5.2. Los ‘grandes ausentes’ del proceso de extensión.....	285
5.3. Retos de la Estrategia de Desarrollo Territorial como cristalizadora en el proceso hacia un ‘nuevo extensionismo’ en México.....	289



## CAPÍTULO I

# PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2010-2011



## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2010-2011

*María de los Ángeles León Chávez  
Rafael Zavala Gómez del Campo*

Con el propósito de realimentar el proceso de trabajo que llevaron a cabo los Equipos Distritales de Cooperación Territorial (EDCT) para la instrumentación de la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT), el INCA Rural, nuevamente solicitó a la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo (Red GTD) el involucramiento de sus investigadores en acciones para el seguimiento de la EDT.

Como antecedente de esta intervención está la medición de indicadores y el seguimiento que en 2009 hizo la Red GTD a la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CONMUDERS) en cuanto a institucionalidad y concurrencia, y los resultados de 30 estudios de caso en igual número de municipios.

Con base en los hallazgos de ese seguimiento y en la visión de política para el desarrollo rural de SAGARPA, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y el INCA Rural determinaron cambios sustantivos en la intervención metodológica para el fortalecimiento de los CONMUDERS y de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CODIDERS), y en el rol de los Asesores Municipales (AM) y Asesores Distritales (AD).

Entre los principales ajustes destacaron:

- Retomar al ámbito distrital como el que posibilita una visión integral de los fenómenos territoriales ligados a la dinámica de las actividades productivas de los sectores: agropecuario, acuícola y pesquero.
- La conformación de Equipos Distritales de Cooperación Territorial como catalizadores de la sinergia institucional para el desarrollo rural sustentable.
- La propuesta metodológica para la identificación participativa de proyectos territoriales como medios que promovieran la concurrencia institucional, la provisión de bienes públicos y la contribución al avance en la institucionalización de los CONMUDERS y CODIDERS.

En ese marco de ajustes y en el que corresponde a las reglas de operación 2010 en el componente del programa de soporte de la SAGARPA, tuvo lugar la instrumentación de la EDT; y para atender la encomienda del seguimiento, la Red GTD trabajó en modalidad de taller la identificación de 8 puntos críticos y 27 indicadores que orientaron la intervención de 22 investigadores en 35 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) ubicados en 17 estados de la República Mexicana.

En 2009 el énfasis del seguimiento se hizo en los temas institucionalidad y concurrencia en el ámbito municipal y en la acción de los AM; en 2010, además de estas dos temáticas, los esfuerzos se canalizaron a observar el desarrollo de la EDT en el ámbito distrital vía los EDCT.

### Los hallazgos del seguimiento

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los CODIDERS “son 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 inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable”.

Y el artículo 25 de la misma ley determina que serán miembros de estos consejos: “representantes de la dependencias y entidades presentes en su ámbito de cobertura y que forman parte de la comisión intersecretarial, los funcionarios estatales y representantes de los CONMUDERS y de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural”.

A la luz de tales mandatos y de los resultados del seguimiento, los hallazgos en torno a la operación de estos consejos en el marco de instrumentación de la EDT son los siguientes:

- Los CODIDERS están formalmente instalados, sus integrantes son en su mayoría representantes de municipios ubicados en su demarcación, y son excepciones aquellos donde están representadas instituciones federales como SEMARNAT, SEDESOL, CONAFOR, SRA, etc., y dependencias estatales del sector agropecuario. En algunos participan representantes de los comités de los sistemas-producto que en el estado y en la región son identificados como estratégicos.
- Lideran a estos consejos los jefes de DDR, quienes en su mayoría deciden quién es el AD y utilizan a este recurso humano en aquello que conviene a la operación del distrito.
- En la mayoría de los casos la actuación del consejo ha estado restringida a convocatorias para sesionar y validar acciones relacionadas con la asignación de recursos de los programas de SAGARPA. Las sesiones son mensuales o bimestrales. Antes de 2011 pasaban más meses sin que el consejo se reuniera.
- Tienen un reglamento interno que una mayoría de sus integrantes desconoce, y de acuerdo a aquellos que manifestaron conocerlo, éste no se aplica.
- La operación del consejo es realizada al margen de un programa anual de trabajo; a esto se agrega que no todos tienen un plan distrital de desarrollo. Los que sí lo tienen, cuentan con la definición de una visión de futuro y una misión para su actuación; sin embargo, en general, los consejeros desconocen el contenido del plan.
- Los planes existentes tienen baja compatibilidad con los planes estatales de desarrollo en cuanto a las prioridades de la entidad en materia de desarrollo rural y del sector agropecuario.
- Desde estos consejos poco se hace para fortalecer las capacidades de los asesores tanto distritales como municipales. En este apartado es relevante el esfuerzo realizado en el Estado de México, donde a través del consejo y a petición de la Secretaría de Desarrollo

Agropecuaria (SEDAGRO), y con el apoyo tanto de SAGARPA como de la coordinadora estatal del INCA Rural, se instrumentó un programa de capacitación a funcionarios y asesores vía el curso “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en el Estado de México”, y tuvo como facilitadores a personal del IICA y de la Red GTD (el investigador del ICAR-UAEM).

Es importante resaltar que con el planteamiento operativo y metodológico de la EDT, los CODIDERS recuperaron su papel estratégico como unidades de planeación del desarrollo regional desde la perspectiva del enfoque territorial, y por lo tanto el papel de los AD y AM se redimensionó y les planteó nuevas funciones.

Con el replanteamiento de la EDT, los operadores estatales entraron en una dinámica distinta con relación a lo que por espacio de ocho años realizaron los AD y AM: 1) elaborar y/o actualizar con la participación de los respectivos consejeros planes distritales y municipales que definieran el rumbo de desarrollo en esos territorios, 2) atender las actividades que fueran encomendadas por jefes de distrito, presidentes municipales u operadores de programa. En contraste con esta dinámica operada en los años previos, en la dinámica actual se detectó lo siguiente.

- Estos asesores dejaron una actuación individualizada y desarticulada para avanzar hacia la conformación de los EDCT. Esta modalidad de trabajo en equipo los puso en un escenario con nuevas reglas y nuevos métodos.
- Antes de la EDT los asesores rendían cuentas a diferentes instancias, el AD al jefe de distrito, el AM al presidente municipal y/o al operador estatal del programa de SAGARPA del que emanaban los recursos para el pago de sus honorarios. Con la EDT estos actores tuvieron que relacionarse con un asesor estatal seleccionado por el INCA Rural quien se encargó de verificar que unos y otros realizaran las funciones. Aunque la autorización de los pagos la mantuvieron actores estatales en el caso de los AM y los jefes de DDR en el caso de los AD.
- En cuanto al pago de sus honorarios, los ajustes de la EDT no tuvieron alto impacto para que desapareciera la persistencia en la contratación tardía y el pago inoportuno. Lamentablemente para la mayoría del recurso humano de los EDCT el pago de sus honorarios se mantuvo sujeto a los procedimientos administrativos de los estados que no los liberan en tiempo.
- La metodología de la EDT orientada a la identificación de proyectos territoriales significó nuevos retos en cuanto al desarrollo de capacidades de los AD y AM, principalmente en aquellas relacionadas con los siguientes temas: el marco teórico del enfoque territorial del desarrollo rural sustentable, la operación de sistemas de información virtual, el análisis cartográfico y la investigación de mercados.
- En los acompañamientos de los investigadores al trabajo de los EDCT se observó que no todos los equipos tienen el perfil y las competencias para el desempeño de las funciones encomendadas, esto fue aún más notorio en los AD. Es muy probable que esto se deba a que la selección de AD está principalmente en manos de los jefes de distrito, y la selección de los AM dependa de los presidentes municipales y/o el operador estatal del programa, quienes suelen privilegiar compromisos antes que competencias para el puesto.

En la instrumentación de la EDT, tuvieron un papel relevante sus coordinadores estatales, quienes asumieron un rol protagónico en los Grupos Operativos Estatales de Asistencia Técnica y Capacitación (GOAT) como promotores de las acciones que contribuyeran a lograr la finalidad de la estrategia:

*"Insertar a los productores de baja escala económica con potencial en los nodos de las cadenas productivas que les permitieran generar los ingresos que mejoraran su calidad de vida, a través de: 1) diagnosticar el territorio específico de los distritos de desarrollo rural para orientar la caracterización de los modelos económicos dominantes y prioritarios en atención a las prioridades estatales y, 2) formular proyectos territoriales que integran las oportunidades de mejora de la competitividad de las cadenas productivas"*<sup>1</sup>.

En el cumplimiento de esta finalidad plasmada en las orientaciones metodológicas de la EDT, a nivel general se detectaron los siguientes hallazgos con respecto a estos dos actores – coordinadores estatales y GOAT– de la estrategia.

Algunos GOAT perciben a la EDT como una propuesta emanada de la federación que no toma en cuenta las prioridades estatales; los coordinadores estatales enfrentaron dificultades para discutir y pactar acuerdos relacionados con la alineación de los proyectos territoriales con las citadas prioridades en aquellos estados donde hubo condiciones para ello.

Aún con la intervención de los coordinadores estatales, una mayoría de los GOAT mostró resistencia a discutir y encontrar soluciones a los asuntos que retardan la operación de la EDT (contratación y capacitación de los EDCT, instrumentación de la metodología, etc.); lo cual repercutió en que la estrategia iniciara en la mayor parte de los casos en el último mes del tercer trimestre del año y continuara hasta el primer semestre de 2011.

Otro elemento relevante de la EDT es la identificación y gestión de los proyectos territoriales, como medios para lograr la concurrencia que abone a lograr la sinergia institucional orientada a detonar procesos de desarrollo desde lo local. Las acciones en torno a la identificación y gestión de estos proyectos estaban basadas en las orientaciones metodológicas emitidas por el INCA Rural e implicaron la principal tarea de los EDCT. Cabe mencionar que las orientaciones fueron ajustadas en los estados para estar acordes a las realidades locales.

Entre los obstáculos para la gestión de los proyectos territoriales que fueron identificados, destacan los siguientes:

- Entrega extemporánea de productos por parte de los EDCT, derivada del retardo en el inicio de la estrategia, lo que en la mayoría de los casos limitó su concurso en las convocatorias para el financiamiento, particularmente las de los programas de SAGARPA.
- Baja calidad en los contenidos de las propuestas, sobre todo de aquellas que no reflejan una visión territorial y no indican cómo los productores se van a articular a los nodos de las

---

<sup>1</sup> Orientaciones metodológicas de la EDT, documento preparado por el INCA Rural, 2010.

cadenas productivas de tal modo que les permitan generar ingresos y mejorar su calidad de vida.

- Intereses particulares en algunos GOAT que orientaron las inversiones hacia otros proyectos.
- Ausencia de una propuesta metodológica para la gestión.
- La resistencia de actores de las delegaciones de SAGARPA para implementar la EDT en los estados.

### **En Conclusión**

Con la implementación del modelo operativo de la EDT y su propuesta metodológica, queda claro que los CODIDERS retoman su papel como ámbito estratégico para potenciar el desarrollo regional y que el medio para lograr la concurrencia ya no son los planes distritales de desarrollo, sino los proyectos territoriales. Por lo anterior, resulta fundamental que los EDCT actúen como tales, superen sus áreas de oportunidad, y pongan en práctica métodos que contribuyan a construir propuestas sólidas, compartidas y apropiadas por los productores.

El trabajo no sólo está en las manos de los EDCT, también son pieza clave los coordinadores estatales y regionales como negociadores con los actores de los GOAT y la contraparte estatal de la EDT, de tal modo que se logre una sinergia colaborativa entre estos, dirigida hacia un objetivo común: que los productores superen las restricciones que limitan su desarrollo. Para ello, se deben mejorar las habilidades de los coordinadores estatales y regionales para la gestión de acuerdos y el manejo de conflictos.

La institucionalización de los CODIDERS avanzará en tanto sus integrantes los visualicen como un espacio liderado por un jefe de distrito convencido del papel estratégico del consejo en el desarrollo regional y comprometido con la búsqueda de acuerdos que promuevan la concurrencia y articulación institucional.

En la instrumentación de esfuerzos como el que representa la EDT, está claro que en tanto los actores que tienen que ver con su operación no tengan una visión compartida del futuro que quieren construir para el desarrollo de su territorio –ya sea municipio, distrito, región, estado o nación–, los intereses privados continuarán permeando y contaminando el proceso de toma de decisiones, poniendo freno al desarrollo rural de los territorios y al del país en su conjunto.

A continuación se presentan los principales trabajos con los resultados del seguimiento realizado por los investigadores de la Red GTD. Cada caso enuncia las particularidades de la operación de la EDT en los estados y la de los CODIDERS, y es una muestra que nos dice con claridad aspectos que no es correcto que se sigan dando pero también da cuenta de aquellos puntos que deberían continuar en esta brega para lograr un México rural donde se genere bienestar.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

## ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL<sup>2</sup>

*María de los Ángeles León Chávez.*  
**RED GTD**

La Estrategia de Desarrollo Territorial es el resultado de los esfuerzos que la federación, a través de la Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural (DGPROR), de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDR) de la SAGARPA en coordinación con INCA Rural A.C. ha venido realizando por espacio de 9 años.

El esfuerzo inició en 2001 como Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural, que en breve (2002) cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal; a partir de julio de 2008 se la identifica como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial y a partir de septiembre de 2010 es identificada como Estrategia de Desarrollo Territorial.

Desde su concepción en 2001 y a través de su proceso evolutivo, esta estrategia definió un marco de actuación que considera: 1) Finalidad, 2) Objetivos, 3) Método de trabajo, 4) instrumentos para la actuación y 5) Principios. Las características de cada etapa son resultado de la actualización de estos seis componentes derivada del aprendizaje institucional de la SAGARPA y el INCA Rural realimentado con las experiencias de los actores estatales, distritales y municipales.

Las particularidades de cada componente del marco de actuación para cada momento de la estrategia pueden apreciarse en el Cuadro 1; no obstante, es propicio un análisis de la evolución de cada componente.

### **De la Finalidad**

Es el punto de llegada en el que confluyen con resultados tangibles para la población rural los esfuerzos de los actores públicos, privados y sociales involucrados en la estrategia.

A ese punto de confluencia lo han caracterizado como propósitos: 1) Empleo y arraigo de la población al territorio rural mediante el incremento de la capacidad para generar riqueza (2001-2003). Lograr este escenario implica 2) concentrar el esfuerzo y los apoyos en la identificación de proyectos como medios para detonar procesos de desarrollo rural sustentable con efectos multiplicadores para el territorio rural (octubre 2003-junio 2008) para anclar el desarrollo rural

---

<sup>2</sup> Tomado de León (2011; pp 7-17). Informe Final del Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural. "La detección de necesidades de capacitación para el diseño y gestión de proyectos territoriales"

sustentable en los territorios rurales del país (julio 2008 a agosto de 2010) a través de la priorización de modelos económicos dominantes y con potencial para aprovechar las ventajas territoriales y ser medio para superar las condiciones de pobreza de los productores rurales de baja escala económica.

Este encadenamiento de la finalidad explícita para cada etapa de la estrategia, indica, no la desaparición de los puntos de llegada, sino la amalgama de esos propósitos en la contundencia de la expresión “anclar el desarrollo rural en los territorios rurales del país”. Anclar hace referencia a sujetar con firmeza en los actores públicos, privados y sociales que habitan los territorios rurales los procesos que demanda el desarrollo rural sustentable para que pase a formar parte de su vida individual y colectiva porque mejora de forma iterativa su calidad de vida.

Para que el proceso de desarrollo rural sustentable sea una forma de vida es preciso “*el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio...asegurando para estos la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales*” (Art. 3 LDRS)

Es con base en esta concepción del desarrollo rural sustentable, que la EDT desde su antecedente en 2001, ha sido percibida como un PROCESO para el desarrollo de los territorios rurales del país, tendiente a crear las condiciones para ampliar las oportunidades de PARTICIPACIÓN ACTIVA de los sectores público, privado y sociedad civil a fin de lograr relaciones sólidas entre ellos, que deriven en acuerdos para hacer un eficiente y armónico manejo de los recursos naturales, tecnológicos y humanos.

En consecuencia, la estrategia contempla como imprescindible la participación e interacción pública, privada y social que permita modificar sus mecanismos relacionales y avanzar hacia un estado de mayor CAPACIDAD AUTÓNOMA para el crecimiento y desarrollo que se vea reflejada en mejores niveles de bienestar de la población de un determinado territorio.

Por lo tanto, la finalidad de anclar el desarrollo rural sustentable, ahora, vía el mejoramiento de la competitividad productiva y comercial de los encadenamientos productivos con una inclusión eficiente y pertinente del nodo primario, es un reto para mejorar los niveles de bienestar de la población en los territorios rurales del país para que la gente logre las condiciones de desarrollo a las que aspira.

## **De los objetivos**

Para cada etapa de la estrategia se indicaron objetivo y objetivos específicos que describen el para qué de los esfuerzos que los actores públicos, privados y sociales vinculados a la estrategia deben realizar para alcanzar la finalidad. Los objetivos también conllevan la necesidad de sumar resultados tangibles que mejoren la calidad de vida de los actores locales.

La evolución de los objetivos parte de identificar como una necesidad: impulsar el desarrollo de los territorios rurales municipales para generar proyectos sostenibles como medio para inducir la inversión productiva, tecnológica y financiera, pero con la participación de los actores locales y

regionales públicos, privados y sociales (2001-2003). Lograr esto demanda constituir instancias de participación social y coordinación institucional para planear el desarrollo de los territorios rurales (octubre 2003-agosto 2009).

Las instancias de participación son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable Distritales y Municipales, y una vez constituidos es necesario avanzar hacia la gestión local del desarrollo rural sustentable mediante un ejercicio conjunto –trabajo colaborativo- entre la federación, las entidades federativas, los distritos –como ámbito regional- y los municipios para elevar la integralidad y eficacia de la intervenciones que hagan los actores en pro del desarrollo de los territorios rurales del país (julio 2008 a 2010).

La evolución de los objetivos responde al marco de la LDRS, a la transformación del entorno institucional y a la respuesta y resultados logrados desde lo local; y al igual que ocurrió con la finalidad, resultó en la concreción del objetivo de la EDRT que estableció la necesidad de gestionar el desarrollo rural sustentable desde lo local para que el proceso sea endógeno y por lo tanto apropiado por sus actores, dispuestos a aportar lo que les corresponda en la tarea de impulsar ejercicios de planeación de abajo hacia arriba que fortalezcan la descentralización y la autonomía territorial. Sin embargo, a partir de septiembre de 2010, el objetivo de la EDT incorpora como elemento central la descripción y priorización de modelos económicos dominantes en ámbito distrital para la identificación de proyectos estratégicos territoriales a los que estén vinculados los productores primarios de baja escala económica pero con potencial; y en estos alcances se desdibuja el propósito de mantener una actuación protagónica de los actores de los consejos.

### **Del método de trabajo**

Expresa el cómo lograr los objetivos y resulta en la definición de acciones puntuales para poner en marcha la estrategia. Una característica sustantiva del método es el enfoque participativo que a partir de 2002 ha sido una constante en su aplicación.

Otra característica del método es el abordaje integral del desarrollo rural a partir del análisis de la condición que tengan en los territorios los cuatro campos de ordenamiento de la política de desarrollo rural sustentable, los capitales: humano, social, físico-ambiental y económico que integran el capital territorial.

La integración de planes de desarrollo rural municipales y distritales que concretaran una visión de futuro estratégica y de largo plazo para el desarrollo era un elemento que caracterizaba al método. La generación de estos planes supuso la ocurrencia de un proceso participativo para que los actores locales definieran sus prioridades de desarrollo, las concretaran en proyectos de inversión y en acciones de capacitación y decidieran su puesta en marcha con la distribución de los recursos que logran hacer concurrir en el territorio a través de los apoyos públicos, privados y de la sociedad civil.

Las tres características del método para el desarrollo rural territorial: participativo, integral y visión estratégica de largo plazo, estuvieron presentes en menor o mayor grado en las diferentes

etapas de evolución de la EDT hasta la EDRT. En 2001 el método significaba la consulta de información para proponer acciones pertinentes al potencial humano, social, físico-ambiental y económico del municipio.

En la segunda etapa de 2002 a 2003, el método se orientó a generar diagnósticos y planes de desarrollo rural como procesos participativos. Significando que los planes deberían contener la propuesta de proyectos integrales y modulares de impacto para los ámbitos comunitario, municipal y regional. Y que las organizaciones de base para la instrumentación de estos proyectos deberían surgir en torno a la definición de objetivos comunes para el desarrollo del territorio.

En la tercera etapa de octubre de 2003 a junio de 2008, con un avance significativo en la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural sustentable, el método se orienta a consolidar los procesos iniciados en la etapa previa. Se hizo énfasis en la necesaria participación de los actores locales en el proceso de planeación y en la necesidad de establecer procesos educativos y de capacitación que impulsaran el desarrollo del capital humano en el ámbito rural, por ello, hacia el final de esta etapa (2006-2007) la estrategia articuló sus acciones a las del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral–SINACATRI.

A partir de julio de 2008, el método se vincula al modelo de la EDRT para actuar con enfoque en cuatro procesos: **Participación, Planeación, Gestión Concurrente e Institucionalización**. Con este enfoque se buscó fortalecer las capacidades de los actores locales para que incidieran con mayor eficacia en la creación de condiciones para el desarrollo rural territorial. El método en esta etapa se centró en el fortalecimiento de los consejos como actores sociales, la elaboración o actualización de diagnósticos y planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la gestión concurrente de los planes municipales y distritales y el fortalecimiento de las comisiones y direcciones de desarrollo rural o equivalentes.

A partir de septiembre de 2010, el método privilegia el análisis espacial del territorio desde una visión ya no municipal, sino regional –en la dimensión de cada DDR– donde existan consejos distritales de desarrollo rural sustentable formalmente instalados. Esta abordaje de análisis territorial para la caracterización de cadenas o modelos económicos dominantes demanda la inserción de nuevas herramientas metodológicas que permitan analizar a profundidad la dinámica físico-ambiental, económica, social y humana de los modelos productivos. Con la propuesta metodológica de la EDT se llega a un punto de quiebre respecto a cómo se vino abordando la estrategia desde 2001.

En esencia, el método mantiene sus características de participación, integralidad y visión estratégica de largo plazo; y ha reorientado sus acciones hacia aquellas que a través del tiempo han evidenciado la necesidad de fortalecimiento o consolidación.

### **Los instrumentos**

Son los medios con los que cuenta la estrategia para ponerse en marcha. Aquí están agrupados instrumentos de diversa índole: 1) De apoyo institucional, 2) de planeación del territorio, 3) de apoyo a la descentralización, 4) de apoyo didáctico.

### De apoyo institucional

Los instrumentos de apoyo institucional corresponden a los programas o subprogramas de la SAGARPA que estuvieron vigentes en cada etapa de evolución de la EDRT. Cobran un peso específico a partir de 2002, cuando aparece el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural –PROFEMOR– porque con su subsidio fue factible promover la instalación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural e iniciar los procesos de planeación participativa.

Los apoyos del PROFEMOR estuvieron acompañados por los del Programa para el Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural –PRODESCA– para la contratación de servicios técnicos; y por el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural –PAPIR– para canalizar recursos a los proyectos de desarrollo rural.

Para la tercera etapa, estos programas se convirtieron en subprogramas pero mantuvieron la orientación de sus apoyos. A partir de 2008, desaparece el esquema de los subprogramas referidos y en su lugar surgen el Programa de Soporte y el de Adquisición de Activos como los principales instrumentos para el emplazamiento de la EDRT. Hoy la EDT debe ajustarse a los lineamientos de la reglas de operación 2011 de la SAGARPA.

### De planeación del territorio

Los instrumentos de planeación del territorio corresponden a los diagnósticos y planes de desarrollo rural sustentable distritales y municipales. En general, durante la primera, segunda y tercera etapa de la estrategia, estos planes fueron visualizados como un producto tangible vinculado al servicio que los Coordinadores municipales y distritales proporcionaban a los respectivos consejos. Esta percepción limitó significativamente la detonación de procesos participativos con un impacto negativo en el sentido de apropiación de los actores locales con respecto a la estrategia de desarrollo para los territorios rurales.

Con el emplazamiento de la EDRT, se buscó revertir esa visión al orientarla hacia la identificación de los citados diagnósticos y planes como instrumentos, herramientas o medios útiles para apoyar la toma de decisiones y para negociar las propuestas de desarrollo.

Para la EDT diagnóstico y plan municipal ya son herramientas indispensables para planear el desarrollo municipal y territorial; esta propuesta hace énfasis en un diagnóstico territorial para la definición de iniciativas-oportunidades que mejoren la competitividad de los modelos económicos prioritarios.

### De apoyo a la descentralización

El instrumento de apoyo a la descentralización lo representa la operación municipalizada de los recursos de los programas estratégicos de la SAGARPA. Tiene carácter de instrumento porque es el medio para acercar la ejecución y reorientación de políticas para el desarrollo rural

a quienes habitan los territorios rurales del país y por lo tanto enfrentan cotidianamente la problemática.

La municipalización inició en 2004 y desde entonces ha acompañado a la estrategia.

### De apoyo didáctico

Los instrumentos de apoyo didáctico corresponden a medios para facilitar la ejecución de las acciones que define el método de la estrategia. Desde 2002, los facilitadores del proceso de planeación participativa para generar los diagnósticos y planes de desarrollo rural sustentable cuentan con herramientas didácticas para involucrar a los actores locales en el reconocimiento de sus condiciones de realidad, la identificación y definición de prioridades, la gestión y la evaluación de sus propuestas.

La evolución de estos instrumentos considera un compendio instrumental en la segunda etapa; un paquete pedagógico de planeación municipal en 2004 –innovación tecnológica y acercamiento de medios audiovisuales a la población rural–; guías para la facilitación de talleres para la definición de un programa de capacitación municipal en 2006. A partir de 2008, guías didácticas para facilitar los procesos de la EDRT y un sistema de información virtual.

A partir de septiembre de 2010 los asesores municipales cuentan con un documento de las orientaciones metodológicas para el diseño de proyectos estratégicos territoriales.

Lo significativo de estos instrumentos es que ninguno es excluyente de otro, por el contrario la suma de ellos constituye un acervo didáctico para la aplicación de metodología participativa.

### **De los principios**

El carácter universal de estos principios rectores que corresponden al marco de actuación definido para el Desarrollo Rural Sustentable ha permitido su vigencia a través de la evolución de la estrategia. Los principios son:

- **Sustentable.** Como estrategia de aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y de fortalecimiento de los procesos socioeconómicos.
- **Participativo.** Como lineamiento estratégico eficaz para la planeación y ejecución del desarrollo rural con la concertación entre hombres y mujeres del campo, instituciones del Gobierno Federal, Estatal y Municipal para la formulación de Programas.
- **Incluyente.** Que incorpore a todos los sectores, instituciones, niveles de gobierno, organizaciones de productores, comunidades y unidades de producción familiar.
- **Plural.** Se incorpora a todos los habitantes sin importar la tipología de productores, tipo de grupos étnicos, partidos políticos y órdenes religiosas.

- **Integral.** Como articulador de los sistemas de producción en lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural, con base en la coordinación interinstitucional, al orientarse hacia un incremento generalizado de la productividad, con esquemas adecuados de comercialización y un sistema financiero eficiente y oportuno.
- **Equitativo.** Donde la distribución presupuestal debe realizarse de acuerdo a las necesidades y potencialidades de las diferentes regiones del país.
- **Corresponsable.** Que los actores sociales involucrados en el desarrollo regional compartan las responsabilidades que les competen en sus roles y tareas.

**Cuadro No.1 Evolución de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial**

<p><b>ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL RURAL 2001<sup>3</sup></b></p> <p><b>FINALIDAD:</b> Generar empleo, valor, arraigo; inhibir la migración para que el espacio de la gestión municipal sea el lugar donde se generen las oportunidades para un desarrollo rural equilibrado</p> <p><b>OBJETIVO:</b> Impulsar el desarrollo municipal rural con la participación de los distintos sectores induciendo a la inversión productiva, tecnológica y financiera para la generación de proyectos sostenibles en los municipios.</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitar espacios en una microrregión, zona o localidad, para fines de desarrollo rural, de cadenas productivas, de comunidades o grupos de interés.</li> <li>• Elevar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos federales, estatales y municipales</li> </ul>	<p><b>ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO RURAL 2002-2003<sup>4</sup></b></p> <p><b>FINALIDAD:</b> Incrementar la capacidad de generación de riqueza y de calidad de vida con arraigo y permanencia en el medio rural</p> <p><b>OBJETIVO:</b> Impulsar el desarrollo municipal rural con la participación de los distintos sectores induciendo a la inversión productiva, tecnológica y financiera para la generación de proyectos sostenibles en los municipios.</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Delimitar espacios en una microrregión, zona o localidad, para fines de desarrollo rural, de cadenas productivas, de comunidades o grupos de interés.</li> <li>• Elevar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos federales, estatales y municipales</li> </ul>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL (octubre 2003 – junio 2008)<sup>5</sup></b></p> <p><b>FINALIDAD:</b> Evitar dispersión de los apoyos para concentrarse en proyectos que detonen procesos de desarrollo sustentable, con efectos multiplicadores significativos para el territorio rural</p> <p><b>OBJETIVO:</b> Constituir las instancias de participación social y coordinación interinstitucional para la planeación del desarrollo rural a nivel municipal.</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable a través de la institucionalidad municipal con la conjunción de esfuerzos de las dependencias en el ámbito municipal.</li> <li>• Contribuir al desarrollo municipal mediante la profesionalización de los</li> </ul>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (DRT) (A partir de Julio de 2008 a agosto de 2010)<sup>6</sup></b></p> <p><b>FINALIDAD:</b> Anclar el desarrollo rural sustentable en los territorios rurales del país como un proceso endógeno de abajo hacia arriba que refleje condiciones de bienestar para la población rural en articulación con el desarrollo de los territorios urbanos.</p> <p><b>OBJETIVO:</b> Promover la gestión local del desarrollo rural sustentable a través de un ejercicio conjunto entre la federación, los estados y los municipios que eleven la integralidad y eficacia de las intervenciones para el desarrollo de los territorios rurales del país.</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducir la capacidad actuante y de interlocución de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales para consolidarlos como actores centrales del desarrollo en los territorios del país a través de la conjunción de esfuerzos públicos, privados y sociales.</li> <li>• Contribuir al DRT con acciones de capacitación que eleven la calidad profesional de los servicios que otorgan los Asesores de DRS.</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>3</sup> Cedeño, R. 2001. Una estrategia para el Desarrollo Rural Municipal. *Memoria "Primer encuentro de Presidentes Municipales: El Municipio y el Desarrollo Rural"*, SAGARPA-INCA.

<sup>4</sup> Tulais, J.M. 2002. Una estrategia para el Desarrollo Regional Rural Sustentable. Material electrónico del Diplomado en Desarrollo Regional. SAGARPA-INCA Rural A.C.

<sup>5</sup> SAGARPA-INCA Rural A. C. 2003. Estrategia de Desarrollo Rural Municipal. Presentación incorporada del taller de Actualización de Formadores de Desarrollo Regional.

<sup>6</sup> Con base en los materiales generados por la DGPROR de la SAGARPA y el INCA Rural A. C., incorporados a la compilación electrónica del Taller de Formación de Formadores y Asesores Estatales en la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial, 2008.

**Cuadro No.1. Evolución de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial**

<p><b>ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL RURAL 2001<sup>3</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO RURAL 2002-2003<sup>4</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL (octubre 2003 – junio 2008)<sup>5</sup></b></p> <p>Coordinadores de Desarrollo Municipal a través del establecimiento de la Norma Técnica de Competencia Laboral y también mediante las acciones de capacitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar Políticas y Líneas Estratégicas para la creación, fortalecimiento y la coordinación de las instancias de la administración municipal responsables de impulsar el desarrollo rural en los Consejos Municipales y los propios Ayuntamientos.</li> </ul>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (DRT) (A partir de Julio de 2008 a agosto de 2010)<sup>6</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las capacidades institucionales y sociales de actores locales y regionales que contribuyan a la institucionalización del DR.</li> <li>Fortalecer la creación y/o consolidación de las instancias de la administración pública municipal responsables de impulsar el DRS desde lo local como son las comisiones y direcciones de DR o equivalentes.</li> <li>Impulsar la elaboración o actualización de los planes de DRS con visión estratégica de largo plazo como agendas públicas de trabajo que reflejen el consenso para la acción entre pobladores y autoridades estatales, regionales y municipales.</li> <li>Ordenar la gestión del DR en el territorio a través de la movilización de los actores sociales, públicos y privados en torno a proyectos de gran visión definidos localmente que sean articuladores de las acciones y los esfuerzos en los ámbitos distrital y municipal.</li> <li>Identificar experiencias exitosas en la instrumentación de la EDRT que constituyan ejemplos de adaptación de instrumentos y métodos a las condiciones locales.</li> </ul>
<p><b>MÉTODO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Buscar Información de todas las dependencias y utilizarla</li> <li>Analizar Experiencias positivas de municipios u otras.</li> </ul>	<p><b>MÉTODO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Delimitar espacios en una región, zona o municipio para fines de desarrollo rural.</li> <li>Dimensionar el potencial de los recursos físicos, humanos, tecnológicos, productivos, organiza-tivos, de servicios</li> </ul>	<p><b>MÉTODO:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formular los diagnósticos, planes, programas y proyectos integrales para el desarrollo rural sustentable</li> <li>Propiciar el surgimiento o desarrollo de organizaciones en torno a los objetivos</li> </ul>	<p><b>MÉTODO:</b></p> <p>Actuar a través de 4 <b>Procesos</b> orientados a fortalecer las capacidades de los actores locales para que incidan en la creación de condiciones para el desarrollo rural territorial:</p> <p><b>Proceso Participación</b></p>

**Cuadro No.1 Evolución de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial**

<p><b>ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL RURAL 2001<sup>3</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO RURAL 2002-2003<sup>4</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL (octubre 2003 – junio 2008)<sup>5</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (DRT) (A partir de Julio de 2008 a agosto de 2010)<sup>6</sup></b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar los factores críticos en el municipio</li> <li>• Dimensionar el potencial de los recursos físicos, humanos, tecnológicos, productivos, organizativos, servicios y de mercado.</li> <li>• Identificar las localidades con potencial para convertirse en centros detonadores de desarrollo municipal</li> <li>• Proponer acciones bajo lineamientos estratégicos de mejora tecnológica en las actividades productivas; aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; organización de los productores para la producción y comercialización; diversificación de las actividades económicas e integración de las cadenas productivas y; desarrollo de los sistemas de recuperación e inversión productiva que se concreten en la elaboración de planes, programas, proyectos que determinen necesidades de capacitación y mercados</li> </ul>	<p>y de mercado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los factores críticos para el desarrollo rural integral.</li> <li>• Proponer acciones estratégicas para ampliar las oportunidades locales, el aprovechamiento de los recursos disponibles, la generación de empleo, de ingreso; así como lograr la permanencia y arraigo de los habitantes rurales.</li> <li>• Generar procesos de diagnóstico y planeación mediante la participación de los integrantes de las comunidades.</li> <li>• Formular el Plan de Desarrollo Rural Sustentable Estatal, Regional y Municipal.</li> <li>• Formular Proyectos de Impacto comunitario, municipal, regional: integrales y modulares</li> <li>• Propiciar el surgimiento o desarrollo de organizaciones en torno a los objetivos comunes, en los ámbitos regionales y municipales.</li> </ul>	<p>comunes, en los ámbitos comunitarios, intercomunitarios, municipales y regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer los apoyos diferenciados para el surgimiento, desarrollo o consolidación de empresas rurales a lo largo de las cadenas</li> <li>• Fortalecer los apoyos establecidos en programas, convenios y otros mecanismos de fomento entre los diferentes actores públicos, sociales y privados.</li> <li>• Impulsar el mercado regional y establecer las condiciones para el acceso al mercado internacional.</li> <li>• Establecer procesos educativos y de capacitación que impulsen el desarrollo del capital humano en el medio rural</li> <li>• Vinculación con el SINACATRI de 2006 a 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la vida orgánica de los Consejos.</li> <li>• Mejorar la estructura orgánica del Consejo a través de comisiones de trabajo.</li> <li>• Orientar las acciones a resultados tangibles.</li> <li>• Fortalecer y transparentar mecanismos decisionales</li> <li>• Reglamentar funciones de los actores</li> </ul> <p><b>Proceso Planeación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación e instrumentación de una metodología para la planeación participativa municipal y distrital.</li> <li>• Articulación de la planeación municipal con la distrital</li> <li>• Inducir al ayuntamiento a que asuma el control de DR de su territorio municipal</li> <li>• Promoción a la corresponsabilidad entre federación, estados y municipios</li> </ul> <p><b>Proceso Gestión Concurrente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar rutas de acceso a todos los actores</li> <li>• Establecer mecanismo formal de seguim., evaluación y toma de decisiones.</li> <li>• Instrumentar de manera solvente y participativa el presupuesto para la operación municipalizada</li> <li>• Generar condiciones para promover los arreglos institucionales y la coordinación.</li> <li>• Incidir en la articulación distrital-municipal con base en proyectos estratégicos de gran visión y con cobertura regional.</li> <li>• Creación de instrumentos financieros que faciliten la convergencia de fondos públicos y privados</li> </ul> <p><b>Procesos Institucionalización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear alianzas estratégicas entre gobierno estatal y municipal</li> <li>• Consolidar a la comisión o dirección de DR municipal</li> </ul>

**Cuadro No.1. Evolución de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial**

<p><b>ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL RURAL 2001<sup>3</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO RURAL 2002-2003<sup>4</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL MUNICIPAL (octubre 2003 – junio 2008)<sup>5</sup></b></p>	<p><b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (DRT) (A partir de Julio de 2008 a agosto de 2010)<sup>6</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover diseños institucionales desde el municipio que estén orientados al DR</li> <li>• Acercar tecnologías de información, evaluación y promoción al ámbito municipal</li> <li>• Vincular las acciones estratégicas para el DR municipal con el regional</li> </ul>
<p><b>INSTRUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas Básicos de Desarrollo Rural: PESPRO, Zonas Rurales Marginadas, Mujeres en Desarrollo Rural, PATMIR, Etc.</li> </ul>	<p><b>INSTRUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Desarrollo Rural: PROFEMOR, PRODESCA y PAPIR</li> <li>• Planes de Desarrollo Rural Sustentable Distritales y Municipales</li> <li>• Síntesis metodológica y anexo instrumental (2003)</li> </ul>	<p><b>INSTRUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Desarrollo Rural (PDR)- a través de los subprogramas: PROFEMOR, PRODESCA y PAPIR.</li> <li>• Operación Municipalizada de los subprogramas del PDR a partir de 2004</li> <li>• Planes de DRS Distrital y Municipal</li> <li>• Paquete pedagógico audiovisual</li> <li>• Guías de Facilitación para los Coordinadores Municipales en municipios vinculados al SINACATRI (2006-2007)</li> </ul>	<p><b>INSTRUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas Estratégicos de la SAGARPA: En particular el Programa de Soporte (AT y Capacitación) y el de Adquisición de Activos</li> <li>• Planes de DRS Municipales y Distritales</li> <li>• Municipalización de los recursos de Programas Estratégicos de la SAGARPA.</li> <li>• Programa de trabajo de los Asesores estatales, distritales y municipales.</li> <li>• Guías metodológicas para los Asesores Estatales, Distritales y Municipales</li> <li>• SIV de la EDRT para los Asesores estatal, distrital y municipal.</li> </ul>

**EN TODOS LOS CASOS:** Actuación con base en los principios del desarrollo rural: Sustentable, Participativo, Incluyente, Plural, Integral, Equitativo, Corresponsable y Diversificado.

Los cambios a la EDRT realizados entre agosto y septiembre de 2010, dan como resultado la propuesta de la EDT 2010.

## Cuadro 2. La Estrategia de Desarrollo Rural Territorial

<b>ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL<sup>7</sup></b> (A partir de septiembre de 2010)	
<b>FINALIDAD:</b>	Insertar a los productores de baja escala económica con potencial en los nodos de las cadenas productivas que les permitan generar los ingresos que mejoren su calidad de vida.
<b>OBJETIVO:</b> (orientaciones metodológicas para el diseño de proyectos estratégicos territoriales)	Intervenir sobre las cadenas productivas en territorios concretos, que representen la mayor prioridad para el desarrollo local con base en la inclusión de productores de baja escala económica
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b>	<p>Diagnosticar el territorio específico de los distritos de desarrollo rural que oriente la caracterización de los modelos económicos dominantes y prioritarios en atención a las prioridades estatales.</p> <p>Formular proyectos estratégicos territoriales (PET) que integren las oportunidades de mejora de la competitividad de la cadena productiva.</p>
<b>MÉTODO:</b>	Actuar a través de los Equipos Distritales de Cooperación Territorial (participa el asesor distrital y todos los municipales) que son coordinados por un asesor estatal que recibe soporte de un Coordinador regional.
<b>INSTRUMENTOS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Programas de la SAGARPA</li> <li>❖ Planes de Desarrollo Rural Sustentable Municipales y Distritales</li> <li>❖ Municipalización de los recursos de Programas de la SAGARPA.</li> <li>❖ Programa de trabajo de los Asesores distritales y municipales.</li> <li>❖ Documento de orientaciones metodológicas para el diseño de PET</li> <li>❖ SIV de la EDT para los Asesores distrital y municipal.</li> </ul>

<sup>7</sup> Con base en el documento de Orientaciones Metodológicas para el Diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales elaborado por el INCA Rural A.C. Septiembre de 2010.

**INVESTIGADORES DE LA RED 'GTD' – 2010 - 2011**

INVESTIGADOR	ESTADOS	INSTITUCIÓN
José Acosta C.	MORELOS	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM – Morelos)
Carlos Aguirre T.	JALISCO	Universidad de Guadalajara (UDG)
Ernesto Castañeda H.	OAXACA	Instituto Tecnológico del Valle de Oaxaca (ITVO)
Francisco Compeán G.	DURANGO	Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)
Javier Delgadillo M.	EDOMEX	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Salvador Díaz C.	VERACRUZ	Centro Universitario Occidente de la Universidad Autónoma de Chapingo (CRUO – UACH)
José Manuel Fernández B.	COAHUILA, ZACATECAS	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)
Luis Fernández Godard	GUANAJUATO	Consultor
Abel Fragoso C.	PUEBLA	Coordinador Nacional Unidad Técnica Especializada (UTE EDT)
Cristina García Á.	CHIAPAS	Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)
Francisco Herrera T.	EDOMEX	Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales (ICAR) - Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)
Ma. de los Ángeles León C.	VERACRUZ	Consultora Internacional
Walter López B.	CHIAPAS	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) - Chiapas
Carlos Menéndez G.	HIDALGO	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados (CEDRSSA)
Jesús Oaxaca T.	NUEVO LEÓN	Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)
Alfonso Pérez S.	TLAXCALA	Colegio de Tlaxcala (COLTLAX)
Manuel Ramírez C.	MICHOACÁN	Centro de Investigación para el Desarrollo Global, A.C. - Michoacán
Alba Rosa Rivera R.	YUCATÁN	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)
Héctor Robles B.	GUANAJUATO	Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (UAM)
José Luis Torres V.	MORELOS	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM – Morelos)
Maricela de la Vega M.	GUERRERO	Universidad Autónoma de Chapingo



## CAPÍTULO III

### CASOS DEL SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL 2010 - 2011





## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

### **CASOS DEL SEGUIMIENTO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL REGIÓN NORTE: NUEVO LEÓN, COAHUILA Y ZACATECAS**

*Por*

**Jesús Oaxaca Torres**

*Centro de Desarrollo de Agronegocios*

*Universidad de Nuevo León*

**José Manuel Fernández Brondo**

*Unidad Técnica Especializada IICA*

**2011**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
  2. CONTEXTO GENERAL: Caracterización del Territorio y sus Actores
  3. CARACTERIZACIÓN DE LA EDT
  4. GESTIÓN DE PROYECTOS TERRITORIALES
  5. PROBLEMÁTICA DETECTADA, ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN Y LÍNEAS DE ACCIÓN
  6. REFLEXIÓN FINAL
  7. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

## 1. Introducción

La Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (RED GDT) fue creada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y por la SAGARPA, a través del INCA Rural, para darle seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial, en los niveles municipal, distrital y estatal, mediante la participación de investigadores de diversas instituciones del país.

En este segundo año de actividades de la RED GDT, el seguimiento está enfocado en el nivel Distrital, en el que se ha instituido la operación de una instancia técnica, el Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT), responsable de la elaboración de proyectos estratégicos territoriales que, aprovechando el potencial del territorio, impulsen el desarrollo de cadenas productivas con potencial, fortalezcan y generen nuevas capacidades en los actores involucrados, y propicien la aplicación integrada de los recursos públicos y la cooperación entre actores institucionales, privados y sociales.

Este seguimiento, que inició en septiembre de 2010, se hizo con base en los siguientes aspectos:

- Presencia territorial de instituciones y programas públicos.
- Membrecía, representatividad y operatividad de los Consejos Distritales.
- Planeación distrital y su congruencia con la planeación estatal y municipal.
- Niveles de integración y operación de los EDCT.
- Áreas de mejora en el desempeño de los EDCT, los asesores, y los demás actores involucrados en la ejecución de la Estrategia.
- Desarrollo y fortalecimiento de las competencias de los asesores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

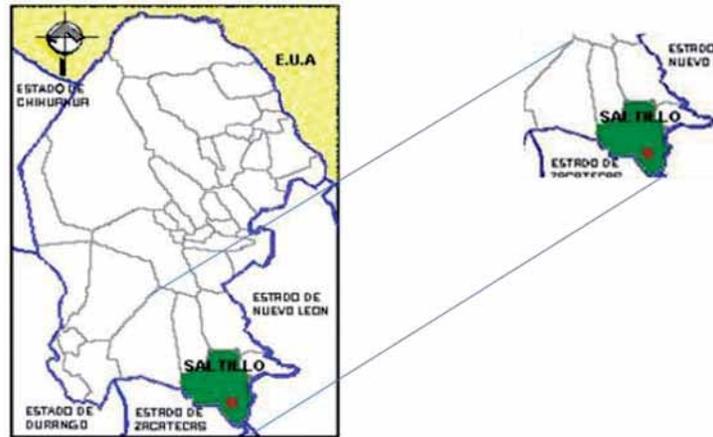
A continuación se informa sobre los avances logrados en los Distritos de Desarrollo Rural de Saltillo, Coahuila, Concepción del Oro, Zacatecas, y Montemorelos y Galeana, del Estado de Nuevo León.

## 2. Contexto General - Caracterización del Territorio y sus Actores

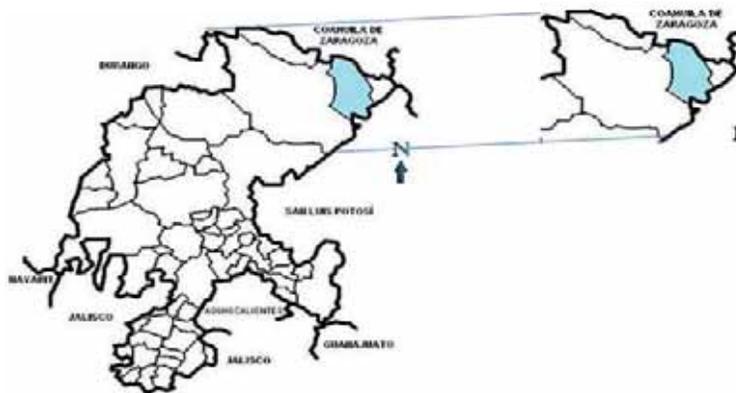
### 2.1 Mapas de localización

El DDR Saltillo se ubica en el suroeste del estado (Figura 1) y está integrado por los municipios de Arteaga, General Cepeda, Parras de la Fuente, Ramos Arizpe y Saltillo, con una superficie total de 27,237 km<sup>2</sup>.

El DDR Concepción del Oro está localizado al noroeste del estado (Figura 2) y forman parte de él los municipios de Concepción del Oro, El Salvador, Mazapil y Melchor Ocampo, que en total ocupan una superficie de 17,355 km<sup>2</sup>.



Fuente: Adaptación de la figura contenida en el documento de diagnóstico del municipio de Saltillo, 2009.



Fuente: Adaptación de la figura contenida en el documento de diagnóstico del municipio de Concepción del Oro, Zac., 2009.

Los DDR de Nuevo León, se localizan en la parte centro y sur del Estado, y comprenden 15 municipios. Ambos distritos representan el 43.1% de la superficie total del estado. El Distrito de Montemorelos tiene una extensión de 10,015 km<sup>2</sup> equivalente al 15.6% de la superficie total del estado. Este Distrito cuenta con 9 municipios. El DDR de Galeana cuenta con 6 municipios y su extensión territorial asciende a 17,650 km<sup>2</sup>, equivalente al 27.5% de la superficie total del estado (Figura 3).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> INEGI, México en cifras.  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/MexicoCifras.aspx?e=o&m=o&sec=M>

DDR Montemorelos	DDR Galeana
 	 
<p style="text-align: center;"><b>MUNICIPIOS</b></p> <p>Montemorelos , Rayones, Allende, Linares, Hualahuises, General Terán, Cadereyta, Juárez y Santiago</p>	<p style="text-align: center;"><b>MUNICIPIOS</b></p> <p>Galeana, Iturbide, Aramberri, Dr. Arroyo, Gral. Zaragoza, Mier y Noriega</p>

## 2.2 Caracterización del territorio

### Capital Físico – Ambiental

#### ❖ DDR Saltillo

Todas las localidades en las que se realizan actividades productivas agropecuarias, están comunicadas por carreteras y caminos rurales, lo que permite la movilización eficaz de los productos. Algunos caminos rurales (39% de los aproximadamente 3,000 km), sin embargo, se hallan en condiciones inadecuadas por insuficiente mantenimiento.

El distrito ocupa el 18% de la superficie estatal y está cubierto, en su mayor parte, por matorral xerófilo seguido por vegetación secundaria, y bosque. Las actividades agrícolas ocupan 2,538 km<sup>2</sup>.

La erosión de suelos, el sobrepastoreo, el agotamiento de acuíferos, y la insuficiencia de obras para la captación de agua, son grandes limitantes para la producción agropecuaria. La explotación de especies no maderables, es una actividad importante y, en el caso del orégano, con gran potencial.

#### ❖ DDR Concepción del Oro

Existen carreteras pavimentadas entre los municipios; Concepción del Oro – Melchor Ocampo, Anáhuac – Tanque Nuevo, Camacho – Nieves y Pabellón – Mazapil, y caminos de terracería en buen estado, entre las localidades del distrito.

El distrito ocupa el 23% de la superficie del Estado y la mayor parte de su territorio está cubierta por matorral xerófilo, seguido por vegetación secundaria, bosque y pastizal. Las actividades agrícolas ocupan 310 km<sup>2</sup>.

La pobreza de los suelos y la precipitación escasa permiten el cultivo de maíz y frijol, principalmente, y la vegetación semidesértica es aprovechada para la explotación extensiva de ganado bovino y caprino, así como de especies forestales no maderables.

#### ❖ **DDR Montemorelos**

Las vías de comunicación en el distrito de Montemorelos se puede considerar que se encuentran en buen estado y dan suficiente conectividad para el tráfico de personas y mercancías de la región, la intercomunicación entre los municipios es buena al ser de carreteras pavimentadas. Un tercio de la superficie del DDR se ubica en la parte occidental y pertenece a la Provincia fisiográfica de la Sierra Madre Oriental, Subprovincia de la Gran Sierra Plegada. Parte de los municipios de Linares, Montemorelos y todo el municipio de Rayones, tienen relieve montañoso con altitudes de más de 2000 msnm, el clima es templado con temperaturas de montaña no mayores de 25 grados centígrados en gran parte del año. Suelos de tipo Litosol de baja profundidad. Por otro lado, otras dos terceras partes, ubicadas en la parte oriental, están constituidas por lomeríos suaves con bajadas y llanuras de extensión considerable, con altitudes menores a los 700 msnm, que pertenecen a la Provincia fisiográfica de la Llanura Costera del Golfo Norte, Subprovincia Llanuras y Lomeríos. En estas existe un clima subtropical, y las partes más cercanas a la montaña son de tipo mediterráneo, con inviernos templados y veranos secos y calurosos. Sus suelos son preferentemente Vertisoles con media y alta fertilidad, de textura arcillosa, Rendzina suelo oscuro, rico en humus, generalmente poco profundo, y Castañozem, con profundidad media.

#### ❖ **DDR Galeana**

Los caminos rurales son de tres tipos: pavimentados, revestidos y de terracería, además de otras rutas existentes como brechas y veredas, estas últimas representan un problema y dificultades de tránsito cuando se presentan las épocas de lluvia<sup>9</sup>. En el DDR una cuarta parte de su territorio que se ubica en la misma franja de la Subprovincia de la Gran Sierra Plegada, en la zona norte del distrito y ocupa una parte de los municipios de Galeana, Iturbide, Aramberri y Zaragoza, con las altitudes, clima y condiciones de suelo ya descritas, mientras que por otro lado se identifican tres cuartas partes de superficie de llanuras y lomeríos, en la zona más occidental que forma parte de la Provincia de la Sierra Madre Oriental, Subprovincia Sierras y Llanuras occidentales. En las porciones medias y altas de las serranías predomina el clima templado subhúmedo con lluvias en verano, con vientos dominantes del norte. En esta Subprovincia, que ocupa casi toda la zona del sur del estado, predominan suelos con una capa superficial de color claro, que en muchas ocasiones presentan a profundidad manchas, polvo o aglomeraciones de cal, los cuales son denominados Xerosoles Cálcicos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Gobierno del Estado de Nuevo León (2009). Plan de desarrollo urbano para la región sur del Estado de Nuevo León. Anteproyecto para consulta pública.

<sup>10</sup> Idem.

### **Capital Económico**

#### **❖ DDR Saltillo**

En el distrito se realizan actividades productivas agropecuarias económicamente importantes, entre las que destacan la producción de manzana, papa, nuez y alfalfa, y cabrito, leche de bovino y caprino, huevo para plato, y carne en canal de porcino y ovino. En el sector social la producción de cabrito es la más importante, seguida por explotación de lechuguilla, candelilla, palma, y recolección de orégano silvestre.

La mayor parte de la población económicamente activa del distrito labora en la industria (Saltillo, y Ramos Arizpe) y, en los municipios de Arteaga y General Cepeda, predominantemente rurales, en el campo (jornaleros).

#### **❖ DDR Concepción del Oro**

Con excepción de la actividad minera, que ocupa mano de obra del Distrito, la mayoría de los habitantes se dedica a actividades agropecuarias y forestales.

La producción agrícola se realiza principalmente en Concepción del Oro y Mazapil, principalmente de cultivos forrajeros (alfalfa y avena), y la explotación forestal maderable en Mazapil, con 2,329 m<sup>3</sup> rollo, en 2009. Verde. En todo el distrito se siembra maíz y frijol para autoconsumo y se explotan recursos forestales no maderables, como lechuguilla, candelilla y orégano, destacando en esta actividad los municipios de Melchor Ocampo y Mazapil.

En la bovinocultura extensiva participan alrededor de 5,500 habitantes de 28 localidades de Mazapil, y en la caprinocultura extensiva, extendida en la mayor parte del territorio, participan alrededor de 24,500 habitantes de 65 localidades, en los municipios de Concepción del Oro, El Salvador y Mazapil.

#### **❖ DDR de Nuevo León**

En principio es claro el contraste entre los dos territorios, mientras que en Montemorelos hay una estructura ocupacional más orientada a las actividades de servicios y secundarias (92%), en el sur predominan las actividades primarias (54%), y entre ellas definitivamente las agropecuarias<sup>11</sup>. En general, Montemorelos muestra una estructura ocupacional más cercana a la que muestra el Estado en su conjunto. Las actividades agropecuarias predominantes en Montemorelos son la citricultura, las hortalizas y la producción de becerros, mientras que para Galeana predominan la caprinocultura y bovinocultura extensivas ambas.

También es evidente la diferencia en productividad, en el territorio de Montemorelos hay un 15.5% menos personas dedicada a las actividades primarias, a pesar de ello el valor generado es mayor, lo cual también es explicado por la orientación de las actividades, ya que en la zona centro del estado está la citricultura y hay una vocación mayormente ganadera que en el sur, y para el

---

<sup>11</sup> Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2010

caso de las actividades agrícolas, salvo por el cultivo de la papa<sup>12</sup>, en esta zona los niveles de productividad no son relevantes<sup>13</sup>.

### **Capital Social**

#### **❖ DDR Saltillo**

La población total del distrito es de 880,211 habitantes (censo 2010), lo que representa el 32% de la población estatal, y en el municipio de Saltillo se concentra el 82% de la población distrital, lo que indica el carácter predominantemente urbano de la misma.

El 85% de la superficie urbana del distrito, corresponde al municipio de Saltillo y los municipios en los que se registra superficie desforestada son Parras (54.45 km<sup>2</sup>) y Ramos Arizpe (25.24 km<sup>2</sup>).

Por encontrarse en este distrito la capital del Estado y las oficinas gubernamentales, además de una intensa actividad agropecuaria, existen organizaciones gremiales y del sector social consolidadas, que tienen una participación importante en organismos que operan programas públicos como los comités de sanidad vegetal y salud animal, y la fundación PRODUCE.

#### **❖ DDR Concepción del Oro**

En el distrito habitan 35,988 personas (censo 2010), que representan el 2.41% de la población total del Estado, y en Mazapil se encuentra el 50% de los habitantes del distrito, seguido por Concepción del Oro con el 35%.

Los casi 5 km<sup>2</sup> de áreas urbanas del distrito corresponden principalmente a Concepción del Oro y El Salvador, con el 80% de dicha superficie. La población rural se encuentra en alrededor de 105 localidades, que ocupan la mayor parte del territorio distrital.

Algunos productores se encuentran organizados en sociedades cooperativas y de producción rural, básicamente en la producción hortícola y en las unidades de riego, aunque el nivel de organización en las diversas actividades productivas, correspondientes al sector social, es bajo.

#### **❖ DDR de Nuevo León**

Considerando el conjunto de las actividades agropecuarias y con base en el censo de 2007<sup>14</sup> se identifica que en Nuevo León la organización de productores para diferentes propósitos sólo incluye a un porcentaje muy reducido de ellos. Según este censo, solamente un 2% de las unidades de producción realizaron alguna acción de índole organizativa, ya sea para la compra de insumos, la obtención de asistencia técnica, la búsqueda de diversos apoyos y beneficios, etc.

En el caso de Morelos el censo da cuenta de un 1.3% unidades de producción que se organizaron para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, por su parte Galeana muestra que sólo el 0.8% de sus unidades de producción realizó este tipo de acciones.

<sup>12</sup> Producto que aporta más del 20% del valor de la producción agrícola del estado.

<sup>13</sup> Fuente: OIEDRUS Nuevo León. Información del año 2009. <http://www.agronuevoleon.gob.mx/oidrus/index.php>

<sup>14</sup> INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009.

Por su parte, la construcción de capital institucional es relativamente parecida, en ambos distritos; se cuenta con Consejos de Desarrollo Rural, tanto en los municipios, como a nivel distrital, y no se observa la existencia de otro tipo de estructuras de índole similar operando. Ni siquiera se identifican Consejos de Desarrollo Social, que aunque en algunos casos como en el municipio de Gral. Zaragoza de la zona sur existieron, pero no funcionaron.

### **Capital Humano**

#### **❖ DDR Saltillo**

Las tendencias generales de desarrollo de un municipio son descritas por el índice de desarrollo municipal, integrado por cuatro componentes; ambiental, económico, social e institucional. Para el Distrito Saltillo, el índice de desarrollo municipal promedio, de los cinco municipios fue, en 2007 de 0.620, registrándose los mayores valores en los componentes social y ambiental (0.828 y 0.824, respectivamente) y los menores en los componentes económico e institucional (0.275 y 0.555, respectivamente). Esto se explica por los bajos niveles de empleo registrados en los municipios de Arteaga, General Cepeda y Parras, comparados con Saltillo y Ramos Arizpe. Con relación al índice de desarrollo humano, conformado por índices de salud, ingreso y educación, los valores bajos se registraron en los municipios de General Cepeda y Arteaga (0.697 y 0.735, respectivamente), siendo 0.762 el valor promedio del distrito.

#### **❖ DDR Concepción del Oro**

Comparado con el DDR Saltillo, los índices promedio de desarrollo municipal y desarrollo humano, del distrito Concepción del Oro, son inferiores (0.507 y 0.739, respectivamente), así como los índices de los componentes ambiental, económico, social e institucional. Esto se traduce en una menor competitividad territorial. El municipio con menor desarrollo municipal es Mazapil y con menor desarrollo humano, Melchor Ocampo.

Los altos índices de marginación en la mayoría de las localidades del Distrito, explican la presencia del PESA, desde 2006, en este territorio.

#### **❖ DDR Nuevo León**

Aspecto relevante, y que sirve de contraste entre los territorios que se analizan, es que la proporción de la población rural es tres veces mayor en Galeana que en Montemorelos, en Galeana el 84% de la población es rural mientras que en Montemorelos esta proporción llega a 25%.

Por su parte, revisando los índices de marginación y de desarrollo humano que presentan los dos distritos, es claro que el DDR de Montemorelos presenta mejores indicadores de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de marginalidad, el sur del estado tiene un 75% de sus localidades en muy alta y alta marginación, más del doble que en Montemorelos.

Con relación al desarrollo humano los municipios del sur muestran indicadores que los ubican entre los últimos lugares del estado, y a nivel nacional, cuatro de los seis municipios se ubican en lugares por debajo de la mediana del país, así por ejemplo, de los 570 municipios de Oaxaca, 44

están por encima de ellos, y en el caso de Mier y Noriega hay 262 municipios con mejor desempeño en este indicador.

### 3. Caracterización de la EDT

En 2010 se modificó la estrategia de ejecución de la EDT<sup>15</sup>, en su enfoque, metodología y estructura operativa.

La Estrategia se enfocó en el incremento de la competitividad territorial, el Distrito de Desarrollo Rural, mediante la elaboración y gestión de proyectos estratégicos que integren e impulsen cadenas productivas relacionadas con productores de menor escala, con potencial productivo, y del sector agropecuario y pesquero.

La metodología se conformó de cinco etapas: 1) El diagnóstico del territorio, que culmina con la identificación de modelos económicos o cadenas productivas de importancia territorial; 2) La caracterización de las cadenas productivas identificadas como prioritarias; 3) La identificación de oportunidades para mejorar la competitividad de las cadenas productivas caracterizadas, que resulta en una estrategia de intervención territorial; 4) La formulación del Proyecto Estratégico Territorial (PET), y; 5) La gestión del PET.

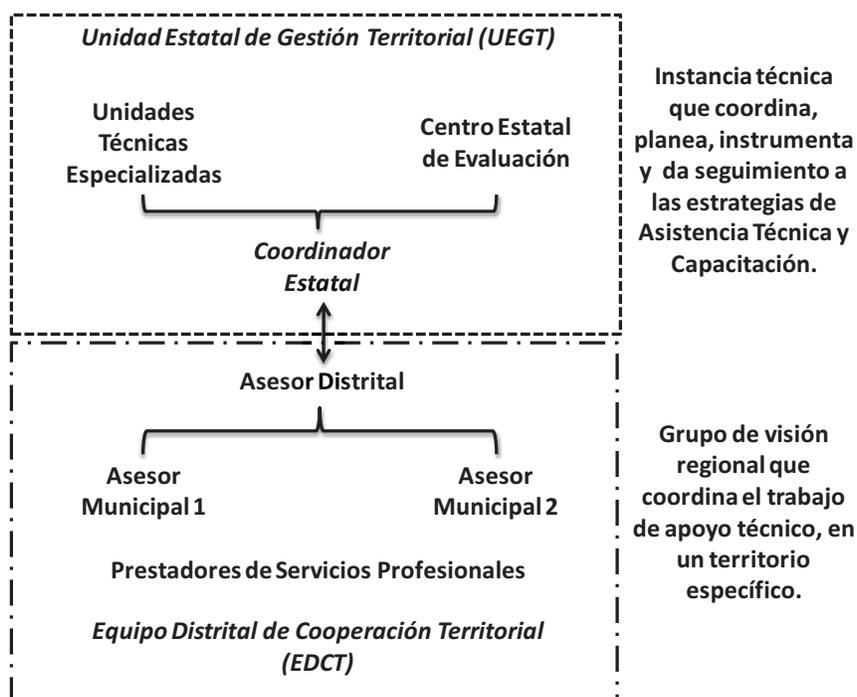
Para la ejecución de la Estrategia se diseñó una estructura operativa, conformada por una Unidad Estatal de Gestión Territorial (UEGT), un Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT), y un Coordinador Estatal (ver Figura 4).

Como se muestra en la Figura 4, el Coordinador Estatal, nombrado por el INCA Rural, impulsor de la Estrategia, es el elemento clave para generar sinergia entre las estrategias de Asistencia Técnica y Capacitación, los procesos de evaluación, y los procesos realizados por el EDCT. Además, el Coordinador Estatal orienta, acompaña, y da seguimiento al EDCT, para una ejecución metodológica eficiente y eficaz.

Es importante resaltar la inclusión de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) en el EDCT, pues con su experiencia profesional y conocimiento del territorio y de los actores, contribuyen a mejorar procesos y productos de las etapas metodológicas descritas, y crean condiciones propicias para su intervención, en el diseño y ejecución de proyectos específicos.

---

<sup>15</sup> Desde su inicio, en 2008, la Estrategia tenía como marco metodológico la ejecución de cuatro procesos generales (Participación, Planeación, Gestión Concurrente e Institucionalización), que los asesores deberían realizar con los consejos municipal, distrital y estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en los lineamientos operativos del Programa de Adquisición de Activos Productivos 2010, y las orientaciones metodológicas para la ejecución de la Estrategia.

La UEGT no se instaló en Zacatecas, ni en Coahuila, aunque en este último estado hubo acercamiento del Coordinador Estatal con el Centro Estatal de Evaluación, para afinar la estrategia de evaluación a los asesores y coordinar los trabajos del EDCT del DDR Saltillo, en virtud del fallecimiento del asesor distrital.

En Nuevo León, la UEGT fue instalada el 13 de septiembre de 2010, pero sólo se integraron los enlaces del INCA, del INIFAP y del CEE, ya que de las otras estrategias no se contó con ningún enlace formal por parte de las UTE correspondientes (COUSSA, PROMAF).

Para el DDR Saltillo, el EDCT quedó integrado por el asesor distrital y cinco asesores municipales, uno por cada municipio del Distrito, y para el DDR Concepción del Oro, el EDCT se conformó por el asesor distrital y tres asesores municipales (Concepción del Oro, El Salvador y Melchor Ocampo), dado que no se contrató asesor para el CMDRS de Mazapil.

El EDCT del DDR Concepción del Oro se integró hasta fines noviembre de 2010, por la contratación tardía de sus integrantes debida al cambio de administración del gobierno estatal, lo que resultó en un atraso importante en la generación de productos.

Los EDCT de Nuevo León, fueron constituidos hasta la primera quincena de octubre, en reuniones de Consejo Distrital convocadas para ese cometido; en ellos se integraron formalmente los jefes de distrito y centros de apoyo, pero también los prestadores de las diferentes estrategias de asistencia técnica por acuerdo del GOAT. Sin embargo, de nuevo se observó que los operadores estatales dieron mucha más importancia a la problemática de operación del Programa de Apoyo a

Activos Productivos (PAAP) y las inconsistencias de los expedientes del 2008 y 2009; esto se desprende del conjunto de actividades que les asignaron a los equipos y que incluyó no sólo la integración de un proyecto territorial, sino la revisión e integración de los faltantes de los expedientes de la operación del Programa de Apoyo a Activos Productivos de los años 2008 y 2009.

### 3.1 Seguimiento a la EDT

Ante la deficiente comprensión de las orientaciones metodológicas, por los miembros del EDCT de los DDR de Saltillo y Concepción del Oro, debido a que sólo se capacitó formalmente a los asesores distritales en eventos regionales (a los asesores de Zacatecas se les capacitó apresuradamente después de su contratación) y al insuficiente acompañamiento de los coordinadores estatales, se realizaron, por parte del investigador de la RED GT<sup>16</sup>, dos sesiones de capacitación complementaria<sup>17</sup> con cada uno de los EDCT. Estas sesiones mejoraron la comprensión de las orientaciones metodológicas y permitieron que estos Equipos establecieran una ruta crítica para entregar oportunamente los productos. Desafortunadamente, el Coordinador Estatal de Zacatecas fue retirado de sus funciones, por lo que el EDCT del DDR Concepción del Oro recibió acompañamiento de la Coordinadora Regional de la Estrategia.

Igualmente, desafortunado y lamentable, fue el deceso del asesor distrital del DDR Saltillo, cuando el EDCT todavía no concluía formalmente con el producto de la primera etapa. En este caso y a petición de la Subdelegación de Planeación de la SAGARPA, se convocó una reunión (en enero de 2011) con el Centro Estatal de Evaluación de Coahuila (CEE), en la que se propuso<sup>18</sup> una estrategia alternativa para orientar y acompañar el trabajo del EDCT; el Coordinador Estatal y el Jefe del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA, se comprometieron a darle acompañamiento al Equipo, hasta concluir la ejecución de la Estrategia.

Por su parte, los equipos de los distritos de Nuevo León, fueron formalizados a principios de octubre, y a partir de ese momento se estableció un proceso de desarrollo de capacidades por parte de la Coordinación Estatal de la EDT. Dichas acciones no se conformaron con eventos formales de capacitación, sino con acciones de aprendizaje sobre el avance en los trabajos de integración de los proyectos estratégicos correspondientes. Formalmente los EDCT tuvieron un horizonte de trabajo para la integración del proyecto estratégico hasta diciembre del 2010, sin embargo no cumplieron fundamentalmente por no estar dedicados a estas tareas, ya que el requerimiento de integración de los expedientes del PAAP 2008, 2009 y 2010 les limitó severamente el tiempo de trabajo a dedicar a los proyectos de las cadenas productivas identificadas. En el mismo sentido, las instancias estatales no dieron muestra de interés por la

---

<sup>16</sup> Dr. José M. Fernández Brondo

<sup>17</sup> Pueden consultarse en la página web de la Red GTD ([www.redgestionterritorial.org.mx](http://www.redgestionterritorial.org.mx)), las presentaciones "Evaluación" y "Procesos del servicio" utilizadas en la capacitación, y los cuadros en excel para el análisis de los avances en la ejecución de los procesos metodológicos y tanto en Saltillo como en C. del Oro".

<sup>18</sup> Igualmente por el Dr. José M. Fernández Brondo

efectiva integración de los proyectos, y más aún, en los meses de enero y febrero incentivaron a los asesores para que, en los diferentes consejos municipales identificaran acciones de inversión a apoyar vía el nuevo programa de inversión en equipos e infraestructura, independientemente del proyecto estratégico que se estuviese integrando en los distritos correspondientes.

Un aspecto que hay que mencionar es que las acciones de desarrollo de capacidades con los asesores municipales y distritales encontró serias dificultades debido al perfil que muestran. Cabe decir que fueron contratados en consonancia con las necesidades de resolver cuestiones de revisión, reintegración (2008 y 2009) e integración de expedientes del PAAP Municipalizado (2010) y, de esa forma, menos de un 20% contaba con competencias mínimas para las tareas de la EDT; si bien la mayoría son profesionistas (hay 2 técnicos), existen evidentes deficiencias en aspectos de planeación estratégica y hasta en el manejo de Tecnologías de Información y Comunicación básicas que son requeridas.

### ***Presencia territorial de instituciones y programas públicos***

En 2007, los municipios del DDR de Saltillo con mayor presencia de programas públicos fueron Arteaga y Saltillo, tal vez debido a sus características ecológicas (presencia de recursos forestales madereros), al nivel de consolidación de sus organizaciones económicas, al número de prestadores de servicios profesionales que habitan en la región, y a la cercanía con las instituciones que operan los diversos programas públicos. Con relación a los programas de la SAGARPA, los apoyos directos al campo y los orientados a la producción ganadera, registraron los mayores porcentajes de cobertura territorial, mientras que PRODESCA y PROFEMOR operaron en el 60% de los municipios (ver Anexo).

Para el DDR 187, fue importante la presencia de los programas de la CONAFOR, en Mazapil, Melchor Ocampo y El Salvador, relacionados con la protección del medio ambiente, y PROMUSAG y FONAES, impulsores de las actividades productivas, en Concepción del Oro (ver Anexo). Los apoyos directos al campo (PROCAMPO Capitaliza y Tradicional) y PROGAN, fueron los únicos programas con un 100% de presencia en el DDR 187 de Concepción del Oro, Zacatecas, en el ejercicio 2007. Por otro lado, hubo inversiones importantes para la conservación y uso de suelo y agua, realizadas en 2009, en tres municipios del distrito, en el que sobresale Mazapil con un 75.06%.

En los DDR de Nuevo León, hubo mayor presencia del programa de Abasto Rural de DICONSA. Si se hace la observación por montos aplicados la situación cambia, ya que en este aspecto los recursos financieros que aplica el FIRA sobrepasan los aplicados por la SAGARPA y SEDESOL. Esto quiere decir que la cobertura de recursos por beneficiario son más altas en las transacciones financieras que en las de subsidio directo.

Los programas de la SAGARPA que se aplican en los dos distritos varían sustancialmente, mientras en Galeana sobresalen los orientados al PROCAMPO, en la zona centro lo hacen los orientados a las sanidades e inocuidad. (Ver Anexo).

### ***Membrecía, representatividad y operatividad de los consejos distritales***

En los distritos de Coahuila y Zacatecas existe un Consejo formalmente constituido; en Saltillo (DDR 004) se formó en septiembre de 2002 y en Concepción del Oro (DDR 187), en junio de 2008, casi siete años después de la publicación oficial de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En el DDR 004, no se incluyen en el Consejo Distrital, representantes de organizaciones económicas ni gremiales, y en el consejo del DDR 187 no participan representantes de los gobiernos estatal y federal, ni de instituciones educativas y de investigación.

Los Consejos Distritales de Desarrollo Rural en Nuevo León fueron integrados entre el 2002 y 2004, para el desarrollo para el caso de Galeana la constitución se hizo el 23 de agosto de 2004, mientras que en Montemorelos se realizó el 7 de noviembre de 2002<sup>19</sup>. La estructura de los consejos es similar en los dos casos, la presidencia la tiene el Jefe de Distrito y no se identifica alguna función en los consejeros. La periodicidad de las reuniones es semestral, aunque la realización de estas ha sido más un formalismo relacionado con necesidades de las instituciones y no de los territorios. Sin embargo, en fechas recientes se han realizado más de 3 sesiones de agosto a diciembre de 2010, sobre todo, por la necesidad de atender la EDT y a partir de una adecuación a su conformación formal, donde se han integrado los titulares de las direcciones municipales como representantes de los consejos municipales, evitando los problemas de agenda de los presidentes municipales que son los representantes de los Consejos Municipales en el Distrital.

En las reuniones de inicio de los consejos, como en el caso de los municipales, se dio la presencia de diferentes instituciones, destacando el Fideicomiso para el Riesgo Compartido (FIRCO), Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), y en el caso del DDR de Galeana el fideicomiso estatal del sur denominado FIDESUR, sin embargo, no es evidente que en estas instancias hayan discutido, y menos definido acciones concretas. La presencia de mujeres es muy limitada. En las cédulas situacionales de los dos Consejos no se identifica que haya participado mujeres en la constitución de los consejos respectivos, actualmente participa una mujer en Montemorelos y no más de dos en el de Galeana.

### ***Normativa del consejo distrital***

En los distritos de Coahuila y Zacatecas se cuenta con un reglamento interno, elaborado por una comisión y validado en sesión de Consejo Distrital, aunque la mayoría de los consejeros desconocen su contenido, al no presentarse eventos que requieran su aplicación. Los consejos se reúnen regularmente (cada dos o tres meses) con una asistencia mayor que el 70% de sus integrantes, y no cuentan con un programa anual de trabajo.

Respecto a Nuevo León se observa que el funcionamiento de los consejos se hace con base en reglas generales, aún y cuando en el caso del consejo de Galeana se identifica un reglamento interno, no hay evidencias de que éste sea usado para el desarrollo de sus actividades. El

---

<sup>19</sup> Cédulas de análisis situacional de los CODIDERS de Montemorelos y Galeana.

conocimiento que se tiene de este instrumento de regulación interna es mínimo, si no es que nulo, sobre todo porque como ya se mencionó no es usado para el desarrollo de las sesiones de trabajo. Respecto al grado de cumplimiento no se puede decir mucho, ya que no forma parte de las dinámicas de trabajo interna de estos consejos.

### ***Plan distrital de desarrollo rural sustentable***

En ambos distritos de Coahuila y Zacatecas, se registraron compatibilidades entre los planes municipales y distritales, con el Plan Estatal, en aspectos referentes al uso de agua, generación de empleo, control del sobrepastoreo, y programas de capacitación relacionados con las principales actividades económicas en el medio rural. El nivel de conocimiento del Plan de Desarrollo Distrital por parte de los consejeros, es aceptable, y lo usan regularmente como instrumento de gestión.

En Nuevo León la compatibilidad de los planes distritales con los planes municipales es evidente ya que en buena parte las actividades con las comisiones se apoyaron en los planteamientos ya revisados en los planes municipales. En ambos casos la estructura es la misma respecto a los documentos municipales, y sobresale que en las partes enunciativas si se cubren ámbitos sociales y ambientales pero en las del análisis FODA sobresalen las orientadas a la producción. Los documentos, sin embargo, muestran un conjunto de debilidades de redacción y en buena medida no están siendo sujetos a una revisión continua para su mejora, es evidente que fueron hecho para cumplir con los requisitos planteados para poder ser sujetos de participar en la operación municipalizada

### ***Oportunidad en el pago de los asesores***

La oportunidad en el pago a los asesores, fue determinada por la oportunidad en la entrega de los productos convenidos con el ejecutor del gasto, en el programa de trabajo.

Al no haber recibido una capacitación adecuada y no contar con el acompañamiento suficiente por parte del coordinador estatal, los asesores y el EDCT del que forman parte, tuvieron atraso considerable en la entrega de productos, lo que realimentó negativamente el desempeño eficaz, generando un círculo vicioso difícil de trascender. Es importante enfatizar que la tramitación del pago, se inicia en el momento que el coordinador estatal valida los productos del Equipo y emite un comunicado al ejecutor del gasto. Esto podría generar otro círculo vicioso anidado en el primero, ya que el coordinador estatal difícilmente validaría un producto de baja calidad, elaborado por un equipo que él sabe no acompañó.

En Nuevo León, los asesores y los coordinadores distritales estuvieron sujetos a contratación mensual, además, en sus contratos, que en todos los casos no los tienen en su poder, indican que participarán en un conjunto diverso de tareas dentro de las cuales las más importantes están las de integrar los expedientes del PAAP, tanto en las revisiones a las operaciones 2008 y 2009 como en la integración completa de los expedientes 2010.

Asimismo tiene concertado con el ejecutor del gasto que sus pagos se harán conforme a la entrega de productos que incluyen los anteriormente dichos y los asociados a la EDT.

Es probable que en algún momento el asesor/coordinador pueda estar sujeto a retrasos en sus pagos debido al incumplimiento en dichas entregas, pero aún en los casos en que las entregas fueron en tiempo y forma, como en el caso del DDR de Montemorelos, el pago sufrió retraso evidente. Así el pago del mes de noviembre no fue realizado hasta el mes de enero, y en el caso de los meses de septiembre y octubre, en algunos casos fueron pagados hasta inicios de diciembre<sup>20</sup>.

### ***Conocimiento de la EDT por parte de los diversos actores***

Ante la consideración de que no es tan relevante el simple conocimiento de la estrategia sino su apropiación, expresada en el nivel de desempeño y sus resultados, se indagó en este sentido. En el caso de Zacatecas y Coahuila los actores clave en la implementación de la estrategia; el EDCT, el coordinador estatal y el CODIDERS, registraron un mínimo nivel de apropiación. Los primeros dos actores estuvieron limitados por una insuficiente comprensión de los procesos metodológicos y de la importancia de impulsar cadenas productivas de cobertura distrital; el último actor, estuvo limitado por el interés de apoyar la adquisición de bienes materiales y aplicar el recurso público, y; todos, limitados por una insuficiente visión territorial del desarrollo rural.

En Nuevo León, lo más evidente fue el nulo nivel de conocimiento que mostraron tanto los operadores del Gobierno del Estado como de la SAGARPA; asimismo, era de esperarse que los EDCT mostraran la misma condición, toda vez que fueron incorporados para funciones de seguimiento del PAAP. Por su parte en los CODIDERS los trabajos principales estuvieron relacionados con la problemática de los expedientes del PAAP de 2008 y 2009, y con la operación municipalizada del 2010.

Estas limitaciones se reflejan en la calidad de los productos del EDCT, en la propuesta de aplicación de las inversiones, contenida en el Proyecto Estratégico Territorial, y en la validación de los productos por parte del CODIDERS.

### ***Impulso al desarrollo de capacidades de asesores distritales y municipales***

Para el caso de Coahuila y Zacatecas, el desarrollo de capacidades en los miembros del EDCT de los distritos bajo estudio, fue una debilidad importante en la operación de la estrategia. Además del casi nulo desarrollo de capacidades para la ejecución eficaz de los procedimientos metodológicos, se desatendieron aspectos relacionados con el fortalecimiento de los equipos. Esto resultó, como se ha demostrado en otro apartado, en productos de baja calidad, entregados tardíamente.

En Nuevo León, el perfil que los asesores presentaron provocó la necesidad de implementar un proceso intenso de desarrollo de capacidades; esto implicó que se efectuaran más de 5 talleres por EDCT, requiriendo más de 10 sesiones de trabajo en diferentes momentos del proceso para cada equipo. Asimismo, en los talleres participativos con los actores de las cadenas productivas, sobre todo en los necesarios para definir iniciativas y oportunidades y el proyecto estratégico, el

---

<sup>20</sup> Entrevista con asesores.

coordinador estatal tuvo que suplir a los coordinadores distritales para asegurar resultados y así poder integrar adecuadamente dichos proyectos.

### ***Aspectos o tendencias del consejo distrital, que deben permanecer o cambiar***

El carácter de órgano colegiado consultivo, para la aplicación estratégica de los recursos en co-ejercicio y la representatividad de las diversas instancias relacionadas con el desarrollo rural, son los aspectos que los entrevistados consideran deben permanecer. En contraste, los actores consultados consideran que debe cambiar el predominio del interés individual, la poca constancia en la asistencia, el poco interés por desarrollar competencias para la planeación, evaluación y seguimiento, y la visión parcial del desarrollo rural.

En Nuevo León, además, se registró cierta tendencia de usar a los Consejos Distritales como mecanismo de validación de procesos que no han sido discutidos en ellos; los operadores estatales, tanto de la SAGARPA como del Gobierno del Estado, han usado esta instancia para que actividades o recursos aplicados en programas como el de COUSSA sean validados buscando solventar elementos normativos y de auditoría. Derivado de que los CODIDERS tuviesen mayor actividad, los entrevistados recomiendan, que su representatividad sea revisada ya que en esta instancia no participan organizaciones y demás agentes de la sociedad rural como lo señala la LDRS, además de que hay que considerar los ajustes que se han dado a esta ley, sobre todo en lo referente a la integración de los "Comités Consultivos Alimentarios" que se señala en el artículo 24 Bis integrado el 9 de diciembre de 2010.

### **3.2. Resultados de la implementación de la EDT**

En este apartado se analizan los resultados de la implementación de la Estrategia, en los distritos bajo estudio.

Ejecución metodológica (calendarización de las actividades)

Como se muestra en el cuadro siguiente, la conformación de los EDCT y capacitación no fue realizada en los mismos meses, destaca el EDCT del Distrito de Concepción del Oro (DDR187), que se conformó y capacitó la última semana de noviembre de 2010, iniciando hasta diciembre la ejecución de la Estrategia.

Por su parte la instalación de la Unidad Estatal de Gestión Territorial se instaló en Nuevo León en septiembre, en octubre en Coahuila y no se instaló en Zacatecas.

Actividad	Agosto			Septiembre			Octubre			Noviembre			De diciembre 2010 a Abril 2011		
	Coah.	Zac.	N. L.	Coah.	Zac.	N. L.	Coah.	Zac.	N. L.	Coah.	Zac.	N. L.	Coah.	Zac.	N. L.
Instalación de la Unidad Estatal de Gestión Territorial															
Conformación de EDCT															
Capacitación a EDCT															
Ejecución de las Etapas Metodológicas															
1. Diagnóstico Territorial															
2. Caracterización de los modelos económicos prioritarios															
3. Definición de Iniciativas-Oportunidades para mejorar la competitividad del modelo económico prioritario															
4. Formulación del "Proyecto Estratégico por Modelo Económico"															
Presentación de los productos finales para validación															

Fuente: Elaboración propia con base en el registro de las actividades realizadas por los operadores de la Estrategia y los EDCT.

### **Calidad de los productos y oportunidad en su entrega**

El EDCT del DDR Saltillo, trabajó el diagnóstico de manera separada, por municipio, y así lo presentó ante el Consejo Distrital, aunque en una reunión de octubre de 2010, convocada por la SAGARPA para revisar avances, se les indicó que el diagnóstico territorial (del Distrito) debía presentarse de manera integrada.

En enero de 2011, en la reunión para evaluar avances, se verificó que todavía no se sistematizaba la información colectada en campo para la caracterización de la cadena productiva seleccionada (Producción de cabrito), y no se habían iniciado los trabajos para la definición de iniciativas y oportunidades (tercera etapa).

Mediante comunicación telefónica con integrantes del EDCT, con el CEE y con el Jefe de Desarrollo Rural de la SAGARPA, se le dio seguimiento a los avances y, a principios de marzo, se asistió a una reunión con los actores relevantes de la cadena, en la que el EDCT presentó su propuesta de inversión (la misma contenida en la versión final del equivalente al PET), sin contar todavía con el primer borrador del Proyecto Estratégico Territorial.

A la ejecución general de la Estrategia se le pondría una calificación mínima aprobatoria, sólo para reconocer el esfuerzo de los asesores distrital y municipales, pues el insuficiente apoyo técnico y acompañamiento de la coordinación estatal de la Estrategia, resultó en productos de baja calidad.

Sólo se cuenta con el documento integrado, titulado "Proyecto Integral de Fortalecimiento a la Producción Caprina", pues los productos de cada etapa metodológica no fueron presentados formalmente por el EDCT, según los actores consultados.

El documento citado evidencia inconsistencia con las orientaciones metodológicas para la ejecución de la Estrategia; el Proyecto Estratégico Territorial, producto de la cuarta etapa, representa la integración de los productos derivados de las tres etapas previas y debe evidenciarse en él, una coherencia lógica entre los diversos productos. Al no poder lograr esta integración y coherencia lógica, tal vez se decidió substituir el PET por el "Proyecto Integral de Fortalecimiento a la Producción Caprina", referido en el párrafo anterior.

La propuesta de inversión, por un total de 50,427,500 pesos, para un período de tres años (que no se indica en el documento) no parece derivarse de una secuencia de procesos metodológicos diseñados para la orientación estratégica de los apoyos públicos, enfocados al incremento de la competitividad de la cadena productiva seleccionada. Más bien parece una propuesta de asignación de recursos para la realización de diversas acciones, en cinco comunidades de cada municipio (cinco) que conforma el DDR, sin la priorización esperada (ver cuadros A1.20 y A1.21, del Anexo 1).

En síntesis, el documento final referido, más que un Proyecto Estratégico Territorial, para impulsar la competitividad de la cadena productiva seleccionada, representa un pobre sustento para aplicar recursos públicos, seguramente no disponibles en el monto requerido; justo lo que se ha venido haciendo.

El EDCT del DDR Concepción del Oro, en contraste con el DDR Saltillo, presentó los productos de la primeras tres etapas y, en substitución del PET (producto de la cuarta etapa) presentó un "Plan de Gestión Concurrente para la Implementación del Proyecto Estratégico", en el que se observa una propuesta de inversión similar, en forma, a la del DDR Saltillo, aunque mayor en monto (87,259,664 pesos, en tres años; ver cuadros inversiones en el Anexo).

Es importante observar que en las propuestas de inversión para elevar el nivel de competitividad de la cadena productiva seleccionada (Producción de Cabrito), en ambos distritos, se pondera la adquisición de bienes materiales (91 y 95% para el DDR Saltillo y el DDR Concepción del Oro, respectivamente) sobre el desarrollo de capacidades y de organizaciones (ver Cuadros del Anexo). Esto significa que por cada peso invertido en bienes tangibles, se propone invertir 10 y 5.4 centavos en bienes intangibles. Finalmente los productos fueron entregados tardíamente, en ambos distritos.

Por su parte en Nuevo León aún y cuando la calidad del trabajo puede ser considerada baja, se logró integrar una propuesta básica de Proyecto Estratégico de la Cadena productiva Bovinos Carne por el EDCT de Montemorelos, y como se puede apreciar en los Cuadros respectivos del Anexo, la proporción de recursos a desarrollo de capacidades es relevante (70%). En el caso del EDCT no se logró la integración completa del Proyecto Estratégico pero sí se pudieron integrar las etapas previas.

### ***Desempeño de los EDCT y las influencias de su entorno***

Para el caso de Coahuila y Zacatecas, el desempeño individual de los asesores miembros del EDCT, fue limitado por capacitación y acompañamiento insuficientes. En el primer encuentro con los equipos, para presentar la Estrategia y el proceso de evaluación, los asesores manifestaron no haber comprendido cabalmente el marco conceptual de la Estrategia, ni las orientaciones metodológicas para su ejecución; en reuniones posteriores, expresaron no contar con el acompañamiento suficiente del coordinador estatal.

Por otra parte, las respuestas a un cuestionario aplicado a los dos equipos,<sup>21</sup> expresan una clara percepción de que no hubo apoyo para integrar y consolidar a los EDCT.

Una efecto restrictivo para el desempeño del EDCT, es el tiempo que los miembros del mismo dedican a apoyar las áreas de desarrollo rural del municipio o distrito, que representa el 34 y 25%, en el DDR Saltillo y Concepción del Oro, respectivamente.

Además de los coordinadores Estatal y Regional, de la Estrategia, contratados por el INCA Rural, que como UTE diseñó las orientaciones metodológicas, también podría considerarse al otrora Centro Estatal de Evaluación (ahora CECS), como parte del entorno del EDCT.

Los tres tipos de actores deben conocer a profundidad las orientaciones metodológicas, para apoyar (acompañar), mediante tutoría, a los EDCT. Obviamente el acompañamiento eficaz requiere, además, compromiso con la Estrategia, tiempo disponible, y competencias para la generación de aprendizajes.

Es importante mencionar que la misma UTE no proveyó la metodología para la ejecución de la quinta etapa (la gestión del PET) y que los coordinadores estatales, además de dedicar poco tiempo para el acompañamiento a los equipos, expresaron, con su desempeño, un bajo nivel de compromiso con la Estrategia; el esfuerzo realizado por los CEE en los últimos tres meses de ejecución de la estrategia, no bastó para generar productos con la calidad esperada.

Por su parte en Nuevo León fue evidente que el proceso de capacitación que se dio a los Coordinadores Distritales fue insuficiente y por lo tanto hubo necesidad de que se realizaran un conjunto de actividades para acercar a los EDCT a un nivel básico de comprensión de la EDT. Sin embargo, el proceso solo alcanzó para que de una forma muy elemental logaran desarrollar procesos tendientes a integrar un proyecto de cadena productiva. En el caso de Montemorelos, como ya se mencionó, se integró una propuesta orientada a impulsar la cadena bovinos carne y en el caso de Galeana a la de Caprinos.

Entre los elementos que influyeron de manera importante en Nuevo León, tenemos la actitud asumida por los operadores tanto del Gobierno del Estado como de la SAGARPA, ya que fue evidente que la EDT no formó parte de las prioridades a apuntalar. El hecho de que no hayan considerado la propuesta de perfiles de asesor municipal y coordinador distrital para ser contratados como se había definido en oficinas centrales, es una muestra de ello. Por su parte, las tareas que les fueron encomendadas a los EDCT incluyeron una revisión detallada de los expedientes de la operación del Programa de Apoyo a Activos Productivos municipalizado de los años 2008 y 2009, que mostraron gran cantidad de observaciones por parte de las instancias de Auditoría interna de SAGARPA, tareas que fueron declaradas como prioritarias en diferentes momentos de la operación 2010, incluso mencionando que el tiempo dedicado a la EDT estaba estorbando al cumplimiento de las observaciones de la Auditoría mencionada.

---

<sup>21</sup> ver aclaración en el Anexo si se quiere adquirir el cuestionario.

#### 4. Gestión de proyectos territoriales

En Coahuila, debido al atraso en la ejecución de la Estrategia, lo que podría considerarse como Proyecto Estratégico Territorial fue concluido en el mes de abril. Sin embargo, debido a diversas causas no hubo una gestión formal de los proyectos territoriales; ya sea debido a la falta de metodología para la gestión eficaz de dichos proyectos, a la conclusión del período de contratación de los asesores del DDR Saltillo, a la frustración en los asesores del DDR Concepción del Oro, a una reducción importante del monto total convenido por la prestación del servicio u otra razón, el resultado fue evidente.

En atención a esta situación, la delegación SAGARPA Coahuila<sup>22</sup> decidió contratar a la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, para que realice la gestión de los Proyectos Estratégicos Territoriales que se generaron en todos los distritos del Estado.

La integración de los proyectos estratégicos por parte de los EDCT de Nuevo León, avanzó de manera diferente; en Montemorelos se integró completamente, se revisó y fue validado por el Consejo Distrital el 22 de marzo de 2011. Por su parte el EDCT de Galeana no integró el proyecto estratégico aún habiéndose realizado los talleres participativos a finales de febrero.

El proceso de gestión incluyó la integración de un plan de gestión de inversiones, sin embargo, por un lado estuvo sujeto a una serie de ajustes por deficiencias de información y, por otro, los operadores tanto del estado como de la SAGARPA no consideraron su integración como una herramienta de planeación.

#### 5. Problemática detectada, alternativas de solución y líneas de acción

Con base en el análisis de la implementación de la EDT por parte de los actores principales (EDCT y CODIDERS), en los distritos bajo estudio, en el análisis de los productos de los EDCT, de la información colectada mediante entrevistas, y bajo un enfoque de marco lógico, se elaboró un árbol de problemas que se transformó en árbol de soluciones, del que se derivaron las líneas de acción que se proponen en este apartado.

##### 5.1. Árbol de problemas

El árbol de problemas, presentado en la Figura 4, se elaboró con base en la percepción de los analistas, durante las entrevistas a los diversos actores y el acompañamiento a los EDCT, durante la ejecución de algunos procesos de la Estrategia, y mediante la evaluación de los productos de las etapas metodológicas de los EDCT y el análisis de los Planes Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, de los distritos bajo estudio.

Se identificaron cuatro efectos:

---

<sup>22</sup> Comunicación personal del Subdelegado de Planeación de la SAGARPA Coahuila.

### ***Efecto 1. La baja calidad de los productos elaborados por los EDCT.***

Los productos de cada etapa mostraron deficiencias en contenido y forma. Se presentan cuadros que reflejan insuficiente sistematización de información, y en la redacción predomina la descripción, sobre el análisis.

El EDCT del DDR Saltillo, presentó ante el CODIDERS diagnósticos separados de los municipios, en vez de un diagnóstico integral del territorio, como lo indican las orientaciones metodológicas. Aunque el CEE de Coahuila apoyó al EDCT en la adecuación de la forma, en la versión final del PET, no pudo corregir las deficiencias en el contenido.

El Equipo de Concepción del Oro generó un “Plan de gestión concurrente para la implementación del proyecto estratégico” y no un Proyecto Estratégico que integre los productos de las primeras tres etapas; no se formuló el PET con el formato y contenido indicados.

En los EDCT de ambos distritos, no se logró la participación de los PSP en las sesiones de trabajo para la caracterización de las cadenas productivas seleccionadas (Segunda etapa), ni para la identificación de iniciativas y oportunidades de mejora de la competitividad de dichas cadenas productivas (Tercera etapa). Esto afectó a la calidad individual de los productos de cada etapa, a la coherencia lógica entre el contenido de ellos y, consecuentemente, el sustento metodológico de la propuesta de inversión del PET<sup>23</sup>.

En el caso de Montemorelos el EDCT validó en CODIDERS el proyecto estratégico de la cadena bovinos carne pero como ya se comentó de origen no estaba en las prioridades de las instancias ejecutoras. En Galeana no se pudo integrar el Proyecto, pero aún así los productos relacionados con las orientaciones metodológicas presentaron baja calidad.

### ***Efecto 2. El atraso en la entrega de los productos, por el EDCT.***

Para la primera semana de enero de 2011, el EDCT de Saltillo no había concluido con el producto de la primera etapa, y fue hasta abril de 2011 cuando ambos equipos presentaron su propuesta de inversión para el trienio 2011-2013, ante el CODIDERS, sin haber concluido con la elaboración del documento final (PET). Ante la exigencia de concluir con el servicio y presentar una propuesta de inversión, en el DDR Saltillo se elaboró el documento final, sin contar con los productos parciales apropiadamente elaborados, de las primeras tres etapas, y en el DDR Concepción del Oro, el PET fue substituido por el “Plan de gestión concurrente para la implementación del proyecto estratégico”, mencionado anteriormente.

En Nuevo León como en los demás estados el compromiso era de terminar los proyectos en diciembre y ninguno de los dos EDCT cumplió con ese compromiso, y solo el Equipo de Montemorelos logró integrar una propuesta con elementos presupuestales calendarizados.

---

<sup>23</sup> Los EDCT de Coahuila y Zacatecas rechazaron nuestro ofrecimiento, como investigadores de la RED GT, de realizar un pequeño taller para analizar la coherencia lógica entre los contenidos de los productos de las diversas etapas, como se hizo con dos EDCT de Nuevo León (se anexan archivos electrónicos referentes a dicho taller).

***Efecto3. La sub-valoración del Proyecto Estratégico Territorial, por parte de los propios asesores y los CODIDERS.***

Al inicio de la ejecución de la Estrategia fueron frecuentes, en los EDCT, las expresiones de los asesores y otros actores, de que se iba a hacer lo mismo que en la elaboración de los planes distritales de desarrollo rural, y que ya se sabía adónde orientar los apoyos.

En los CODIDERS se evidenció, como lo demuestra la validación de los productos de baja calidad, particularmente las propuestas de inversión presentadas por los EDCT, que no hubo apropiación de la EDT ni se valoró adecuadamente la visión territorial del desarrollo.

***Efecto 4. Poco impulso al desarrollo de capacidades y la consolidación organizacional.***

Considerando las condiciones del entorno y de operación de la EDT, el INCA Rural, como Unidad Técnica Especializada generadora de la metodología para la ejecución de los trabajos de los EDCT, se vio limitada para impulsar de forma generalizada en los PET's la construcción de propuestas estratégicas con orientación de recursos hacia el desarrollo de capacidades para la ejecución eficaz de los procesos de producción primaria, para el manejo sustentable de los recursos naturales asociados, y para el desarrollo de competencias organizacionales que incrementen los niveles de desempeño y rentabilidad de las Unidades de Producción Rural.

Así en las propuestas de inversión, el EDCT del DDR Saltillo, por cada peso invertido en bienes materiales, propuso invertir 10 centavos en desarrollo de capacidades, y en el DDR Concepción del Oro, la relación fue 5.4 centavos en desarrollo de capacidades por cada peso invertido en bienes materiales. Esta relación podría ser menor, si consideramos que la formulación y puesta en marcha de proyectos, no inciden eficazmente en el desarrollo de capacidades. Por su parte, en Montemorelos la situación no fue de esa forma, ya que los procesos de desarrollo de capacidades fueron considerados en mayor medida, casi un 70%.

Para cada efecto se identificó una causa principal y para cada una de estas, se identificaron las causas secundarias que la determinan. Con base en las cuatro causas principales, se formuló el Problema de la ejecución de la EDT en 2010:

“Equipo Distrital de Cooperación Territorial de bajo desempeño y Consejo Distrital sin una visión territorial del desarrollo rural”. Así, el Árbol de Problemas y su complejo causal, quedó como se muestra en la Figura 5.

El principal efecto “EDT y Proyecto Estratégico Territorial, Sub-valorados”, se convertirá en la “Finalidad” o visión de la estrategia que se propone en el siguiente apartado; los cuatro efectos se transformarán en “Ejes de Intervención”; el problema principal, en “Propósito” o misión; las causas principales en “Resultados Esperados” o componentes, y; las causas secundarias en “Líneas de Acción” o actividades. En síntesis, el “complejo causal” se transformará en “complejo decisional”, como se ilustra en la Figura 6, utilizando el primer efecto del árbol de problemas, como ejemplo.

EDT y Proyecto Estratégico Territorial, sub-valorados			
E 1. Productos del EDCT, de baja calidad.	E 2. Atraso en la entrega de productos, por el EDCT.	E 3. Sub-valoración del PET y de la Estrategia.	E 4. Poco impulso al desarrollo de capacidades y a la consolidación organizacional.
Equipo Distrital de Cooperación Territorial de bajo desempeño y Consejo Distrital sin una visión territorial del desarrollo rural			
C 1. Bajo nivel de competencias técnicas y para la facilitación de procesos de aprendizaje, en el EDCT.	C 2. Ineficiencia e ineficacia en el trabajo de equipo.	C 3. Carencia de una visión territorial del desarrollo, compartida.	C 4. Interés predominante en la adquisición de bienes materiales.
C 1.1. Ineficacia en el proceso de selección de los integrantes del EDCT.	C 2.1. Los asesores dedican poco tiempo a las tareas de la Estrategia.	C 3.1. Limitado desarrollo de competencias, en los CDDRS.	C 4.1. Mayor interés por lo tangible y por el beneficio inmediato.
C 1.2 Insuficiente desarrollo de capacidades de los EDCT	C 2.2. Inexistencia de acciones para la integración y el fortalecimiento del EDCT.	C 3.2. Predominio de la atención a la demanda y de los apoyos por conveniencia.	C 4.2. Se pondera la ejecución del presupuesto, sobre su aplicación estratégica.
C 1.3. Insuficiente acompañamiento a los asesores, durante la ejecución de las etapas metodológicas.	C 2.3. Atraso en el pago a los asesores y/o reducción del monto total a pagar.	C 3.3. Conocimiento limitado de la importancia de la concurrencia de recursos, y de la competitividad territorial.	



La estrategia propuesta tendrá como finalidad, propósito, ejes de intervención, y líneas de acción, los siguientes:

**Finalidad:** "Que la Estrategia de Desarrollo Territorial y los Proyectos Estratégicos Territoriales, sean valorados por los resultados e impactos que genera su ejecución y gestión, respectivamente".

**Propósito:** “Que el Equipo Distrital de Cooperación Territorial sea mejorado en su desempeño y que el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable se apropie de la visión territorial del desarrollo”.

**Eje de intervención 1.** Contribuir a la generación de productos de calidad, mejorando el nivel de competencias del EDCT.

**Resultado esperado 1.** Competencias técnicas y para la facilitación de procesos de aprendizaje, del EDCT, incrementadas.

**Líneas de acción:**

- ❖ Implementación de un proceso de selección eficaz, de los integrantes del EDCT.
- ❖ Diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo de capacidades al EDCT.
- ❖ Diseño y ejecución de una estrategia de acompañamiento al EDCT, durante la ejecución de la Estrategia.

**Eje de intervención 2.** Contribuir a que los productos sean entregados oportunamente, mejorando el desempeño del EDCT.

**Resultado esperado 2.** Eficiencia y eficacia en el trabajo de equipo, incrementadas.

**Líneas de acción:**

- ❖ Dedicación de tiempo completo en la ejecución de la Estrategia, por parte de los técnicos que conforman el EDCT.
- ❖ Diseño y ejecución de una estrategia para la integración y fortalecimiento del EDCT.
- ❖ Implementación de un sistema de pagos oportunos a los asesores, sin modificaciones al monto convenido.

**Eje de intervención 3.** Contribuir a la valoración de la Estrategia y del PET, logrando una visión compartida del enfoque territorial del desarrollo.

**Resultado esperado 3.** Logro de una visión territorial del desarrollo, compartida.

**Líneas de acción:**

- ❖ Logro de una visión territorial del desarrollo, compartida.
- ❖ Atención prioritaria a los proyectos específicos derivados del PET, y orientación estratégica de los demás apoyos.
- ❖ Impulso a la apropiación, por parte de los actores relevantes, de la importancia de la concurrencia de recursos y de la competitividad territorial.

**Eje de intervención 4.** Contribuir a impulsar el desarrollo de capacidades y de organizaciones, reduciendo la predominancia en la adquisición de bienes materiales.

**Resultado esperado 4.** Balance estratégico entre la adquisición de bienes materiales, el desarrollo de capacidades y el impulso a la consolidación organizacional, logrado.

### Líneas de acción:

- ❖ Balance estratégico entre los resultados tangibles e inmediatos, y los resultados intangibles de mediano y largo plazo.
- ❖ Ponderación de la aplicación estratégica del presupuesto, sobre la simple ejecución de los recursos asignados.

Las once líneas de acción se consideran prioritarias y a partir de esta propuesta (mostrada gráficamente en la Figura 7) se podrá formular la matriz de marco lógico en la que se precisen indicadores, medios de verificación y riesgos, para el seguimiento y la evaluación.

La Estrategia de Desarrollo Territorial y los Proyectos Estratégicos Territoriales, son valorados por los resultados e impactos que genera su ejecución y gestión, respectivamente			
El 1. Contribuir a la generación de productos de calidad, mejorando el nivel de competencias del EDCT.	El 2. Contribuir a que los productos sean entregados oportunamente, mejorando el desempeño del EDCT.	El 3. Contribuir a la valoración de la Estrategia y del PET, logrando una visión compartida del enfoque territorial del desarrollo.	El 4. Contribuir a impulsar el desarrollo de capacidades y de organizaciones, reduciendo la predominancia en la adquisición de bienes materiales.
El EDCT es mejorado en su desempeño y el CDDRS se apropia de la visión territorial del desarrollo			
RE 1. Competencias técnicas y para la facilitación de procesos de aprendizaje, del EDCT, incrementadas.	RE 2. Eficiencia y eficacia en el trabajo de equipo, incrementadas.	RE 3. Logro de una visión territorial del desarrollo, compartida.	RE 4. Balance estratégico entre la adquisición de bienes materiales, el desarrollo de capacidades, y el impulso a la consolidación organizacional, logrado.
LA 1.2 Diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo de capacidades al EDCT.	LA 2.1. Dedicación de tiempo completo en la ejecución de la Estrategia, por parte de los técnicos que conforman el EDCT.	LA 3.1. Desarrollo de competencias para la aplicación estratégica del recurso público, en los CDDRS.	LA 4.1. Balance estratégico entre los resultados tangibles e inmediatos, y los resultados intangibles de mediano y largo plazo.
LA 1.2 Diseño y ejecución de una estrategia de capacitación al EDCT.	LA 2.2. Diseño y ejecución de una estrategia para la integración y fortalecimiento del EDCT.	LA 3.2. Atención prioritaria a los proyectos específicos derivados del PET, y orientación estratégica de los demás apoyos.	LA 4.2. Ponderación de la aplicación estratégica del presupuesto, sobre la simple ejecución de los recursos asignados.
LA 1.3. Diseño y ejecución de una estrategia de acompañamiento al EDCT, durante la ejecución de la Estrategia.	LA 2.3. Implementación de un sistema de pagos oportunos a los asesores, sin modificaciones al monto convenido.	LA 3.3. Impulso a la apropiación, por parte de los actores relevantes, de la importancia de la concurrencia de recursos y de la competitividad territorial.	

## 6. Reflexión final

A partir del seguimiento a la EDT que se hace a los DDR de Nuevo León, Coahuila y Zacatecas, se puede inferir que los otros programas de SAGARPA para inducir o impulsar un desarrollo endógeno y local, no están alineados a la Estrategia. En algunos casos, la propuesta de la EDT se identifica más como un invento de sus diseñadores y los operadores en el estado, y diversos

actores –tanto en la SAGARPA como en el Gobierno del Estado– la ven como un impedimento para implementar sus tareas de asignación de apoyos. En la implementación de la EDT también se observa que la SAGARPA tiene un terreno importante de trabajo en la sensibilización de sus propuestas, sobre todo hacia sus propias instancias estatales; pareciera que los responsables de la SAGARPA en el Estado, no fueran responsables de vigilar la adecuada ejecución de dicha estrategia.

Uno de los supuestos sobre los que descansa toda estrategia es que quien la implementa está convencido y comprometido a tener éxito, si en el árbol de problemas/soluciones/decisiones se ponen como eje central a los EDCT y a los Consejos es porque la EDT los considera pivotes del desarrollo, sin embargo poco podrán hacer si no son fortalecidos.

El desempeño de los asesores que conformaron los EDCT de los distritos bajo estudio, puede ser ampliamente mejorado mediante el fortalecimiento de competencias técnicas para la ejecución eficiente y eficaz de los procesos metodológicos y las requeridas para la conducción de procesos de capacitación en adultos, con enfoque participativo.

También debe ser impulsada la mejora del funcionamiento de los CODIDERS, ya que en buena medida son responsables de la aplicación estratégica de los recursos en co-ejercicio, y de impulsar el incremento de la competitividad territorial, mediante la validación de proyectos estratégicos con enfoque territorial, que induzcan la articulación entre programas sectoriales (social, económico, agropecuario, forestal, y acuícola), el desarrollo de competencias en los beneficiarios y el fortalecimiento de sus organizaciones, y la concurrencia de recursos.

En este estudio se proponen once líneas de acción para lograr las mejoras descritas (apartado 5.2); el despliegue de cada una de ellas, y la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de impactos, resultados, y procesos, que se consideran relevantes para una mejor implementación de la EDT.

Seguramente los acontecimientos descritos aquí, forman parte de un patrón de comportamiento compartido por numerosos EDCT del país, y son consecuencia de un mismo tipo de interacciones entre los diferentes actores participantes en la EDT y de la influencia de factores estructurales similares. Ante esta situación, de carácter sistémico<sup>24</sup>, resulta impostergable impulsar una línea de investigación sobre los modelos mentales (sistema de creencias y valores) que impulsan la actuación (el comportamiento) de los diversos actores. Para solucionar los problemas en la ejecución de la Estrategia de Desarrollo Territorial, debemos pensar de manera diferente a como pensábamos cuando los originamos.

---

<sup>24</sup> Trabajos de Peter Senge, sobre el pensamiento sistémico.

## 7. Bibliografía

- CEDRSSA (2007). Bases de Datos del Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable. DDR 187 Concepción del Oro, Zacatecas. Diagnóstico distrital – Plan distrital de desarrollo rural, 2009.
- Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable. DDR 004 Saltillo, Coahuila. Diagnóstico distrital – Plan distrital de desarrollo rural sustentable, 2008.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2007. El Sector Alimentario en México.
- Flamand, L, Martínez, S, Hernández A. 2007. Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005 (IDMb). Documento de Análisis. El Colegio de la Frontera Norte. Feb. 2007.
- CONAPO 2005 Índices de Marginalidad por Localidad y Municipios
- Contreras, Camilo (2007). Geografía de Nuevo León. Gobierno del Estado de Nuevo León Secretaría de Educación, Fondo Editorial.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2009). Plan de de desarrollo urbano para la región sur de Nuevo León. Anteproyecto para consulta pública. [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/duop\\_plansur\\_base/Anteproyecto\\_Plan\\_Development\\_Urbano\\_Regi%C3%B3n\\_Sur\\_NuevoLe%C3%B3n.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/duop_plansur_base/Anteproyecto_Plan_Development_Urbano_Regi%C3%B3n_Sur_NuevoLe%C3%B3n.pdf)
- IMCO. Competitividad Estatal de México 2008. Aspiraciones y realidad: las agendas del futuro IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- INEGI. Censo de Población 2010.
- INEGI. Censo agrícola, ganadero y forestal 2007.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. DOF 26-05-11. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>.
- OIEDRUS Nuevo León. Información del año 2009. <http://www.agronuevoleon.gob.mx/oeidrus/index.php>
- PNUD, México 2005. Indicadores municipales de desarrollo humano en México
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal.
- SAGARPA. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012
- SAGARPA. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012.
- SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON). Bases de datos, 2000-2008. <http://www.sagarpa.gob.mx/>
- SAGARPA-SIAP. 2008. Indicadores básicos del sector agroalimentario y pesquero, 2008
- Senge, P.M. 1992. La quinta disciplina. Granica Vergara. Buenos Aires, Argentina.
- Senge, P.M. A. Kleiner, Charlotte, Roberts, R.B. Ross, y B. J. Smith. 1995. La quinta disciplina en la práctica. Granica. Barcelona, España.
- Unidad Estatal de Soporte Técnico y Gestión Territorial de Nuevo León (UESTGT) Acta Instalación Septiembre 15 de 2010.
- UTE INCA Rural. Orientaciones Metodológicas para el Diseño Proyectos Estratégicos Territoriales. Septiembre de 2010

## Anexos

Se presentan a continuación los principales cuadros de una totalidad de 40. Todos estos están disponibles en la página web de la Red GTD ([www.redgestionterritorial.org.mx](http://www.redgestionterritorial.org.mx)). Del mismo modo aparecen los siguientes archivos electrónicos relacionados con el trabajo de investigación: a) Análisis de coherencia; b) Avances Concepción del Oro; c) Avances Saltillo; d) Evaluación; e) PET Concepción del Oro; f) PET Saltillo; g) Procesos del servicio.

**Cuadro A1.1 Programas con presencia en los cinco municipios del DDR 004 Saltillo  
(100% de cobertura territorial), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa
CNA	Infraestructura	Agua Potable Nueva
CONAFOR	Medio Ambiente	Manejo Forestal
DICONSA	Social	Programa Abasto Rural PAR
FIRA	Financiera	Sanitarios Rurales
		Servicios de Asistencia Técnica Integral SATI
SCT	Laboral	Programa de Empleo Temporal - SCT
SECON	Competitividad	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES)
SEDESOL	Social	Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Alimentación
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Becas Educativas
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Útiles Escolares
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos del Componente Energético
SRA	Competitividad	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA)
		Programa de Mujeres del Sector Agrario (PROMUSAG)

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el estudio del CCEDRSSA.

**Cuadro A1.2 Programas con presencia en los cuatro municipios del DDR 187  
(100% de cobertura territorial), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa
DICONSA	Social	Programa Abasto Rural (PAR)
FIRA	Financiera	Sanitarios Rurales
SEDESOL	Social	Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Alimentación
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Becas Educativas
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Útiles Escolares
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos del Componente Energético
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos para Adultos Mayores

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el estudio del CCEDRSSA.

**Cuadro A1.2 Programas con presencia en los cuatro municipios del DDR 187  
(100% de cobertura territorial), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa
DICONSA	Social	Programa Abasto Rural (PAR)
FIRA	Financiera	Sanitarios Rurales
SEDESOL	Social	Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Alimentación
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Becas Educativas
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos de Útiles Escolares
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos del Componente Energético
		Oportunidades. Apoyos Ejercidos para Adultos Mayores

**Cuadro A2.1 Programas con presencia en algunos municipios del DDR 004 (20 a 80% de cobertura), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa	Arteaga	General Cepeda	Parras	Ramos Arizpe	Saltillo	Total Distrito	Cobertura del programa en el Distrito (%)
CONAFOR	Medio Ambiente	Plantaciones Forestales Comerciales	1	1		1	1	4	80
CNA	Infraestructura	Alcantarillado Nuevo		1	1		1	3	60
DICONSA	Social	Programa de Apoyo Alimentario PAL	1		1		1	3	60
FIRA	Financiera	Estudios y Proyectos	1		1		1	3	60
CONAFOR	Medio Ambiente	Servicios Ambientales	1				1	2	40
FIRA	Financiera	Agua Potable Nueva			1		1	2	40
		Agua Potable Rehabilitación	1				1	2	40
		FORTA*		1			1	2	40
FONHAPO	Social	Vivienda Rural		1	1		0	2	40
CONAFOR	Medio Ambiente	Áreas Naturales Protegidas (ANP)	1					1	20
FR	Financiera	Garantías y					1	1	20

**Cuadro A2.1 Programas con presencia en algunos municipios del DDR 004 (20 a 80% de cobertura), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa	Concepción del Oro	Mazapil	Melchor Ocampo	El Salvador	Total Distrito	Cobertura del programa en el Distrito (%)
		Reducciones						
		Programa Integral				1	1	20
		Unidades de Promoción				1	1	20
SEDESOL	Social	Microrregiones	1				1	20
SRA	Competitividad	Joven Emprendedor	1				1	20

\* / Fortalecimiento de las Competencias y Organizaciones Económicas.

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el estudio del CCEDRSSA.

**Cuadro A2.2 Programas con presencia en algunos municipios del DDR 187 (25 a 75% de cobertura), en 2007**

Institución	Vertiente	Programa	Concepción del Oro	Mazapil	Melchor Ocampo	El Salvador	Total Distrito	Cobertura del programa en el Distrito (%)
CNA	Infraestructura	Agua Potable Nueva	1	1	1		3	75
		Estudios o Proyectos		1	1	1	3	75
CONAFOR	Medio Ambiente	Manejo Forestal		1	1	1	3	75
		Plantaciones Forestales Comerciales		1	1	1	3	75
FONHAPO	Social	Vivienda Rural	1		1	1	3	75
CNA	Infraestructura	Sanitarios Rurales		1	1		2	50
SEDESOL	Social	Microrregiones		1		1	2	50
SRA	Competitividad	PROMUSAG	1			1	2	50
CNA	Infraestructura	Alcantarillado Nuevo			1		1	25
SECON	Competitividad	FONAES	1				1	25

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el estudio del CCEDRSSA.

Cuadro A2.3 Cobertura de los programas de la SAGARPA en el DDR 004, en 2007							
Programa	Arteaga	General Cepeda	Parras	Ramos Arizpe	Saltillo	Total Distrito	Cobertura del programa en el Distrito (%)
Desarrollo Ganadero	1	1	1	1	1	5	100
PROGAN	1	1	1	1	1	5	100
PROCAMPO Tradicional	1	1	1	1	1	5	100
PROCAMPO Capitaliza	1	1		1	1	4	80
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural PRODESCA		1		1	1	3	60
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural PROFEMOR	1		1		1	3	60
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural PAPIR	1				1	2	40
Investigación y Transferencia Tecnológica			1		1	2	40
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)		1			1	2	40
Emergentes de Comercialización	1				1	2	40

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el estudio del CCEDRSSA.

Cuadro A3.1 Beneficiarios por tipo de institución en los DDR de Nuevo León en 2007				
Institución	Galeana		Montemorelos	
	Beneficiarios	% del total	Beneficiarios	% del total
DICONSA	85,051	54.90%	223,373	77.90%

**Cuadro A3.1 Beneficiarios por tipo de institución en los DDR de Nuevo León en 2007**

Institución	Galeana		Montemorelos	
	Beneficiarios	% del total	Beneficiarios	% del total
SEDESOL	34,787	22.45%	15,195	5.30%
SAGARPA	18,209	11.75%	43,683	15.20%
CNA	10,400	6.71%	2,355	0.80%
SCT	3,443	2.22%	1,161	0.40%
FIRA	1,587	1.02%	881	0.30%
FONHAPO	688	0.44%	17	0.00%
SRA	664	0.43%	148	0.10%
SECON	83	0.05%	39	0.00%
CONAFOR	16	0.01%	37	0.00%
Financiera Rural			8	0.00%
	154,928	100%.00	286,897	100.00%

Elaboración propia con información del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria "Apuntes sobre el Presupuesto 2007 para el Sector Rural".

**Cuadro A3.2 Cobertura de apoyos a las instituciones en los DDR de Nuevo León**

	Galeana		Montemorelos	
FIRA	\$ 309,200,073.00	41.60%	\$ 531,142,110.00	57.50%
SEDESOL	\$ 126,856,639.00	17.10%	\$ 78,906,347.00	8.50%
SAGARPA	\$ 122,980,270.00	16.50%	\$ 140,320,731.00	15.20%
RAMO 33	\$ 77,740,722.00	10.50%	\$ 134,003,596.00	14.50%
DICONSA	\$ 33,672,426.00	4.50%	\$ 19,174,976.00	2.10%
CNA	\$ 33,037,886.00	4.40%	\$ 5,841,718.00	0.60%
SRA	\$ 18,923,414.00	2.50%	\$ 3,500,000.00	0.40%
SCT	\$ 9,968,065.00	1.30%	\$ 3,689,808.00	0.40%
SECON	\$ 5,676,259.00	0.80%	\$ 2,694,499.00	0.30%
FONHAPO	\$ 4,245,820.00	0.60%	\$ 170,000.00	0.00%
CONAFOR	\$ 996,648.00	0.10%	\$ 4,384,822.00	0.50%
Financiera Rural		0.00%	\$ 36,374.00	0.00%
	\$ 743,298,222.00	100.00%	\$ 923,864,981.00	100.00%

Elaboración propia con información del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria "Apuntes sobre el Presupuesto 2007 para el Sector Rural".

**Cuadro A4.1 Propuesta de inversión (2011-2013), por línea de acción, del Proyecto Estratégico Territorial para la cadena productiva "Producción de Cabrito", del DDR Saltillo.**

Línea estratégica	Inversión Total	Capacitación y A. T.	Diseño y P. M.	Fomento organizacional	Total en desarrollo de competencias y de organizaciones
1. Conservación y restauración de los recursos naturales.	13,750,000		1,250,000		1,250,000
2. Fortalecimiento organizacional.	1,785,000	1,000,000		785,000	1,785,000
3. Capitalización.	6,277,500				
4. Mejoramiento de la producción en el sistema caprino.	16,765,000		675,000		675,000
5. Innovación para valor agregado.	4,450,000		300,000		300,000
6. Fortalecim. a la comercialización.	7,400,000		600,000		600,000
<b>Subtotales</b>	<b>50,427,500</b>	<b>1,000,000</b>	<b>2,825,000</b>	<b>785,000</b>	<b>4,610,000</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la propuesta de inversión del PET.

**Cuadro A4.2 Propuesta de inversión (2011-2013), por línea de acción, del Proyecto Estratégico Territorial para la cadena productiva "Producción de Cabrito", del DDR Concepción del Oro.**

Línea estratégica	Inversión total	Capacitación y A. T.	Diseño y P. M.	Fomento organizacional	Total en desarrollo de competencias y de organizaciones
1. Implementación de prácticas para la conservac. de suelo y cosecha de agua.	29,249,520				
2. Implementación de prácticas para la conservación y manejo de agostaderos.	37,003,144				
3. Dar valor agregado a producto cabrito en la región.	7,500,000		1,500,000		
4. Mejoramiento genético de ganado caprino mediante la introducción de animales de registro.	8,010,000				
5. Implementación de prácticas y/o técnicas para transformación de leche y el manejo integral de ganado caprino.	5,007,000	2,500,000			
6. Fomento a la organización de los caprinocultores.	490,000			490,000	
<b>Subtotales</b>	<b>87,259,664</b>	<b>2,500,000</b>	<b>1,500,000</b>	<b>490,000</b>	<b>4,490,000</b>

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la propuesta de inversión del PET.

**Cuadro A4.3 Distribución de la propuesta de inversión en los PET, de los DDR Saltillo y Concepción del Oro.**

Concepto	DDR Saltillo	(%)	DDR Concepción del Oro	(%)
Total inversión en el trienio 2011-2013	50,427,500	100.00	87,259,664	100.00
Inversión en bienes materiales	45,817,500	90.85	82,769,664	94.85
Inversión en desarrollo de capacidades y organizaciones	4,610,000	9.15	4,490,000	5.15
Capacitación y asistencia técnica	1,000,000	21.69	2,500,000	55.68
Diseño y puesta en marcha de proyectos	2,825,000	61.28	1,500,000	33.41
Fomento organizacional	785,000	17.03	490,000	10.91
Peso invertido en desarrollo de bienes intangibles por cada peso invertido en adquisición de bienes materiales	0.1006		0.0542	

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la propuesta de inversión del PET.

**Cuadro A4.4 Propuesta de inversión del PET, de la cadena bovinos carne del distrito de Montemorelos, N.L.**

ACCIONES	Tipo	NÚMERO	INVERSIÓN			PARTICIPANTES (localidades, organizaciones y grupos)
			AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	
Organizar y conformar al menos un grupo por cada municipio del DDR	Asistencia técnica	12	672,000	672,000	672,000	4 organizaciones por año por municipio
Capacitación en la conservación de los recursos naturales usados para la explotación de Bovinos Carne, 1 taller por cada organización.	Capacitación	12	100,000	100,000	100,000	4 organizaciones por año por municipio
Diagnóstico de la situación actual de los suelos material vegetal. Un despacho por 3 meses	Asistencia técnica	4	1,000,000			1 diagnóstico por municipio
Diagnosticar zonas donde se requieran obras de almacenamiento de agua.	Asistencia técnica	4	1,000,000			1 diagnóstico por municipio
Inducción de pastos a 2000 has	Infraestructura	2000 has	1,500,000			4 municipios
Obras de conservación de suelo, al menos 500 has.	Infraestructura	500 has año	500,000	500,000	500,000	4 municipios

**Cuadro A4.4 Propuesta de inversión del PET, de la cadena bovinos carne del distrito de Montemorelos, N.L.**

ACCIONES	Tipo	NÚMERO	INVERSIÓN			PARTICIPANTES (localidades, organizaciones y grupos)
			AÑO 1	AÑO2	AÑO3	
Infraestructura de manejo en las explotaciones ganaderas.	Infraestructura	12 grupos	360,000	360,000	360,000	1 grupo por año por 4 municipios
Capacitación encaminada a la sanidad animal.	Capacitación	12 grupos	100,000	100,000	100,000	1 grupo por año por 4 municipios
Capacitación para la reproducción animal.	Capacitación	12 grupos	100,000	100,000	100,000	1 grupo por año por 4 municipios
Asistencia técnica para la gestión de innovación	Extensionismo	1 servicio por año	1,500,000	1,500,000	1,500,000	4 municipios de cobertura
<b>Total Asistencia Técnica</b>			<b>4,172,000</b>	<b>2,172,000</b>	<b>2,172,000</b>	<b>8,516,000</b>
<b>Total Capacitación</b>			<b>300,000</b>	<b>300,000</b>	<b>300,000</b>	<b>900,000</b>
<b>Total Infraestructura</b>			<b>2,360,000</b>	<b>860,000</b>	<b>860,000</b>	<b>4,080,000</b>
<b>Total total</b>			<b>6,832,000</b>	<b>3,332,000</b>	<b>3,332,000</b>	<b>13,496,000</b>



## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

# **LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL (EDT) EN LA REGIÓN CENTRO: ESTADO DE MÉXICO, PUEBLA Y TLAXCALA**

*Por*

**Pérez Sánchez, Alfonso**

*El Colegio de Tlaxcala, A. C.*

**Herrera Tapia, Francisco**

*Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales,  
ICAR-UAEMEX*

**Fragoso Chávez, Abel**

*Unidad Técnica Especializada IICA*

**2011**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REGIÓN DE ESTUDIO
3. LA EDT EN EL ESTADO DE MÉXICO
3. LA EDT EN EL ESTADO DE PUEBLA
3. LA EDT EN EL ESTADO DE TLAXCALA
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

## 1. Introducción

Las instituciones públicas del sector rural y las políticas públicas se encuentran en un proceso de redefinición de sus estrategias para el desarrollo rural planteado por el gobierno federal. La hipótesis general es que a pesar de los recursos invertidos en el sector rural y los múltiples programas que se han llevado a cabo desde hace varios años, no se registra una correlación significativa de desarrollo para una gran mayoría de la población rural, particularmente aquella que corresponde a los sectores de transición y de subsistencia.

Existe consenso acerca de que la forma como se ha intervenido en el medio rural, adolece de dos características fundamentales para la efectividad de una política de desarrollo rural: “la transversalidad” y la “articulación”<sup>25</sup>.

Las estrategias transversales fundamentales de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) son dos: 1) la estrategia “territorial” y 2) la estrategia de “sistemas productos”. Se trata de elementos complementarios para el logro del desarrollo rural que deben ser ampliamente compartidas por las diferentes instancias de la SAGARPA. La articulación debe lograrse en los territorios y el instrumento planteado como parte de la política pública es la Estrategia de Desarrollo Territorial.

La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C. (INCA Rural) inicio la implementación de la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) en el 2010.

Para dar seguimiento al proceso de trabajo de la EDT en torno a la institucionalidad, concurrencia y articulación de la política pública a nivel distrital y su conexión con lo municipal, el INCA Rural, como Unidad Técnica responsable de su implementación, solicitó a la Red de Gestión Territorial del Desarrollo la realización de acciones para la medición y análisis de indicadores y puntos críticos; con la finalidad de aportar información que permita incorporar mejoras a la forma de cómo está instrumentándose la EDT.

Para fines de este seguimiento de la Estrategia en la región central del país, se eligieron dos Distritos de Desarrollo Rural por cada estado; Estado de México (Jilotepec y Metepec), Puebla (Teziutlán y Libres) y Tlaxcala (Calpulalpan y Huamantla).

Este trabajo presenta algunos resultados alcanzados en cuanto a la medición de los indicadores, problemática detectada y propuesta de soluciones.

---

<sup>25</sup>La transversalidad hace referencia a marcos estratégicos de intervención “compartidos” a través de las áreas concretas de las instituciones. La articulación hace referencia a “procesos sinérgicos” entre los diferentes actores que concurren en los territorios. Estos últimos tienen componentes distritales, estatales y federales. Los diagnósticos coinciden en señalar la necesidad de fortalecer tanto la transversalidad como la articulación en las instituciones federales.

## 2. Características generales de la región de estudio

Como ya se señaló, en este capítulo se incorporan los estudios realizados en seis regiones de tres estados de la República Mexicana (Estado de México, Puebla y Tlaxcala), los cuales se ubican en la región centro (mapa 1).

**Mapa1. Ubicación geogca de los estados de México, Puebla y Tlaxcala.**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2005).

Aún cuando los tres estados comparten la cercanía geográfica, son muy diversos en aspectos físico-biológicos, sociales, económicos y políticos. Tan solo en niveles de pobreza para el año 2005 el Estado de México tenía el 49.9% de habitantes en pobreza de patrimonio, mientras que el estado de Puebla tenía el 59% y el estado de Tlaxcala el 51.4% (CONEVAL, 2006). Esta población en su mayoría es mestiza, aunque hay grupos indígenas, primordialmente en el Estado de México y el estado de Puebla y en menor grado en el estado de Tlaxcala.

En cuanto a población, el Estado de México registró en el año 2010 alrededor de 15.1 millones de habitantes (el 13.5% del total nacional), siendo el estado más poblado del país. En el mismo año el estado de Puebla registró casi 5.8 millones de habitantes (el 5.1% del total) y el estado de Tlaxcala tenía casi 1.2 millones de personas, apenas el 1% del total del país (INEGI, 2011).

La heterogeneidad se da también al interior de cada estado, de allí que existan diversas regiones en cada uno de ellos, las cuales contrastan en diversos aspectos, lo que ha llevado a que instituciones federales y estatales, generen regiones administrativas para la operación de sus programas. Es el caso de la SAGARPA, la cual ha regionalizado el territorio nacional en Distritos

de Desarrollo Rural, tomando como criterio primordial la cercanía geográfica y los medios de comunicación entre los municipios para facilitar la operación de los programas.

### 3. La EDT en el Estado de México

#### 3.1. Caracterización de la EDT

La EDT llevada a cabo por el INCA-Rural en coordinación con la SAGARPA y la SEDGARO en el Estado de México arrancó teniendo por antecedente el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), con un fuerte énfasis en las vertientes de institucionalización y concurrencia. En el 2010 la estrategia marca una tendencia hacia el fortalecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CRDRS)<sup>26</sup> y una transición a la articulación de actores locales en las regiones bajo una agenda territorial de cooperación común, de acuerdo con esta renovada estrategia el trabajo se enfocó en el Estado de México a la instalación de una Unidad Estatal de Gestión Territorial (UEGT), la integración de Equipos Regionales de Cooperación Territorial (ERCT), Capacitación a los ERCT y la aplicación de una metodología enfocada al desarrollo de un diagnóstico territorial, la identificación de cadenas productivas prioritarias en municipios y regiones, definición de proyectos estratégicos territoriales y la gestión de los proyectos vía la articulación de programas.

El estudio de seguimiento que aquí se presenta comprende el análisis de la EDT que actualmente se implementa a nivel de los CRDRS de Jilotepec y Metepec. Algunos de los aspectos destacables a analizar son el conocimiento de la EDT por parte de los actores, el desempeño de los CRDRS, gestación y gestión de proyectos.

El foco de atención en este seguimiento de la EDT 2010 fueron los Consejos Regionales de Desarrollo Rural de Jilotepec y Metepec, las técnicas de acopio de información fueron las entrevistas a los Asesores Regionales, la aplicación de un cuestionario a los Consejeros y la observación participante, esta última consistente en la asistencia a reuniones de concurrencia institucional y a sesiones de los CRDRS. Al igual que en las demás entidades federativas en 2010 inició un nuevo esquema de política pública para el medio rural, el primer semestre de ese año a petición de la SEDAGRO se instrumentó un programa de capacitación a funcionarios y asesores con el curso: "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural en el Estado de México", el cual fue apoyado por la SAGARPA, con la participación del personal del IICA y el ICAR en calidad de facilitadores.

---

<sup>26</sup> El Estado de México cuenta con 08 Distritos de Desarrollo Rural consignados por la SAGARPA: Atlacomulco, Toluca, Zumpango, Coatepec Harinas, Tejupilco, Texcoco y Valle de Bravo. No obstante, la organización local planificada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México (SEDAGRO) considera 11 Regiones. Debido a que la organización territorial es retomada en el esquema de regiones, los Consejos Distritales no se consideran como tal, ya que operan bajo la modalidad de Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable, por lo que, a lo largo de este documento nos referiremos a los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CRDRS).

Previo a la instalación de UEGT<sup>27</sup> en el mes de octubre de 2010 se conformó el Grupo Operativo de Asistencia Técnica y Capacitación (GOAT), este último de acuerdo con la SAGARPA (2010) se integra por representantes de los programas agrícolas, pecuarios, pesqueros y desarrollo rural de la Delegación de la SAGARPA y del Gobierno del Estado, del INCA Rural, del Centro de Evaluación Estatal y de las Unidades Técnica Especializadas con presencia en la entidad; así como el enlace estatal de apoyo a los programas de la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA. Pudiendo participar eventualmente como invitados otras dependencias y organizaciones que se consideren convenientes. Entre sus funciones se encuentran presentar el plan o proyecto estratégico y presupuesto de operación del Componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa Soporte, por los responsables de cada uno de los sectores: agrícola, pecuario, pesca y acuicultura, y desarrollo rural, con indicadores de línea de base, también apoyar la priorización estratégica para los recursos del componente en cada entidad federativa.

Se destaca en ese sentido, que dentro de los resultados de la investigación los actores territoriales reportan poco o nulo conocimiento del GOAT en el Estado de México, ya que no se tiene claridad sobre quiénes lo integran y cuál es su función, esto contrasta notablemente con la información que se maneja sobre el papel de los CRDRS, la UEGT, los ERCT y los propios Consejos Municipales. Esto en parte puede obedecer a que la información que fluye en el ámbito institucional no es lo suficientemente clara. Algo similar ocurre con la falta de información sobre la integración y visibilidad del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), del cual se tiene poca información sobre el funcionamiento y operación del mismo.

En una primera reunión ordinaria del CEDRS del Estado de México (CEDRS-Edomex) realizada el 09 de marzo de 2011, la finalidad fue informar sobre la aplicación de recursos federalizados en el 2010 en el Estado de México, así como también consensar para su aprobación los programas a ejecutarse en el 2011. Se contó con la participación de 94 representaciones, entre ellas del Gobierno Federal y Estatal que forman parte de la Comisión Intersecretarial, así como representantes de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Delegaciones de la SEDAGRO en el Estado de México; Organizaciones Sociales y Privadas del sector rural e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, resaltando la participación de los Sistemas-Producto de la entidad" (SAGARPA, 2011).

La EDT en el Estado de México también ha mostrado un ánimo de cooperación en la aplicación de la normatividad establecida por la federación en cuanto a retomar los procesos y creación de instancias para la gestión territorial. Destaca también el aporte innovador del Gobierno del Estado con la creación de Corredores Productivos y Semicorredores que son una creación de la SEDAGRO que tienen por objetivos: "hacer viables las unidades familiares, productoras y vendedoras de alimentos en localidades rurales marginadas, propiciando la transformación de

---

<sup>27</sup> De acuerdo con la información oficial de la SAGARPA la UEGT es una instancia técnica, que coordina la planeación, instrumentación y seguimiento de las Estrategias de Asistencia Técnica y Capacitación, con un enfoque de orientación estratégica orientada a los productores de menor escala con potencial productivo. Integrado por un Coordinador Estatal así como por los responsables en el Estado de cada una de las estrategias nacionales de servicios técnicos y por el Centro Estatal de Evaluación.

productos y subproductos, mejorando sus canales de comercialización y mercado, haciendo pasar por un proceso dirigido y sostenido de extensión agropecuaria, equipamiento inicial de activos productivos adecuados y mecanización de las actividades agropecuarias” (SEDAGRO, 2010).

El esquema de los corredores productivos funciona con el apoyo de Empresas de Servicios Especializados quienes son contratadas por el gobierno estatal y los productores para llevar a cabo actividades de gestión y asesoría técnica entre los productores de zonas marginadas. Los proyectos seleccionados para apoyarse mediante los corredores productivos han sido retomados para empatarse en muchos casos con los proyectos territoriales. De acuerdo con el seguimiento de la EDT 2010 se contemplan varios espacios de gestión que se introdujeron en el marco de una nueva arquitectura institucional para el campo en la escala local.

Haciendo un breve balance del involucramiento de los actores de la EDT se pueden afirmar logros importantes entre un segmento de actores vinculados con la política pública territorial, el nivel de colaboración es creciente y mantiene una línea de trabajo que puede ir agregando e incorporando más actores locales como las universidades, lo cual puede verse fortalecido con el desarrollo de proyectos territoriales que incidan en la percepción de los productores de que la política pública está surtiendo algunos cambios que parten de la idea de integrar a los gobiernos y a los demás actores locales en torno a proyectos en los cuales ellos son partícipes, y parte fundamental en la construcción de un territorio con alto valor agregado en términos productivos.

### **3.2. Gestión de Proyectos Territoriales: Regiones Metepec y Jilotepec**

#### **❖ Región Metepec**

Es la más grande del Estado de México en cuanto al número de municipios que la integran y en atención a la importancia de la cuenca del Río Lerma, y es considerada como la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, muchos de los municipios son urbanos y otros semiurbanos. La Región comprende actividades económicas diversificadas en los tres sectores de la economía, destacan las actividades comerciales e industriales; sin embargo, las actividades agropecuarias se siguen manteniendo en una porción importante del territorio; de tal manera que coexisten actividades netamente industriales y de servicios con actividades del sector agropecuario y artesanal.

En un territorio como este que se considera más urbano que rural, y donde coexisten las actividades agropecuarias con las industriales y comerciales se tiene poco referente de cómo operan los Consejos; esta condición implica una redefinición de la institucionalidad, concurrencia y planteamiento de proyectos estratégicos en el marco de estas nuevas dinámicas territoriales.

La Región Metepec, enclavada en la parte central del estado de México, con cabecera en Metepec, está integrada por 22 municipios: 1. Almoloya de Juárez, 2. Almoloya del Río, 3. Atizapan, 4. Calimaya, 5. Capulhuac, 6. Chapultepec, 7. Jiquipilco, 8. Lerma, 9. Metepec, 10. Mexicaltzingo, 11. Ocoyoacac, 12. Oztolotepec, 13. Rayón, 14. San Mateo Atenco, 15. Temoaya, 16. Tenango, 17. Texcalyacac, 18. Toluca, 19. Tianguistenco, 20. Xalatlaco, 21.

Xonacatlán, 22. Zinacantepec. La vocación regional del sector primario está orientada principalmente a la producción de maíz, ovinos y hortalizas

Los principales puntos a destacar en los resultados al seguimiento de la EDT dentro de esta región los podemos resumir de la siguiente manera:

Se identificó como parte de los proyectos territoriales que no nacen dentro de la EDT 2010 un proyecto intermunicipal e interestatal relativo al saneamiento ambiental de la Cuenca del Río Lerma, donde participan activamente personal de municipios circunvecinos que integran la Región Metepec como son Almoloya del Río, Lerma, Temoaya, Toluca, entre otros. Lo confirma la coexistencia de proyectos multisectoriales en el territorio.

En la región Metepec fueron seleccionados como proyectos estratégicos territoriales la cadena productiva de maíz, el segundo el modelo económico fue la cadena productiva ovina, y como tercero quedó el modelo económico hortalizas en la modalidad de jitomate bajo medios controlados, que es invernadero.

Acerca del proyecto estratégico del maíz como el más importante se considera ir no más allá de producción y venta del producto, "aquí lo que se busca con los proyectos es la consolidación de la venta del grano, eso es lo principal pero lo más importante en esta zona es incrementar el rendimiento eso es a lo que vamos, si al productor le damos insumos, le damos un paquete tecnológico adecuado, le damos asistencia técnica y capacitación, le damos la maquinaria y equipo que requiere, eso nos va ayudar a que se autoricen estos proyectos" (Asesor del Consejo Regional).

De acuerdo con el Asesor Regional en el proceso de 2009 no estaba la gente (productores) muy interesada en las cadenas productivas, pero a partir del año 2010 se empezó a tener más presencia en lo que es la participación; de los 41 integrantes del CRD están participando aproximadamente entre 35 y 38 productores.

En cuanto a concurrencia en la Región Metepec tuvieron varios logros en materia de colaboración institucional, donde se realizaron actividades de capacitación, foros, cursos o talleres, donde se han invitado a todas aquellas instancias de los tres órdenes de gobierno para que participen con los productores y también sea un espacio para exponer los proyectos locales, municipales y micro regionales.

En cuanto a la gestación de los proyectos territoriales en la región de estudio, el Asesor de la Región de Metepec nos comentó que "los prestadores de servicios profesionales que participan en el equipo regional ya tienen conocimiento de esta situación (elaboración de proyectos) para este 2011, que entra la nueva estrategia que tenemos ya para lo de las reglas de operación 2011, precisamente nos dice eso, que para poder nosotros trabajar necesitamos tener en cada municipio proyectos".

Uno de los puntos críticos de la EDT 2010 fue la definición de los beneficiarios, mismos que en teoría tendrían que emanar de acuerdo con la forma en cómo se van a canalizar los recursos y a seleccionar a los beneficiarios del proyecto estratégico, el asesor nos informó al respecto que ya

se tenía “definida la superficie a atender por municipio, ya también tenemos definido el número de productores a atender por municipio, así mismo a nivel municipal también ya tenemos definido quienes serían los productores beneficiados, hasta ahora vamos a llegar hasta ponerle nombre y apellido al proyecto”. En 2011 se convierte así en una fase importante para determinar el financiamiento de los proyectos territoriales.

En cuanto a la diversidad de instituciones y programas se preguntó sobre la mayor y menor importancia de los principales programas federales y estatales que operan en la región y se tuvieron los siguientes resultados: Los principales programas que operan en la región fueron OPORTUNIDADES y PROMUSAG con 20% cada uno, seguidos de FAPPA con 15% y PROCAMPO con 10%, otros programas tienen un 5% de reconocimiento, lo que quiere decir que no todos los conocen por lo tanto necesitan mayor difusión entre los productores.

En cuanto a programas estatales el de mayor importancia es Activos Productivos ya que cuenta con un 35% de mención en los cuestionarios aplicados, le sigue fertilizantes y semillas con un 13% e invernaderos y soporte con 10%. Por el número de veces que se mencionaron los programas en los cuestionarios aplicados, podemos observar que quien más destaca es el Programa de Activos Productivos con 23%, seguido de mecanización con 15% y PROCAMPO con 13%.

En relación con la operación del CRDRS, el 87% de entrevistados (13 personas) mencionan que existe un consejo regional, el otro 13% desconocía la existencia del consejo. La mayoría de las personas que contestaron no saben cuándo se formó el consejo, 2 mencionan que en el 2010, otras 2 dicen que se formó en el 2003, sin embargo podemos observar que les falta conocer un poco más a fondo la institución en la que participan.

De las instituciones que participan en el consejo contestaron que son el Ayuntamiento, organizaciones campesinas civiles, SEDAGRO, organizaciones de sistema productivo, SAGARPA, Gobierno Federal, Gobierno Estatal, algunas instituciones educativas, entre otras.

En el apartado de la entrevista sobre normativa del Consejo Regional de Metepec, 75% de las personas reconocen que sí conocen la normatividad, en efecto existe un Reglamento interno del consejo regional, aunque desconocen en su mayoría en que fecha se elaboró, ya que solo dos personas mencionan que se elaboró en el año 2003.

Por otro lado el grado de conocimiento del reglamento entre los integrantes del consejo es muy bajo, ya que solo un 6% de las personas consideran que el nivel de conocimiento del reglamento es bueno, y un 19% considera que es aceptable, por lo tanto la mayoría de las personas o no lo conocen o es mínimo el conocimiento. Los entrevistados consideran que el grado de cumplimiento del reglamento es bueno en solo el 6%, mientras que un 31% opina que es aceptable.

Respecto a la periodicidad con que se reúne el consejo, 81% de los entrevistados afirman que es una vez al mes, y que asisten entre 40 y 50 personas según los resultados arrojados en el cuestionario aplicado. Se observa también que solo 69% aseguran que existe un programa anual de trabajo, sin embargo el otro 31% mencionan todo lo contrario, esto quiere decir que, en caso de que exista tal plan no se le da la difusión necesaria para que todos los miembros lo conozcan.

### ❖ **Región de Jilotepec**

Ubicada en la parte norte del territorio mexiquense, esta región se encuentra en colindancia con los Estados de Querétaro e Hidalgo. La vocación productiva de la zona se enfoca principalmente a la cadena productiva de bovinos-leche, ovinos, acuacultura, hortalizas y frutales. La cabecera regional es el municipio de Jilotepec. Los municipios que la conforman son: 1. Aculco, 2. Chapa de Mota, 3. Jilotepec, 4. Polotitlán, 5. Soyaniquilpan, 6. Timilpan y 7. Villa del Carbón

De acuerdo con las entrevistas realizadas, se pueden extraer algunos puntos destacables del desempeño y percepción que se tiene de la EDT que actualmente se lleva a cabo en la región:

Se destaca que cada año se registran nuevas medidas que pueden afectar la continuidad del trabajo anterior, iniciando prácticamente de “cero” cada año con nuevas estrategias, sin embargo los integrantes del ERCT afirman que ello se resuelve con una atención más personal y directa con los productores para que comprendan los cambios anuales y no sientan que lo realizado previamente no sirvió.

El tema de las reglas de operación se distinguió como una parte sensible de la EDT en la región, ya que pueden ser una limitante para la postulación de proyectos que impulsan la diversificación productiva se ha restringido, por lo que los proyectos permanecen sólo como agropecuarios. Es claro que las actuales reglas de operación centran la atención a cadenas productivas (modelo sectorial), que tiene como objetivo incidir en materia productiva principalmente.

En esta Región de Jilotepec hasta el año 2009 se trabajó con un asesor por municipio, y para 2010 dos municipios son atendidos por un mismo asesor. Se estiman dentro del ERCT en 17 técnicos, 4 Agencias de los corredores productivos, cabe mencionar que las agencias tienen su domicilio en la Ciudad de Toluca, esto parece una constante en la mayoría de los corredores productivos y las propias Agencias de Desarrollo Rural del PESA (ADR).

Se reconoce dentro de la EDT que existe una posición complicada en los asesores de cara a los productores y hacia el gobierno. Por lo que los integrantes de la ERCT optan por seguir la estrategia de no prometer nada a los productores de la región, porque no se tiene la seguridad de que los proyectos elaborados y consensados en los Consejos sean apoyados por el gobierno.

En la Región Jilotepec se caracterizaron varias cadenas prioritarias, y se establecieron como proyectos estratégicos el de bovinos-leche, ovinos y hortalizas protegidas. Asimismo se ubicaron tres proyectos específicos como son: nopal en Polotitlán, acuacultura en Timilpan y frutales en Villa de Allende. Como parte de la instrumentación del proyecto territorial para el año 2011, se logró la firma de un convenio de servicios con la Universidad Autónoma del Estado de México, con quien se trabajará para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica en el marco del proyecto territorial bovinos-leche de la Región de Jilotepec.

En la Región de Jilotepec existe presencia de organizaciones productivas dentro de la EDT como son las lecheras (15), 10 de ovinocultores, 05 de hortalizas, 01 de nopal, 01 frutales, 01 acuícola. En cuanto a organizaciones ligadas a la política rural se cuenta con la participación de la CNC, la CCI, la UNORCA, las cuales muestran mayor interés por el tema de los presupuestos y los recursos destinados al campo.

Los proyectos estratégicos fueron aprobados por los CDRS de los municipios y el regional, donde participaron regidores y directores de desarrollo agropecuario principalmente con una escasa participación de productores en el Consejo Regional.

Se observa pues, de acuerdo con la síntesis cualitativa al seguimiento de la EDT en la región de Jilotepec que existe una dinámica favorable, la cual se basa en la participación de los actores, principalmente de organizaciones productivas seleccionadas. Se observó de igual manera unión del ERCT y fuerte presencia de los municipios en el CRDRS a través de los regidores o funcionarios municipales.

En cuanto a los resultados sobre el conocimiento de los programas estatales, el 27% conoce el Programa Activos Productivos, seguido de los programas de fertilizantes, semillas y tractores con 15%, asimismo 10% de los consejeros reconoce el programa Soporte como importante. Se observa a nivel de los consejeros de esta región un conocimiento especializado de los programas enfocados al desarrollo rural y agropecuario, lo que puede considerarse como una ventaja para la región en términos de la gestión concurrente.

Respecto al CDRS, el 100% de los entrevistados reconoce la existencia del mismo, como una figura con presencia en el territorio. Los entrevistados del Consejo Regional consideran en 19% la presencia de organizaciones de productores, y 17% la presencia de la SEDAGRO y la SAGARPA respectivamente, 8% a técnicos agropecuarios y 8% participación de los Ayuntamientos. Destaca también que de los asistentes a las reuniones mayoritariamente son hombres, destacando la representación de mujeres en la asociación de ovinocultores que participa en el consejo y una representante de un ayuntamiento municipal. El 90% de los entrevistados saben de la existencia de un reglamento del Consejo Regional, con 70% de conocimiento aceptable y se estima 60% de grado de cumplimiento de ese reglamento, lo cual es un indicador que puede ayudar a fortalecer esta área de mejoría.

Aunque son sólo 10 consejeros, los entrevistados aseguran que en el Consejo participan en promedio de 30 a 40 personas. Del mismo modo, 90% considera que el CRDRS cuenta con un plan de trabajo, 100% con una visión y misión como organismo de participación, el 70% señaló que los planes desarrollados en la región y a nivel estatal son compatibles en un nivel aceptable. El 100% de los entrevistados también reconoce la presencia del equipo técnico de cooperación en el territorio y el trabajo que desempeñan, lo cual refiere a un buen flujo de comunicación e interacción entre estos dos niveles de la política pública. En el tema de recursos y su alineación con los proyectos territoriales el 60% no sabe o no considera que los recursos estén alineados a las necesidades o proyectos regionales, por lo que se necesita mayor información y difusión de los recursos disponibles y los rubros que se contemplan para el financiamiento de proyectos en el territorio por parte de las distintas dependencias vinculadas a la EDT. Esto está relacionado con el nivel de desconocimiento muy alto de la figura del GOAT (70%).

Finalmente, en cuanto a los aspectos y tendencias que tiene el CRDRS y que los entrevistados así lo refirieron: 1. Capacitación; 2. Asesoría técnica y la elaboración de proyectos; y 3. Seguimiento de proyectos ejecutados, para alcanzar el nivel óptimo de producción y sustentabilidad. En cuanto

a los aspectos del CRDRS que deben cambiar según los entrevistados fueron: 1. No enfocarse a que únicamente participen gobierno federal y estatal, 2. Existen otras instituciones privadas las cuales pueden participar; 3. Dar seguimiento a proyectos, 4. Puntualidad, 5. Que los consejeros sean más participes de las sesiones, y 6. Invitar a todas las organizaciones de la región.

### ***Problemática detectada, alternativas de solución y líneas de acción***

En ambas regiones de estudio se han registrado avances en la definición de los proyectos estratégicos territoriales, pero no queda claro si las herramientas y criterios de priorización son las más adecuadas para estar en sintonía con las perspectivas e intereses de los productores. La alternativa es priorizar proyectos a partir de metodologías participativas que sean más incluyentes, al tiempo de aplicar proyectos intersectoriales viables en lo técnico, y que cuenten con financiamiento, para lo cual se requiere una línea de acción para constituir un padrón de productores beneficiarios de proyectos territoriales que combinen en sus acciones un potencial productivo y mayor compromiso con sus territorios.

Derivado de estos puntos podemos sustraer diversas problemáticas, entre ellas se destaca la falta de trabajo para fortalecer teóricamente la visión territorial del desarrollo con enfoque de cadenas productivas, la necesidad de ajustar las reglas de operación de los programas para que estén en sintonía con el enfoque territorial, también es clara la falta de una metodología para el diseño de proyectos territoriales que se complemente armónicamente con las cadenas productivas. También ante la premura por entregar resultados, los asesores diseñan proyectos a veces no acabados o ya existentes en la modalidad de corredores productivos, al mismo tiempo que no hay suficiente claridad sobre la identificación de los beneficiarios, la forma de presentar los proyectos municipales, quiénes y bajo qué condiciones elaborarán los proyectos, esto último es importante ya que finalmente quiénes se enfrentan directamente con los productores son los asesores, quienes al generar expectativas de posibles apoyos, éstos pueden resultar afectados en la percepción sobre su desempeño profesional.

Se observan Consejos nutridos y eso permite mayor retroalimentación de los asistentes, esto se considera favorable, aunque se requieren de mayores habilidades en el manejo de las sesiones, en especial por la diversidad de puntos de vista y que se requiere de metodologías de gestión participativa para la conducción adecuada de las sesiones del consejo, a fin de lograr acuerdos y reuniones más fluidas con resultados concretos.

Se observó buena participación de las instituciones y los ERCT en ambos Consejos Regionales. Se desataca la creciente importancia de los Consejos Regionales, aunque aún prevalece un ambiente de incertidumbre sobre los resultados de los proyectos territoriales. En especial, se percibe desánimo a nivel de los Consejos Municipales, debido a la falta de resultados, como en su momento fue expresado por los representantes de municipios como Toluca y Temoaya en alguna sesión del Consejo de la Región de Metepec. En la escala municipal se requiere de permanecer en una línea de fortalecimiento de sus Consejos a partir de la incubación de sus proyectos en el marco de los Consejos Distritales, donde se tiene mayor capacidad de gestión social e institucional.

Es relevante mencionar que la presencia y participación de las mujeres es realmente limitada, algo que tiene que tomarse en cuenta, ya sea como un tema de equidad de género o por la viabilidad de los proyectos estratégicos, recordemos que muchos de los territorios están poblados principalmente por mujeres, debido a la migración de los hombres a las ciudades o a Estados Unidos. Ellas conocen de mejor manera el funcionamiento de los territorios, y en ese sentido es importante su inclusión en los Consejos asignando una cuota de proyectos territoriales por género.

## 4. La EDT en el Estado de Puebla

### 4.1. Caracterización de la EDT

En Puebla, la Secretaria de Desarrollo Rural (SDR) del Gobierno del Estado, a través de la Unidad de Soporte, de la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnicos, fungió como operador de los recursos del programa de soporte de la SAGARPA para el ciclo 2010. Para la implementación de la EDT, se decidió contratar a los asesores para la atención de una microrregión<sup>28</sup>, a la vez de formar parte del EDCT.

La postura inicial del Ejecutor del Gasto sobre la EDT en cuanto a la contratación de los Coordinadores Distritales, fue de oposición pues no veían razones claras de su función. El hecho de no haber contado con estos servicios en varios años, dificultó el proceso de contratación. A esto se le sumó, el retraso marcado para el inicio de la operación debido, primero a las elecciones para gobernador y presidencias municipales a mitad del año, y posteriormente al resultado de las mismas; pues se concretizó un cambio de partido a nivel estatal<sup>29</sup>.

La contratación de los Asesores Distritales, fue a través de una convocatoria y en cada Distrito de Desarrollo Rural (DDR) se establecieron mecanismos para la selección de los mismos, pero al final del proceso deberían tener la aprobación de la Subdelegación de Planeación y el Ejecutor del Gasto. En el caso del DDR 04 Libres, fue el Jefe de Distrito quien, con la autorización del Consejo Distrital, entrevistó y propuso a candidatos. Para el DDR 03 Teziutlán, cabe resaltar que fue uno de los últimos Coordinadores en contratarse porque cada uno de los actores tenía una propuesta propia de candidato. Al final se decidió por un tercer candidato que ambas partes aprobaron.

La importancia de esta selección, radicó en la lógica, de quien tendría control sobre quien, con la finalidad de incidir en la implementación de la estrategia. Pues si bien la EDT como tal tiene

---

<sup>28</sup> De acuerdo a lo que expresaron los coordinadores de la estrategia, para el año 2010 se pretendió dejar de contratar a los Asesores municipales, por el hecho de que año tras años, se realizaban las mismas actividades en dichos servicios profesionales; su lectura era que se cumplía solo con el plan de trabajo propuesto por INCA Rural como Unidad Técnica Especializada (UTE) el cual se venía repitiendo desde el 2006. En lugar de contratar al Asesor Municipal, se decidió la contratación de un Asesor en el marco de una Microrregión conformada por tres o cuatro municipios. Por otro lado, se ha venido manejando la versión de que dicha contratación por microrregiones obedeció más a razones de tipo presupuestal; que ya no había recursos para la contratación de los 217 asesores municipales.

<sup>29</sup> Este hecho generó un cambio en las relaciones de poder entre el estado (ejecutor del gasto) y la delegación de la SAGARPA; visualizándose estos últimos con mayor poder de decisión al ser los que continuarían en funciones.

ciertas características, en el estado se venía desarrollando un conjunto de acciones en ciclos anteriores, con características más puntuales, pero en cierta forma similar<sup>30</sup>, que al inicio del ciclo 2010, generó cierta confusión en los operadores.

Tipo de Asesores	Número de Asesores Contratados
Asesores Estatales	2
Asesores Distritales	8
Asesores Microrregionales	78
Total	88

Fuente: elaboración propia.

La contratación y primer pago del Equipo Estatal de Asesores, se realizó entre los meses de septiembre y noviembre del 2010. Lo cual generó, a partir de esa fecha, condiciones adecuadas para el inicio de la implementación de la EDT. Los equipos distritales de cooperación territorial fueron presentados, en reunión del Consejo Distrital, en el mes de Noviembre (el 25 en Teziutlán y el 28 en Libres).

Si bien la Unidad Estatal de Gestión Territorial (UEGT) se instaló, esta no ha realizado su función de apoyo técnico-metodológico al Grupo Operativo de Asistencia Técnica (GOAT)<sup>31</sup>.

El conjunto de indicadores seleccionados para la medición de avances de la EDT giraron en torno a la institucionalidad, concurrencia y articulación de la política pública a nivel distrital y su conexión con los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, durante el trabajo de campo, se denotó cierta “diferenciación” entre la orientación de los indicadores propuestos con la de las actividades concretas que se realizaban para la implementación de la EDT. Los indicadores se orientaron al estudio de ver como la EDT fortalecía la institucionalidad de los consejos; por su parte, la instrumentación se focalizó al proceso de construcción de proyectos estratégicos de acuerdo a las orientaciones metodológicas.

<sup>30</sup>La SDR había empezado en el 2009 una estrategia de desarrollo regional, a través de la generación de planes regionales, coordinadas por la red de delegaciones estatales e intentando coordinar los esfuerzos de los técnicos contratados en sus demarcaciones. Un elemento central de esta propuesta fue la construcción de alrededor de 300 proyectos con metodología participativa y facilitada por los asesores estatales con los municipales. Estos proyectos se les llamó “estratégicos” pero más obedeciendo al método de construcción, pero se reconoce en ellos diferentes niveles y características, desde los puntuales de inversión, hasta los que tenían una visión transmunicipal (como la instalación de viveros de café en Teziutlán). A diferencia de la categoría “estratégico” en la EDT que tiene una connotación más amplia, de cadena y con visión territorial.

<sup>31</sup>De acuerdo a los lineamientos establecidos por INCA, la UEGT coordina la planeación, instrumentación y seguimiento de las Estrategias de Asistencia Técnica y Capacitación, con un enfoque de orientación estratégica hacia los productores de la menor escala con potencial productivo. Esta se debe integrar con los representantes de las Unidades Técnicas Especializadas (UTEs), el Centro Estatal de Evaluación (CEE) y la Coordinación Estatal de la EDT

Aspectos de interés	Resultado
Conocimiento de la EDT por parte de sus actores	Los entrevistados demostraron saberes básicos de la EDT; solo en referencia directa de las actividades de la ruta metodológica. La refieren como del mismo tipo de las acciones que anteriormente realizaban en el ámbito municipal (realización de documentos de diagnóstico y proyectos). Tampoco se ha trabajado a profundidad elementos centrales del enfoque territorial; de alguna manera se ha configurado la idea de que lo "territorial" es igual a "cadena". Se ha priorizado el tiempo operativo de ejecución de las actividades de la guía metodológica
	Los asesores (microrregionales) sienten que su principal función es participar en la construcción de proyectos estratégicos <sup>32</sup> y gestionar su implementación. El trabajo hacia el fortalecimiento de los consejos (municipales) se ha diluido por la dimensión microrregional (3-4 municipios). De la misma forma, los asesores distritales, están focalizados a la generación de dichos proyectos estratégicos. Se identifica la participación de los Consejos como parte de la propuesta metodológica, más que como el eje central del enfoque territorial
	El jefe de Distrito de Teziutlán tiene conocimiento de los elementos de la EDT <sup>33</sup> y está impulsado las actividades en el Distrito
Papel de actores federales y estatales	Si bien ubican la existencia del GOAT, no hay claridad cuál es su función y como se vinculan con esta instancia dentro de la Estrategia.
	Se tiene claro la relación con el ejecutor del gasto (SDR) como la instancia que contrata y paga. Esto se reforzó con el acuerdo entre Subdelegado y Director de unidad de Soporte, que convirtió en requisito la firma del Vo.Bo. del jefe de distrito por la participación activa de los Asesores y técnicos en general en las sesiones del EDCT.
La EDT y los CDDRS	Por la experiencia previa de los asesores, se percibe que los CDDRS son actores relevantes para la EDT, aunque en la práctica el grueso del trabajo ha estado orientado a construir los PET, lo que sitúa a dicho papel del CDDRS como validador de los avances. Y no se tiene claro como la EDT fortalece a los estos.
	Para el caso de Teziutlán el Jefe de Distrito, tiene claridad de cómo el proceso de la EDT es una oportunidad para reactivar y redimensionar la participación del consejo distrital (y los municipales) como actores centrales en las propuestas de desarrollo. Mientras que en Libres, la poca participación directa del Jefe de Distrito (asiste una representante) no permite ver esta claridad. Se nombró un enlace para el apoyo y seguimiento a la EDT. Se mantiene informado a los consejos, no se detecta que los asesores tengan claridad respecto a cómo fortalece la EDT a los CMDRS.
Existencia del CDDRS	Si bien la instalación formal de los CDDRS data del 2002; <i>"los consejos han estado en forma latente... pero ahora se quiere reactivar las actividades..."</i> Las actividades desarrolladas por el EDCT en cada Distrito están siendo factor para el involucramiento del CDDRS y su consiguiente mayor participación. Dos factores adicionales son la postura (proactividad en este aspecto) del Jefe de Distrito respecto a la función de los Consejos y la presencia de organizaciones en los mismos. En el DDR Teziutlán estos factores están presentes, mientras que en el DDR Libres, se

<sup>32</sup>Además de los Proyectos Distritales, se están construyendo Proyectos por microrregión siguiendo las mismas orientaciones metodológicas

<sup>33</sup>Esto debido a sus antecedentes laborales y académicos, pues está terminando una maestría y su tesis se orienta sobre los procesos de consolidación de los Consejos como actores en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. (Entrevista)

Aspectos de interés	Resultado
	<p>identifica de manera más implícita.</p> <p>En ambos casos, el cambio de administración municipal ha limitado la reestructuración de los consejos; pero los DDR están proponiendo una agenda para el restablecimiento de las sesiones periódicas. Iniciando con la actualización de los integrantes.</p> <p>Los sistemas producto con peso en las regiones no están representados en los consejos distritales.</p> <p>La naturaleza de las decisiones que se toman en el consejo está relacionada con actividades de los programas de SAGARPA o sobre los informes que presenta el jefe de distrito.</p>
Instituciones y miembros del CDDRS	<p>Se reconoce a los consejos como órganos de representación de la sociedad de su demarcación administrativa (territorio), en la práctica están conformados por las representaciones de los municipios y las instituciones presentes en la región, especialmente las que están ligadas al fomento de las actividades. El liderazgo de los CDDRS recae en el Jefe de Distrito.</p> <p>Por lo general participan, "<i>representantes de los representantes</i>" lo cual limita el grado de acción del consejo para la toma de decisiones.</p> <p>Para el DDR de Teziutlán existe participación de tres organizaciones, dos de naturaleza indígena y con cobertura regional del zona cafetalera y una representando a Ganaderos de la zona de Teziutlán.</p>
Normatividad del CDRS	<p>Los reglamentos se elaboraron en los primeros años de existencia del consejo (2003), son genéricos y no están actualizados. Existe desconocimiento de los reglamentos en ambos distritos. Al mismo tiempo se detectó el interés por saber en qué consiste y a quien le toca hacer que se cumpla.</p> <p>En años anteriores, no había habido un programa de reuniones de los Consejos Distritales. En Teziutlán, con el cambio del Jefe de Distrito, se reactivaron las sesiones en la primera mitad del año 2010. Las actividades de la EDT promovidas por el EDCT han propiciado la realización de sesiones en los últimos meses. La propuesta de los Jefes de Distrito es construir una agenda de sesiones y reactivar a los consejos, una vez que se establezcan las nuevas administraciones municipales.</p> <p>No se trabaja en los consejos con base a un Programa Operativo Anual (POA).</p>
El Plan Distrital de Desarrollo Rural Sustentable	<p>De los entrevistados y documentos revisados, no se ha podido dar cuenta o ubicar un Plan de Desarrollo Distrital. Lo que se menciona continuamente son los Diagnósticos Distritales que se elaboraron, o mejor dicho se reelaboraron por última vez en 2006. En todo caso, lo que han señalado es la idea de elaborar un plan para el distrito.</p> <p>De acuerdo al Jefe de Distrito de Teziutlán, "<i>se quiere en el Distrito pasar de mera atención a la demanda... hacia tener una orientación estratégica en las acciones</i>" que le corresponden a ellos fomentar. A esta iniciativa del Jefe de Distrito, lo cual se alinea a la Estrategia de Desarrollo Territorial</p> <p>Aunque, se desconoce el Plan Distrital, al revisar los expedientes municipales (2008 y 2009) se denota una mínima relación entre ellos<sup>34</sup>. Las acciones propuestas son de índole sectorial. El 100% de ellos son proyectos de inversión de corto plazo.</p> <p>Durante la época del PROFEMOR (2002-2007), la existencia del Coordinador Distrital no garantizó tener procesos con una visión más amplia de la región<sup>35</sup>.</p> <p>Por otro lado al no haber un "ente" (asesor distrital) que oriente o aglutine desde una perspectiva más allá de los límites y responsabilidades del municipio y su asesor, cada proceso</p>

<sup>34</sup>Se seleccionaron tres microrregiones en cada distrito y revisado los expedientes generados por los Asesores de estos municipios, fue frecuente encontrar líneas de acción o proyectos a proponer derivados de dichos planes, que eran "idénticas". Lo cual obedece a lo que se conoce como "clonación de proyectos". Es decir, "copiar" y presentar como propios, los diferentes Asesores los mismos documentos.

<sup>35</sup>En la práctica, la función del Coordinador, además de ser el personal de "logística" o apoyo como a veces lo refieren en el Distrito, se redujo a recoger los informes de trabajo de los coordinadores municipales para agilizar sus pagos en el Estado; incluyendo el propio.

Aspectos de interés	Resultado
	de trabajo en el ámbito municipal se focaliza hacia dentro de su demarcación administrativa. Las coincidencias, o posibles sinergias entre procesos municipales, son simplemente circunstanciales.
Gestión de los proyectos estratégicos	A pesar de tener poco tiempo de conformados los EDCT, los avances en la Construcción de Proyectos Estratégicos son significativos. En ambos DDR están en la fase de Formulación de los proyectos territoriales por modelos económico y definición de la agenda territorial (80% y 100% en Teziutlán y Libres respectivamente). Es importante mencionar que en los Proyectos Microrregionales se tiene un avance, en la misma fase de 50% y 90% en Teziutlán y Libres, respectivamente) En ambos DDR se está iniciando la fase de gestión.
Oportunidad en el pago de asesores	El desfase del primer pago fue de dos meses aproximadamente <sup>36</sup> . Posteriormente se regularizó y permitió desarrollar adecuadamente las actividades. Sin embargo, los últimos pagos se prevé que se nuevamente serán desfasados por el cambio de administración estatal en el mes de febrero.
Impulso al desarrollo de capacidades de los asesores distritales y microrregionales	Las actividades de capacitación a los Asesores han sido las sesiones implementadas por los Asesores Estatales (5 sesiones de un día) para el abordaje, primero de sus funciones y posteriormente sobre los elementos de la guía metodológica, explicando las fases y herramientas propuestas. A estas, se les suman el apoyo presencial en los talleres con los actores clave en los territorios al aplicar la guía metodológica por el EDCT
	Los EDCT han logrado aplicar la propuesta metodológica, sin embargo, el nivel de las capacidades necesarias para la EDT, son todavía incipientes <sup>37</sup> .
Tendencias o aspectos de la operación del CDDR que deben permanecer	-Participación en las actividades de implementación de la EDT -La realización de reuniones de forma cada vez más planeada y periódica -La presencia del jefe de distrito
Tendencias o aspectos de la operación del CDDRS que deben desaparecer	-Ver al consejo como un acto protocolario para cumplir con la ley -La escasa representatividad y ausentismo de titulares -La no reestructuración del consejo, en términos de consejeros y funciones -La no planeación ni objetivo claro de las reuniones -El desconocimiento o inadecuación del reglamento interno -El desconocimiento del plan distrital

Fuente: elaboración Propia a partir de la sistematización de las encuestas y entrevistas realizadas a los diferentes actores en los dos distritos.

#### 4.2. Gestión de proyectos territoriales

El proceso de implementación de la EDT en el Estado inició en septiembre<sup>38</sup>. Posteriormente, las acciones se orientaron a formar y capacitar a los miembros del EDCT en la aplicación de las Orientaciones Metodológicas; y sesiones de acompañamiento de un día en cada Distrito cuando los EDCT trabajan directamente con los actores locales o con los Consejos.

<sup>36</sup>Algunos asesores microrregionales iniciaron sus actividades en diferentes meses.

<sup>37</sup>Para el caso particular del DDR Libres, donde se acopló la implementación de la EDT con la experiencia generada por los Asesores del Proyecto Caprino, se pudo contrastar la conveniencia del desarrollo de dichas capacidades para incidir en la construcción de planteamientos con características más estratégicas.

<sup>38</sup>La capacitación a los Coordinadores Distritales fue a nivel regional –varios estados– y se llevó a cabo en la ciudad de Puebla los días 23 y 24 de septiembre. La temática se centró en: a) los lineamientos de la EDT, b) las orientaciones respecto a sus funciones y c) las orientaciones metodológicas para la implementación de la EDT.

Aunque el trabajo de los EDCT, se guió por la propuesta de instrumentación de la estrategia por parte del INCA Rural, en la práctica hubo necesidad de ajustar el trabajo de acuerdo a la dinámica de los actores locales involucrados en las cadenas detectadas como prioritarias, así como la dificultad para involucrar al Consejo Distrital para su aportación y validación, ha sido hasta enero del 2011 cuando se concluyó el trabajo.<sup>39</sup> Es importante señalar, que no se generó un documento de Orientación Metodológica para la quinta etapa, es decir, para la Gestión de los Proyectos por Modelo Económico.

Nombre del Proyecto	DDR 03 TEZIUTLÁN	Nombre del Proyecto	DDR 04 LIBRES
CADENA CAFÉ	Distrital	CADENA CAPRINOS	Distrital
CADENA BOVINOS	Distrital	CADENA OVINOS	Distrital
CADENA OVINOS	Microrregional	CADENA MAIZ	Distrital
CADENA CHILE CERA	Microrregional	CADENA CEBADA	Microrregional
CADENA CITRICOS	Microrregional	CADENA BOVINOS LECHE	Microrregional
CADENA CHILE SERRANO	Microrregional	CADERNA AGUACATE	Microrregional
CADENA AGUACATE	Microrregional		
CADENA MANZANA	Microrregional		

Fuente: elaboración propia con información de las entrevistas y verificación de campo.

Actualmente, los Proyectos Estratégicos formulados, si bien están en la etapa de gestión, se encuentran en espera de que se autorice el proceso de incubación, lo cual se realizará con un equipo de técnicos especializados de apoyo que permita delinear de manera precisa la forma de aterrizar las inversiones propuestas. Para esto se deberá partir de las características de las inversiones propuestas y su temporalidad; para definir la forma de ir identificando los criterios técnicos de las inversiones, así como los potenciales sujetos de apoyo que estarán involucrados en su implementación. En este sentido, para el presente ciclo 2011 es necesario:

- Identificar los servicios profesionales ligados a las inversiones
- Precisar el diseño técnico de las inversiones
- Gestionar los recursos (primeros dos incisos)

Más aún, de acuerdo a la Coordinación Regional de la EDT en la zona sur, para la puesta en marcha de los proyectos estratégicos, se destacan tres elementos centrales que se deberán llevar a cabo:

***Negociación con Ejecutor del Gasto y SAGARPA:***

- Para orientar el porcentaje de apoyo para los proyectos territoriales de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación 2011.
- La adecuación de los tiempos de apertura de ventanilla y posibilitar el proceso de incubación y gestión.

<sup>39</sup>En el caso de la cadena café en Teziutlán, se terminó en el mes de febrero 2011.

- La definición de los mecanismos de contratación y pago de Servicios Profesionales requeridos en los componentes del PET, desde la elaboración de los proyectos de inversión hasta la implementación en el territorio.

#### ***Incubación del PET:***

- La necesidad de contratar y dar seguimiento a un equipo técnico encargado de dar forma y aterrizar los componentes del PET, en cuanto al diseño de los proyectos de inversión y determinación de las necesidades técnicas, de servicios profesionales y de negociación con otras instancias de apoyo al Proyecto Estratégico en el territorio<sup>40</sup>.
- Realización de expedientes de gestión

#### ***Coordinación con otras instancias:***

- Definición de mecanismos de coordinación con otras instancias involucradas en el PET para la articulación y concurrencia de las inversiones.
- Armar expedientes de gestión de acuerdo a las reglas de operación de dichas instancias.

En los DDR considerados en este estudio, se han identificado diversas experiencias de desarrollo en implementación. En unos casos se ha logrado su articulación al proceso de trabajo de la EDT, en otros casos, y por diferentes razones, no ha sido posible.

### **4.3. Problemática Detectada, Alternativas de Solución y Líneas de Acción**

Durante la implementación de la Estrategia en el Estado de Puebla se ha detectado que la dinámica operativa y programática, a la cual responden tanto la SAGARPA e INCA Rural, se ha conformando en un conjunto de obstáculos para una eficaz implementación. Las condiciones de trabajo de los Asesores, por un lado, que los obliga a atender múltiples actividades un tanto ajenas a las directamente relacionadas con la EDT<sup>41</sup>. La lenta asimilación o propia interpretación de los elementos e implicaciones de la EDT, por el otro, de los actores estatales, a nivel delegación como gobierno del estado<sup>42</sup>, que mantienen la dinámica operativa hacia el cumplimiento de metas administrativas sobre la construcción de los proyectos estratégicos.

En la práctica, debido a un acuerdo entre la Delegación de SAGARPA y la Unidad de Apoyo (SOPORTE) de la SDR para la liberación de pagos a los Asesores, tanto de la EDT como de las demás estrategias, donde éste pago sería a través del Visto Bueno del Jefe de Distrito; y no solo a partir de los avances de sus respectivos programas de trabajo.

Otro aspecto a destacar como obstáculo de la implementación de la EDT, se está presentando en la etapa de gestión de los proyectos estratégicos. Las reglas de operación si bien abren el espacio

---

<sup>40</sup>El pago del diseño será del 10% de la inversión realizada.

<sup>41</sup>La entrega de los recursos municipalizados y las actividades que los Presidentes municipales les están asignando en la inercia de años anteriores, como un empleado municipal, entre otros.

<sup>42</sup>Concretamente de la administración saliente.

para aprovechar e implementar los PET<sup>43</sup>, mantienen las mismas condiciones para poder acceder a los recursos que en años pasados. Es decir, no se contempla la integración de “un expediente de gestión” para los PET, sino que los requerimientos señalados en estos deberán entrar de manera diversa, de acuerdo a los componentes de inversión señalados en las Reglas.

Los elementos Facilitadores y Limitadores del proceso de Implementación de la EDT en los DDR de Teziutlán y Libres se presentan en el siguiente cuadro.

	De la Estrategia de Desarrollo Territorial	Del contexto del Distrito
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de una Guía de Orientaciones Metodológicas</li> <li>• La integración de un equipo de trabajo a nivel estatal (asesores y coordinador INCA)</li> <li>• La formación de equipos de cooperación territorial apoyados por el equipo estatal</li> <li>• La participación de los Jefes de Distrito</li> <li>• Talleres con el EDCT (a nivel distrital y microrregional)</li> <li>• La orientación hacia resultados tangibles (metodología propuesta- construcción de proyectos estratégicos).</li> <li>• La capacitación de parte del asesor estatal a los EDCT</li> <li>• La disponibilidad de información de las microrregiones generada en procesos anteriores</li> <li>• El conocimiento y experiencia sobre el territorio y las cadenas de los Asesores y PSP que participan en el EDCT</li> <li>• La oportunidad de los primeros pagos a los asesores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación y apoyo de los Jefes de Distrito (participando en las sesiones y/o asignando un enlace directo)</li> <li>• Buena participación de los PSP de los territorios (60%) Más alto en Teziutlán</li> <li>• La disponibilidad de los PSP de cadenas para integrarse en equipos de cooperación (en la mayoría de los casos)</li> <li>• Participación activa de los actores clave en las sesiones de trabajo, generando credibilidad a los productores</li> <li>• Se ha logrado la participación del CDDRS para la caracterización de las cadenas café y bovinos en el sistema vaca-cría (Teziutlán).</li> <li>• La micro regionalización</li> <li>• La cobertura en todos los municipios de los territorios (a través de los asesores microrregionales)</li> </ul>

<sup>43</sup> En la RO, en su Artículo 64, fracción II, párrafo sexto, se habla de que en cada Entidad Federativa... se tendrá como meta que al menos el 20% (de los recursos del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura) deben ser destinados a la ejecución de Proyectos territoriales....

	De la Estrategia de Desarrollo Territorial	Del contexto del Distrito
<b>Limitadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacitación del INCA fue desfasada (un mes después de iniciar el proceso)</li> <li>• La evaluación no es acorde a la forma como se está implementando la EDT en el Estado (mismos instrumentos asesores municipales para evaluar asesores microrregionales-plan de trabajo diferente)</li> <li>• La evaluación ha sido tardía y no formativa; implica distraer tiempo hacia el cumplimiento de acciones de evaluación. Desconocimiento inicial de instrumentos de evaluación</li> <li>• Dejar la carga de capacitación al Asesor Estatal con poca presencia del coordinador estatal INCA</li> <li>• Asesores con poca experiencia en los temas de la EDT al inicio de la implementación</li> <li>• Poco tiempo para la implantación de la EDT (octubre 2010 a enero 2011)</li> <li>• La carga extra a los asesores microrregionales para desarrollar en forma simultánea proyectos distritales y en sus microrregiones</li> <li>• Empate de las actividades de la EDT con otras establecidas en las Cadenas y en los municipios (entrega de recursos municipales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La necesidad de quedar bien en el DDR para lograr el pago de los asesores y PSP</li> <li>• Empate de las actividades de la EDT con otras establecidas en las Cadenas, en el DDR y municipios (entrega de activos a nivel municipal)</li> <li>• El término de las administraciones municipales, propicio el poco interés de los vocales de los consejos (representantes de los municipios) en participar</li> <li>• Poco entendimiento (inicial) de los actores municipales sobre la EDT. Participación por interés sobre los recursos (al no priorizar cadena donde participa el presidente del consejo, ya no quiso seguir convocando)</li> <li>• Poco conocimiento de los consejeros sobre la metodología, al orientar más las sesiones a productores</li> <li>• Algunos casos de coordinación deficiente al interior del personal del DDR</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas con Asesores, PSP, Evaluadores y Personal de los DDR.

Problemática detectada	Alternativa de solución
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca incidencia del GOAT en acciones orientadas a apoyar y dar seguimiento a la EDT o solventar la problemática operativa que se ha presentado en la Estrategia</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la presencia de los Coordinadores INCA (Regional y Estatal) para inducir y hacer efectivo la operación del UEGT para elaborar propuestas que se respalden en el GOAT</li> <li>2. Fortalecer la formación del personal de SAGARPA en objetivos, método y operación de la EDT.</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inercia operativa de las instituciones que limitan la adopción plena de los elementos de la EDT y su posterior implementación; más orientada a la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas programáticas</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Fortalecer la presencia institucional de respaldo a la EDT, mediante la planeación, capacitación, operación y seguimiento en función de la misma estrategia para que esta sea entendida por los actores institucionales</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La situación laboral de los Asesores; tienen contrato hasta marzo, sin embargo no tienen seguridad de continuidad. No hay claridad de los criterios de evaluación que premien la calidad del trabajo y no la "presencia" ante las autoridades distritales, estatales o de la delegación.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Fortalecer el sistema de Evaluación por resultados de acuerdo a las actividades de la EDT</li> <li>5. Negociar con el ejecutor del gasto la recontractación en función de resultados concretos relacionados con la EDT.</li> </ol>

Problemática detectada	Alternativa de solución
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de Asesores y PSP con relativamente poco conocimiento y experiencia sobre los elementos y metodología de la EDT que permitan mejores y más sólidos avances en su implementación</li> </ul>	<p>6. Implementar un programa de formación integral relacionados a la Estrategia como programa de desarrollo y en un marco de certificación de competencias laborales.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca apropiación de la EDT y noción de “no ser tomado en cuenta” por parte del ejecutor del gasto (SDR) al haberse implementado la EDT por parte de SAGARPA e INCA Rural, sin tomar en cuenta en un inicio, a la propia propuesta del Estado. Sin embargo esto puede cambiar debido a la oportunidad de tener nuevas autoridades estatales.</li> </ul>	<p>7. Es necesario que los tomadores de decisiones de SAGARPA e INCA asuman su papel protagónico en la negociación de la implementación de la EDT, se requiere acercamiento con los secretarios estatales del sector, toma de acuerdos y seguimiento puntual de los acuerdos desde oficinas centrales y delegacionales con los funcionarios estatales.</p>

Fuente: elaboración propia con información de las entrevistas y verificación de campo.

## 5. La EDT en el Estado de Tlaxcala

### 5.1. Caracterización de la EDT

El estado de Tlaxcala tiene tres Distritos de Desarrollo Rural de la SAGARPA. Para efecto de dar seguimiento a la EDT, el estudio se realizó en el Distrito 163 Calpulalpan y en el Distrito 165 Huamantla.

#### ❖ Distrito de Desarrollo Rural 163 Calpulalpan

A partir del mes de junio del año 2010 en la entidad se iniciaron actividades para diseñar la EDT. Para ello la SAGARPA y el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA) contrataron a la Coordinadora Estatal, al asesor estatal y a los asesores distritales. En el mes de agosto se contrataron a asesores municipales para atender los municipios y hubo un taller de socialización de la EDT en cada Distrito de Desarrollo en la que participaron integrantes del llamado Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT), el cual hasta diciembre del año 2010 no se había integrado formalmente, ya que faltaba la incorporación de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) de otros programas de la SAGARPA diferentes a Activos Productivos.

#### **a) Diversidad de instituciones y programas**

Existe una amplia diversidad de instituciones y programas gubernamentales en el territorio. Los entrevistados coinciden en que las cinco instituciones con mayor presencia son la SAGARPA, SEDESOL, SEFOA, SEMARNAT y la SRA. Los programas más destacados son PROCAMPO, Oportunidades, Activos Productivos, Contingencias Climatológicas, el programa LICONSA y el Programa de Empleo Temporal de la SEMARNAT.

Hay otras instituciones presentes tales como la CONAFOR, la Coordinación General de Ecología del Gobierno del Estado, el FOMTLAX, el SEPUEDE, CONAFOR, entre otras.

### ***b) Presencia y características del Consejo Distrital***

El Consejo Distrital se integró en el año 2004. Según la información obtenida, estuvo operando de manera normal hasta el año 2007 y desde el año 2008 no sesionaba, lo cual implica que tenía más de dos años sin que los integrantes se reunieran.

Durante el año 2010 hubo tres reuniones de trabajo, a las cuales asistieron de 10 a 23 personas, quienes representaron a SAGARPA, SEFOA, coordinadora estatal de la EDT del INCA Rural, asesor distrital, asesores municipales, representantes de sistemas producto y personal de algunos ayuntamientos. No hubo presencia de otras instituciones gubernamentales a pesar de que el asesor distrital las invitó por escrito. Es evidente la falta de interés de otras instituciones por asistir a las reuniones del Consejo Distrital.

### ***c) Normativa del Consejo Distrital***

Existe un acta constitutiva del Consejo Distrital, hay un reglamento interno, existe una visión y misión, los cuales fueron integrados también en el año 2004. Los actuales integrantes no conocen el reglamento y por supuesto que no se cumplió sobre todo en el período 2005-2009. No hay un programa de trabajo distrital, de manera reciente en la sesión del 13 de septiembre de 2010 fue revisado y aprobado el programa de trabajo del asesor distrital.

### ***d) Gestación de proyectos territoriales***

Desde finales del mes de agosto del año 2010 el asesor distrital y la coordinadora estatal hicieron esfuerzos por integrar el equipo territorial. Prácticamente se desistió de involucrar a los PSP de programas de la SAGARPA diferente al programa Activos Productivos y sólo están participando los asesores municipales, el asesor distrital, la coordinadora estatal y el evaluador. A diciembre del año 2010 se trabajaba en torno a la construcción del diagnóstico territorial y los proyectos estratégicos (ahora conocidos como proyectos territoriales).

Los participantes en el proceso de gestación de proyectos estratégicos destacaron las siguientes actividades productivas con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: la producción de cebada para la generación de malta, la producción de trigo, la explotación de ovinos para engorda y pie de cría, la producción de carpa en Atlangatepec, la producción de maíz azul para la industria, la producción de leche de vaca en explotaciones de traspatio, la producción de agua miel de maguey pulquero para la generación de endulzantes y las ganadería de crianza de toros de lidia.

El 100% de asesores municipales promovían el análisis de proyectos estratégicos en sus respectivos consejos municipales. No obstante, a partir de la investigación realizada, es pertinente llevar a cabo talleres o incluso seminarios de discusión para analizar dos aspectos: 1) ¿Cuáles son los elementos clave para identificar y diseñar un proyecto estratégico?, 2) ¿Cómo debe ser el proceso de gestación del proyecto con los actores del territorio?

### ***e) Oportunidad en el pago de los asesores***

El asesor distrital tuvo retraso en su pago debido primordialmente a la lentitud con la que se integraron y firmaron los contratos. Los entrevistados afirmaron que el 100% de los asesores

municipales del Distrito han tenido atrasos en sus pagos debido también a la lentitud del proceso de integración de los contratos y la firma de los mismos por parte de los alcaldes.

Tanto el asesor distrital como los asesores municipales firmaron contratos de servicios en los cuales se establecieron tres ministraciones: la primera correspondiente al 30% del importe total, la segunda correspondiente al 40% y la tercera con el pago del 30% restante. A febrero del año 2011 los asesores municipales y el asesor distrital ya habían recibido la segunda ministración.

#### ***f) Impulso del desarrollo de capacidades de asesores distritales y municipales***

Durante el período de contratación en el año 2010 los asesores han recibido dos capacitaciones: a) la primera de ellas vinculada al proceso a seguir con la Estrategia de Desarrollo Territorial impartida por personal del INCA Rural, lo que han llamado socialización de la EDT; y b) un taller para esbozar que es un proyecto territorial.

No obstante, de los seis asesores municipales actuales, cuatro son nuevos, es decir que el año 2009 no se desempeñaban como asesores municipales y tres de ellos no tienen la formación profesional relacionada con el sector rural (una psicóloga, un licenciado en administración y una trabajadora social). De allí, que la mayoría de los entrevistados coinciden en que sólo dos de los seis asesores municipales si tienen los conocimientos básicos para el fomento del desarrollo rural.

#### ***g) Aspectos o tendencias que deben permanecer o cambiar en el Consejo Distrital***

Los entrevistados coincidieron en tres aspectos que deben permanecer en el Consejo Distrital: a) la voluntad de trabajo y emprendimiento del Jefe de Distrito, b) la tenacidad en el trabajo y capacidad de convocatoria del asesor distrital, c) el ambiente cordial que se ha tenido en las últimas tres reuniones de Consejo Distrital.

Los tres aspectos que deben cambiar en el Consejo Distrital son: a) la apatía de las instituciones gubernamentales diferentes a la SAGARPA para participar en las reuniones del Consejo Distrital (tales como SEDESOL, SE, SRA, entre otras); b) la rotación permanente y falta de experiencia de los asesores municipales, lo cual se ha convertido en un botín político y no en un elemento clave que desestimula la gestión del desarrollo rural; c) la atomización de apoyos y acciones gubernamentales orientadas para el desarrollo rural

#### **❖ Distrito de Desarrollo Rural 165 Huamantla**

De igual manera que para el DDR 163, a partir del mes de junio del año en curso se iniciaron actividades para diseñar la EDT. En el mismo período se contrataron a la coordinadora estatal, los asesores estatal, distritales y municipales.

Según los entrevistados, el Consejo de Desarrollo Rural había estado operando de manera normal con alrededor de tres sesiones por año a partir del año 2003. En el año 2010 se realizaron 4 reuniones, no obstante el Jefe de Distrito reconoce que los puntos que normalmente se habían tratado en años anteriores eran más de carácter informativo de la operación de los programas de SAGARPA y no del diseño de una estrategia de desarrollo rural en el territorio.

### ***Diversidad de instituciones y programas***

Existe una amplia diversidad de instituciones y programas gubernamentales en el territorio. Los entrevistados coinciden en que las cinco instituciones con mayor presencia son la SAGARPA, SEDESOL, SEFOA, SEMARNAT y la Procuraduría Agraria. Los programas más destacados son PROCAMPO, Oportunidades, Activos Productivos, Programas vinculados a CONAGUA para el uso óptimo del agua agrícola y el Programa de Regulación de Posesionarios de la Procuraduría Agraria.

Hay otras instituciones presentes tales como la CONAFOR, la Coordinación General de Ecología, la SRA, el FOMTLAX, el SEPUEDE, CONAFOR, entre otras.

### ***Presencia y características del Consejo Distrital***

El Consejo Distrital se integró en el año 2003. Según la información obtenida del Jefe de Distrito desde su integración ha sesionado de manera normal con tres sesiones anuales.

Durante el año 2010, el Consejo ha dado a conocer en qué consiste la EDT y se introdujo el tema de los proyectos estratégicos para el Distrito. En las sesiones asistieron alrededor de 19 personas de 31 posibles, entre los cuales destacó la presencia de 7 alcaldes, el Jefe de Distrito, el suplente del presidente del Consejo (representante de la SEFOA del Gobierno del Estado), los asesores municipales y representantes del Sistema Producto Durazno. El Jefe de Distrito señaló que normalmente asiste personal del SEPUEDE y de la CONAFOR, pero se reconoció la falta de interés de otras instituciones por asistir.

### ***Normativa del Consejo Distrital***

Existe una acta constitutiva del Consejo Distrital, hay un reglamento interno, existe una visión y misión, los cuales fueron integrados también en el año 2003. Los actuales integrantes no conocen con precisión el reglamento y no se ha cumplido con las reglas, sobre todo con la planeación del desarrollo rural, se reconoció que hasta antes del 2010 los temas tratados estaban vinculados a informar de las acciones de la Alianza para el Campo (ahora Activos Productivos). No hay un programa de trabajo distrital, en la sesión del mes de septiembre de 2010 fue revisado y aprobado el programa de trabajo del asesor distrital.

### ***Gestación de proyectos territoriales***

Hasta ahora el equipo territorial está reuniéndose para trabajar en torno a la construcción del diagnóstico territorial y los proyectos estratégicos. Hasta ahora el equipo se ha reunido en 8 ocasiones y por el momento está integrado por: el asesor distrital, el técnico evaluador (del ITAT), la coordinadora estatal de la EDT y los 9 asesores municipales. Faltaba por involucrar a los asesores de otros programas de la SAGARPA diferentes al programa de Apoyo a Activos Productivos.

El proceso de gestación de proyectos estratégicos identificó tres modelos económicos con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: la producción de leche de bovino,

organización y mecanización para la producción de maíz grano y producción de carne de ovino en pie.

El 100% de asesores municipales promueven el análisis de proyectos territoriales en sus respectivos consejos municipales. No obstante, se reconoce que hay poco interés en los Consejos debido a dos razones primordiales: a) el proyecto obliga a la participación de más de un municipio y ello afecta los intereses de los municipios correspondientes y, b) el cambio de autoridades a partir de enero del año 2001.

### ***Oportunidad en el pago de los asesores***

El asesor distrital ha tenido retraso en su pago debido primordialmente a la lentitud con la que se integraron y firmaron los contratos.

Los entrevistados afirmaron que el 100% de los asesores municipales del Distrito han tenido atrasos en sus pagos debido también a la lentitud del proceso de integración de los contratos y la firma de los mismos por parte de los alcaldes.

Cabe aclarar que la contratación de los asesores fue hasta abril del año 2011. El compromiso de los asesores municipales y distritales era concluir los momentos 1, 2, 3 y 4 de la EDT. El momento 1 es el diagnóstico territorial; el momento 2 es la caracterización de los modelos económicos prioritarios; el momento 3 es la definición de oportunidades y debilidades de los modelos económicos (agenda territorial) y el momento 4 es la aplicación del proyecto ejecutivo.

El momento 5 (formulación del proyecto de inversión) se programó realizarlo por otros actores después del mes de abril de 2011. El monto total del contrato es por \$99,000.00 en tres pagos parciales del 30%, 40% y el 30% del monto total. A diciembre de 2010 los asesores habían cobrado la primera ministración.

### ***Impulso del desarrollo de capacidades de asesores distritales y municipales***

Durante el período de contratación en el año 2010 los asesores recibieron dos capacitaciones: a) la primera de ellas vinculada al proceso a seguir con la EDT impartida por personal del INCA Rural, y b) un curso impartido por el ITAT (el centro evaluador) para dar términos de cómo se debe construir el proyecto estratégico o territorial.

Los entrevistados coincidieron en que de los 9 asesores municipales actuales, 5 no tienen el perfil profesional (son abogados, psicólogos), o son nuevos y no tienen experiencia, quienes se incorporaron como asesores por recomendación. Sólo 4 tienen experiencia o cumplen con perfil profesional. Hay alta movilidad de asesores de un año a otro y esto repercute negativamente en la continuidad de los procesos de gestión.

### ***Aspectos o tendencias que deben permanecer o cambiar en el Consejo Distrital***

Los entrevistados coincidieron en tres aspectos que deben permanecer en el Consejo Distrital: a) la voluntad de trabajo, emprendimiento y capacidad de conciliar del Jefe de Distrito, b) el proceso de convocatoria anticipado de los integrantes del Consejo, c) el involucramiento de los asesores municipales en los procesos de toma de decisión de los alcaldes.

Se señalaron cinco aspectos primordiales que deben cambiar en el Consejo Distrital son: 1. las prioridades de la agenda de trabajo del Consejo, se debe poner como tarea primordial la planeación del desarrollo rural en el Distrito; 2. la apatía de las instituciones gubernamentales diferentes a la SAGARPA para participar en las reuniones del Consejo Distrital (tales como SEDESOL, SE, SRA, entre otras); 3. la rotación permanente de los asesores municipales, lo cual se ha convertido en un botín político; 4. la atomización de apoyos y acciones gubernamentales orientadas para el desarrollo rural; 5. la poca presencia de organizaciones de la sociedad civil.

## 5.2. Gestión de proyectos territoriales

### ❖ Distrito de Desarrollo Rural 163 Calpulapan

La gestión de proyectos territoriales fue encabezada por el Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT). A partir de este proceso, se identificaron cuatro “modelos económicos” con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: a) la producción y procesamiento de carne de ovinos, b) la producción, comercialización y procesamiento del cultivo de la cebada para la generación de malta, c) la producción, comercialización y procesamiento del cultivo de trigo para la generación de harinas y d) la producción y procesamiento de leche de bovinos.

En ese orden de prioridad, los cuatro modelos económicos han sido llevados a discusión por parte de productores e integrantes del EDCT. Tanto la producción de ganado ovino como la producción de cebada son dos de las actividades más representativas del área de influencia del DDR 163 y hasta el mes de febrero de 2011 se estaban analizando las ventajas y desventajas de una u otra actividad productiva.

Cabe destacar que en la actualidad están integrados los sistemas producto de ovinos, cebada y trigo en la región, los cuales han caminado con la lógica de convertirlos en proyectos que detonen procesos de desarrollo local. Aunado a ello, ha habido otros esfuerzos por incursionar en el encadenamiento productivo en estas tres actividades y las experiencias están llenas de fracasos y retos.

A manera de ejemplo, se pueden citar dos esfuerzos para el caso de la producción de ovinos:

- En el año 2000 el FONAES Tlaxcala financió un estudio para caracterizar a los pequeños productores de ovinos apoyados por esta institución. Una de las conclusiones fue la alta heterogeneidad de las explotaciones productivas, las cuales presentaban problemas severos para garantizar la alimentación del ganado por la tecnología rudimentaria utilizada en las unidades productivas (ganado criollo, instalaciones rústicas, manejo zootécnico deficiente, entre otros aspectos), lo cual limitaba severamente el encadenamiento productivo.
- En los años 2003 y 2004 el mismo FONAES y varios grupos de productores propusieron emprender una empresa integradora de ganado ovino, cuya sede se ubicaría en el municipio de Atlangatepec. No obstante se truncó el proyecto debido a tres aspectos básicos: 1) insuficiente organización de los productores para gestionar financiamiento y capacitación; 2) reglas de operación rígidas de las instituciones gubernamentales y sus programas que limitaron la complementariedad del financiamiento y 3) alto riesgo para garantizar una

producción sostenible de ganado en el mediano plazo, primordialmente por mala programación de la producción, disponibilidad insuficiente de alimentos de buena calidad para el ganado e instalaciones inadecuadas.

En cuanto a la producción de cebada para generar malta para la industria cervecera, tal vez sea el sistema producto mejor articulado pero desde nuestro punto de vista presenta dos severas limitaciones:

- El mercado de la producción se concentra en un solo comprador ubicado en la ciudad de Calpulalpan.
- La empresa suministra semilla y en general todo el paquete tecnológico a los productores de cebada.

Ambos aspectos hacen altamente dependientes a los productores de cebada y se fortalece el monopolio. Hacer acciones para convertir este “modelo económico” en un proyecto territorial, es enfrentar el reto de no seguir fortaleciendo los bienes privados en lugar de los bienes públicos, característica esencial de los proyectos territoriales.

Hasta febrero del año 2011 al parecer el EDCT se estaba inclinando por el proyecto de ovinos, cuyos avances se presentaron en la sesión de Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable del mes de diciembre. No obstante, con la renovación de las alcaldías, de los funcionarios del gobierno del estado y de las presidencias de comunidad; los asesores municipales y el asesor distrital estarán sumamente ocupados en dar a conocer el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Rural y con seguridad habrá dificultades para convencer y socializar las bondades de los proyectos territoriales.

#### ❖ **Distrito de Desarrollo Rural 165 Huamantla**

A diciembre del año 2010 la gestión de proyectos territoriales estuvo encabezada por el EDCT (el cronograma de la ruta metodológica se muestra en el anexo 3). A partir de este proceso, se identificaron tres “modelos económicos” con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: a) la producción y procesamiento de leche de bovinos, b) la producción, comercialización y procesamiento de ganado ovino y c) la producción, comercialización y procesamiento del cultivo de maíz, aunque este último se optó por integrarlo al primer modelo con el argumento de que es insumo para la alimentación del ganado.

Los tres modelos económicos se discutieron por parte de los integrantes del CDDRS y se determinó que el que tiene mejores oportunidades es la producción y procesamiento de leche de bovinos. Sin duda esta actividad es una de las más representativas del área de influencia del DDR 165 y hasta el mes de febrero de 2011, la integración del proyecto territorial se encontraba en el momento 3, es decir la definición de oportunidades y debilidades del modelo.

Cabe mencionar que la región de Huamantla es la sede del Sistema Producto Maíz y del Sistema Producto Durazno, otras dos actividades emblemáticas de la región. No obstante, el Sistema Producto Maíz, en opinión de los entrevistados, no ha funcionado bien y esto aumenta la incertidumbre para el diseño de un proyecto territorial. Por otro lado, el Sistema Producto

Durazno, concentra productores que han recibido muchos apoyos y financiamiento gubernamental, a tal grado que en opinión de la mayoría de los entrevistados, es probable que funcione ya como proyecto territorial.

La intención de consolidar la producción de leche de bovinos como un proyecto territorial no es nueva. A manera de ejemplo, se pueden citar dos esfuerzos:

- En el período 1999-2004 el Gobierno del Estado con la participación de diversas instituciones gubernamentales promovió y creó la Sociedad de Productores de Leche Malintzi, la cual aglutinaba a varios grupos de productores de leche de los municipios de Huamantla, Alzayanca, Cuapiaxtla, entre otros. Esta sociedad recibió asesoría, capacitación y financiamiento de diversas fuentes, con la finalidad de mejorar el precio de venta de la leche a través del enfriamiento en tanques y su procesamiento a través del embolsado para su venta directa al público. Esta sociedad llegó a tener su marca propia e incluso llegó a colocar su producto en las tiendas de autoservicio locales. Sin embargo, la gran mayoría de su producto lo vendían en envases pequeños para los desayunos escolares del DIF estatal y cuando cambió la administración estatal, les dejaron de comprar el producto, situación que los llevó a tener severos problemas de liquidez monetaria por la falta de canales de comercialización. Esto culminó con suspender la industrialización del producto y el abandono o reducción de la producción primaria de varios socios.
- La otra experiencia que está funcionando y competirá directamente con el proyecto territorial propuesto es Leche Santa María. Es una empresa con capital privado ubicada en el municipio de Alzayanca, que en su momento también recibió (y sigue recibiendo) financiamiento de fuentes gubernamentales y bancarias, la cual aglutina a varias decenas de productores de leche y compra leche fresca a los productores del Valle de Huamantla. Tienen marca propia, código de barras, diversas presentaciones del producto y se vende en misceláneas y tiendas de autoservicio de los estados de Tlaxcala y Puebla.

Ambas experiencias se sustentaron en un proceso largo de construcción de capital social a nivel de organizaciones de productores. Lazos de parentesco, cercanía geográfica, experiencia en el manejo de hatos ganaderos, unidades productivas con relaciones familiares cercanas, entre otras, son cualidades que contribuyeron a integrar ambas sociedades. El mercado muy competido de los productos lácteos, sobre todo para el caso de los Productores de Leche Malintzi, fue y es un obstáculo difícil de superar. Hacia allá deberán encaminarse los esfuerzos del proyecto territorial que se propone.

### **5.3. Problemática detectada, alternativas de solución y líneas de acción**

#### **❖ En el Distrito de Desarrollo Rural 163 Calpulapan**

Se identificaron varios problemas dentro de los cuales es pertinente hacer énfasis en tres, que desde nuestro punto de vista, son los más relevantes:

### ***Insuficiente apropiación de la EDT por parte del Consejo Distrital***

Hasta el año 2010 en el CDDRS se puso en la orden del día como algo prioritario discutir acciones encaminadas a construir la EDT. Es necesario seguir en ese camino, superar el cortoplacismo, entender que el CDDRS es un cuerpo colegiado que puede y debe planear el desarrollo de los territorios rurales del área de influencia del DDR, lo cual implica sumar esfuerzos entre alcaldes, funcionarios, asesores, productores y otros actores. Se hacen las siguientes sugerencias:

- Dar continuidad al trabajo del asesor distrital, algo de lo que ha carecido las últimas acciones de selección de asesores municipales y distritales.
- La construcción del proyecto territorial con sustento social puede ser el detonador para fortalecer la EDT. No obstante, un mal diseño del mismo o la poca participación de la sociedad puede dar al traste con la EDT.
- El proyecto territorial debe involucrar la participación de otras instituciones gubernamentales diferentes a la SAGARPA y sus órganos sectorizados. Es un reto atraer los ojos de otras instancias cuando desde la creación de los CDDRS no lo han hecho, por lo tanto, el proyecto territorial es un área de oportunidad para involucrar a más actores como a la iniciativa privada y a las instituciones de investigación y educación superior.
- Sí bien uno de los propósitos de la EDT es poner en marcha proyectos productivos cuya influencia supere los límites municipales, es necesario reflexionar que habrá momentos en que la parte productiva debe complementarse con estrategias que no necesariamente sean de un solo sector. Un ejemplo es el diseño de una estrategia que contemple “la ruta alimentaria del maguey”, una planta emblemática del estado de Tlaxcala, la cual tiene severos problemas de sobrevivencia, pero que no se acota a conservar la biodiversidad, hay que recordar que de allí se extraen varios productos alimenticios (gusanos de maguey, los mixiotes, pulque, entre otros), los cuales al vincularse con los ranchos productores de maguey y los ecohoteles que existen en el municipio de Mariano Arista, pueden representar elementos clave para construir lo que se ha denominado rutas alimentarias, que puede iniciar desde exhibir a los interesados desde cómo se reproduce la planta, hasta como se puede industrializar o usar para detener y reducir la erosión.

### ***Involucrar a las nuevas autoridades municipales y estatales en la participación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable***

El 15 de enero de 2011 hubo cambios en las alcaldías y en el Gobierno del Estado. Esto ha implicado remar contracorriente para convencer a las nuevas autoridades de las posibilidades y objetivos de la EDT. Un hecho que puede representar un mensaje de optimismo fue la asistencia del reciente gobernador del estado a la primera reunión del Consejo Estatal de Desarrollo Rural realizada en el mes de febrero de 2011, hecho que no ocurría desde hace más de seis años. Ante este hecho, es necesario rescatarlo para ponerlo de ejemplo al resto de autoridades y realizar a la brevedad en cada municipio reuniones de los CMDRS, en la cual se ponga como acción prioritaria la EDT y no la operación del Programa Municipalizado de Activos Productivos.

### ***La alta movilidad, el perfil profesional y la poca experiencia de los asesores municipales***

El proceso de selección de los asesores municipales es uno de los talones de Aquiles de la EDT. Tal como se señaló con anterioridad, se reconoce deficiencia en las capacidades de cuatro de los seis asesores municipales identificados. Se sugiere a las autoridades de la SAGARPA y del Gobierno del Estado apostarle a un proceso transparente que fomente la contratación de gente altamente capacitada y comprometida con el desarrollo rural.

Para esto se deben incorporar indicadores que abonen a calificar de manera apropiada las cualidades de los aspirantes a asesores y a tomar en cuenta las sugerencias de los H. Ayuntamientos, ya que al final los asesores municipales tendrán que rendir cuentas a éstos.

Es conveniente pensar en "personas morales como asesores municipales", es decir despachos, bufetes, consultoras, que puedan dar servicios más integrales de asesoría e incluso de capacitación para los CMDRS. Esto permitiría ampliar capacidades del ofertante y la posibilidad de construir redes para facilitar la gestión del desarrollo.

## **6. Reflexión final**

Aún cuando se trata de una estrategia a nivel nacional, los hallazgos demuestran una participación diferenciada de los colegidos territoriales en la operación de la Estrategia de Desarrollo Territorial en las seis regiones estudiadas en los tres estados de la República Mexicana, lo cual se traduce en diferentes niveles de maduración y apropiación de la misma.

La EDT como propuesta de desarrollo en construcción satisface de manera parcial los conceptos relacionados con el enfoque territorial. Esto se debe en parte a la poca claridad en el manejo de los conceptos relacionados con dicho enfoque; sea por ser una propuesta nueva para los actores involucrados, como por la debilidad conceptual de los documentos generados por la SAGARPA/INCA como referentes para la implementación de la estrategia<sup>44</sup>.

Sin embargo, aunque en sus documentos muestra de forma pragmática, en el ámbito de incidencia del medio rural, la formas que se proponen de coordinación y articulación al interior de la SAGARPA y con otras dependencias, el problema radica en que éstas deben iniciar cambios institucionales al interior de las mismas de tal forma que permitan atender de manera efectiva las necesidades de los territorios.

En todos los casos la Estrategia de Desarrollo Territorial se centra en el enfoque de cadenas productivas, lo cual puede ser un paso importante en la aplicación del enfoque territorial. Se debe trabajar a la brevedad para establecer la ruta crítica para que de los proyectos de eslabonamiento

---

<sup>44</sup>Además de esto, se han detectado deficiencias en el manejo indistinto de conceptos parecidos pero no iguales, como lo son: modelo productivo, Cadena Productiva, Sistema Producto, y cadena de valor.

productivo se transite a las propuestas de desarrollo territorial. Dicha ruta crítica deberá tener una visión estratégica y tomando en cuenta el marco normativo actual, así como la dinámica político-operativa del estado. Al mismo tiempo, la conducción del proceso deberá ser dinamizada por instancias que generen los procesos de participación de manera explícita, que a su vez, posibiliten los cambios en la estructura institucional.

El proceso de construcción de los proyectos territoriales ya se puso en marcha. Hasta ahora han participado de manera más intensa los integrantes de los Equipos Territoriales de Cooperación, sin que se involucren de manera más activa los campesinos, las instituciones de investigación y enseñanza, organismos no gubernamentales, etc. De seguir por ese camino, el riesgo que existe es que al momento de operar el proyecto territorial, los productores o los interesados directos no se apropien del mismo y el resultado sea un “proyecto más” con severas limitaciones para promover el desarrollo rural.

A pesar de estas desavenencias, el proceso de gestión de la EDT envía el mensaje a los participantes de los Consejo Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, de que la tarea más relevante de este órgano colegiado es planear el desarrollo rural a través de estrategias incluyentes, participativas y acordes con el potencial productivo de los territorios. Este es un paso excepcional en el corto tiempo de puesta en marcha de la EDT.

Existe una limitante relevante: la estructura institucional, la normatividad y en general el diseño y puesta en marcha de la EDT es una propuesta de arriba hacia abajo, es decir, va desde el Gobierno hacia los actores de los territorios quienes al final de cuentas son quienes deben apropiarse de la misma. De allí que la participación mayoritaria proviene de actores gubernamentales de los niveles federal y estatal. El reto es que en el mediano plazo la EDT se institucionalice en los territorios como una estrategia más horizontal, con innovaciones endógenas que permita ser sostenible en el largo plazo.

Con base en los señalamientos del último párrafo, la EDT se vuelve sumamente frágil cuando en los estados de la República Mexicana cambian las autoridades gubernamentales estatales y municipales. Ya ni se diga cuando ocurra en el año 2012 el cambio de autoridades del Gobierno Federal. El reto a mediano plazo es el blindaje de la EDT por parte de la sociedad civil, pero para esto es necesaria la apropiación de la misma por parte de los actores locales no gubernamentales.

## 8. Bibliografía consultada

- CONEVAL. 2006. Tabulados de población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social según entidad federativa, 2005, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- Cordero-Salas, Paula; Chavarría, Hugo; Echeverri, Rafael y Sepúlveda, Sergio. Territorios rurales, competitividad y desarrollo. San José, Costa Rica. IICA, 2003. (Serie Cuadernos Técnicos / IICA, no. 23)
- FAO/SDR. 2009. "Implementación del modelo organizativo para el fortalecimiento de la cadena caprina en el estado de Puebla". Proyecto UTF/MEX/092/MEX. Puebla 2009.
- IICA. 2010. *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México*, Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, IICA, SAGARPA-INCA Rural, México, 353 p.
- INEGI. 2000. Estados Unidos Mexicanos, XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI. 2005. *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI. 2011. *Estados Unidos Mexicanos, XIII Censo de Población y Vivienda 2010, Panorama Sociodemográfico de México*, INEGI, Aguascalientes, México.
- INIFAP. 2009. *Pronóstico agroclimático para el estado de Tlaxcala primavera-verano 2010*.
- Pérez, Alfonso. 2010. *Desarrollo local: reflexiones teóricas y revisiones empíricas*, CONACYT, El Colegio de Tlaxcala, A. C., San Pablo Apetatitlán, Tlax., México.
- SAGARPA. 2003. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México, D.F.
- SAGARPA. 2007. Reglas de Operación, 2007: p 9
- SAGARPA. 2010. Circular 002/2010, Criterios de integración y Procedimientos de los centros de Evaluación especializados Previstos en el componente de Asistencia técnica y capacitación del programa de soporte de la SAGARPA, México.
- SAGARPA. 2011. "Primera sesión ordinaria del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable. Estado de México (CEDRS-Edomex)". Comunicado No. Boo42011 del 21 de marzo de 2011. Delegación de la SAGARPA en el Estado de México.
- SAGARPA. 2011. Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA.
- SEDAGRO. 2010. "Compromiso de apoyo a localidades de muy alta marginación del municipio de Villa Victoria", Dirección de Desarrollo Rural y Comercialización de la SEDAGRO, Toluca, México.
- Shejtman A. y Berdegú J. 2004. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- <http://atlaspuebla.inrs-ucs.quebec.ca/>

## Anexo

Anexo 1. Lista de Principales Siglas Utilizadas	
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EDCT	Equipo Distrital de Cooperación Territorial
EDT	Estrategia de Desarrollo Territorial
FOMTLAX	Fondo Macro para el Desarrollo Integral de Tlaxcala
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
GOAT	Grupo Operativo de Asistencia Técnica
ICR	Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ITAT	Instituto Tecnológico del Altiplano de Tlaxcala
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
PEC	Programa Especial Concurrente
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Puebla
SE	Secretaría de Economía
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEPUEDE	Sistema Estatal de Promoción del Empleo y el Desarrollo Comunitario
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria



## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo*

### **ESTADO DE CHIAPAS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE: IV FRAILESCA, IX ISTMO-COSTA, VI SELVA-PALENQUE**

*Por*

***Walter Lopez Báez***

*Manejo Integral de Cuencas.  
Campo Experimental Centro de Chiapas,  
INIFAP*

***María Cristina García Ángel***  
*Centro Maya de Estudios Agropecuarios UNACH*

*Colaborador:*  
***Juan Martín Estrada Liévano***

**2011**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
  2. COMENTARIOS AL MARCO CONCEPTUAL DE LA EDT
  3. CONTEXTO GENERAL: CARACTERIZACION DEL TERRITORIO Y SUS ACTORES
  4. EL CONTEXTO DEL CONSEJO DISTRITAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
  5. CARACTERIZACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL (EDT)
  6. GESTION DE PROYECTOS TERRITORIALES
  7. PROBLEMÁTICA DETECTADA Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
  8. CONCLUSIONES
  9. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

## 1. Introducción

La “Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural”, instrumentada por el IICA y el INCA-Rural de la SAGARPA, tiene como objetivo general establecer una red de investigadores para el análisis y colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas de desarrollo rural y gestión territorial.

En este marco se han desarrollado ciclos de trabajo, en donde el primero se estudió el nivel de funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, que para el caso particular del estado de Chiapas, se enfocó en los municipios de Arriaga y la Concordia y el estudio se basó en la medición de indicadores en torno a los temas de concurrencia, participación e institucionalidad.

Para el segundo ciclo de trabajo, se planteó el seguimiento a una muestra de Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CODIDERS) y a la implementación de la reciente Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) impulsada por el INCA-Rural para la identificación y puesta en marcha de Proyectos Estratégicos Territoriales (PET). En el caso particular de Chiapas, los espacios territoriales fueron los Consejos de los Distritos Frailesca, Istmo Costa y Selva Palenque.

Los resultados aquí presentados corresponden al segundo ciclo, en donde la información obtenida fue a través de entrevistas individuales, grupos focales, así como el análisis documental soportado en la revisión de diversos instrumentos como actas constitutivas, reglamentos internos, listas de asistencia de reuniones, Planes Distritales de Desarrollo Rural y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Para el caso del seguimiento de la EDT el análisis se basó en la revisión de lineamientos normativos, entrevistas con actores clave, reuniones de trabajo con operadores y autoridades responsables de la ejecución, y participación en reuniones de los CODIDERS. El estudio se desarrolló durante el periodo de octubre de 2010 a mayo de 2011.

## 2. Comentarios al Marco Conceptual de la EDT

En el acuerdo institucional de la SAGARPA de fecha 03 de marzo del 2010 sobre los “Lineamientos Operativos del Componente de Desarrollo Rural del PAAP” se concibe a los Proyectos Estratégicos Territoriales (PET) como una unidad organizada de gestión, orientada a resolver restricciones críticas de un problema productivo o relacionado con bienes públicos del territorio, que aprovecha el potencial competitivo de un municipio o región, y sienta las bases de cooperación entre actores instituciones, privados y sociales; y cuya solución implica la mejora sustancial en el bienestar y en el desarrollo de las capacidades de los involucrados. Los PET se caracterizan por su alta inclusión social y su perspectiva de gran visión, y se identifican dos tipos: a) los Productivos que desarrollan la producción de bienes y servicios rurales y b) los de Bienes Públicos que crean, habilitan, conservan o regeneran el patrimonio colectivo.

El documento aunque presenta un avance significativo en la intención de articular y orientar la inversión y el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en PET, aún adolece de un verdadero enfoque territorial. Esta aseveración se sustenta en el hecho de plantear por separado los PET productivos centrados en lo económico, de los PET de bienes públicos centrados en lo ecológico. Se mantiene la visión reduccionista de que el sector ambiental es un apartado independiente del sector económico productivo y de otros sectores tradicionales de la gestión pública del desarrollo. En la actualidad existen muchas evidencias señalando que los problemas del crecimiento económico en los territorios están directamente relacionados con el deterioro ecológico, la desigualdad social, la salud pública, el empleo, la educación y la calidad de vida de la ciudadanía.

Por otro lado, el documento "Orientaciones metodológicas para el diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales" publicado por el INCA Rural (Septiembre, 2010) como parte de la EDT, presenta una metodología para diseñar un PET con cinco etapas que van desde el diagnóstico del territorio hasta la gestión de recursos para la implementación del proyecto estratégico identificado. En la Figura 1, se presenta un diagrama sintetizando esta metodología.

De manera general se observa que en las orientaciones metodológicas no se consideran todas las características que debe tener un PET en sus dos modalidades: PET productivos y PET de bienes públicos, las cuales fueron emitidas en la circular del 03 de marzo de 2010. La metodología se enfoca a los PET productivos porque se centra en la priorización de modelos económicos asociados a las actividades agropecuarias y pesqueras (encadenamientos productivos) de mayor relevancia para el desarrollo de los espacios rurales, sean a nivel distrital o municipal. Por lo tanto, la metodología no deriva sus resultados en Proyectos Estratégicos Territoriales sino en proyectos de cadenas productivas estratégicas, en donde persiste la visión sectorial.

De acuerdo a Echeverri (2010), el enfoque territorial introduce los proyectos territoriales sin desconocer la necesidad de los proyectos sectoriales, como un complemento de las estrategias de gestión de los territorios rurales, promoviendo un balance entre los dos tipos de proyectos como modelo ideal de gestión. Los proyectos territoriales se derivan de un proceso de planeación territorial, mediante el cual se establecen las líneas estratégicas o ejes de prioridad que determinan las principales áreas en las cuales se debe hacer énfasis, ya que se identifican como aquellas que tienen la capacidad de proyectar procesos de desarrollo del territorio. Estos proyectos con enfoque territorial tienen la virtud de darle ordenamiento a un conjunto de proyectos puntuales sectoriales y son proyectos que afectan al conjunto social, razón por la cual se hacen más visibles y despiertan un interés más amplio.

En este contexto, no es que sea deficiente la formulación de los proyectos dentro de la EDT, sino que se generó confusión sobre lo que verdaderamente es un Proyecto Estratégico Territorial. Esta situación, como se verá más adelante, influyó significativamente en la forma como se gestaron los proyectos en los CODIDERS, dejando fuera proyectos como mayor visión territorial que pudieran estar planeados u operados por otras instituciones.

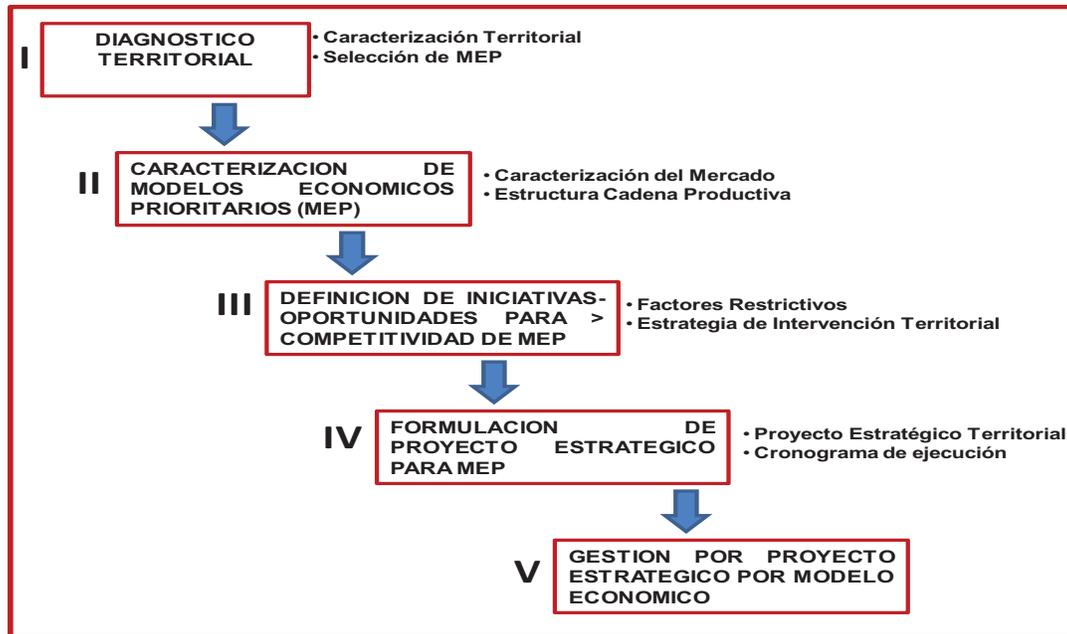


Figura 1. Metodología para el Diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales

### 3. Contexto General: Caracterización del Territorio y sus Actores

A continuación se describe sintéticamente la caracterización de las tres regiones distritales a las que se les dio seguimiento. Se destacan aspectos del capital físico ambiental, el capital económico, el humano y el capital social de cada una de éstas.

#### Región Frailesca.

Está localizada entre la sierra madre y la depresión central de Chiapas con una extensión de 8311.8 km<sup>2</sup> (11% del estado) está formada por los municipios de Ángel Albino Corzo, La Concordia, Villacorzo, Villaflores (sede regional) y Montecristo de Guerrero (Figura 2). Contiene las cuencas hidrográficas de El Tablón, Los Amates, Ninguinilo, El Dorado, Jaltenango y Cuxtepeques, la última de importancia económica por abastecer al Distrito de Riego Cuxtepeques. El 60% del territorio se ubica dentro de la Sierra Madre de Chiapas con 272,985 hectáreas de bosques y selvas en donde habitan diversos mamíferos, aves y reptiles. Es una zona de gran biodiversidad al formar parte del territorio de las Reservas de la Biósfera “La Sepultura” y “El Triunfo”, con un sistema montañoso que funciona como zona de recarga hídrica que fluye hacia el sistema hidrológico Grijalva.

En cuanto al capital económico, en orden de importancia las actividades económicas son la agricultura, ganadería, pesca y en baja escala la silvicultura. Los principales cultivos son Maíz con 94,398 ha, café con 24,361 ha, frijol con 12,852 ha, cacahuete con 1,559 ha y con menores superficie sorgo, arroz, hortalizas y frutales. En el área pecuaria destaca la ganadería con 314,224 ha de pastos y un inventario de 310,257 cabezas de bovinos con una producción de 82,070.78

millones de litros de leche anual y exportación de 53,419 toretes anuales. Una de las principales agroindustrias (Granja Buenaventura) en la producción de pollos se encuentra en Villaflores.

Ligadas a las actividades agropecuarias en la región existen 30 bodegas rurales de acopio de Granos, un rastro avícola tipo TIF, una fábrica de alimentos balanceados, dos empresas productoras de semillas certificadas de maíz y frijol, una procesadora de lácteos, beneficios de café y varias queserías. En el municipio de La Concordia se ubica el Distrito de Riego Cuxtepeques en donde se cultivan 8,312 ha con beneficio para 1,671 usuarios.

Con respecto al capital humano, la población total es de 226,605 habitantes (5.6% del total estatal), de la cual el 67% se ubica en los municipios de Villaflores y Villacorzo (Figura 2). El municipio menos poblado es Montecristo de Guerrero con sólo 6,305 habitantes. La región presenta una tasa media de crecimiento anual (TMAC) de 1.96% y densidad de población de 70 habitantes/km<sup>2</sup>. En 2005 el índice de marginación municipal fue Muy Alto en La Concordia y Montecristo de Guerrero y Alto en Villaflores, Villacorzo y Ángel Albino Corzo.

Del capital social cabe destacar que en la región existen diversas organizaciones productivas vinculadas a las principales actividades económicas, resaltando las siguientes: a) En el cultivo café la denominada Campesinos Ecológicos Sierra Madre de Chiapas (CESMACH), Triunfo Verde, Ramal Santa Cruz, Café Oro Verde, AMSA y ORPAE que promueve la actividad orgánica y comercialización en mercados internacionales, b) En la ganadería, las asociaciones ganaderas locales y ejidales con presencia en la mayoría de los municipios y c) la Asociación de productores del Distrito de Riego Cuxtepeques. Existen otras organizaciones con fines políticos vinculadas a las actividades económicas, tales como: COPDECH, COPPAFRAY ADOSPECH APACH, CIOAC, CNC, cuya principal función son la gestoría y concertación política de los apoyos para el campo con las diversas instituciones.

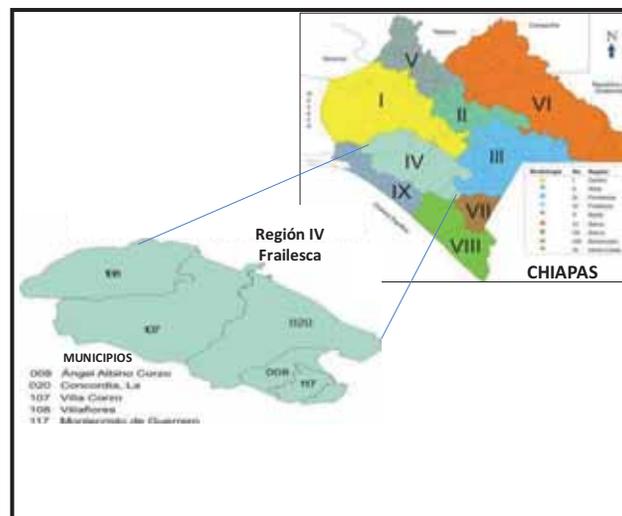


Figura 2. Ubicación geográfica de la Región Frailesca.

Región Istmo-Costa. Se localiza en el Sur-Sureste del estado de Chiapas (figura 3). Está integrada por los municipios de Arriaga, Tonalá, Pijijiapan y Mapastepec que en conjunto hacen una superficie de 5,728 km<sup>2</sup> (7.7 % del estado). Predominan los climas cálido subhúmedo con lluvias en

verano en la planicie costera con precipitación entre 1,400-1,700 mm/año y el cálido subhúmedo con el más alto grado de humedad en la Sierra Madre de Chiapas con una precipitación de 2,000 – 2300 mm/año.

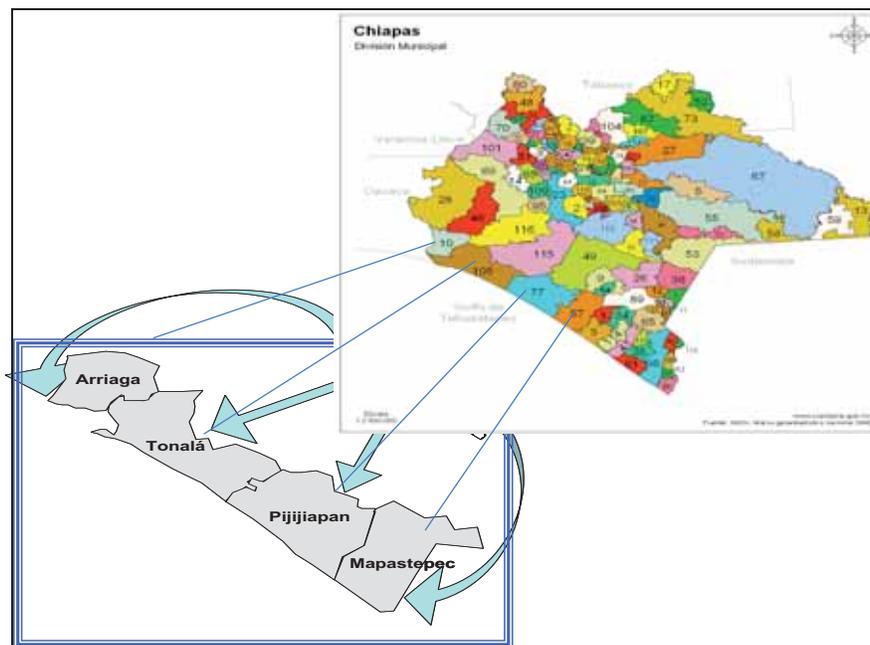
Fisiográficamente la región se divide en tres zonas: Primero, la parte alta que comprende la Sierra Madre de Chiapas con alturas que van de los 2300 - 800 msnm y cuenta con gran biodiversidad al formar parte del territorio de las Reservas de la Biósfera “La Sepultura” y “El Triunfo”, su sistema montañoso funciona como zona de recarga hídrica que fluye de las partes altas hasta el mar. La deforestación ha afectado la regulación de los caudales aumentando los riesgos por inundaciones en las partes bajas donde se concentra el mayor porcentaje de la población. En segundo lugar está la llanura costera, que abarca la franja media de la región desde los 800 - 40 msnm. Es la zona de mayor importancia económica por las actividades agropecuarias que se practican y es la parte más afectada por los desastres por inundaciones cuando ocurren eventos extremos de precipitación. Finalmente, la parte costera que comprende el litoral del pacífico con sus zonas estuarios y sistemas lagunares. También de gran importancia biológica por sus humedades y por la actividad económica asociada a la pesca, acuicultura y turismo. Entre los sistemas lagunares más importantes por sus dimensiones están Mar Muerto y La Joya-Buenavista. Esta última región es considerada de alto riesgo de incendios forestales debido a que durante la época seca predominan fuertes vientos que provocan calentamiento y sequedad de la vegetación.

Las características de los ríos de la región propician rápidos escurrimientos que provocan desbordamientos e inundaciones en época de lluvia y caudales secos o muy bajos durante la época de estiaje. Esto representa un serio problema tanto para las viviendas como para las actividades pecuarias que se desarrollan cerca de los ríos.

Con respecto al capital económico, destaca sobretodo el café en las partes media y alta. Un mercado aún no explotado en su totalidad es la venta de servicios ecosistémicos que proporcionan las áreas de las reservas, tales como captura de carbono, conservación de la biodiversidad y regulación hidrológica, entre otras. La CONAFOR inició el esquema de pago por servicios ambientales en algunas comunidades de los municipios de la región. En la llanura costera domina la ganadería bovina de doble propósito con gran extensión de pastizales naturales e inducidos, la ovinocultura extensiva y la apicultura. El principal ingreso de la ganadería bovina proviene de la venta de toretes que son transportados a los estados del centro y norte del país para su desarrollo y engorda. En la agricultura los cultivos de mayor importancia son las hortalizas (sandía, melón, tomate y chile jalapeño), el cultivo de mango, la palma de aceite como cultivo de reconversión y el maíz y el frijol de autoconsumo. Por su parte, en el litoral del pacífico destacan la cosecha de camarón, moluscos y pescados como mojarra blanca, lisa, barrilete, etc. Los productos pesqueros han creado una red de compradores que adquieren el producto en las orillas de lagunas o esteros en las que se asientan las pesquerías, esta red transporta el producto a los mercados de la región y nacionales. También en la región se le ha dado importancia a la acuicultura teniendo en diferentes comunidades el cultivo de mojarra tilapia.

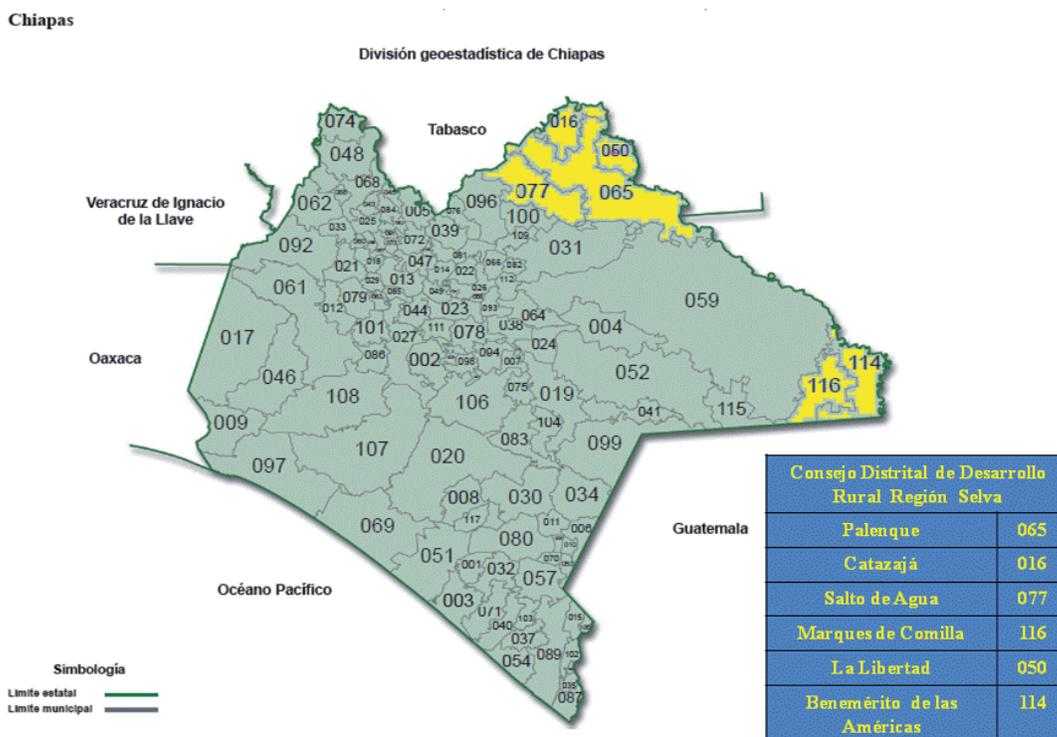
En cuanto al capital humano, la población es de 202,431 habitantes (5% del estado) distribuida en 2,365 localidades. El municipio sede es Tonalá (Figura 3), donde se concentra el 39% de la población regional. La TMAC es de 1.12 %. La región presenta un índice de marginación medio, sin embargo, los municipios de Pijijiapan y Mapastepec, que conforman el 50% de la región, presentan un índice de marginación Alto, mientras que Arriaga presenta el menor índice de marginación.

Del capital social cabe destacar la existencia de alrededor de 60 organizaciones económico-productivas la mayoría de ellas relacionadas con la actividad ganadera como las asociaciones ganaderas locales, agremiadas a la Unión Ganadera Regional de la Costa de Chiapas. Otras organizaciones son las Juntas locales de sanidad vegetal, Asociación Local de Productores de Mango de la región Costa, Asociación de Ovinocultores, Bienes de Tablajeros y diversas organizaciones cafetaleras. Existen otras organizaciones que participan en la gestoría y concertación de los apoyos para el beneficio de sus agremiados entre las que sobresalen: Alianza de Organizaciones Campesinas Magisteriales (ALOCMA), CNC, Sociedad Campesina Magisterial (SOCAMA), Consejo Nacional de Sociedades y Uniones de Campesinos y Colonos (CONSUCC), Central Independiente de Organizaciones Agrícolas y Campesinas (CIOAC) y FEMIC, es una organización de mujeres que se dedica a gestionar a apoyos a las mujeres.



### Región Selva Palenque.

La ubicación geográfica de los municipios que forman parte del Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable de la región VI Selva del estado de Chiapas (Figura 4). Las características de esta región hacen de esta selva una de la regiones de mayor biodiversidad en el trópico húmedo de América, lo cual se debe a varios factores, como son su ubicación geográfica, su altitud, que va de los 100 a los 1,500 msnm, la temporada de lluvias que se extiende de mayo a noviembre, con una precipitación de entre 1 500 y 4 500 mm, y su clima cálido-húmedo. Los caudalosos ríos como el Jataté, Perlas, Lacantún y Lacanjá, sólo por mencionar algunos, vierten sus aguas al Usumacinta, convirtiéndose así en una de las cuencas hidrográficas más importantes de Centroamérica. Por las características topográficas el nivel del uso del suelo es variable, para el caso de Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas, la vocación agropecuaria es por arriba del 95%, mientras que Catazajá y Palenque presentan un porcentaje por debajo del 75 % de su territorio; este dato es tomado del Prontuario Estadístico de Chiapas 2010; mientras que otras fuentes denominan este territorio como suelos frágiles y escasamente aptos para las actividades agrícolas (Viqueira, 2002). Esta visión encontrada, es una situación que hace compleja las relaciones en esta región.



En esta región de la Selva, los componentes de diversidad, biológica y social, son inseparables, en los años setenta del siglo pasado se profundiza el fenómeno de migración de campesinos indígenas sin tierras hacia las zonas despobladas de selvas tropicales, expandiendo las grandes regiones indígenas marginadas; la Selva Lacandona registra un fuerte proceso de inmigración de población indígena de las regiones vecinas (Altos y Norte), así como de población proveniente de otros estados de la república y de Centroamérica.

En cuanto a la población, destaca el municipio de Palenque como el de mayor número de habitantes, en tanto los que tienen el menor número de población son La Libertad y Marqués de Comillas. El municipio que presenta una marginación muy alta es Salto de Agua, también ahí está reportado el mayor porcentaje de población indígena.

La actividad económica más predominante en esta región es la agropecuaria, tiene una tendencia a producir maíz, que es cultivo más sembrado y cosechado de la región; en tanto producción pecuaria el ganado bovino de doble propósito lleva la delantera. En esta zona también existe una promoción muy fuerte hacia la reconversión productiva, haciendo énfasis en esta región hacia las plantaciones de palma de aceite y hule.

Sin duda el sector turístico es un componente muy importante en la región, teniendo dos nichos diferenciados, el que es dirigido al turismo cultural –básicamente orientado a la visitación de zonas arqueológicas-; y el llamado “ecoturismo” o turismo alternativo. Para el turismo cultural, Palenque -cabecera municipal- provee los servicios fundamentales, tales como hoteles, restaurantes, transporte, tour operadoras, entre otros. Y, para el caso del llamado “ecoturismo”, la prestación del servicio recae en buena medida en organizaciones sociales, que según cifras del estudio Formulación del plan de desarrollo ecoturístico alternativo de la ruta Palenque – Lagunas de Montebello, Chiapas, existen alrededor de 66 sitios ecoturísticos en esa situación.

El capital social en este territorio gira alrededor, principalmente, de la conformación de organizaciones productivas, destacando las Uniones Ganaderas Locales y Regional, las relativas a las cadenas productivas de hule, palma, chile y cooperativas pesqueras. En la actividad turística, existen también procesos organizativos con representación local, regional y con incidencia en organizaciones de carácter nacional. Destaca también en este sentido, la presencia de iniciativas internacionales como el Corredor Biológico Mesoamericano y El Programa de Desarrollo Sustentable de la Selva Lacandona (PRODESIS).

#### **4. El Contexto del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable**

En el mismo sentido que en la caracterización territorial, a continuación se presenta una síntesis de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CODIDERS) existentes en cada una de las regiones chiapanecas estudiadas.

### **Región Frailesca.**

El Consejo Distrital del DDR-Frailesca se formó el 3 de Septiembre de 2002 con 48 integrantes de los cuales el 38% corresponden a dependencias de gobierno (federal y estatal), 35% a organizaciones sociales, 13% a representaciones de los sistemas productos y el resto a centros educativos y Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Las decisiones que se toman es la validación de los apoyos de los programas convenidos entre la SAGRAPA y el Gobierno del Estado. Existe un reglamento que regula el funcionamiento del Consejo que aunque tiene un grado de conocimiento aceptable por parte de sus integrantes, su aplicación es mínima debido al control político que existe en la asignación de los recursos.

El CODIDERS realiza reuniones cada 3 meses a las cuales asisten aproximadamente el 52% de sus integrantes, principalmente las dependencias de gobierno y cada vez menos las representaciones del denominado sector social. No cuentan con un documento que contenga un Programa Anual de Trabajo o equivalente. Sin embargo, cuenta con documentos sobre visión, misión y un Plan de Desarrollo Distrital (PDD). Aunque dicho Plan cuenta con información de los ejes físico, económico, humano y social, este no presenta un análisis territorial de la problemática y sus propuestas de solución. A diferencia de otros planes, hay que destacar que este PDD fue producto de un proceso de trabajo participativo con los integrantes del Consejo a través de talleres de trabajo y es altamente compatible con los Planes Municipales debido a que durante su formulación hubo coordinación con los Consejos Municipales. La compatibilidad del PDD con el Plan Estatal es aceptable ya que se consideraron los principales lineamientos de las políticas de desarrollo estatal.

En la región se opera una diversidad de programas federales y estatales sin ningún tipo de integración para impulsar el desarrollo territorial, algunos únicamente se presentan en el Consejo para su conocimiento y no son orientados de acuerdo a los resultados de la planeación. Los únicos programas que se han priorizado, autorizado y operado en años anteriores por el CODIDERS han sido los convenidos entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado, especialmente los programas federalizados. Sin embargo, esta actividad dejó de realizarse en la presente administración estatal debido a la (re)centralización de la asignación de los recursos.

*Entre los aspectos o tendencias positivas* que tiene el CODIDERS de la Frailesca y que deben permanecer se encuentran: 1) Aunque aún es incompleta, la pluralidad y representatividad de sus integrantes; 2) Continuar con la municipalización de los programas; 3) Que siga siendo la instancia de participación y planeación de los productores y demás agentes de la sociedad rural de acuerdo a la LDRS; y 4) Que continúe la participación de los municipios, ya que fortalecen la toma de decisiones.

*Entre los aspectos o tendencias negativas* que tiene el CODIDERS y deben ser cambiadas se encuentran: 1) Ser sólo una instancia de planeación que no interviene en la orientación de los recursos; 2) La inasistencia de sus integrantes a las reuniones; 3) El no cumplimiento de las funciones establecidas en el reglamento; 4) La no participación en la aprobación y validación de

las solicitudes, programas y proyectos que se ejercen; y 5) La baja percepción salarial e incertidumbre laboral de los asesores.

Esta situación en el funcionamiento del CODIDERS es importante considerarla para implementar con éxito la nueva Estrategia de Desarrollo Territorial. En el Anexo se menciona dónde se presenta con mayor detalle información sobre los indicadores del funcionamiento del CODIDERS.

### **Región Istmo-Costa.**

El consejo distrital se constituyó el 21 de agosto de 2002 con 66 integrantes de los cuales el 44% son dependencias de gobierno y el resto organizaciones ambientales, sociales y productivas, universidades y representantes de los consejos municipales. El tipo de decisiones que se toman en el pleno de este Consejo es la de validación de proyectos, planeación y renovación de miembros. La presidencia del CODIDERS recae en el Gobierno del Estado a través del Delegado de la Secretaría del Campo quien prácticamente tiene el control político de las decisiones.

Cuenta con un PDD el cual fue construido con la participación de los integrantes y es altamente compatible con los respectivos planes de desarrollo municipal. También cuenta con documentos de Visión, Misión y un reglamento para regular el funcionamiento del CODIDERS, sin embargo éste no se cumple y es poco conocido por sus integrantes. Se realizan reuniones cada tres meses a las cuales asisten menos del 50% de sus integrantes. No cuentan con un documento que contenga un Programa Anual de Trabajo o equivalente.

En la primera reunión del CODIDERS del año 2010 en la cual presentaron los resultados de la primera fase de trabajo de la Red GTD, debido a la baja asistencia de integrantes se comentó la necesidad de analizar quiénes son los integrantes del consejo, su nivel de representatividad y frecuencia de asistencia a las reuniones.

En la región Istmo-Costa opera una gran diversidad de programas federales y estatales sin ningún tipo de integración para impulsar el desarrollo territorial, algunos únicamente se presentan en el Consejo para su conocimiento y no son orientados de acuerdo a los resultados de la planeación. Los únicos programa que se ha priorizado, autorizado y operado en años anteriores por el CODIDERS han sido los convenidos entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado especialmente los federalizados, sin embargo, al igual que en la Frailesca, esta actividad dejó de realizarse en la presente administración estatal debido a la recentralización de la asignación de los recursos.

*Entre los aspectos o tendencias positivas* que tienen el CODIDERS y que vale la pena mantener resaltan: 1) la confianza de los consejeros en que es un instrumento útil para atender los problemas del campo, 2) la metodología de diagnóstico y planeación y 3) la capacitación, sensibilización y conciencia de los integrantes de que éste es un proceso gradual de aprendizaje y que con un cambio en la política de apoyo a los consejos se obtendrían resultados más significativos.

*Entre los aspectos o tendencias negativas* que tiene el CODIDERS y que es importante eliminar destacan: 1) la falta de capacidad para orientar los recursos de acuerdo a los resultados de la planeación, pues actualmente los recursos de los programas para el campo se asignan a nivel

central y la función del consejo solo estriba en recibir solicitudes ya asignadas “desde arriba” e ingresarlas en un sistema para dar la apariencia que son emanadas del consejo; 2) que el consejo no se vea como un instrumento solo de la SAGARPA, sino como un instrumento de articulación de política pública; y 3) en consecuencia de lo anterior, la falta de representación intersecretarial ya que actualmente es un consejo que gira la alrededor de los programas federalizados de la SAGARPA.

Del mismo modo que el caso anterior, estas situaciones se tienen que considerar para la implementación de la EDT si verdaderamente se pretende lograr la generación de proyectos con enfoque territorial.

### **Región Selva Palenque.**

El CODIDERS VI Selva Palenque se formó el 14 de agosto de 2002 invitando a participar en él a dependencias federales y estatales, así como organizaciones sociales, conforme lo marca la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En términos generales, esta configuración se ha mantenido a la fecha; sin embargo, la función de toma de decisiones cambió de manera sustancial a partir de 2007, momento en el cual ya no se le asignaron recursos, pasando a ser un órgano que solamente se da por enterado de los apoyos que los productores reciben. A este respecto, dijo un consejero: *“No se toman decisiones para planear programas y proyectos o aplicación de recursos, más bien se expone información pertinente, que cada miembro del consejo requiere poner de conocimiento de los asistentes”*.

El CODIDERS VI Selva Palenque está integrado por 48 consejeros, que en términos de representatividad regional se tiene la siguiente configuración: 35 de ellos –esto es el 73%– son de la ciudad de Palenque (21 de los cuales son representantes de instituciones). El municipio que le sigue en cuanto a número de consejeros es Catazajá con 5 representantes; después 3 representantes del municipio de Salto de Agua. Los municipios de Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas están representados por 2 consejeros respectivamente. Finalmente, el municipio de la Libertad está representado solamente por un consejero, que es del Ayuntamiento. En general es un Consejo muy poblado; destaca la poca participación de los Municipios de Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas y La Libertad; en el caso de los dos primeros se alude a la lejanía como la razón, sin embargo para La Libertad, que se encuentra relativamente cerca de la cabecera distrital, tal parece que la razón es falta de interés.

En general, los representantes de instituciones federales, opinan que el CODIDERS es un espacio muy politizado, que es utilizado para resolver o promover políticas locales o regionales, pero no para planear y ejecutar proyectos de interés local. En este sentido, las siguientes son opiniones de consejeros de algunas estas instituciones:

*“Los consejeros de organizaciones productivas que tienen convenio con el estado están de acuerdo en la manera de operar del Consejo porque regularmente se ven favorecidos con apoyos”*

*“No se manejan recursos, solo se enuncian los proyectos que se van a operar durante el ejercicio y se hacen las veces de validación, que a veces funciona como una parte del trámite para legitimar la aplicación de los recursos de un programa o proyecto en particular.”*

*"Funciona más como un foro de oferta institucional que muchas veces retoman los líderes de organizaciones que participan al seno del consejo."*

Como se puede deducir de estos enunciados, un cambio en la política estatal se dio a partir de 2007 en los Consejos, en el cual la toma de decisiones con cierto margen presupuestal se desvaneció para transformarse en entidades meramente informativas, provocando un menor dinamismo y una pasividad institucional que mermó las capacidades institucionales de los CODIDERS, sobre todo en aquellos casos que venían funcionando adecuadamente.

## **5. Caracterización de la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT)**

A diferencia de las secciones anteriores, en este caso no se describirá cada DDR por separado sino se tratarán los temas y, en caso de ser necesario, se mencionarán diferencias entre los distritos analizados.

### **5.1. La implementación del EDT**

De acuerdo al Centro de Evaluación Estatal Acreditada (CEEAA) en Chiapas, la EDT inició operaciones hasta el mes de septiembre del 2010 con la capacitación de los evaluadores. Debido a esta situación cuando se hicieron las primeras entrevistas como parte del estudio de seguimiento de la EDT, había un desconocimiento generalizado de la misma por parte de diversos actores.

En la reunión del Grupo Operativo de Asistencia Técnica (GOAT) del 7 de diciembre de 2010 el CEEAA sólo reportaba 37% de avance en la ejecución de los servicios de evaluación en EDT. En esa fecha existían avances limitados en la implementación de la EDT, escaso acompañamiento y apoyo formativo, asesores con perfiles y experiencia limitada en la ejecución del servicio, cambio de asesores y publicación de las orientaciones metodológicas casi al final de la ejecución.

En este contexto la participación de la RED para la Gestión Territorial del Desarrollo en las diversas reuniones de trabajo del GOAT y de los CODIDERS sirvió de catalizador para agilizar el proceso de implementación de la EDT en el estado de Chiapas. El programa de actividades desarrollado durante el tiempo de implementación de la EDT que prácticamente es de septiembre de 2010 a febrero de 2011.

En el caso de Selva-Palenque, cabe aclarar para este punto que hubieron varias inquietudes manifestadas por los consejeros al enterarse de la constitución de este equipo distrital y que denota un proceso de participación activa y sobre todo de expectativas en torno a esta estrategia. Las inquietudes vertidas fueron en torno a: *¿Qué otras instancias pueden trabajar en la determinación de los proyectos estratégicos para el acceso a otras fuentes de financiamiento y no sólo de SAGARPA? ¿Cuánto le iba a tocar a cada municipio? Se deberían considerar errores pasados al momento de elegir proyectos; Que los presidentes de sistemas producto debieran estar presentes en esas reuniones; ¿Cómo se elegirá el proyecto estratégico, cómo se pretende lograr el acuerdo para consensuar el tipo de proyecto que se va a financiar? Que debería haber un proyecto que realmente*

se lleve a cabo sugiriendo en este sentido "un proyecto modelo" que permita tener acceso a tecnología. Y finalmente que el problema de todos los sistemas producto es la comercialización y el acceso a mercados.

Para la instrumentación de la EDT en el estado se dispone de 122 asesores (11 distritales y 111 municipales) financiados dentro del programa de soporte, de los cuales en el CODIDERS de la Región Frailesca se ubican seis (un asesor distrital y cinco asesores municipales). Región Istmo-Costa se ubican cuatro (un asesor distrital y tres asesores municipales).

La implementación de la EDT se realizó en las siguientes dos líneas de trabajo:

## **5.2. Instalación y capacitación de las instancias operativas**

### ***Instalación de la Unidad Estatal de Gestión Territorial (UEGT)***

La UEGT fue instalada en septiembre del 2010 con la responsabilidad de coordinar la instrumentación y el seguimiento de las estrategias de Prioridad Nacional y los servicios del Componente de Asistencia Técnica y Capacitación. Está integrada por el Coordinador Estatal de la EDT y los responsables estatales de cada una de las estrategias.

Las funciones sustantivas del UEGT son:

- Orientar, coordinar y dar seguimiento a la articulación de estrategias en la Entidad.
- Promover la concertación de acuerdos estatales para fortalecer la integración y mejorar los resultados de las acciones de los Equipos Distritales.
- Elaborar la Agenda Estatal para el Desarrollo Rural Territorial con su estrategia de intervención, esquema operativo y de seguimiento.
- Apoyar en el diseño, promoción, concertación, gestión, seguimiento y sistematización de las Estrategias Nacionales y Estatales.
- Apoyar la integración y gestión de Proyectos Estratégicos Territoriales.
- Desarrollar capacidades en los Equipos Distritales

El INCA Rural designó a Edgar Molina Engumeta prestador de servicios profesionales para el desarrollo rural, como responsable de la coordinación estatal del EDT, quien ha demostrado alta capacidad técnica y de gestión para el desarrollo de sus actividades.

### ***Formación del Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT)***

En el Cuadro 2, se presentan los datos sobre la integración de los EDCT en todos los Consejos Distritales del estado de Chiapas. A nivel estatal hay 11 EDCT constituidos con un total de 188 de integrantes, de los cuales el 65% (122) corresponde a los asesores de la EDT en distritos y municipios y el 35% restante a los PSP de las otras estrategias. Llama la atención que de los 411 PSP que trabajan a nivel estatal con servicios del Programa Soporte sólo el 16% se ha involucrado en la EDT a través de los EDCT.

**Cuadro 1. Datos sobre integrantes de EDCT por distrito**

Región / Distrito	Integrantes de la EDT	Asesores EDT	PSP con Servicios del Programa de Soporte, Involucrados en EDT	
			Total	Involucrados en EDT
I Centro	24	22	130	2
II Altos	36	18	33	18
III Fronteriza	16	9	40	7
IV Frailesca	11	6	64	5
V Norte	30	23	20	7
VI Selva	10	7	18	3
VII Sierra	13	9	7	4
VIII Soconusco	22	15	54	7
IX Istmo Costa	8	3	19	5
X Selva	7	3	6	4
XI Selva - Yajalón	11	7	20	4
<b>Total</b>	<b>188</b>	<b>122</b>	<b>411</b>	<b>66</b>

Fuente: Coordinación Estatal de la EDT en Chiapas

En parte esta situación se debió al inicio tardío de la implementación de la EDT que no permitió sincronizar los tiempos, procesos y cargas de trabajo de los PSP de las otras estrategias, así como la resistencia de integración en algunos casos por considerarlo como una carga adicional de trabajo.

En el caso particular de la Región Frailesca el EDCT fue constituido el 8 de diciembre de 2010 con un total de 11 integrantes de los cuales 6 son asesores y 5 PSP de las otras estrategias. En la región hay un total de 64 PSP operando con servicios del programa soporte, sin embargo, sólo el 8% (5 PSP) se ha involucrado en la EDT a través de los EDCT.

En el caso particular de la Región Istmo-Costa el EDCT fue constituido el 8 de diciembre de 2010 con un total de 08 integrantes de los cuales 3 son asesores y 5 PSP de las otras estrategias. En la región hay un total de 19 PSP'S operando con servicios del programa soporte, sin embargo, solo el 26% (5 PSP) se ha involucrado en la EDT a través de los EDCT.

Para el caso del Distrito VI Palenque el EDCT fue constituido el 30 de noviembre de 2010 en la 3ª Reunión Extraordinaria del Consejo. Este equipo se constituyó con la participación de 2 PSP, una ADR del PESA, una AGI y los 6 asesores municipales, uniéndose a éste, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del CODIDERS. Acordando también generar un calendario de reuniones para el desarrollo de la caracterización de las cadenas productivas.

El objetivo del EDCT es propiciar el desarrollo de capacidades de los profesionales involucrados en la red de conocimiento, mediante la articulación de los esfuerzos de los CEE de las Unidades Técnicas Especializadas, instituciones educativas y de investigación en la región.

Las funciones sustantivas del EDCT son:

- Analizar las cadenas productivas e identificar las potencialidades territoriales.
- Apoyar técnica y organizativamente en la definición, implementación, seguimiento, acompañamiento y evaluación de proyectos territoriales.
- Impulsar la concurrencia entre las estrategias nacionales y estatales con las prioridades territoriales.
- Apoyar a los Consejos de Desarrollo Rural en la definición de prioridades vinculadas con las cadenas productivas
- Acompañar rutas de gestión, vincular apoyos especializados y articular esfuerzos institucionales.
- Vincularse con el Equipo de Evaluación Distrital para la evaluación y acreditación de los PSP y de la Estrategia.

Para el DDR Selva-Palenque, el Análisis del modelo económico Pesca, este momento se llevó a cabo mediante talleres con los socios de diferentes localidades del sistema producto pesca, de los municipios de Catazajá y La libertad. Posteriormente se elaboró el proyecto estratégico denominado "Proyecto Estratégico Territorial del Modelo Económico Pesca", que se concluyó en el mes de enero de 2011 y se presentó como PET ante el GOAT el 17 de febrero de 2011.

Cabe destacar que todo este proceso que implicó la implementación de la ruta metodológica para la identificación del proyecto estratégico fue desarrollado por los asesores municipales con la coordinación constante del asesor distrital y la participación, en momentos específicos, del Evaluador.

Durante este proceso de implementación de la EDT, se identificaron elementos que contextualizan este proceso y que se citan a continuación.

Un escenario común entre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los municipios de Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas y la Libertad, es la poca presencia de instituciones de gobierno en las sesiones de los Consejos; esta situación desmotiva la participación y le da poca relevancia a este órgano; aunado a que el consejo no ha sido un vehículo para acceder a fuentes de financiamiento, el espacio tiene poca presencia.

Para el caso específico de Marqués de Comillas, se menciona la presencia de muchas instituciones y programas haciendo diagnósticos y más diagnósticos y la población no está ya dispuesta a esta forma de de trabajo. En este municipio confluyen en esta lógica: El Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (PRODESIS), El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Trópico Húmedo, FIRA.

Para el caso de Benemérito de las Américas, existe mucha movilidad de representantes en el Consejo, y acuden en su mayoría comunidades y organizaciones que no se sienten respaldadas en ese espacio, pues no acuden instancias de gobierno, únicamente SAGARPA.

En el municipio de Catazajá los sistemas producto que están siendo analizados para enmarcarse en la estrategia de desarrollo territorial son el ganado, pesca y chile. Actualmente, en este

municipio existe un problema fuerte alrededor del pez diablo porque se ha convertido en una plaga difícil de controlar. Los esfuerzos que se están haciendo para ello van encaminados a la venta de esta especie como insumo en la elaboración de alimento balanceado, pero los precios de venta no son atractivos para los productores, por lo que el problema sigue latente. Aluden a esta especie una baja significativa en sus ingresos, tanto por el daño que hace a sus artes de pesca; como a la baja producción de la pesca, al ser esta una especie invasora.

Para el caso del municipio de Salto de Agua, la asesora municipal es de reciente ingreso y su incorporación a la estrategia de desarrollo territorial fue sobre la marcha de la implementación.

Se encontraron factores que limitan de manera muy importante el desempeño de los asesores municipales y distritales, como elementos esenciales del capital humano que requiere esta estrategia:

- ❖ La estructura jerárquica a la que atienden, está regida por la Unidad Técnica Especializada de la Secretaría del Campo. Se establece una línea de mando directa para los asesores desde esa oficina.
- ❖ Derivado de lo anterior, actualmente los asesores desarrollan 10 actividades:
- ❖ La estrategia de desarrollo territorial.
- ❖ Apoyo a la unidad médica móvil que la secretaría del campo tiene como parte de su estrategia de atención al campo chiapaneco. Esto implica acompañar a estas unidades, cuando hagan su recorrido por los municipios respectivos.
- ❖ Apoyo a contingencias, que implica desde labores de acopio y canalización de ayuda, hasta la determinación de pérdida de cosechas y activos productivos.
- ❖ Reporte permanente de condiciones climatológicas.
- ❖ Captura de solicitudes para los proyectos de Programas Federalizados, en el sistema de SAGARPA y de la SECAM. Cada solicitud es capturada en dos sistemas diferentes.
- ❖ Apoyo en la logística de los eventos organizados por la SECAM (CODECOA, Entrega de Apoyos, RENDRUS, etc).
- ❖ Seguimiento al Programa Especial de Capacitación.
- ❖ Asesoría a productores y a Directores de Fomento Agropecuario de los Municipios.
- ❖ Supervisión del PESA.
- ❖ Seguimiento a los COMUDERS.

Para el desarrollo de sus actividades cotidianas, y en el caso específico de la implementación de la EDT, los asesores no cuentan con recursos de movilidad. Comentan que los gastos relativos al desarrollo de los talleres con los productores son asumidos por ellos, directamente de su salario.

Por otro lado, existe también la incertidumbre en el proceso de contratación de los asesores ya que su contrato vigente concluye en febrero y a la fecha aún no ha salido la convocatoria respectiva.

Es importante destacar en esta contextualización que, para el desarrollo de la EDT, considerando al CODIDERS como el espacio mediante el cual se generan los procesos necesarios de planeación y toma de decisiones, existe un desequilibrio en la representación regional del CODIDERS, ya que

el 72.9% son de la ciudad de Palenque, que no representan organizaciones regionales, la mayoría son representantes de instituciones. La lejanía de los municipios de Marqués de Comillas y Benemérito de las Américas puede ser un elemento causal para estos municipios, en donde solamente existen 4 consejeros por cada uno, y donde uno de ellos es el asesor municipal. Destaca en este sentido, la presencia de solamente un representante del Municipio de La Libertad, aún con la cercanía a la ciudad de Palenque.

En cuanto a la representación de organizaciones sociales, ésta es del 35%. Esta situación hace que haya decisiones muy cargadas a la visión gubernamental.

Finalmente hay que acotar que, considerando la diversidad de programas presentes en la región, la conclusión es que cada institución procura el logro de sus metas institucionales y se promueven prácticas aisladas en vez de una concurrencia institucional. La opinión de los entrevistados es que cada instancia tiene sus propias reglas, y lograr conjuntar requisitos y tiempos es prácticamente imposible.

### **5.3. Capacitación y difusión sobre la EDT**

El Asesor Distrital recibió capacitación sobre las EDT en un taller regional que se realizó los días 29 y 30 de septiembre del 2010 en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, cuyo contenido estuvo enfocado al diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales.

Para los asesores municipales no hubo capacitación, sólo se les dio a conocer brevemente la estrategia el día 13 de septiembre de 2010 por el Centro Estatal Evaluador Acreditado y, a través, del material didáctico que recibieron han venido entendiendo la EDT.

El día 09 de noviembre se dio a conocer por parte del asesor distrital la EDT a los integrantes del Consejo Distrital de la Región Frailesca y del de la Región Istmo-Costa. En este sentido, es importante destacar que los asesores municipales externaron una preocupación de inicio, en torno a tener problemas para acceder a información que les permitiera desarrollar el diagnóstico territorial y la caracterización de los modelos económicos, aludiendo que al no haber un respaldo oficial, las instituciones no les proporcionan información.

Por otro lado, sin haber realizado un diagnóstico de necesidades de capacitación y revisando el proyecto estratégico presentado, es importante resaltar la necesidad de invertir en acciones que potencien las capacidades de los asesores municipales y distritales, ya que los conocimientos y habilidades requeridas para el desarrollo de la EDT, denotan un grado de especialización necesaria, considerando simplemente el uso de software requerido, así como del manejo de base de datos. La mayor fortaleza, que los actuales asesores municipales y distritales tienen es el conocimiento de la región y de los actores presentes en ella.

### **5.4. Identificación y priorización de los PET de acuerdo a las orientaciones metodológicas.**

El inicio tardío en la implementación de la EDT originó que el GOAT acordara en una primera fase formular sólo un PET por Consejo Distrital. Aún así, el tiempo efectivo del que han dispuesto los

EDCT para la identificación y priorización del PET es de aproximadamente mes y medio, tiempo bastante limitado para cumplir con los lineamientos metodológicos establecidos

Como se explica más adelante al mes de febrero se habían priorizados 12 PET en el estado, sin embargo, se desconoce la calidad con que se han generado cada uno de los 25 productos considerados en las orientaciones metodológicas para la formulación de un PET, especialmente los incluidos en las etapas 1, 2 y 3 referidos al diagnóstico territorial y a la planeación del PET. En este contexto el trabajo del CEEA es fundamental para obtener proyectos de calidad que no sean cuestionados cuando se pase a la etapa de gestión de recursos.

En las diversas reuniones, además del tiempo reducido, fue notoria la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y el suministro de información a los asesores distritales y municipales para una adecuada formulación de un PET. Por ejemplo, no hay un Sistema de Información Georeferenciado (SIG) con la información básica de apoyo para fortalecer los procesos de planeación territorial y la formulación de los PET en los CODIDERS.

## **5.6. Los indicadores de seguimiento de la EDT**

Tanto el CODIDERS de las tres regiones analizadas como los de las otras de Chiapas cuentan con un equipo territorial operando la EDT. En esta primera fase el esfuerzo del EDCT se enfocó a la identificación con los actores locales de sólo un PET para todo el DDR.

En cuanto a la competencia y capacidades del Asesor Estatal para facilitar la priorización y alineación de las estrategias es un tema bastante complicado. Como se dijo anteriormente, el Coordinador Estatal de la EDT ha demostrado alta capacidad técnica y de gestión para el desempeño de sus actividades, sin embargo, requiere de un respaldo político institucional por parte de la SAGARPA para lograr impactos más significativos en sus funciones.

Por otro lado, es complicado alinear los recursos hacia inversiones en proyectos estratégicos en un escenario donde el estado tiene absoluto control en la asignación de los recursos a nivel central. Ahora que existen los PET se requiere labor política de concertación entre la SAGARPA y el Estado para designar un porcentaje de los recursos para su implementación.

Inclusive, como se mostró anteriormente, existen problemas de alinear las estrategias del programa soporte para fortalecer la implementación de la EDT. A pesar de que esto fue un acuerdo de la reunión del GOAT del 7 de diciembre del 2010 en la práctica es difícil lograrlo debido a la inercia que existe de trabajar en forma individual y dispersa.

En el seno del GOAT están operando 1,274 servicios dentro del programa soporte con un monto total de 108.9 millones de pesos, de los cuales 122 servicios corresponden a la EDT, 151 para asistencia técnica pecuaria, 499 para el PESA, 56 para desarrollo empresarial, 18 para agencias para la gestión de la innovación y el resto a otros tipos de servicios. De total de los servicios 131 (10.2%) corresponden al Distrito de la Región Frailesca con un monto de \$10.9 millones que equivale al 10% del total. En cuanto a la Región Istmo-Costa, del total de los servicios sólo 24 (2%) corresponden al Distrito de esta región, con un monto de \$3.2 millones (3%).

En su conjunto en todo el estado las estrategias tiene un ejército de 533 PSP con un monto destinado para el pago de honorarios del orden de los \$69.7 Millones de pesos, los cuales como se señaló anteriormente no se han integrado totalmente a la implementación de la EDT.

Actualmente hay 12 PET visualizados en el nivel distrital que se discuten en el GOAT, sin embargo, no están alineados a las prioridades estatales debido a que no existe una planeación y tampoco una coordinación directa entre las decisiones a nivel central y las autorizaciones a nivel distrital.

Las reuniones del GOAT están enfocadas a evaluar los avances individuales en la implementación de cada una de las estrategias sin ningún tipo de análisis de integración territorial en los distritos y municipios. Sin duda la integración y/u orientación de estos servicios a través de los PET será uno de los grandes logros de la EDT.

## 6. Gestion de Proyectos Territoriales

Con corte a febrero del presente año a nivel estatal se habían identificados 12 PET, uno por Consejo Distrital (con excepción del CODIDERS del Soconusco, con 2) con una demanda de recursos del orden de \$124.3 millones. Todos los PET priorizados está orientados hacia cadenas productivas y 50% de ellos orientados hacia la ganadería bovina (Cuadro 3).

Cabe señalar que los asesores municipales además de apoyar la formulación del PET distrital también iniciaron la formulación de un PET municipal en el cual en este momento se encuentra en la segunda etapa de los lineamientos metodológicos que es la caracterización de los Modelos Económicos Prioritarios.

El PET priorizado para la Región Frailesca está vinculado con la cadena "Ganado Bovino Carne-Leche" con un monto de \$3.1 millones. El martes 08 de febrero del 2011 el proyecto fue analizado y enriquecido en una reunión en donde estuvieron presentes todos los asesores distritales, así como, representantes del INCA Rural, Secretaría del Campo del Gobierno del Estado, SAGARPA, y del CEEA. El miércoles 16 de febrero el PET se presentó para su validación ante el pleno del Consejo Distrital de la Región Frailesca.

Para el caso de la Región Istmo-Costa, el PET priorizado se denomina "Impulso de la ganadería bovina de doble propósito en la Región IX Istmo Costa" con un monto de \$17,5 millones, de los cuales \$15.2 millones son para infraestructura productiva y \$1.98 millones para desarrollo de capacidades. El objetivo central del proyecto es promover la integración de los tres nodos de la cadena de valor Ganadería Bovina de Doble Propósito, a través de estrategias, programas y proyectos orientados a mejorar su competitividad y dar especial atención a los pequeños productores. Este PET fue analizado y mejorado el martes 08 de febrero del 2011, en una reunión en donde estuvieron presentes todos los asesores distritales, así como, representantes del INCA Rural, Secretaría del Campo del Gobierno del Estado, SAGARPA, y del CEEA. El miércoles 16 de febrero el PET se presentó para su validación ante el pleno del Consejo Distrital de la Región Istmo-Costa.

En el caso de la Región Selva-Palenque, se presentó ante el GOAT un proyecto estratégico denominado “Proyecto Estratégico Territorial del Modelo Económico Pesca”, que hace alusión específicamente a la tilapia, por un monto de \$12 millones. En principio es importante mencionar que, como sistema producto, la pesca, no es de carácter prioritario, situación que implica un esfuerzo importante de negociación.

Cuadro 2. Relación de Proyectos Estratégicos Priorizados en Chiapas				
Región / Distrito	Proyecto Estratégico Territorial			
	Cantidad	Cadena	Millones \$	Beneficiarios
I Centro	1	Bovino Carne-Leche	24.48	8 339
II Altos	1	Café	31	9 439
III Fronteriza	1	Bovino Carne	2.31	3 924
IV Frailesca	1	Bovino Carne-Leche	3.1	1 644
V Norte	1	Bovino Carne-Leche	6.82	4 988
VI Selva	1	Mojarra Tilapia	12	1 540
VII Sierra	1	Café	1	342
VIII Soconusco	1	Bovino Carne-Leche	4.67	1 394
	1	Mango	7.56	3 262
IX Istmo Costa	1	Bovino Carne-Leche	17.5	5 550
X Selva	1	Miel	1.31	562
XI Selva - Yajalón	1	Café	12.55	3 000
Total	12		124.3	43 984

Fuente: Coordinación Estatal de la EDT en Chiapas

Cabe señalar que también se inició la última etapa denominada “Gestión por PET por Modelo Económico”. Para tal fin, el martes 17 de febrero los actores sociales involucrados en cada uno de los PET hicieron una presentación de sus proyectos a los titulares de diversas dependencias en el Foro denominado “Promoción y Fortalecimiento de las Iniciativas y Oportunidades de los Proyectos Estratégicos Territoriales del Estado de Chiapas” con el objetivo de gestionar recursos para su implementación. Aquí nuevamente resaltó el trabajo del coordinador estatal de la EDT para homogenizar las presentaciones en un guión y organizar la reunión en coordinación con la subsecretaría de planeación de la SAGARPA.

Entre los logros de este Foro resaltó la apropiación de los PET por parte de los beneficiarios que los presentaron y los acuerdos logrados con los representantes de los Sistemas Productos para integrarse a los Consejos Distritales para impulsar los PET priorizados o en su caso identificar nuevos proyectos.

Considerando el desconocimiento que existe sobre lo que es un PET aún en los mismos lineamientos normativos, el poco tiempo de implementación del EDT y los problemas operativos que presentan los Consejo Distritales, el trabajo del Coordinador Estatal y el de los asesores distritales y municipales ha sido excelente, especialmente en los referente a difundir e implantar la EDT como una nueva forma de trabajo en los consejos.

Desde su diseño la EDT presenta debilidades para la adecuada gestación de los PET, al no venir respaldada de un acompañamiento político por parte de la SAGARPA ya que ha venido operando como un programa más de desarrollo institucional conducido por el INCA rural y prestadores de servicios. En las reuniones de los Consejos Distritales donde se presentaba la EDT el Jefe de Distrito de la SAGARPA no tenía conocimiento porque no había sido involucrado ni capacitado desde el inicio. En Chiapas hay evidencia de que este problema se ha venido disipando conforme avanza la implementación de la EDT.

Esta descoordinación operativa repercutió indudablemente en la forma como se gestaron los PET por parte del coordinador distrital y los asesores municipales. No hubo una convocatoria inicial al interior de los Consejos Distritales para rescatar experiencias sobre PET de otras instituciones gubernamentales o de ONG's. En parte esta situación fue debida a los lineamientos normativos enfocados hacia PET orientados a cadenas productivas y que tuvieran cabida en la visión sectorial de la SAGARPA.

Por esta razón en la Regiones Frailesca e Istmo-Costa no fueron considerados como parte de los PET los operados por otras instituciones fuera del CODIDERS, tales como:

- El PET operado por la CONAGUA sobre manejo sustentable de la cuenca del Río Cuxtepeques en el municipio de La Concordia, en donde se incluye el Distrito de Riego; el de la cuenca del Río El Tablón en el municipio de Villaflores, y que es operado por FIRCO;
- El PET sobre pago por servicios ambientales operados por la CONAFOR con enfoque territorial en La Reserva de La Biósfera El Triunfo en cuatro municipios del Distrito;
- El PET sobre desarrollo comunitario con enfoque de cuencas operado por el Fondo de Conservación El Triunfo, CONANP, INIFAP, AMBIO y CFE en localidades marginadas de los municipios de Ángel Albino Corzo, La Concordia y Montecristo de Guerrero;
- Los operados por la CONAGUA con enfoque de cuencas para el manejo sustentable de la cuenca de los siguientes Ríos: Zanatengo en el municipio de Tonalá; Lagartero en el municipio de Arriaga; Coapa en el Municipio de Pijijiapan;
- Los de pago por servicios ambientales operados por CONAFOR, con enfoque territorial.
- El proyecto sobre producción y conservación sustentable en las Reservas de la Biósfera El Triunfo y La Sepultura en la Sierra Madre de Chiapas operado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y diversos ONG's.

En el caso de la Región Selva-Palenque, de acuerdo a varios actores locales entrevistados, no se tiene registro de este tipo de proyectos territoriales apoyados por SAGARPA. Únicamente se mencionaron inversiones importantes para el establecimiento de empresas enlatadoras de chile en Benemérito de las Américas, Palenque y La Libertad; así como una procesadora de harina de pescado para minimizar el problema del pez diablo, en el Municipio de Catuzajá, y que no ha tenido muchos resultados, debido a la falta de acuerdos entre el inversionista y los pescadores, en el precio de compra-venta del pez diablo.

## 7. Problemática Detectada y Alternativas de Solución

Aunque la EDT es de reciente aplicación ya se han encontrado limitantes que de no atenderse podrían limitar los impactos esperados. En general, las limitantes están asociadas al actual funcionamiento de los CODIDERS en especial a la concurrencia de recursos, a la falta de apropiación de la EDT por parte de la misma SAGARPA y de los diversos actores locales, a la falta de capacidades técnicas e información para la formulación de los PET, a la forma aislada como se inició la implementación por parte del INCA Rural, así como, problemas operativos y normativos dentro de la misma EDT. En el Cuadro 4, se presentan los principales problemas identificados en las Regiones Frailesca e Istmo-Costa, y se proponen algunas alternativas de solución.

Cuadro 4. Problemática y alternativas de solución para la EDT en los CODIDERS Frailesca e Istmo-Costa	
Problemática en la EDT	Alternativa de solución
Falta de apropiación y acompañamiento institucional local	Mayor apropiación y acompañamiento de SAGARPA y respaldo institucional al coordinador estatal y a los asesores distritales. Concertación de la EDT con el Gobierno del estado. Fortalecer la Red de Conocimiento en los DDR a través de medidas más formales que la simple invitación a incorporarse.
Gestación aislada de los PET que excluye a PET de otras instituciones u organismos	Hacer una convocatoria abierta en cada CODIDERS para captar propuestas de PET e integrar un grupo técnico colegiado para el análisis y priorización.
Debilidad en la integración de la Red del conocimiento	Acuerdo en el GOAT para que la EDT sea el instrumento ordenador y orientador de las otras estrategias en el territorio. Incorporar en los contratos de los PSP y en la función de UTE la obligación de articularse en los EDCT y participar en la EDT.
Desfasamiento entre la ejecución del servicio y el proceso de evaluación	Oportunidad en la Metodología de evaluación para exigir congruentemente a los PSP los entregables de cada servicio y su articulación con la EDT. Evitar salida de PSP capacitados Los cambios en la EDT se presenten oportunamente.
Falta de concurrencia de recursos para los PET	Que SAGARPA opere directamente una parte de sus recursos para impulsar la EDT y los PET mientras se consolida la concurrencia inter-institucional.
Desarrollo de capacidades de operadores	Capacitar a los asesores, UTE, jefes de distrito y otros actores clave sobre la EDT y la formulación de PET. Crear a través del SNIDRUS un SIG como apoyo a los operadores para la planeación y toma de decisiones.
Bajas percepciones de los asesores en comparación con sus responsabilidades e interrupciones prolongadas entre los contratos anuales de trabajo.	Aumento de honorarios de los Asesores. Crear un sistema de incentivos por productividad Menor tiempo en la renovación de contratos anuales
No funcionamiento de la Comisión Intersecretarial en el estado	Los PET identificados y aprobados en los CODIDERS usarlos como insumos para reactivar la Comisión Intersecretarial.

Hay que recalcar que uno de los principales temores de los actores locales es que los PET no se implementen por falta de la concurrencia de recursos y nuevamente los esfuerzos de planeación sean minimizados y se continúe desalentando la participación en los Consejos de Desarrollo. Por ello, se propone como alternativa que la SAGARPA destine directamente una parte de sus

recursos para asegurar la implementación de los PET, previo análisis de la calidad con que fueron formulados.

Del mismo modo, en el Cuadro 5, se presentan los principales problemas identificados en las Región Selva-Palenque, y se proponen algunas alternativas de solución.

Cuadro 5. Problemática y alternativas de solución para mejorar la EDT en el CODIDERS Selva Palenque	
Problemática detectada	Alternativas de solución
<p>Existe una representación mayoritaria del sector institucional dentro del CODIDERS.</p> <p>La representación territorial es también ejercida en su mayoría, por consejeros del municipio de Palenque.</p> <p>La función actual del Consejo se circunscribe a “validar” acuerdos, proyectos, etc, solamente se da por enterado de la información que se presenta.</p>	<p>Reestructuración del CODIDERS que garantice una representación equitativa entre actores y representantes de los municipios.</p> <p>Promover el proceso de federalización necesario para el Consejo retome su función de tomador de decisiones dentro del territorio.</p> <p>Replantear el papel del consejo como instancia de planeación, sus funciones y su injerencia en las decisiones, de tal modo que funja como un espacio para mejorar la gestión territorial del desarrollo rural.</p>
<p>Experiencia limitada por parte de los asesores municipales (AM) y distrital (AD), para implementar las actividades de alta especialización que demanda la EDT.</p> <p>No existe seguridad en la recontractación de los asesores, poniendo en riesgo el seguimiento y los avances logrados.</p>	<p>Generar un programa formativo específico, que permita a los asesores su profesionalización y asegure su permanencia en los puestos, a través de un mecanismo acordado entre SAGARPA y SECAM.</p>
<p>Los AM y AD responden al desarrollo de 10 actividades dentro de sus funciones cotidianas y tienen como línea de mando al ejecutor del gasto.</p>	<p>Generar términos de referencia contractuales específicos para las funciones que deben desarrollar, tomando como referencia las acciones de la EDT de SAGARPA.</p>
<p>La EDT no es conocida por el Gobierno del Estado, está siendo instrumentada por SAGARPA, particularmente en una sola subdelegación y, principalmente, a través del INCA Rural.</p> <p>Existe una falta de apropiación de la EDT, tanto al interior de la propia SAGARPA, como del Gobierno del Estado.</p>	<p>Un acercamiento entre SAGARPA y la SECAMPO para “vender” la EDT y que permee en la operación.</p> <p>Al interior de la SAGARPA se requiere voluntad para “quitarse” la camiseta por programa y verse como Secretaría articulada y concurrente, desvinculando papeles protagónicos.</p>

## 8. Conclusiones

La EDT sin duda es una propuesta promisoría para superar, a través de los PET, la desarticulada operación institucional que prevalece actualmente en las zonas rurales. Con la EDT nuevamente se inicia con los actores locales un proceso de planeación con la encomienda de obtener lo más rápido posible los denominados “Proyectos Estratégicos Territoriales”, sin embargo, todo este proceso está montado en:

- ❖ Consejos Distritales y Municipales con serios problemas de concurrencia institucional en materia de planeación y orientación de los recursos.
- ❖ La desarticulada operación de las Estrategias y/o Servicios dentro del Componente de Capacitación y Asistencia Técnica del Programa de Soporte.
- ❖ La falta de conocimiento y capacidades técnicas de los operadores a todos los niveles para implementar la EDT.

- ❖ La gestación de PET en forma aislada por los asesores, sin convocar a todos los integrantes para capitalizar la experiencia ganada en cada uno de los Consejos Distritales para identificar y priorizar los PET. Hay proyectos con mucha más visión territorial, en los distritos que no fueron considerados como propuestas por los asesores.

El desarrollo no es sólo un proceso que puede ponerse en marcha desde un ámbito institucional externo y funcionar independientemente de los actores sociales, sino una capacidad adquirida por un grupo organizado para encauzar esta organización en una dirección común. Este grupo organizado pueden ser los equipos distritales, desde una convocatoria que garanticen las habilidades requeridas para esta estrategia. Una apuesta de la EDT debiera ser encaminada a formación de ese capital, generando para ellos certeza laboral y mejores condiciones salariales.

Los CODIDERS tienen serios problemas de concurrencia institucional en materia de planeación y orientación de los recursos; así como de representatividad tanto regional como institucional. Es necesario un trabajo de readecuación de estos espacios, conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

A pesar de estas limitantes, en Chiapas se ha priorizado en un tiempo record, no más de 60 días, 12 Proyectos Estratégicos Territoriales, uno por Consejo Distrital, con la esperanza de que en esta ocasión el esfuerzo de planeación no se quede nuevamente guardado en el escritorio y se siga abonando a la falta de credibilidad de los instrumentos de planeación y al desaliento de la participación social en los Consejos. Se recomienda que antes de promover la implementación de los PET, los CECS hagan una rigurosa evaluación de la calidad de los mismos.

En esta segunda fase de trabajo de la Red GTD, ha sido placentero saber que los asesores ya cobran sus salarios oportunamente y constatar la confianza que la sociedad tiene en los Consejos, a pesar de sus limitantes como instrumentos de planeación y orientación de recursos para el desarrollo. Por ello, es sumamente importante que el INCA Rural y la SAGARPA como promotores de la EDT, atiendan la problemática que en los ámbitos locales se ha detectado, especialmente en el proceso de gestación, la calidad y la disponibilidad de recursos para la implementación de los primeros Proyectos Estratégicos Territoriales, ya que de ello depende el rescate de la credibilidad institucional y la consolidación de la EDT en el futuro inmediato.

Otro elemento primordial es la necesidad inaplazable de generar un espacio de diálogo con el Gobierno del Estado, para dar a conocer la EDT en diferentes niveles operativos de éste, dado que es complicado alinear los recursos hacia inversiones en proyectos estratégicos, cuando hay desconocimiento y también control del estado en la asignación de recursos, a nivel central.

## 9. Bibliografía

- Echeverri R. P., Echeverri P. A. 2010. Marco teórico, avances y tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural. En: *Hacia una Gestión Territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los consejos municipales de Desarrollo en México*. IICA-INCA Rural. México. D.F. Pp. 14-36.
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda. Resultados Preliminares. Aguascalientes. Aguascalientes. Pp. 61 - 67.
- INEGI. Gobierno del Estado de Chiapas. Anuario Estadístico de Chiapas (2010). Aguascalientes, Aguascalientes.
- INEGI. Prontuarios de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Consulta para diversos municipios de Chiapas. Dirección URL: <http://mapserver.inegi.gob.mx/webdocs/prontuario/>
- Leff-E. 2007. Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Mesa sobre Desarrollo Sustentable y Energía. PNUD/BM/BID/OCDE/CEPAL/CIDE. México D.F., 7-8 de febrero de 2007. 8 p.
- SAGARPA (2010). Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Dirección URL: <http://www.siap.gob.mx/>. (Consulta 17 febrero 2011).
- SAGARPA-INCA Rural. 2008. Diagnóstico y Plan Distrital de Desarrollo Rural Sustentable Región Frailesca. 75 p.
- SAGARPA-INCA Rural. 2008. Actualización del Diagnóstico y Plan Distrital de Desarrollo Rural Sustentable Región IX Istmo Costa” 133 p.
- SAGARPA. 2010. Lineamientos Operativos del Componente de Desarrollo Rural del PAAP. Acuerdo institucional de la SAGARPA publicado con 03 de marzo del 2010. 13 p.
- SAGARPA-INCA Rural. 2010. Estrategia de Desarrollo Rural. Orientaciones metodológicas para el diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales” publicado por el INCA Rural en Septiembre del 2010 como parte del EDT. 39 p.
- Viqueira, J.P. 2002. Chiapas y sus regiones. En: J.P. Viqueira y M.H. Ruz (eds.), Chiapas. Los rumbos de otra historia. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, pp. 19-40.

## Anexo

Los Anexos 1, 2 y 3 del Estudio de Chiapas están disponibles en la página web de la Red GTD [www.redgestionterritorial.org.mx](http://www.redgestionterritorial.org.mx)

- ❖ **ANEXO 1. INDICADORES DE LINEA BASE CODIDERS 04 FRAILESCA**
- ❖ **ANEXO 2. INDICADORES DE LINEA BASE CODIDERS ISTMO-COSTA**
- ❖ **ANEXO 3. INDICADORES DE LINEA BASE CODIDERS SELVA-PALENQUE**

## CAPÍTULO IV

### PRINCIPALES ESTUDIOS ESPECÍFICOS DE TEMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL



## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

# **LA CARACTERIZACIÓN DE ACTORES CLAVE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL (EDT) - CASO DE LOS DDR DE MIXQUIAHUALA Y PACHUCA, HIDALGO 2010-2011.**

*Por*

***Carlos Ricardo Menéndez Gámiz***

*Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía  
Alimentaria*

*Colaborador*

***Jorge Alejandro Chong Martínez***

**2011**

## CONTENIDO

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACION ESPECIFICA
  2. CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA DE LA EDT
  3. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO DE LOS ACTORES DE LA CADENA: DOS MOMENTOS CLAVE PARA EL ANÁLISIS SECTO – TERRITORIAL
  4. LECCIONES APRENDIDAS Y PROPUESTAS DE MEJORA A LA EDT
  5. REFLEXIÓN FINAL
  6. BIBLIOGRAFÍA
- ANEXOS

**Tema:**

La caracterización de actores como una herramienta para conocer el sistema de incentivos de los actores de la cadena prioritaria del Distrito de Mixquiahuala, Hidalgo.

**Palabras Clave:**

Proyecto Estratégico, Sistema Producto, Cadena Prioritaria, Consejos Distritales, Equipos Técnicos Distritales, Mapa de Actores, Sistema de Incentivos, estrategia de Desarrollo Rural, Articulación de políticas y programas y componentes, desarrollo local.

**Objetivo:**

Identificar el papel de los coordinadores y asesores municipales, y de metodologías necesarias para una adecuada caracterización de los actores de la cadena prioritaria.

El poder caracterizar a los actores ayuda a identificar a los actores clave de la cadena y contribuye a conocer el sistema de incentivos que regula su comportamiento en torno a los fenómenos económicos y sociales de la cadena prioritaria de los DDR de Mixquiahuala y Pachuca, Hidalgo. Esto, para reenfocar el modelo de intervención de la EDT, aplicada al proyecto territorial, sin lo cual se considera difícil una correcta caracterización de actores y, por ende, una correcta estrategia de intervención y fomento de la producción.

**Justificación:**

La EDT es uno de los esfuerzos más recientes implementados por la SAGARPA para organizar y planear los procesos que detonan la competitividad de la producción agropecuaria y de las cadenas agroalimentarias en los territorios rurales de estados y municipios.

Los DDR, como los de Mixquiahuala y Pachuca, en el estado de Hidalgo son una categoría espacial institucional creada por la SAGARPA para operar sus recursos públicos a través de políticas, programas y componentes para el desarrollo agropecuario y rural del país. De hecho, al incorporarse esta categoría DDR en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se elevó a nivel legal una categoría que es necesaria para planear el ejercicio y la ejecución de los recursos públicos de instituciones federales y estatales en el territorio rural municipal, estatal y nacional.

También, se destaca que la LDRS reconoce la necesidad de contar con Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS), además de los Consejos: Municipales, Estatales y el Mexicano, como espacios legítimos para la participación y consulta de la ciudadanía rural, y también como un nivel adecuado para la articulación, coordinación y planeación de esfuerzos.

Otro aspecto elemental que justifica este trabajo es el hecho de que las orientaciones metodológicas de la EDT prevén en diversos pasos y etapas una caracterización de los actores clave. Se consideró como necesario y de utilidad el realizar un ejercicio de contraste a la luz de

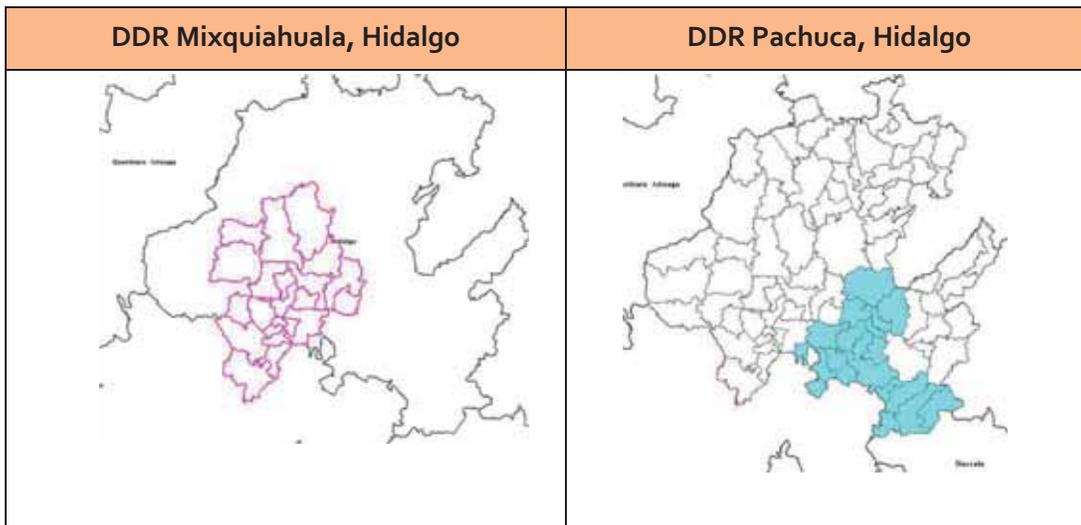
metodologías desarrolladas por otras instituciones y organismos internacionales que se han interesado en el desarrollo rural, como es el caso del RIMISP<sup>45</sup>.

**Hipótesis:**

La hipótesis central de este trabajo es que la gestión exitosa del Proyecto Territorial requiere de un esfuerzo metodológico específico para identificar a los actores y conocer su sistema de incentivos para darle mayor eficiencia a la estrategia de intervención de la EDT. El conocimiento de los actores y sus sistemas de incentivos facilitará una mejor interacción entre los diversos actores y redundará en mayores oportunidades de éxito para el proyecto territorial.

**Metodología:**

Se observará en los Distrito de Desarrollo Rural de Mixquiahuala y de Pachuca, Hidalgo, la implementación y el desarrollo de la EDT, por medio de la cual, la SAGARPA busca identificar e impulsar los Proyectos Territoriales (PT), a través de la articulación de los programas y componentes a su cargo, por ello, se observará con mayor detenimiento la utilización (uso) de parte del coordinador distrital y de los asesores municipales así como de otros integrantes de los Equipos Distritales de Cooperación Territorial (EDCT), de las herramientas y métodos para realizar una adecuada caracterización de actores. Así como el uso que le dan a los resultados de su aplicación con los actores involucrados en la cristalización de los PT prioritarios.



**1. Antecedentes**

Los programas y componentes a cargo de la SAGARPA han tenido una evolución permanente a lo largo de los últimos años; de hecho, han operado con mayor o menor medida de éxito diversas

<sup>45</sup> Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización regional latinoamericana sin fin de lucro que inició sus labores en 1986. Su sitio web es el siguiente: <http://www.rimisp.org>

estrategias diseñadas al interior de la SAGARPA para operar sus recursos con eficacia y eficiencia, con el propósito de lograr los mejores resultados e impactos en la producción agroalimentaria nacional.

A partir de 2010, la SAGARPA comenzó a perfilar la EDT, con el propósito de alinear y articular sus diversos instrumentos y estrategias, mismas que han sido estudiados y evaluados por diversos organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial, y han estado acompañados de estudios de análisis del diseño del Programa Especial Concurrente (PECDRS), y de los cuales se desprende la necesidad de rediseñar la política hacia el sector, bajo criterios de articulación, coordinación y transversalidad, entre todos los instrumentos, reduciendo y eliminando las eventuales duplicidades, a la vez de cubrir aquellos posibles vacíos.

**¿Cómo conjuntar los recursos y esfuerzos considerados anteriormente en los Programas de Soporte y de Adquisición de Activos Productivos PAAP?**

DESARROLLO TERRITORIAL	CORREDORES AGROPECUARIOS
AT Agrícola	Desarrollo Empresarial
AT Acuícola	Servicios Básicos (Soporte)
AT Pecuaria	PESA-COUSSA
AGIS	PROMAF
SEDAGRO	UEGT
CEE-UAEM	Microcuencas
Centro Estatal de Evaluación	Sistemas Producto
FAO – PESA	IICA
FINANCIERA RURAL	FIRCO
SRA	SEMARNAT
FONAES	INIFAP
IICA	Otras entidades

Fuente: Carlos R. Menéndez Gámiz, Elaboración propia enero 2011.

Entre las principales estrategias que la SAGARPA ha implementado para cumplir con sus funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, destacan las siguientes:

Una estrategia es la de atención e integración de los Sistemas-Producto, la cual está a cargo de la Subsecretaría de Agricultura para el caso de los sistemas producto agrícolas, y de la Coordinación General de Ganadería, para el caso de los Sistemas-Producto pecuarios. En ambos casos, la SAGARPA desarrolló una estrategia en la que cada Sistema-Producto, ya sea nacional o del nivel estatal, contaba con un facilitador, asesor o integrador de cada Sistema-Producto, encargándose a éste técnico, en primera instancia, la tarea de coordinar la elaboración de un Plan Rector del Sistema-Producto para generar un marco estratégico capaz de ordenar y orientar los diversos

recursos de la SAGARPA para detonar proyectos específicos en los diferentes nodos de la cadena productiva, en torno a cada Sistema-Producto. Así, en torno a esta estrategia se identifican modalidades de asesoría: asistencia agrícola, asistencia pecuaria, asistencia acuícola, y también la de desarrollo empresarial destinada a empresas y organizaciones económicas rurales.

También destaca el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), que opera a través de equipos técnicos multidisciplinarios integrados en torno a Agencias de Desarrollo Rural (ADR), con un alcance microrregional en zonas de alta y muy alta marginación, utilizando una metodología generada por la FAO. Se constituye así, para tratar de articular, coordinar y hacer converger la variada oferta institucional en los objetivos y propósitos de la seguridad alimentaria.

Otra de las estrategias impulsadas por SAGARPA es el Programa de apoyo al Maíz y al Frijol, PROMAF, a través del cual la secretaría hace llegar asistencia técnica personalizada a las unidades de producción. También relacionada con asistencia técnica, otra estrategia es la de las Agencias para la Gestión de la Innovación (AGI), la cual utiliza una metodología surgida de Universidad de Chapingo y pretende vincular a equipos técnicos de desarrollo local, con equipos de investigadores altamente especializados con sede en diversos centros de estudio e investigación agropecuaria aplicada, que haciendo uso de las variadas Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC, acortan las distancias físicas entre la ciencia y los problemas cotidianos de la producción agropecuaria sujeta a la aleatoriedad climática y a la alta dispersión territorial que todavía caracterizan a la mayor parte de la agricultura.<sup>46</sup>

Si bien todas las estrategias señaladas cumplieron en un momento con los propósitos nacionales, ya se operaban bajo una enorme atomización de los presupuestos federales, propiciando bajos impactos positivos en la transformación de la realidad social y económica de los territorios rurales propiciando la duplicidad de apoyos y la falta de impacto.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la EDT debe ser vista como un esfuerzo institucional de articulación, coordinación y concurrencia impulsado por SAGARPA y que se enfrenta a una realidad diversa en los 192 DDR existentes a nivel nacional, que en este momento ya cuentan con Equipos de Cooperación Territorial (ECT). Se debe resaltar que la EDT opera a través del principio de cooperación, coordinación y transversalidad en la operación de todos los equipos técnicos que trabajan, operan, y atienden productores agropecuarios en los municipios y áreas de influencia de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable CADER y los DDR que los agrupan.

Finalmente, se especifica que el INCA Rural, que funge como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, SINACATRI, previsto en la LDRS, también opera para la Secretaría como una agencia nacional encargada de impulsar y propagar las capacidades necesarias para operar la instrumentación y operación de los Proyectos Territoriales (PT), en los diversos territorios. Para tal propósito el INCA Rural requiere suficiencia

---

<sup>46</sup> Al terminar este documento estaba por iniciar el programa MASAGRO, que consiste en una estrategia notable de coordinación para la generación y transferencia de tecnología, coordinada por la Subsecretaría de Agricultura de SAGARPA y el CYMMIT.

presupuestal y técnica que le permitan realizar los análisis, diseños, propuestas, operación y evaluación de las diversas alternativas y modelos metodológicos que contribuyan a asegurar los resultados deseados. Como se verá más adelante, lo anterior es indispensable.

## 2. Caracterización Metodológica de la EDT

Dentro de la normatividad de la SAGARPA destacan la circular 001/2010 "Requisitos de elegibilidad de los Prestadores de Servicios Profesionales que participan en el componente de capacitación y asistencia técnica del Programa de Soporte" y la circular 002/2010 "Criterios de Integración y Procedimientos de los Centros de Evaluación Especializados previstos en el Componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa Soporte SAGARPA", ambas circulares de fecha 26 de febrero del 2010. En estas circulares se definen y establecen los Grupos Operativos Estatales de Asistencia Técnica y Capacitación (GOAT), que se integran por representantes de los programas agrícolas, pecuarios, pesqueros y desarrollo rural de la Delegación de la SAGARPA y del Gobierno del Estado, del INCA Rural, del Centro de Evaluación Estatal y de las Unidades Técnicas Especializadas con presencia en la entidad; así como, el enlace estatal de apoyo a los programas de la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA. Pudiendo invitar a representantes de otras dependencias y organizaciones de manera eventual y oportuna.

El GOAT está a cargo del subdelegado de planeación y desarrollo rural de la SAGARPA, en coordinación con su homólogo estatal, y entre otras atribuciones apoyan la priorización estratégica de los recursos federales en cada entidad señalando sistemas producto, acciones de mejora como la innovación, el desarrollo empresarial, la formación de capital humano y la atracción de inversiones, así como el fijar metas de productividad y competitividad; también tiene actividades de difusión, verifican la calidad de los apoyos, y promueven los buenos flujos de información con los Centros de Evaluación Estatal. Estos centros de evaluación especializados, deben contar con metodologías y personal *ad hoc* al servicio a evaluar, y podía considerarse como un sistema con tres actores: Institución Portadora, Centro de Evaluación Estatal y Unidad Técnica Especializada.

Las instituciones portadoras son instituciones de enseñanza o investigación con experiencia en la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación al medio rural; validadas por la Unidad Administrativa Responsable del Componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa de Soporte en la SAGARPA.

Por su lado los Centros de Evaluación Estatal (CEE), atienden la supervisión y la evaluación de los servicios profesionales y pueden ser responsabilidad de una Institución de Educación Superior acreditada por una institución portadora, mediante el cumplimiento de varios requisitos y un proceso relativamente complejo. Los CEE acreditados y en proceso de acreditación reciben, administran y comprueban el pago de recursos destinados a la supervisión y evaluación de los servicios profesionales, como las Unidades Responsables de la Evaluación de los Servicios

Profesionales del componente, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 17, Fracción II, Sección II.3.1, de las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA.

Los CEE reciben del FOFAE en la Entidad, los recursos en al menos dos ministraciones, la primera no podrá ser mayor al 70% al inicio de la operación del componente, y una segunda no menor al 30% restante, a la presentación de los informes correspondiente al 70% de avances en la supervisión, validado por la Institución Portadora. Otro elemento clave es que los CEE también debe desarrollar la capacitación, tutoría, acompañamiento y soporte técnica a los diversos PSP, a través de las UTE y los especialistas del CEE, con criterios de evaluación de aprendizajes bien definidos.

Los CEE, ahora CECS, alojados en las universidades, también deberán evaluar el desempeño del PSP e informar a la Institución Portadora y al área responsable del componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa de Soporte de la SAGARPA para que se actualicen las listas de desempeño.

Las UTE o Unidades Técnicas Especializadas, son otros actores muy relevantes en la EDT, entre ellas destacan el INCA Rural, la del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), el PROMAF, y la UACH, encargada de coordinar el quehacer de las Agencias para la Gestión de la Innovación (AGI).

Por otra, parte, es necesario precisar que la SAGARPA planteó más que un gran objetivo general de la EDT, un paquete de "Focalizaciones y orientaciones"<sup>47</sup> a manera de líneas básicas para la implementación de la estrategia:

- Focalizar los recursos hacia productores agropecuarios de la menor escala con potencial de desarrollo.
- Integrar los equipos de cooperación territorial, asegurando la adecuada selección de asesores Distritales y Municipales a partir del perfil establecido.
- Promover que el Comité técnico de FOFAE autorice los servicios técnicos de acuerdo a necesidades de vinculación identificados por los equipos de cooperación territorial.
- Orientar los recursos de asistencia técnica y de apoyos a inversión hacia proyectos estratégicos municipales y distritales, evitando la dispersión e intrascendencia de los apoyos.
- Supervisar los servicios técnicos con una visión de conjunto en la región o distrito, que permita el monitoreo de la estrategia de cooperación territorial, seguimiento y evaluación.

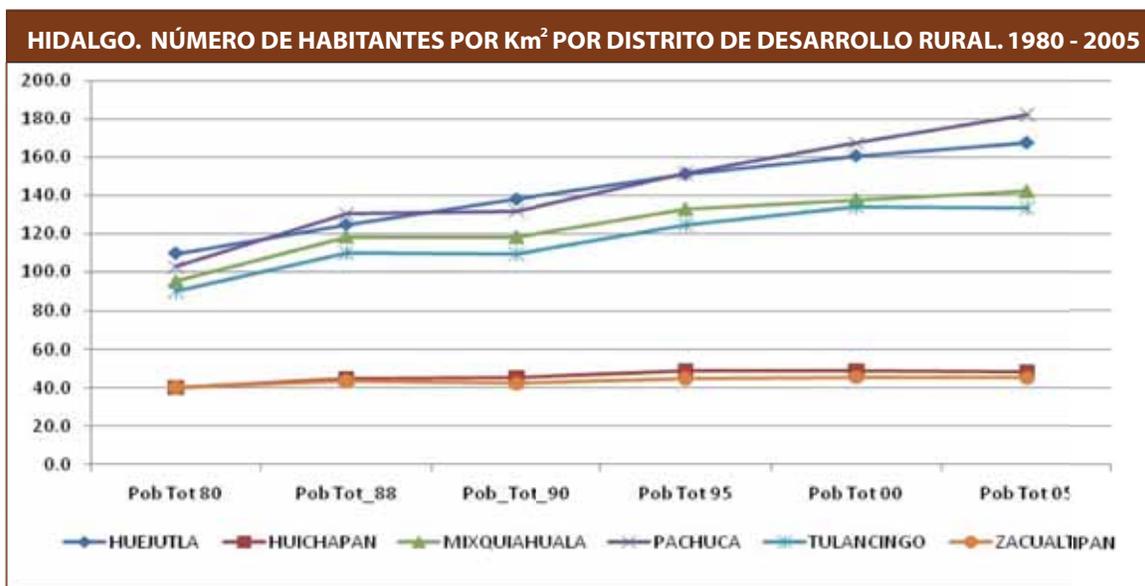
Como elementos adicionales para perfilar la EDT, se considera también el criterio de impulsar procesos en aquellas cadenas productivas claramente delimitadas o circunscritas en un territorio, con alta inclusión social, es decir, en la cual participe un gran número de productores ya sea del municipio o de la región, y que, también abarque la mayor parte de la superficie o bien represente una fuente importante del valor de la producción regional o local. Lo anterior integra, define lo que se puede denominar como el proyecto estratégico.

---

<sup>47</sup> SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Sinergia institucional y cooperación territorial. 24 de Junio del 2010.

## Caracterización demográfica de los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable Hidalgo.

Los distritos de Mixquiahuala y Tulancingo se caracterizan como DDR de comportamiento demográfico medio para el periodo 1980 a 2005, respecto a los otros 4 DDR que integran el territorio rural hidalguense. Huejutla y Pachuca son DDR "atractores", que registran poblamiento más acelerado, mientras que los DDR de Zacualtipan y Huichapan son "expulsores" y del menor crecimiento demográfico.



Fuente: Carlos Menéndez Diciembre 2010. Con base en INEGI.

### 3. Caracterización del Consejo de los Actores de la Cadena: Dos Momentos Clave para el Análisis Rector - Territorial

#### 3.1. Caracterización del Consejo - primer momento.

Como se pudo constatar en las sesiones de los Consejos Distritales, de ambos distritos, las listas de integrantes son ricas y variadas, con una gran multiplicidad de actores, dentro de los actores institucionales, destacan los federales, estatales y los actores gubernamentales municipales. También hay actores sociales y productivos que se pueden agrupar entre los locales, los regionales y nacionales; y también que se pueden clasificar como actores técnicos profesionales.

De un modo similar, los actores de los Consejos Distritales se pueden clasificar según su identidad; por ejemplo, con enfoque de género, en donde prevalece una ausencia generalizada de mujeres o jóvenes, únicamente entre los técnicos, y en menor medida entre los representantes de las instituciones, pero en un grado mínimo entre los representantes del sector social. Lo mismo sucede con los representantes sociales de etnias indígenas, que son muy escasos.

La situación se agrava a la hora de celebrar las sesiones de trabajo de los consejos distritales, ya que predominan en más de un 90 por ciento solamente los actores institucionales. Y, por el otro lado, hay una preocupante ausencia de representantes de los sectores productivos y sociales de la economía rural del territorio distrital. A manera de ejemplo se puede observar el siguiente cuadro elaborado a partir del listado de integrantes, lo que no quiere decir que todos ellos participen de manera efectiva en las todas las sesiones de los Consejos.

Como se puede ver en el caso de Mixquiahuala, en donde si fue posible obtener el directorio de integrantes y asistentes del Consejo Distrital, se distingue que de un total de 87 consejeros, el 33% corresponde a funcionarios o servidores públicos federales. Es decir, de los 87 consejeros, 29 de ellos obedecen básicamente a la lógica federal, a una visión generada desde las oficinas normativas en la Ciudad de México. En estudios posteriores podría indagarse, por ejemplo, la visión que estos actores tienen del desarrollo territorial.

Casi un 25% de los consejeros corresponde a los actores estatales, de los cuales, 12 son servidores públicos del gobierno del estado, 3 del sector privado y 6 del sector social. Otro 25% de los consejeros corresponde a funcionarios públicos pero esta vez, del orden de gobierno municipal.

En corte transversal, resulta muy preocupante que los espacios “ciudadanos” que son los Consejos, estén conformados de manera predominante por servidores públicos. Lo anterior debido a que de los 87 consejeros, 66 de ellos, es decir, el 76%, corresponde exclusivamente a servidores públicos de los tres niveles de gobierno. Lo que nos deja una preocupante pregunta, ¿Cuál es el verdadero papel y el verdadero nivel que juega la participación ciudadana en estos espacios consagrados en la Constitución y en las Leyes secundarias, como lo LDRS?

<b>Consejo Distrital de Desarrollo Rural de Mixquiahuala, Hidalgo</b>							
<b>Caracterización del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable</b>							
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>AGENTE TÉCNICO PRIVADO</b>	<b>AUTORIDAD ESTATAL</b>	<b>CIUDADANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>
SEP						3	3
CDI				1			1
ECONOMÍA		1					1
FINANCIERA RURAL				1			1
FIRA				1			1
FIRCO				1			1
GOBIERNO ESTATAL		9				3	12
LOCAL				1			1
MUNICIPIO					22		22
PRIVADO	1		3	3			7
PROCURADURÍA AGRARIA				3			3
PRODUCTORES			13	1			14
SAGARPA				13		1	14
SEMARNAT				5			5
SRA				1			1
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>87</b>

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de integrantes. 2010-12-15

### 3.2. Elementos para caracterizar y priorizar las cadenas - segundo momento.

De acuerdo a la información proporcionada por los diversos entrevistados, entre ellos: el coordinador estatal, el asesor estatal, los coordinadores distritales, los evaluadores distritales, los asesores municipales, los jefes de distrito, los jefes de CADER, y desde luego algunos representantes del sector productivo, se aplicaron las orientaciones metodológicas para identificar y priorizar las cadenas prioritarias.

Consejo Distrital de Desarrollo Rural de Mixquiahuala, Hidalgo – Valor de la Producción Distrital 2010. Cíclicos y perennes. Riego + Temporal.							
CULTIVO	TIPO VARIEDAD	HA SEMBRADA	HA COSECHADA	TON PRODUCCIÓN	TON HA	PRECIO MEDIO RURAL	VALOR DE LA PRODUCCIÓN MILES
Alfalfa Verde		45,446.00	45,446.00	4,777,493.60	105.12	193.59	924,875.21
Maíz Grano	Blanco	63,355.00	42,874.00	307,528.50	7.17	2,771.31	852,255.72
Maguey Pulquero (miles de lts.)	Aguamiel	1,494.00	918.00	145,522.50	158.52	4,061.52	591,042.95
Frijol	Frijol	20,816.00	10,550.00	11,412.11	1.08	42,775.09	69,919.31
Coliflor		861.00	861.00	19,882.00	23.09	3,325.52	66,117.90
Calabacita	Italiana (Zucchini)	1,200.50	1,200.50	12,120.92	10.10	4,354.31	52,778.25
Chile Verde	Serrano	802.00	802.00	6,992.20	8.72	6,854.36	47,927.06
Tuna	Alfacayucan	1,762.00	1,690.00	16,094.96	9.52	1,841.01	29,630.92
Chile Verde	De árbol (Cola de Rata)	591.00	591.00	3,432.60	5.81	6,150.96	21,113.80
Pastos y Pradera Verde		1,050.50	1,050.50	115,572.76	110.02	163.05	18,844.26
Nopalitos		28.00	28.00	3,549.00	126.75	4,544.23	16,127.47
Avena Forrajera Verde		4,332.00	3,032.00	123,333.00	40.68	103.53	12,768.84
Nabo Forrajero		869.50	869.50	12,075.00	13.89	975.06	11,773.80
Nuez	Encarcelada (Pecanera)	161.00	151.00	321.00	2.13	30,000.00	9,630.00
Trigo Grano	Suave	699.00	699.00	3,377.40	4.83	2,490.48	8,411.35
Cebada Forrajera Verde		2,323.00	1,743.00	62,434.35	35.82	133.14	8,312.53

Fuente: Elaboró Carlos R. Menéndez con base en SIAP Sagarpa, Anuario Estadístico 2010.

En el caso de Mixquiahuala, la información del SIAP nos indica que la principal actividad agropecuaria es la producción de alfalfa verde, y en segundo lugar la producción de maíz. El proyecto prioritario es el del maíz, a ciencia cierta no se sabe por qué, pero puede obedecer a que el cultivo de la alfalfa requiere mayor cantidad de agua (factor muy limitado) que el cultivo del maíz. Hay que recordar que en el caso del Distrito de Mixquiahuala, los riegos se realizan con las aguas negras del distrito de riego del río Tula y de la presa Endó.

También, hay que recordar que en esa misma región se instalará otra refinería petrolera, con una inversión estimada de diez mil millones de pesos. Ya existe un proyecto para una gran planta de tratamiento de agua en Atotonilco lo que seguramente redundará en beneficios a la población de toda la región, pero de manera especial a los agricultores de riego, que son quienes tienen el derecho de uso sobre determinados volúmenes de agua de acuerdo con el Registro Público de Derechos de Agua de la CONAGUA.

**Consejo Distrital de Desarrollo Rural de Pachuca, Hidalgo – Valor de la Producción Distrital 2010.  
Cíclicos y perennes. Riego + Temporal.**

CULTIVO	TIPO VARIEDAD	HA SEMBRADA	HA COSECHADA	TON PRODUCCIÓN	TON HA	PRECIO MEDIO RURAL	VALOR DE LA PRODUCCIÓN MILES
Cebada Grano		82,836.29	76,562.29	136,018.57	1.78	3,226.23	438,827.14
Magüey Pulquero (miles de lts.)	Aguamiel	3,254.50	623.00	51,507.00	82.68	2,007.09	103,379.44
Maíz Grano	Blanco	24,781.50	18,841.75	31,964.89	1.70	2,850.54	91,117.18
Avena Forrajera Verde		10,461.00	9,481.00	122,012.00	12.87	482.49	58,869.23
Durazno	Diamante	405.50	358.00	3,321.80	9.28	13,477.60	44,769.90
Tomate Rojo (Jitomate)	Invernadero	31.26	31.26	5,197.00	166.25	8,151.82	42,365.00
Frijol	Frijol	6,986.00	6,635.00	3,342.80	0.50	33,458.21	39,707.44
Maíz Grano	Amarillo	4,608.40	4,108.40	9,986.73	2.43	2,868.35	28,645.42
Avena Grano		4,115.00	3,872.00	7,461.20	1.93	3,334.80	24,881.58
Tuna	Alfajayucan	2,309.00	1,921.00	8,193.80	4.26	2,844.09	23,303.89
Papa		200.00	200.00	3,700.00	18.50	6,000.00	22,200.00

**Fuente:** Elaboró Carlos R. Menéndez con base en SIAP Sagarpa, Anuario Estadístico 2010.

Para el caso del DDR de Pachuca el proyecto estratégico es el de la Cebada, elección que si bien está fundamentada ampliamente en la región, porque se dice que hay cerca de 12 mil productores de cebada, muchos productores medios de cebada manifestaron desconocer cómo se realizó la identificación y selección de este proyecto prioritario.

En ambos casos, es decir en los dos distritos, el paso débil, el paso metodológico que mostró un déficit importante es el trabajo con los productores y sus representantes, su identificación, y desde luego la caracterización de los actores de la cadena prioritaria. Los asesores municipales y distritales enfrentaron en ambos casos debilidades y ausencias metodológicas importantes para realizar una buena caracterización de actores clave del modelo prioritario. La gran pregunta es ¿en dónde están los productores de baja escala con potencial productivo y sus organizaciones de base?, que son población objetivo y los principales beneficiarios de la Estrategia de Desarrollo Territorial.

Otra pregunta derivada de este segundo momento de caracterización y priorización de la cadena o modelo prioritario es: ¿Qué sucede con las cadenas o modelos prioritarios que quedaron en segundo, tercero y cuarto lugar? ¿Cuál es el modelo de atención que tiene previsto la SAGARPA para estas otras y no menos importantes actividades de la economía rural de los territorios distritales y municipales.

A manera de un mapa de actores, sirva el siguiente diagrama para coadyuvar a dar mayor precisión al diseño de la Estrategia de Desarrollo Territorial.

Procesos de caracterización de actores					
RIMISP	ORIENTACIONES METODOLÓGICAS (OM) DE LA EDT	SIMILITUD DE LA METODOLOGÍA DE LA EDT CON EL RIMISP	DDR DE MIXQUIA-HUALA	DDR DE PACHUCA	QUE HICIERON Y QUÉ SE PODRÍA HACER
FASE O ETAPA	RESULTADO/ PRODUCTO	METODOLOGÍA	RESULTADOS/ PRODUCTO	COMENTARIO	QUE HICIERON Y QUÉ SE PODRÍA HACER
1. Quiénes son los actores	Todos aquellos que tienen un papel para jugar en un proyecto o sistema de interés. Todos aquellos que afectan y son afectados por las políticas de decisión o acciones dentro de un sistema particular.	1.2. Selección de modelos económicos.	Esta actividad tiene el propósito de presentar al Consejo de Desarrollo Rural los resultados de la caracterización territorial, con la finalidad de que decida sobre los modelos económicos que tendrán prioridad de atención, sobre los que habrán de integrarse proyectos estratégicos que apoyen el incremento de su competitividad, como soporte para mejorar las condiciones de vida y trabajo de los productores rurales en el territorio.	En las Orientaciones No se especifica a qué tipo de actores se está refiriendo respecto al RIMISP se generaliza y se da implícito que el asesor municipal ya sabe a qué tipo de actores dirigirse.	La identificación de actores clave, requiere primero la presencia de los actores, su representatividad, y desde luego su interés y acuerdo. Elaborar listas de actores Relacionar a los actores con los problemas
2. Clasificación de los actores.	Los actores pueden ser: grupos de personas, individuos, organizaciones, instituciones, funcionarios, planeadores, comerciantes, investigadores, extensionistas, hombres, mujeres, agricultores y hasta generaciones futuras, etc.	Criterios de priorización local y prioridades estatales. (Producto 8)	Selección de los modelos económicos de mayor prioridad de atención, con la participación de los Consejos de Desarrollo Rural, a efecto de proceder a la integración de proyectos estratégicos orientados a elevar sus niveles de competitividad; considerando las prioridades estatales para el desarrollo rural.	En la Etapa 1 de las Orientaciones de la EDT Se generaliza el nivel de inclusión de baja escala económica, la generación de valor para el territorio y la perspectiva de su potencial productivo. Se infiere la relación de aprovechamiento de oportunidades de mercado versus productividad primaria	Las OM no se instrumentan con base a lo señalado en los procedimientos ni de forma completa con los actores claves dentro del territorio vinculados a los modelos económicos. ¿Qué actores contribuyen más a la solución de los problemas?

## Procesos de caracterización de actores

<p>Se refiere al poder que los actores tienen sobre un proyecto para controlar que decisiones se toman, podrá facilitar su instrumentación o ejercer influencias que afecten el proyecto negativamente. Influencia es, la fuerza con la cual el actor es capaz de persuadir o coaccionar a los otros para tomar una decisión y/o instrumentar acciones</p>	<p>2.4. Estructura de la cadena productiva. (Producto 15: Caracterización n del nodo de la producción primaria) Apartado de Número y Tipología de Productores.</p>	<p>De acuerdo a la naturaleza de las actividades productivas y conforme las características locales, sean agroecológicas o de los sistemas de producción, el EDCT podrá definir los criterios para generar una tipología básica de los productores, como lo pueden ser tamaños de predio o hato, o bien volumen de captura, espejo de agua, número de colmenas, niveles de producción, tipos de embarcación, tamaño de estanques, etc., lo importante es disponer del número de productores participantes en el nodo primario y poder hacer una clasificación que contribuya a perfilar las capacidades productivas y escalas económicas.</p>	<p>Para llevar a cabo lo propuesto en las orientaciones de la EDT es necesario contar con un EDCT bien definido y con características multidisciplinarias para poder determinar los criterios de tipología básica de los productores, sin embargo, esta función la realiza el Asesor Municipal independientemente de que ya se hayan definidos los criterios. Es importante señalar que cuando se lleva a cabo la actividad no se registra una asistencia completa de los actores productores de análisis.</p>	<p>Se detectan dificultades en las OM de la EDT para conocer, identificar y convocar a los actores a participar en el proceso. ¿Quiénes son los actores clave? ¿quién puede y debería convocar a los actores clave? Se deben aplicar diagramas de Venn, matrices de interesados, análisis de interesados.</p>
<p>3. Influencia de los actores.</p>	<p>Con esta actividad se busca la identificación de aquellos factores restrictivos de la cadena, que están limitando el aprovechamiento de las oportunidades del mercado. Para la realización de esta actividad, se ha considerado que el mejor espacio de análisis y construcción es el diseño y realización de un Taller con los Actores Claves. Particularmente, dentro de los actores claves deben concurrir los representativos de los pequeños productores involucrados en la cadena, además de otros que el EDCT considere conveniente su participación, buscando aprovechar la experiencia sobre los distintos elementos y nodos de la cadena, sean actores públicos o privados.</p>	<p>Con esta actividad se busca la identificación de aquellos factores restrictivos de la cadena, que están limitando el aprovechamiento de las oportunidades del mercado. Para la realización de esta actividad, se ha considerado que el mejor espacio de análisis y construcción es el diseño y realización de un Taller con los Actores Claves. Particularmente, dentro de los actores claves deben concurrir los representativos de los pequeños productores involucrados en la cadena, además de otros que el EDCT considere conveniente su participación, buscando aprovechar la experiencia sobre los distintos elementos y nodos de la cadena, sean actores públicos o privados.</p>	<p>Se señala la intervención y participación de pequeños productores con representatividad dentro de la cadena, sin hacer énfasis sobre el procedimiento sobre el Taller que se sugiere. Se da mayor enfoque al tema de modelos económicos mediante el diseño de un diagnóstico que derive en una agenda de acciones de mejora. Un aspecto importante es que dentro de las orientaciones metodológicas no se considera ningún tópico involucrando la participación de las mujeres como elementos inciertos en los modelos económicos.</p>	<p>Nula presencia, asistencia y participación de actores de identidad como mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, discapacitados, y otros grupos de actores en las actividades de toma de decisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia. CRMG/JACHM. Con base a la presentación Power-Point del Cuaderno de Apuntes SAGAR-CP-RIMISP-ICRA y al Documento de las Orientaciones Metodológicas de la EDT 2010

Como se puede apreciar, los principales componentes de la matriz de caracterización de actores del RIMISP ofrecen un enfoque metodológico más completo para la caracterización de los actores.

Si brinda una ruta instrumental para acercar la respuesta a las preguntas de ¿quiénes son los actores claves? y ¿cómo clasificarlos al momento de llevar a cabo cualquier tipo de estudio o estrategia gubernamental?

En el caso de la EDT, cuando se refiere al análisis del entorno pide a los asesores "Caracterizar a los actores del territorio, particularmente, aquellos articulados a las redes de valor"<sup>48</sup>, entonces es importante detectar hasta dónde se está dando por hecho que el Asesor Municipal y Distrital tienen bien definido el territorio ¿Cómo van a determinar el tipo de población hacia quienes va dirigida la EDT?

Las Orientaciones Metodológicas (OM) en sus 5 etapas, generalizan la parte de Caracterización de Actores Clave, dando por hecho que los asesores municipales ejecutantes en última instancia de las OM, saben cómo hacer dicho análisis. Lo cual impacta directamente de manera negativa la generación de los proyectos estratégicos; prueba de ello se manifiesta en el estudio efectuado a los DDR de Mixquiahuala y Pachuca, donde se tomaron decisiones "a ciegas" con un muy bajo nivel de participación de "Actores Clave" lo que contrapone los objetivos de la EDT.

## 4. Lecciones aprendidas y propuestas de mejora a la EDT

### 4.1. Lecciones aprendidas

Es importante tomar en cuenta que cada estado de la República Mexicana manifiesta realidades y por lo tanto, metodologías y programas de trabajo y aplicación de recursos totalmente diferentes.

Por lo que es complejo tratar de igualar los calendarios de trabajo, desde el inicio de una estrategia de trabajo. Sin embargo, sí es factible lograr acuerdos institucionales para la ejecución de acciones bajo enfoques y criterios metodológicos unificados y debidamente planeados.

En el caso de la EDT, debería aplicarse, ejecutarse, desde el inicio de un año fiscal, en los primeros meses. Para que pueda desarrollarse durante los 10 meses siguientes en dicho año calendario. Resulta muy necesario poder aprovechar los tiempos de trabajo y gestión de proyectos con otras dependencias e instancias de los tres órdenes de gobierno. Esto desde luego implica, identificar plenamente a los actores, sus lógicas de desempeño, sus intereses y sus propios calendarios, o sus necesidades calendarizadas.

---

<sup>48</sup>SAGARPA. Estrategia de Desarrollo Territorial, construyendo bienes públicos para los pequeños productores. Taller "Estrategia de Evaluación para el Desarrollo Territorial" Presentación power point, Región Centro y Occidente. 14-15 Octubre 2010.

La continuidad de toda actividad se debe definir según sean sus resultados. No solo su planeación. Es más relevante lo que se obtiene en realidad como resultados, que lo que se establece como objetivos o como ejercicio de una meta de planeación. Por ello, es necesario que en la planeación participen de manera activa, los diversos actores

Por ello, debe existir una planeación que pueda ser llevada a cabo mediante procesos de “construcción social” en materia de desarrollo rural sustentable y territorial, mediante la intervención del Asesor contratado que debe estar en un contacto interactivo permanente con los diversos actores del proceso.

Se considera como indispensable que el asesor, y el equipo técnico, permanezca hasta que finiquite de forma completa sus encomiendas y compromisos, desahoguen todas sus sesiones de trabajo y cumplan a cabalidad con el programa de trabajo presentado y “pactado” con el Consejo y cadenas o sistemas productivos, correspondientes.

La contratación de los equipos deben prever y comprobar estrictamente, si bien es importante y muy necesario dar oportunidad a profesionistas jóvenes, de las nuevas generaciones de profesionales del sector, que posean las capacidades técnicas para identificar y desarrollar procesos de trabajo participativos y multiactores.

Se debe verificar que dispongan del manejo y dominio elemental de las reglas de operación ROP de los principales programas públicos que operan en el distrito (DDR) de referencia, o del lugar donde pretenden incorporarse.

Así mismo, es muy deseable que se verifiquen sus capacidades, conocimiento y habilidades para desarrollar la exitosa gestión de proyectos en un escenario compartido por diversos actores, fundamentalmente los actores locales y los actores institucionales.

De suma importancia es que funcionen los EDCT, ahora Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento, CECS, que operan a partir del 2011. De otra manera la EDT quedaría en el letargo. Pues una de las funciones de los EDCT es sin duda, el fomento al desarrollo de capacidades. Y estos CECS, deben empezar por gestionar la Estrategia con todos los actores: gubernamentales (municipales, estatales, federales), con los actores del sector productivo (organizaciones locales, regionales, estatales y nacionales), tratando de guardar y mantener una relación proporcional con la escala territorial respectiva.

Finalmente, se debe mantener a toda costa, la claridad de objetivos, la claridad de respuesta a la pregunta ¿Estrategia de Desarrollo Territorial, para qué? En este sentido no estaría de más, que se precise que la EDT busca:

- Realizar un ejercicio amplio y detallado de identificación de los actores locales, estatales y federales;
- Conocer el sistema de incentivos que promueve o define a cada grupo de actores.
- Proponer y acordar estrategias de desarrollo territorial desde la visión local, es decir, con los actores locales.

- Apoyar y fortalecer a los pequeños campesinos y productores interesados y en condiciones de ser más productivos;
- Fortalecer la integración y organización del eslabón primario de las cadenas de valor;
- Desarrollar capacidades para gestionar los recursos necesarios para impulsar Proyectos Estratégicos que detonen desarrollo local;
- Facilitar la concurrencia de los programas públicos federales, estatales y municipales en los consejos de desarrollo rural, y en los sistemas producto, relevantes.

Para ello, están disponibles los Equipos distritales de profesionistas interdisciplinarios que sean facilitadores de desarrollo de capacidades, y los CECS, Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento, anidados ahora en el seno de las Universidades y Centros de Investigación de las diversas entidades federativas del país.

#### **4.2. Propuestas para mejorar en lo general la EDT.**

Además de proponer mejorar sustancial y de manera definitiva, el mecanismo de pago para los PSP y técnicos integrantes de los equipos de cooperación territorial, y de los integrantes de los Centros de Estatales de Capacitación y Seguimiento. Piezas fundamentales en la implementación y desarrollo de la EDT.

Garantizar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnicas, de gestión, y de diagnóstico e interacción entre actores, de los PSP para la Caracterización de Actores, que les permita conocer los diversos incentivos que “mueven” o “trabajan” a los diversos actores.

El proceso está concebido como un proceso de desarrollo de capacidades laborales y profesionales locales, por lo que se recomienda que los trabajos de acompañamiento y de capacitación que deben prestar los Centros de Evaluación Estatal se vean reforzados o complementados por los esfuerzos de algunas de las Unidades Técnicas.

La interacción entre los actores de la cadena o del proyecto territorial es clave, entre mayor sea la oportunidad de interactuar e intercambiar ideas, opiniones, experiencias y posibilidades, mayor será la oportunidad de generar procesos de innovación tecnológica que mejoren las posibilidades de incrementar la competitividad y la productividad de la cadena.

Finalmente, resulta de la mayor relevancia el hecho de que los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento CECS, se aniden y desarrollen, en algunas de las principales Universidades de las entidades federativas y nacionales del país. Al respecto debe mantenerse la idea de que la mayoría de las instituciones de enseñanza, no cuentan aún, con las estructuras administrativas, institucionales, humanas y de gestión suficientes, para vincularse de manera exitosa, mediante la capacitación y el seguimiento, a los procesos de implementación de las políticas públicas federales.

Otro aspecto fundamental, que no se puede pasar por alto, es el bajo nivel de participación los actores ciudadanos en el diseño, implementación y ejecución de la estrategia de desarrollo

territorial. Es decir, el espacio de participación ciudadana, previsto en el marco legal, se constituye en los Consejos de desarrollo rural sustentable. ¿Qué sucede, sí por un lado, en estos espacios existe una sobre representación de los actores institucionales de los tres órdenes de gobierno, y por el otro, una participación muy incipiente o baja de ciudadanos rurales representativos de organizaciones de productores, de ejidos y comunidades, de asociaciones productivas? Se prevé que los resultados no serán los deseados ni los que requiere el país para enfrentar los retos del desarrollo y los que impone la realidad global al sector agroalimentario.

## 5. Bibliografía

- CEDRSSA "Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005). Disponible en <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1545>.
- FAO – SAGARPA "Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México" 2009. Volumen I y II.
- FAO-CEPAL-SAGARPA. Estudio de Evaluación del Diseño Programa de Atención a Problemas estructurales (Apoyos Compensatorios);
- FAO-CEPAL-SAGARPA. Estudio de Evaluación del Diseño Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural 2008; Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria (2008);
- FAO-CEPAL-SAGARPA. Estudio de Evaluación del Diseño Programa de Soporte (2008); Programa de Adquisición de Activos Productivos (2008);
- FAO-CEPAL-SAGARPA. Estudio de Evaluación del Diseño. Programa de Apoyo a Actores para el Desarrollo Rural (2008).
- INEGI. Censo Agrícola y Ganadero 2007.
- Noel Díaz, José Noel. Diagnóstico Distrital de Mixquiahuala, Hidalgo. SAGARPA – SAGAEH. Enero del 2009. P 13.
- SAGARPA – INCA Rural A. C. Orientaciones Metodológicas para el Diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales. Septiembre del 2010. P. 3.
- SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Sinergia institucional y cooperación territorial. 24 de Junio del 2010.
- SAGARPA. Circular 001/2010 "Requisitos de elegibilidad de los Prestadores de Servicios Profesionales que participan en el componente de capacitación y asistencia técnica del programa de soporte"
- SAGARPA. Circular 002/2010 "Criterios de integración y procedimientos de los Centros de Evaluación especializados previstos en el Componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa Soporte SAGARPA.
- SAGAR-CP-RIMISP-ICRA Cuaderno de Apuntes. Versión Electrónica. 2003/2004
- SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Sinergia institucional y cooperación territorial. 24 de Junio del 2010.
- SAGARPA. Estrategia de Desarrollo Territorial, construyendo bienes públicos para los pequeños productores. Taller "Estrategia de Evaluación para el Desarrollo Territorial" Presentación power point, Región Centro y Occidente. 14-15 Octubre 2010.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo  
UNIDAD XOCHIMILCO



## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

### EJERCICIO DEL PRESUPUESTO 2009 EN DOS DISTRITOS DE GUANAJUATO: CORTAZAR Y LEÓN

*Por*

**Héctor Manuel Robles Berlanga**

*Universidad Autónoma Metropolitana*

**2011**



## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. CONSIDERACIONES GENERALES
3. INDICADORES
4. REFLEXIÓN FINAL

## 1. Introducción

La Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) busca “identificar y priorizar los modelos económicos asociados a las actividades agropecuarias y pesqueras (encadenamientos productivos), de mayor relevancia para el desarrollo de los espacios rurales”... “se propone la inclusión de productores de baja escala económica, generación de valor para la economía territorial y el aprovechamiento de su potencial productivo en función de los requerimientos de sus mercados meta, sea por sus posibilidades de crecimiento en la producción, mejora de la productividad o incremento de la calidad, entre otros aspectos...”.<sup>49</sup>

Uno de los componentes centrales de la Estrategia es la *conurrencia institucional*. Al respecto se señala que “los proyectos estratégicos se deben conformar como una herramienta para propiciar la conurrencia institucional y ordenar la aplicación de distintos instrumentos de política pública, conforme lo requieran las acciones destinadas a mejorar la competitividad de la cadena”.<sup>50</sup>

La conurrencia es un mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)<sup>51</sup>; en la exposición de motivos se establece que el corazón de la LDRS es la conurrencia para lo cual crea el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Se buscaba que las acciones gubernamentales, no fueran aisladas, sino que confluyeran, lo que permitiría un mayor impacto en el sector rural. En suma, se buscaba conjuntar los recursos públicos asignados al sector rural y que las acciones de las instituciones en un espacio dado (el municipio, el distrito, el estado) se desarrollaran de manera coordinada.

Para que se pueda dar la conurrencia es necesario identificar cuál es la oferta institucional de programas, a dónde están llegando, a quiénes benefician, qué vertientes son las que predominan, y catalogar el carácter de los apoyos (individuales o para grupos), entre otras cosas. Esta identificación le permitirá a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) construir una estrategia para convocar a las otras instituciones a comprometerse con la EDT.

El estudio, aparte de identificar cuál es la oferta programática, pretende dar respuesta a algunas de las inquietudes que existen en el sector rural acerca de cómo se ejerce el presupuesto. Es común escuchar (aunque no siempre se demuestre) que los recursos destinados al campo son insuficientes; las reglas de operación dificultan el acceso a los recursos; los apoyos llegan tarde y benefician a sectores específicos de la población rural y no necesariamente a los más necesitados; que existe duplicidad de acciones, y no se da la conurrencia.

---

<sup>49</sup> Sagarpa-INCA. 2010. Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Orientaciones metodológicas para el diseño de proyectos estratégicos territoriales. México.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Diario Oficial. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. 7 de diciembre de 2001, México.

Igualmente busca resolver una limitante que se encontró en los trabajos de seguimiento a la EDT: los jefes de distrito sólo disponían de información sobre el ejercicio realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Es decir, les faltaba información del gasto de las otras instituciones, lo que limita la posibilidad de construir proyectos estratégicos, que es uno de los propósitos de la EDT.

El presente trabajo se da en el marco de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (RGTD), promovida por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la SAGARPA, a través del INCA Rural. Estas instituciones han solicitado a 19 instituciones académicas y de investigación que lleven a cabo estudios de seguimiento tanto de la Estrategia de Desarrollo Territorial de SAGARPA como de proyectos estratégicos, y que realicen investigaciones sobre problemáticas específicas que ayuden a entender las dinámicas locales del desarrollo rural, donde se inscribe este estudio. El objetivo de la Red es consolidar una red de investigadores para el análisis y la colaboración en la evaluación de la política pública en torno a los temas del desarrollo rural y gestión territorial.

Es importante señalar que el estudio sólo analiza los recursos federales considerados en el PEC y no contempla el presupuesto que aplica el gobierno de Guanajuato en materia de desarrollo rural, salvo sus aportaciones al presupuesto de los programas que opera con SAGARPA. Un reto hacia futuro, tanto de la EDT como de la RGTD, será incorporar en las investigaciones sobre el presupuesto los recursos que ejercen las entidades.

El documento se compone de tres apartados. En el primero se presenta una breve característica de los dos DDR estudiados: Cortazar y León; en el segundo se analiza el ejercicio del presupuesto 2009 con base a siete indicadores: presupuesto por vertientes, Índice de los recursos de la SAGARPA, Índice de Beneficiarios Atendidos, Índice de Cobertura Municipal, Índice de Concurrencia, Montos per cápita por hogar y Unidad de Producción (UP), y distribución municipal del financiamiento; finalmente, en el tercero se presenta una reflexión sobre los principales hallazgos obtenidos a partir de la incidencia del presupuesto.

## 2. Consideraciones Generales

La zona de estudio son los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) de Cortazar (05) y León (03), Guanajuato. El DDR de Cortazar es el más grande del estado por el número de municipios que lo integran, se encuentra localizado en el sur y abarca 18 municipios: Irapuato, Pueblo Nuevo, Pénjamo, Cuerámara, Abasolo, Huanímaro, Cortazar, Villagran, Jaral del Progreso, Yuriría, Moroleón, Uriangato, Acambaro, Tarandacuaro, Valle de Santiago, Salvatierra, Santiago Maravatio y Salamanca. El DDR de León se localiza en el centro, cargado hacia el poniente de la entidad y comprende siete municipios: León, Guanajuato, Silao, Romita, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Manuel Doblado.

Si bien hay características que comparten los dos DDR, no son iguales, presentan contrastes que generan dinámicas propias. El DDR de Cortazar presenta una mayor actividad agrícola: dos veces más UP, casi el doble de superficie dedicada a actividades agropecuarias, mayor proporción de tierras de labor y de riego respecto a la superficie total y mayor grado tecnológico; el cultivo principal es el sorgo, se presenta una mayor actividad ganadera de todas las especies, salvo aves; se asientan importantes agroindustrias, predomina el régimen de propiedad ejidal, hay una mayor intensidad migratoria y una menor diversidad de actividades productivas.

El DDR de León tiene una actividad agrícola más precaria pues no dispone de tanta superficie de riego, lo que incide en un menor nivel tecnológico; el cultivo principal es el maíz, sobresale la ganadería orientada a las aves, existe una mayor diversidad económica, incluso las actividades agropecuarias no absorben a la mayor parte de la fuerza de trabajo, lo que incide en que los grados de marginación y migración sean menores.

El objetivo del estudio fue revisar el ejercicio del presupuesto 2009 en los municipios que conforman los DDR de Cortazar y León para ver a dónde y a quiénes llega el presupuesto destinado al campo; los montos ejercidos, nivel de concurrencia de la acción gubernamental, y cuál es la composición de los recursos que llegan para medir el peso específico de las distintas vertientes en que se clasifica el presupuesto del PEC. El propósito es aportar elementos a los responsables de la EDT en la construcción de proyectos estratégicos.

La información se solicitó, en primera instancia, a los Jefes de Distrito quienes proporcionaron la información correspondiente a la SAGARPA. También se solicitó información a las siguientes dependencias de gobierno: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Economía (SECON); Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT); Secretaría de Turismo (SECTUR); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Financiera Rural (FR); Fideicomiso Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO), Comisión Nacional del Agua (CNA); Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); DICONSA; LICONSA, y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Se obtuvo información de 45 programas o acciones de gobierno, la mayoría son parte del PEC. Además, el Programa de Descuentos de FIRA, el programa de leche de LICONSA y tres programas del DIF (que por sus características no se incluyeron en el análisis). De algunos programas se obtuvieron datos desagregados por etapas o por acciones: Joven Emprendedor en sus tres etapas y Oportunidades en los apoyos ejercidos en alimentación, adultos mayores, energético, vivir mejor, becas educativas y útiles escolares. Es importante aclarar que en el caso de SEMARNAT son doce acciones las registradas, aunque algunas de ellas pueden ser parte de un mismo programa.

Se solicitó información a cada institución por programa, monto ejercido y número de beneficiarios del año fiscal 2009 a nivel municipal. Para la interpretación de la información se contó con datos de los programas o subprogramas que se muestran en el cuadro 1:

**Cuadro 1. Programas o acciones de gobierno**

Dependencia	Programa
SAGARPA	Programa de Apoyos Directos al Campo Procampo
	Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) Componente Energéticos Agropecuarios
	Componente de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola Progan
	Programa Especial de Energía Eléctrica para Uso Agrícola
	Programa para la Adquisición de Activos Productivos
	Agricultura por Contrato "Compensación de Bases" Ciclo O-I 08/09"
	Programa para la Adquisición de Activos Productivos "Plan Emergente de Sequías 2009"
	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)
SECON	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
	Apoyo a la Inversión Productiva, Comercial y de Servicios (AIPCS)
	Apoyos PEC-FONAES por Municipio
SRA	Joven Emprendedor Etapa A, B y C
	FAPPA
	Promusag
SECTUR	Turismo Rural
CONAGUA	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Prossapys
SCT	Programa de Caminos Rurales
	Programa Empleo Temporal
CDI	Programa de Atención de Tercer Nivel
	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
DICONSA	Programa Ayuda Alimentaria PAL
	Programa de Abasto Rural PAR
FONHAPO	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa", Vertiente Rural
	Programa de Vivienda Rural
LICONSA	Programa de Abasto Social de Leche
SEDESOL	Oportunidades Adultos Mayores
	Oportunidades Energético
	Oportunidades Vivir Mejor
	Oportunidades Becas
	Oportunidades Útiles
	Microrregiones
	70 Y Más
FINANCIERA RURAL	Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito
	Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito
	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales

Cuadro 1. Programas o acciones de gobierno (Cont.)	
Dependencia	Programa
FIRA	Descuentos
	Programa de Fomento Tecnológico, Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología
	Programa de Fomento Tecnológico Servicio de Asistencia Técnica Integral
SEMARNAT	Forestal Incluye Proárbol
	Programa de Manejo Forestal
	Planeación Comunitaria
	Producción y Productividad Cultivo Forestal
	Plantaciones Forestales Comerciales
	Conservación y Restauración Forestal Reforestación
	Restauración y Suelos
	Prevención y Combate de Incendios Forestales
	Sanidad Forestal
	Servicios Ambientales
	Auditoría Técnico-Preventiva y Certificación Forestal
Capacitación y Adiestramiento	

Fuente: Elaboración propia con información de las dependencias

La información proporcionada permitió contar con un presupuesto desagregado por DDR. En el caso de Cortazar los datos de cada dependencia sumaron para el PEC \$2,991,231,187 y el crédito vía FIRA \$1,255,550,686; mientras que en León los montos fueron de \$1,255,550,686 y \$618,346,635 respectivamente (ver cuadro 2 y 9). Estos montos permiten darnos una idea clara de la composición del presupuesto, qué tipo de recursos llegan a cada municipio y qué institución aportó más, como se verá más adelante.

Una vez determinado cuánto presupuesto se ejerció por municipio, procedimos a calcular una serie de indicadores:

- Presupuesto por vertiente
- Índice de los recursos SAGARPA en la composición del presupuesto
- Índice de Beneficiarios Atendidos (IBA)
- Índice de Cobertura Municipal por Programa (ICMP)
- Índice de Concurrencia (IC)
- Montos *Per cápita* por hogar y unidad de producción
- Distribución Municipal del Financiamiento

### 3. Indicadores

#### 3.1. Presupuesto por vertiente

La pregunta que se quería resolver en este punto era ¿Cuál de las vertientes incide más en los distritos y sus municipios? Para responder esta pregunta se sumaron los recursos de cada institución de acuerdo a 6 vertientes<sup>52</sup>: en Competitividad los programas de SAGARPA, SRA, SECON Y SECTUR; en la Social los montos de los programas de SEDESOL, CDI, DICONSA, LICONSA y FONHAPO; en Infraestructura los programas de CONAGUA; en la Financiera los programas de Financiera Rural y FIRA; en Medio Ambiente los de la SEMARNAT y en la vertiente Laboral los de la SCT. No se consideraron las vertientes agraria y administrativa, pues sus recursos no significan subsidios.

En una región, de acuerdo a la composición del presupuesto por vertiente, se puede observar hacia dónde se orientan las políticas públicas dirigidas al sector rural; por ejemplo, si predomina la vertiente de Competitividad la apuesta es por el estímulo a las actividades productivas y si predomina la vertiente Social la política tiene un enfoque primordial de combate a la pobreza.

Al analizar la información por DDR encontramos contrastes. En Cortazar, la mitad de los recursos ejercidos en el 2009, fueron para apoyar las actividades agropecuarias y la otra mitad se aplicaron en programas de combate a la pobreza. En el DDR de León, de cada tres pesos aplicados, dos fueron para la vertiente Social y un peso para la vertiente de Competitividad. En resumen, dos enfoques diferentes, uno más orientado a la producción y el otro al combate a la pobreza (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Distribución del presupuesto por vertiente**

DDR	CORTAZAR	%	LEÓN	%
Social	1,472,140,718	49.2	824,784,697	65.7
Competitividad	1,456,020,324	48.7	426,109,094	33.9
Infraestructura	34,923,241	1.2	-	-
Financiero	20,493,650	0.7	662,154	0.1
Medio Ambiente	5,246,374	0.2	3,850,730	0.3
Laboral	2,406,880	0.1	144,011	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>2,991,231,187</b>	<b>100</b>	<b>1,255,550,686</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con información de las instituciones de gobierno

Estas formas de intervención diferente se explican por las características de los dos DDR. En Cortazar, la importancia de la vertiente de Competitividad se entiende porque presenta una mayor actividad agrícola: dos veces más UP, casi el doble de superficie dedicada a actividades

<sup>52</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP clasifica el PEC en 10 vertientes: Financiera, Competitividad, Medio Ambiente, Educativa, Laboral, Social, Infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa. En nuestro estudio no consideramos las vertientes Educativa, Salud, Agraria y Administrativa porque no otorga apoyos dirigidos directamente a los sujetos y tampoco disponíamos de información desagregada por municipio.

agropecuarias y mayor proporción de tierras de labor y de riego respecto a la superficie total. Que los recursos de la vertiente Social representen la mitad de lo ejercido en un año se debe a que su población tiene menores ingresos monetarios y poca diversidad productiva, respecto al comportamiento económico que se da en el otro distrito.

En el DDR de León, el menor monto en subsidios a las actividades primarias, se explica porque tiene una actividad agrícola más precaria pues no dispone de tanta superficie para regar y un menor número de UP. La mayor importancia de la vertiente social está asociada a que en este distrito vive un mayor número de personas, ningún municipio de los que lo componen componen tiene menos de 30 mil habitantes.

Otra conclusión que se obtiene de la información, es que el resto de las vertientes de las que se contó con información, realmente no pesan en la estructura presupuestal. En ambos casos no superan el 2% del presupuesto ejercido en ese año. Es decir, las acciones gubernamentales descansan básicamente en dos ejes; competitividad y política social.

Cuando el análisis se realiza a nivel municipal cambia el comportamiento respecto al distrito al que pertenecen, por ejemplo en el DDR de Cortazar, los municipios de Cuerámara, Hunanimaro y Villagrán ejercieron 6 de cada diez pesos en apoyos para la producción agropecuaria mientras que Moroleón, Uriangato y Yuriria esa proporción fue para el combate a la pobreza (ver cuadro 3).

En el DDR de León, los municipios con mayor población (Guanajuato, León y Silao) aplicaron casi todos los recursos del presupuesto en acciones sociales mientras que Manuel Doblado y San Francisco del Rincón, poco más de la mitad de los recursos que ejercieron, lo hicieron bajo la vertiente de Competitividad: Estos dos municipios son más rurales que los tres primeros (ver cuadro 3).

**Cuadro 3. Distribución del presupuesto por vertiente y municipio 2009**

MUNICIPIO	COMPETITIVIDAD		INFRAESTRUCTURA		LABORAL		SOCIAL		FINANCIERO		MEDIO AMBIENTE		PEC	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
ABASOLO	116,773,605	49.9	2,500,000	1.1	-	-	114,231,873	48.8	420,525	0.2	209,125	0.1	234,093,128	0.1
ACAMBARO	86,213,227	42.2	-	-	605,248	0.3	117,007,326	57.3	42,000	0.0	478,556	0.2	204,346,356	0.2
CORTAZAR	52,344,093	48.3	-	-	63,994	0.1	55,938,081	51.6	-	-	-	-	108,343,167	-
CUERÁMARO	54,047,222	62.2	-	-	-	-	31,726,383	36.5	-	-	1,146,515	1.3	86,920,120	1.3
HUANÍMARO	45,651,671	61.6	-	-	-	-	27,865,575	37.6	491,277	0.7	43,018	0.1	74,051,541	0.1
IRAPUATO	213,497,294	41.4	6,698,923	1.3	-	-	279,144,805	54.1	16,329,143	3.2	150,557	0.0	515,820,722	0.0
JARAL DEL PROGRESO	59,208,980	59.6	-	-	-	-	34,033,844	40.4	-	-	-	-	84,242,824	-
MOROLEÓN	2,571,453	15.3	-	-	-	-	14,174,222	84.2	-	-	84,370	0.5	16,830,045	0.5
PÉNJAMO	273,521,632	56.0	16,680,048	3.4	1,561,973	0.3	193,417,345	39.6	906,211	0.2	2,039,170	0.4	488,126,380	0.4
PUEBLO NUEVO	12,071,131	48.8	-	-	-	-	12,649,170	51.2	-	-	-	-	24,720,301	-
SALAMANCA	145,321,414	48.5	-	-	-	-	154,274,667	51.5	-	-	149,122	0.0	299,745,203	0.0
SALVATIERRA	78,304,130	43.3	-	-	-	-	102,642,197	56.7	-	-	22,324	0.0	180,968,651	0.0
SANTIAGO MARAVATÍO	13,188,354	48.4	3,500,000	12.8	-	-	10,535,200	38.7	-	-	33,920	0.1	27,257,473	0.1
TARANDACUARO	12,256,229	47.7	-	-	-	-	13,440,939	52.3	-	-	-	-	25,697,169	-
URIANGATO	5,360,761	23.7	1,185,983	5.3	-	-	16,025,471	71.0	-	-	-	-	22,572,215	-
VALLE DE SANTIAGO	173,308,590	50.0	2,225,072	0.6	-	-	168,550,075	48.7	2,183,302	0.6	39,552	0.0	346,306,591	0.0
VILLAGRÁN	69,816,862	64.0	-	-	-	-	39,256,904	36.0	-	-	-	-	109,073,766	-
YURIRIA	51,608,677	36.3	2,133,213	1.5	175,665	0.1	87,226,642	61.4	121,191	0.1	850,145	0.6	142,115,534	0.6
<b>CORTAZAR</b>	<b>1,456,020,324</b>	<b>48.7</b>	<b>34,923,241</b>	<b>1.2</b>	<b>2,406,880</b>	<b>0.1</b>	<b>1,472,140,718</b>	<b>49.2</b>	<b>20,493,650</b>	<b>0.7</b>	<b>5,246,374</b>	<b>0.2</b>	<b>2,991,231,187</b>	<b>0.2</b>
MANUEL DOBLADO	61,912,446	53.5	-	-	-	-	53,474,766	46.2	144,426	0.1	14,2489	0.1	115,674,128	0.1
GUANAJUATO	11,444,564	10.6	-	-	144,011	0.1	94,673,800	87.3	-	-	2,155,961	2.0	108,418,336	2.0
LEÓN	133,682,747	27.4	-	-	-	-	352,800,390	72.3	296,548	0.1	1,301,899	0.3	488,081,584	0.3
PURÍSIMA DEL RINCÓN	25,012,586	42.9	-	-	-	-	33,063,501	56.7	173,180	0.3	22,797	0.0	58,272,064	0.0
ROMITA	65,728,144	47.2	-	-	-	-	73,548,500	52.8	-	-	-	-	139,276,645	-
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	68,238,810	50.9	-	-	-	-	65,842,222	49.1	48,000	0.0	18,775	0.0	134,147,806	0.0
SILAO	60,089,796	28.4	-	-	-	-	151,381,518	71.5	-	-	208,809	0.1	211,680,123	0.1
<b>LEÓN</b>	<b>426,109,094</b>	<b>33.9</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>144,011</b>	<b>0.0</b>	<b>824,784,697</b>	<b>65.7</b>	<b>662,154</b>	<b>0.1</b>	<b>3,850,730</b>	<b>0.3</b>	<b>1,255,550,686</b>	<b>0.3</b>

Fuente: elaboración propia con información de las instituciones de gobierno

### 3.2. Índice de los recursos SAGARPA en la composición del presupuesto

La pregunta a la que se quería dar respuesta es ¿Cuánto representan los recursos de SAGARPA en lo ejercido en un municipio? Este indicador permite dimensionar las aportaciones de esta institución en el desarrollo rural de un municipio y dónde existe más posibilidades de incidir en las políticas públicas.

Para este ejercicio se sumaron los recursos de los ocho programas de SAGARPA y se dividieron entre el total de lo ejercido en el municipio durante el año 2009. La fórmula se expresa de la manera siguiente:

$$\text{Í. Sagarpa} = \frac{\text{Montoejercido por Sagarpa}}{\text{total ejercido en el PEC municipal}} * 100$$

Al analizar la información por DDR se encontró que en Cortazar el peso del presupuesto de SAGARPA es significativo pues representó el 45.5% de lo que se ejerció en el 2009 mientras que en León sólo fue apenas el 32.6%. Si la interpretación de la información se hace a nivel municipal encontramos grandes contrastes. En el caso del primer distrito, en Cuerámara, Villagrán y Jaral del Progreso, seis de cada diez pesos que se ejercieron, fueron de los programas de SAGARPA mientras que en Santiago Maravatio, Uriangato y Moroleón, lo ejercido sólo ascendió al 25% del presupuesto aplicado

En el DDR de León se presenta un comportamiento similar, en los municipios de Manuel Doblado y San Francisco del Rincón más del 50% del presupuesto correspondió a las acciones de SAGARPA mientras que en León y Guanajuato no representaron más allá del 26%, incluso en el último municipio apenas significó el 8.6%. En este último caso, la presencia de la SAGARPA se puede considerar como marginal (en este municipio, su actividad económica está más orientada al turismo).

Es importante aclarar que la relación entre monto SAGARPA y PEC no significa que en un municipio se ejercieron más recursos, sino sólo lo que representan los programas de esta institución en la composición del presupuesto ejercido, por ejemplo, en el DDR de Cortazar, Pénjamo fue donde más recursos se gastaron y en la relación se encuentra en el lugar quinto. En el otro distrito, es el municipio de León donde más se ejerció y, sin embargo, ocupa el penúltimo lugar en términos porcentuales como se puede ver en el cuadro 4.

Se puede esperar que en los municipios donde los programas de SAGARPA tienen un mayor peso dentro del presupuesto ejercido, las acciones que se pretende impulsar con la EDT podrían ser el eje de la política pública, tanto por el interés de los distintos actores rurales como para las instituciones federales y estatales, que verían que una propuesta de intervención nueva se encuentra respaldada con programas y recursos. También, ayudaría a definir prioridades dentro de los Equipos Distritales de Cooperación Territorial (EDCT)<sup>53</sup>, no es lo mismo enfocar el trabajo en

<sup>53</sup> Los Equipos Distritales de Cooperación Distrital es la instancia de Coordinación del gobierno federal, estatal y municipal para impulsar la EDT. Esta instancia se conforma por los tres órdenes de gobierno, un coordinador y los

el municipio de León que en Manuel Doblado pues, en este último, el presupuesto de SAGARPA pesa más en la composición del presupuesto total.

<b>Cuadro 4. Proporción de recursos de SAGARPA con relación al PEC</b>			
<b>VERTIENTES</b>	<b>SAGARPA</b>	<b>PEC</b>	<b>%</b>
CUERÁMARO	52,887,222	86,920,120	60.8
VILLAGRÁN	65,969,934	109,073,766	60.5
JARAL DEL PROGRESO	50,050,980	84,242,824	59.4
HUANÍMARO	38,960,871	74,051,541	52.6
PÉNJAMO	254,446,740	488,126,380	52.1
VALLE DE SANTIAGO	170,347,890	346,306,591	49.2
PUEBLO NUEVO	11,999,131	24,720,301	48.5
CORTAZAR	51,415,900	108,343,167	47.5
TARANDACUARO	12,106,229	25,697,169	47.1
SALAMANCA	136,924,990	299,745,203	45.7
ABASOLO	101,636,005	234,093,128	43.4
ACÁMBARO	81,011,627	204,346,356	39.6
IRAPUATO	202,418,494	515,820,722	39.2
SALVATIERRA	68,183,561	180,968,651	37.7
YURIRIA	49,651,621	142,115,534	34.9
SANTIAGO MARAVATÍO	6,667,714	27,257,473	24.5
URIANGATO	5,162,761	22,572,215	22.9
MOROLEÓN	2,373,453	16,830,045	14.1
<b>CORTAZAR</b>	<b>1,362,215,123</b>	<b>2,991,231,187</b>	<b>45.5</b>
MANUEL DOBLADO	59,150,914	115,674,128	51.1
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	67,608,810	134,147,806	50.4
PURÍSIMA DEL RINCÓN	23,412,586	58,272,064	40.2
SILAO	58,200,436	211,680,123	27.5
LEÓN	127,246,747	488,081,584	26.1
GUANAJUATO	9,272,756	108,418,336	8.6
<b>LEÓN</b>	<b>409,584,394</b>	<b>1,255,550,686</b>	<b>32.6</b>

Fuente: elaboración propia con información de las instituciones de gobierno

### 3.3. Índice de beneficiarios atendidos

Respecto a la población a beneficiar, el Ejecutivo Federal solicitó a todas las instituciones, como parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que cuantificaran la población potencial y

---

asesores municipales de desarrollo rural. El Coordinador Distrital del Desarrollo Territorial es el encargado de darle visión y coherencia regional, al tiempo que articula la gestión municipal y distrital de los Consejos Municipales y organizaciones económicas y civiles.

objetivo de cada programa y construir una línea de base e indicadores de medición para medir el cumplimiento de metas y los avances alcanzados por cada acción de gobierno.

Para ver los alcances de cada programa respecto a su población potencial, se calculó el Índice de Beneficiarios Atendidos (IBA), el cual se obtiene contabilizando la población beneficiada por un programa en un año entre la población potencial. Su fórmula es:

$$IBA = \frac{\text{Beneficiarios atendidos por Programa en un municipio}}{\text{Población potencial por municipio}}$$

La población potencial conforme a los *Términos de Referencia de las Evaluaciones de 2007* “corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. *Por ejemplo, los niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria*”.

Para determinar la población se usaron los valores censales. Para determinar las UP totales, UP con tractor, UP con ganado bovino, UP indígenas, UP con recursos naturales y mujeres, se usaron los tabulados del Censo Agrícola Ganadero 2007 y Censo Ejidal 2007. Para determinar el total de hogares y hogares en poblaciones de hasta 5 mil habitantes, se usó el Censo General de Población y Vivienda 2000.

El ejercicio para medir el IBA de cada programa dio como resultado las siguientes conclusiones (ver cuadro 5):

Se pueden considerar programas universales por la gran cobertura que tienen respecto a la población a atender: Procampo (SAGARPA), Oportunidades (SEDESOL), y Abasto Social de Leche (LICONSA).

Un segundo grupo de programas con alta cobertura, sin ser universales, son: Desayunos Escolares (DIF) pues son menos los HOGARES que tienen hijos; PRODUCTORES Beneficiados con Crédito (FIRA), pues son menos las UP que son sujetas de crédito, y 70 y más (SEDESOL) porque la población Adulta Mayor es menor al dato que se usó como población objetivo pues no teníamos desagregada la población por edad.

El tercer grupo lo componen tres programas de SAGARPA: Apoyos Compensatorios, Componente Energético; Progran (DDR Cortazar) y Programa Especial de Energía Eléctrica (León). Su cobertura es menor al 50% de la población potencial pero todavía cubre un buen número de UP. Es en estos programas en donde el Consejo Distrital pudiera incidir mayormente y tratar de orientarlos en función de la EDT.

El resto de los programas presentan coberturas muy bajas, por lo que tienen una incidencia menor y en algunos casos muy pobre, por lo que casi no impactan en los DDR. Estos programas, en muchas ocasiones, generan dispersión de la acción gubernamental, aunque en algunos casos, se encuentran mejor focalizados por atender a una población muy específica (indígenas, pobres, etcétera).



No consideramos como universales los dos programas de la Financiera Rural: Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito y Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, porque no otorgan subsidios directos, son acciones de capacitación.

Una de las debilidades que se observa es que la mayoría de los programas con mejores coberturas, son de carácter individual y operan de manera centralizada, por lo que los beneficiados ya están determinados con anterioridad, poco se puede hacer en los espacios de los Consejos Distritales y Municipales. Es decir, poco se puede hacer en la orientación de los recursos, en el marco de las EDT, pues los beneficiados pueden disponer de sus apoyos e invertirlos en lo que deseen sin consultar a nadie.



**Cuadro 5. Cobertura de los programas conforme a la población objetivos**

Institución	Programa	Unidad de medida	Cortazar			León		
			Población a atender	Beneficiarios	Cobertura	Población a atender	Beneficiarios	Cobertura
SAGARPA	Programa de Apoyos Directos al Campo Procampo	UP	64,252	71,327	111.0	22,742	29,152	128.2
FINANCIERA RURAL	Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	UP	64,252	69,612	108.3	22,742	-	-
SEDESOL	Oportunidades	Hogares	127,158	87,678	69.0	64,192	60,261	93.9
LICONSA	Abasto Social de Leche	Hogares	127,158	71,880	56.5	64,192	85,105	132.6
FINANCIERA RURAL	Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	UP	64,252	34,576	53.8	22,742	-	-
DIF	Desayunos Escolares	Hogares	127,158	62,949	49.5	64,192	31,007	48.3
FIRA	Productores Beneficiados con Crédito	UP	64,252	24,356	37.9	22,742	5,794	25.5
SEDESOL	70 y Más	Hogares	127,158	43,743	34.4	64,192	15,792	24.6
SAGARPA	Apoyos Compensatorios Energéticos Agropecuarios	UP tracción mecánica	42,717	14,349	33.6	12,493	3,871	31.0
SAGARPA	Componente de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola "Progan 2009"	UP ganado bovino	16,671	4,271	25.6	9,405	1,796	19.1
SAGARPA	Programa Especial de Energía Eléctrica, Para Uso Agrícola 2009	UP con tractor	30,157	5,764	19.1	4,602	1,977	43.0
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	UP	42,217	7,809	18.5	12,493	91	0.7
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos "Plan Emergente de Sequías 2009"	UP	39,380	7,265	18.4	18,939	3,563	18.8
SRA	Promusag	Mujeres	9,418	750	8.0	2,602	343	13.2
CONAGUA	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Prossapys	Hogares	127,158	8,782	6.9	64,192	-	-
CDI	Atención de Tercer Nivel	UP indígenas	373	20	5.4	127	1	0.8
SAGARPA	Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	UP	64,252	2,356	3.7	22,742	2,518	11.1
SEMARNAT	Conservación y Restauración Forestal Reforestación	UP con recursos naturales	1,000	33	3.3	1,000	19	1.9

**Cuadro 5. Cobertura de los programas conforme a la población objetivos (Cont.)**

Institución	Programa	Unidad de medida	Cortazar			León		
			Población a atender	Beneficiarios	Cobertura	Población a atender	Beneficiarios	Cobertura
DIF	Atención a Menores de 5 Años en Riesgo, no Escolarizados	Hogares	127,158	4,085	3.2	64,192	1,526	2.4
SCT	Empleo Temporal	Hogares	127,158	4,015	3.2	64,192	234	0.4
FINANCIERA RURAL	Reducción de Costos de Acceso al Crédito	UP	64,252	1,838	2.9	22,742	-	-
SEDESOL	Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria	Hogares	127,158	3,556	2.8	64,192	2,247	3.5
SRA	FAPPA	ejidatarios	52,197	996	1.9	15,906	174	1.1
SEMARNAT	Plantaciones Forestales Comerciales	UP con recursos naturales	1,000	19	1.9	1,000	3	0.3
	Joven Emprendedor	ejidatarios	52,197	449	0.9	15,906	100	0.6
FONHAPO	Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa", Vertiente Rural	Hogares	127,158	1,016	0.8	64,192	566	0.9
FONHAPO	Vivienda Rural	Hogares	127,158	930	0.7	64,192	66	0.1
DICONSA	Ayuda Alimentaria PAL	Hogares	127,158	915	0.7	16,084	2,679	16.7
SEMARNAT	Prevención y Combate de Incendios Forestales	UP con recursos naturales	1,000	7	0.7	1,000	5	0.5
SECON	Fonoes	UP	42,217	266	0.6	12,493	75	0.6
FIRA	Servicios de Asistencia Técnica Integral	UP	64,252	318	0.5	22,742	66	0.3
SEDESOL	Microregiones	Hogares	127,158	615	0.5	64,192	-	-
SEMARNAT	Manejo Forestal	UP con recursos naturales	1,000	3	0.3	1,000	4	0.4
SAGARPA	Agricultura por Contrato "Compensación de Bases" Ciclo O-1/08/09	UP	64,252	147	0.2	22,742	-	-
SEMARNAT	Sanidad Forestal	UP con recursos naturales	1,000	2	0.2	1,000	3	0.3
LICONSA	Compra de Leche	Hogares	127,158	254	0.2	64,192	-	-

**Cuadro 5. Cobertura de los programas conforme a la población objetivos (Cont.)**

Institución	Programa	Unidad de medida	Cortazar			León		
			Población a atender	Beneficiarios	Cobertura	Población a atender	Beneficiarios	Cobertura
SEMARNAT	Servicios Ambientales	UP con recursos naturales	1,000	1	0.1	1,000	1	0.1
FIRA	Fortalecimiento de Competencias A Empresas y Organizaciones Económicas	UP	64,252	1	0.0	22,742	2	0.0
SECON	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	UP	8,666	-	-	2,531	-	-
SECON	Apoyo a la Inversión Productiva, Comercial y de Servicios (AIPCS)	UP	42,217	-	-	12,493	-	-
SECTUR	Turismo Rural	UP	-	-	-	-	-	-
CDI	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	UP indígenas	373	-	-	127	17	13.4
SEDESOL	3x1 para Migrantes	Hogares	127,158	-	-	64,192	74	0.1
DIF	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Hogares	-	7,365	-	-	2,858	-
SEMARNAT	Producción y Productividad Cultivo Forestal	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	1	0.1
SEMARNAT	Restauración y Suelos	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	1	0.1
SEMARNAT	Forestal Incluye Proárbol	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	-	-
SEMARNAT	Planeación Comunitaria	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	-	-
SEMARNAT	Auditoría Técnico-Preventiva y Certificación Forestal	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	-	-
SEMARNAT	Capacitación y Adiestramiento	UP con recursos naturales	1,000	-	-	1,000	-	-

Fuente: elaboración propia con información de las dependencias

### 3.4. Índice de Cobertura Municipal por Programa

El tercer ejercicio que se realizó fue el de calcular el Índice de Cobertura Municipal por Programa (ICMP). Se obtiene dividiendo el número de municipios atendidos por cada programa entre el total de municipios que existen en el DDR. Este índice permite medir la presencia territorial de los programas<sup>54</sup>. Es decir, si el programa al menos benefició a un hogar o UP en todos los municipios.

$$ICMP = \frac{\text{total de municipios atendidos por el programa}}{\text{total de municipios en el DDR}} * 100$$

Este índice representa una forma de medir la diversidad de apoyos que llegan y qué regiones se encuentran más favorecidas con los subsidios. Los datos, como lo muestra el cuadro 6, permiten distinguir lo siguiente:

- En Cortazar seis programas beneficiaron al menos a alguna persona en todos los municipios mientras que en León fueron once programas los que tienen presencia en toda la estructura del Distrito.
- Sobresale, que seis de ocho programas de SAGARPA, atienden prácticamente a todos los municipios que conforman los distritos de desarrollo, lo que habla de un buen despliegue de la institución. Tiene presencia con programas.
- Cuatro programas de combate a la pobreza también tienen una presencia significativa, pues los encontramos en casi todos los municipios, lo que confirma la apreciación de apartados anteriores de que los dos ejes de intervención en la entidad son la vertiente social y de competitividad.
- Los dos programas de la SRA que otorgan subsidios a la producción (FAPPA y PROMUSAG), si bien tienen coberturas bajas en cuanto a la población a ser atendida, se despliegan en más de dos terceras partes de los municipios que componen los DDR.
- Los programas de la SECON, SEMARNAT, SECTUR, SCT y Financiera Rural tienen una cobertura municipal baja, lo que limita la posibilidad de articular distintas acciones gubernamentales en un espacio territorial, que es la finalidad de la EDT.

---

<sup>54</sup> Es importante señalar que no todos los programas deben ubicarse en la totalidad de los municipios como son los programas que lleva a cabo la CDI que atienden sólo a la población indígena o Fomento al Café que apoya la actividad en las zonas cafetaleras del país.

**Cuadro 6. Índice de Cobertura Municipal por Programa**

Institución	Programa	Cortazar	León
SAGARPA	Apoyos Directos al Campo Procampo	100.0	100.0
SAGARPA	Componente de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola "Progan 2009"	100.0	100.0
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	100.0	100.0
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos "Plan Emergente de Sequias 2009"	100.0	100.0
SEDESOL	Oportunidades	100.0	100.0
SEDESOL	70 y Más	100.0	100.0
SAGARPA	Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) Componente Energéticos Agropecuarios 2009	94.4	100.0
SAGARPA	Especial de Energía Eléctrica, Para Uso Agrícola 2009	94.4	100.0
DICONSA	Abasto Rural PAR	94.4	100.0
LICONSA	Abasto Social de Leche	94.4	100.0
SRA	Promusag	88.9	85.7
SRA	Fappa	66.7	85.7
FONHAPO	Ahorro y Subsidio Para la Vivienda "Tu Casa", Vertiente Rural	61.1	85.7
FONHAPO	Vivienda Rural	61.1	57.1
SEMARNAT	Conservación y Restauración Forestal Reforestación	61.1	85.7
SAGARPA	Atención a Contingencias Climatológicas (Pacc)	55.6	71.4
SRA	Joven Emprendedor	55.6	42.9
SEMARNAT	Plantaciones Forestales Comerciales	55.6	42.9
SECON	Fonaes	50.0	71.4
DICONSA	Ayuda Alimentaria PAL	44.4	100.0
CONAGUA	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Prossapys	38.9	-
SAGARPA	Agricultura por Contrato "Compensación de Bases" Ciclo O-I 08/09	33.3	-
FIRA	Fomento Tecnológico Servicios de Asistencia Técnica Integral	33.3	57.1
SEMARNAT	Prevención y Combate de Incendios Forestales	33.3	42.9
SCT	Empleo Temporal	22.2	14.3
SEMARNAT	Manejo Forestal	16.7	28.6
FINANCIERA RURAL	Reducción de Costos de Acceso al Crédito	11.1	-
FINANCIERA RURAL	Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	11.1	-
FINANCIERA RURAL	Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	11.1	-
SEMARNAT	Planeación Comunitaria	11.1	-
SEMARNAT	Sanidad Forestal	11.1	28.6
SCT	Caminos Rurales	5.6	-
CDI	Atención de Tercer Nivel	5.6	14.3
SEDESOL	Microregiones	5.6	-
SEMARNAT	Forestal Incluye Proárbol	5.6	14.3
SEMARNAT	Servicios Ambientales	5.6	14.3

**Cuadro 6. Índice de Cobertura Municipal por Programa**

Institución	Programa	Cortazar	León
SEMARNAT	Capacitación y Adiestramiento	5.6	14.3
SECON	Fondo De Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	-	-
SECON	Apoyo a la Inversión Productiva, Comercial Y De Servicios (AIPCS)	-	-
SECTUR	Turismo Rural	-	-
CDI	Organización Productiva para Mujeres Indígenas	-	14.3
SEMARNAT	Producción y Productividad Cultivo Forestal	-	14.3
SEMARNAT	Restauración y Suelos	-	14.3
SEMARNAT	Auditoría Técnico-Preventiva y Certificación Forestal	-	14.3

Fuente: elaboración propia con información de las dependencias

### 3.5. Índice de Concurrencia<sup>55</sup>

El corazón de la LDRS es la concurrencia para lo cual crea el PEC. Se buscaba que las acciones gubernamentales no fueran aisladas sino que confluyeran, lo que permitiría un mayor impacto en el sector rural. En suma se buscaba conjuntar los recursos públicos asignados al sector rural y que las acciones de las instituciones en un espacio dado se realizaran de manera coordinada.

Para medir la concurrencia de las acciones gubernamentales construimos el Índice de Concurrencia (IC), el cual se obtiene sumando el número de programas que reportaron actividad en un municipio entre el total registrado en el mismo. Cuando el Índice se acerca a "1" quiere decir que al menos la mayoría de los programas ejercieron recursos en un municipio y cuando es cercano a "0" significa que la acción gubernamental es mínima. Su fórmula es la siguiente:

$$IC = \frac{\text{total de programas en un municipio}}{\text{total de programas}}$$

Se encontró que en seis de los 18 municipios del ddr de Cortazar y en tres de siete del ddr de León existen mayores posibilidades de concurrencia pues convergen la mayoría de las acciones gubernamentales de las distintas instituciones federales (ver cuadro 7). Por el contrario, en once municipios (de ambos distritos) la posibilidad de construir proyectos de mayor impacto, disminuye drásticamente, pues coinciden muy pocos programas en un mismo territorio.

Al sumar los distintos índices se tiene que son pocos los programas de cobertura universal (cobertura de su población objetivo), que tienen acciones en todos los municipios, que convergen con otros programas de gobierno, que son de carácter individual, Además, en la mayoría de los

<sup>55</sup> Este Índice expresa más la coincidencia de la labor institucional en un espacio, sea estatal, distrital o municipal, lo llamamos concurrencia porque para que se dé, primero debe existir presencia institucional mediante sus programas de gobierno. Es decir, aunque exista el propósito o la intención de coordinarse, si no hay acciones gubernamentales, no se puede dar.

casos, estos programas los opera la federación por lo que los Consejos Distritales no inciden en ellos. Estas características deberán de ser superadas por la EDT en la construcción de proyectos estratégicos, de lo contrario se terminará en proyectos de cada sector y con baja incidencia en el desarrollo rural territorial. Por estas razones, la EDT, en un primer momento, deberá concentrarse en los programas en los que se puede incidir a nivel local o regional.

Cuadro 7. Índice de Concurrencia por municipio y DDR		
DDR	Programa	Índice
Cortazar	PÉNJAMO	0.6364
	IRAPUATO	0.6136
	VALLE DE SANTIAGO	0.5909
	YURIRIA	0.5455
	ABASOLO	0.5227
	ACÁMBARO	0.5000
	SALVATIERRA	0.4545
	SALAMANCA	0.4091
	SANTIAGO MARAVATÍO	0.4091
	CUERÁMARO	0.3864
	CORTAZAR	0.3636
	HUANÍMARO	0.3636
	MOROLEÓN	0.3409
	VILLAGRÁN	0.3409
	URIANGATO	0.2955
	JARAL DEL PROGRESO	0.2727
	PUEBLO NUEVO	0.2500
	TARANDACUARO	0.2500
León	LEÓN	0.5909
	GUANAJUATO	0.5682
	MANUEL DOBLADO	0.5000
	SILAO	0.4545
	PURÍSIMA DEL RINCÓN	0.3636
	ROMITA	0.3636
	SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	0.3636

Fuente: elaboración propia con información de las dependencias

### 3.6. Montos per cápita por hogar y unidad de producción

Uno de los propósitos que se plantea la ldrs fue el de beneficiar a la población con mayores rezagos sociales y económicos para corregir disparidades del desarrollo regional. Para medir el cumplimiento de esta disposición legal se calculó para cada municipio el monto per cápita por hogar y unidad de producción. Estos indicadores se obtienen dividiendo los montos acumulados

en el PEC por municipio durante 2009, entre el número de hogares en esa demarcación ó el número de unidades de producción censadas. Este análisis permite ver, a diferencia de los montos relativos y absolutos presentados en apartados anteriores, que municipios, de acuerdo al número de hogares o unidades de producción que se encuentran en su demarcación, están recibiendo más recursos. Es un mecanismo para dimensionar o relativizar de mejor manera que municipios o distritos reciben más recursos.

$$\text{Percápita hogares} = \frac{\text{Montototal ejercido en el municipio}}{\text{Hogares hasta 5 mil habitantes en el municipio}}$$

$$\text{Percápita UP} = \frac{\text{Montototal ejercido en el municipio}}{\text{Unidades de producción en el municipio}}$$

Encontramos grandes contrastes en los dos DDR. En Cortazar, el *per cápita* por UP de la vertiente de Competitividad es de \$22,661 y el del PEC asciende a \$46,555. Por arriba de este promedio están la mitad de los municipios, destacando el caso de Villagrán, que supera en dos veces el valor promedio del distrito. Por el contrario, en Moroleón su *per cápita* apenas llega a \$4,771. Sucede lo mismo en la vertiente Social, aunque las diferencias son menores. En este caso los contrastes lo representan los municipios de Tarandacuaro (\$14,891) y Pueblo Nuevo (\$6,487) mientras que el promedio del DDR es de \$11,577 (ver cuadro 8).

En el caso del DDR de León, el municipio que tiene un *per cápita* más alto, tanto de la vertiente de Competitividad como de la Social, es León mientras que el del valor más bajo en la parte productiva es Guanajuato y en combate a la pobreza es Purísima del Rincón.

Estos datos permiten pensar que en los casos donde el *per cápita* de Competitividad es alto, da la posibilidad de pensar en proyectos con mayores recursos y de mayor impacto en el territorio. Por el contrario, donde el promedio es muy bajo las posibilidades de impactar disminuyen en la medida que son menos los recursos.

También permite dimensionar los recursos que recibió cada municipio, por ejemplo Pénjamo e Irapuato recibieron más recursos de la vertiente de competitividad, sin embargo no tienen los valores más altos *per cápita*, lo que se explica porque existe un mayor número de UP a las que hay que darles recursos mientras que Villagrán es donde menos productores existen. Esta relación permite ver que en los dos primeros municipios, al tener que repartir los recursos entre más UP, estos tienden a pulverizarse, lo que debe ser considerado en la EDT al momento de priorizar.

No sucedió lo mismo en el Distrito de León, donde el municipio del mismo nombre, ejerció más recursos productivos, son más productores y tiene los valores *per cápita* más altos mientras que el municipio de Guanajuato es todo lo contrario: ejerció menos recursos, tiene el promedio más bajo y es el penúltimo en número de UP. En este caso, existe una concordancia entre monto ejercido y productores, lo que permite orientar con más precisión las acciones de la EDT.

**Cuadro 8. Montos per cápita de la Vertiente de Competitividad y Social por UP y Hogar**

	Vertiente competitividad	PEC	Vertiente Social	PEC
Municipio	Per cápita UP	Per cápita UP	Per cápita hogares	Per cápita hogares
VILLAGRÁN	71,681	111,985	10,213	28,377
CORTAZAR	33,423	69,185	11,000	21,305
JARAL DEL PROGRESO	31,051	52,098	12,168	30,119
CUERÁMARO	28,980	46,606	14,145	38,752
SALAMANCA	28,179	58,124	9,932	19,297
ABASOLO	26,554	53,251	11,046	22,636
PÉNJAMO	25,748	45,950	10,415	26,285
HUANÍMARO	24,597	39,898	7,549	20,062
IRAPUATO	24,548	59,310	12,727	23,518
VALLE DE SANTIAGO	21,362	42,685	12,803	26,305
SANTIAGO MARAVATÍO	17,655	36,489	8,245	21,332
ACÁMBARO	16,224	38,454	14,431	25,204
PUEBLO NUEVO	14,053	28,778	6,487	12,677
SALVATIERRA	13,742	31,760	12,343	21,762
TARANDACUARO	13,648	28,616	14,891	28,470
YURIRIA	11,135	30,661	12,230	19,925
URIANGATO	7,680	32,338	12,344	17,387
MOROLEÓN	4,771	31,225	14,637	17,379
<b>CORTAZAR</b>	<b>22,661</b>	<b>46,555</b>	<b>11,577</b>	<b>23,524</b>
LEÓN	27,615	100,822	19,544	27,039
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	26,511	52,116	9,424	19,200
PURÍSIMA DEL RINCÓN	20,369	47,453	7,486	13,193
MANUEL DOBLADO	19,914	37,206	12,380	26,780
ROMITA	16,090	34,095	11,703	22,162
SILAO	13,549	47,729	10,078	14,092
GUANAJUATO	4,633	43,894	10,390	11,899
<b>LEÓN</b>	<b>18,737</b>	<b>55,208</b>	<b>12,849</b>	<b>19,559</b>

Fuente: elaboración propia con información de las dependencias

### 3.7. Distribución Municipal del Financiamiento

La razón de incluir en el análisis el Crédito es que este instrumento se considera como una palanca para las actividades productivas y puede ser un detonante para el desarrollo rural. El asociarlo con los programas de subsidios productivos puede permitir pensar en proyectos estratégicos de mayor envergadura y por lo tanto de impacto regional.

En este apartado sólo se utiliza la información correspondiente al crédito FIRA que no forma parte del PEC. Los programas de Financiera Rural (Reducción de Costos de Acceso al Crédito, Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito, Formación, Capacitación y Consultoría Para Productores e Intermediarios Financieros Rurales), y FIRA (Servicios de Asistencia Técnica Integral y Fortalecimiento de Competencias a Empresas y Organizaciones Económicas), al formar parte de la vertiente Financiera del PEC, se analizaron en los apartados anteriores.

El FIRA para ejercer los recursos con los que cuenta clasifica a los productores en tres categorías: PD1, PD2 y PD3. Los PD1 son aquellos productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebasa 1,000 veces el salario mínimo en la zona en que se realicen las inversiones. Los PD2 tienen ingresos mayores a 1,000 y hasta 3,000 y los PD3 superan los 3,000 salarios mínimos anuales.

Con base en la información proporcionada, y que se muestra en el cuadro 9, se tienen los siguientes resultados:

En el distrito de Cortazar, el financiamiento se encuentra concentrado en Irapuato y Pénjamo, que por cierto es donde más UP se tienen. Por el contrario, en otros 3 municipios es marginal y en 13 más es casi inexistente el crédito. En el DDR de León, ocho de cada diez pesos ejercidos vía crédito se concentran en Purísima del Rincón y León mientras que en los otros cinco municipios se ejerció muy poco<sup>56</sup>.

En tres de los cuatro municipios de referencia (Irapuato, Pénjamo y León) coincide el financiamiento con los apoyos considerados en la vertiente de Competitividad. Es en estos espacios territoriales donde se pueden complementar ambos instrumentos de política para impulsar proyectos estratégicos. Incluso, el financiamiento pudiera ser el complemento para varios proyectos, que por los montos que ofrecen los programas de subsidios, no son suficientes.

Una diferencia que se encontró entre los dos DDR es que en Cortazar se apoyó más a los productores de menores ingresos y no así en León. De acuerdo a la clasificación de productores FIRA, en el primer DDR se financió a 24,365 personas, de los cuales pertenecen al grupo PD1, 62.6%. Por su parte, en el segundo DDR se otorgó crédito a 5,794 personas y sólo 37.6% correspondía a los PD1. En el primer distrito la política de financiamiento coincide con la EDT de apoyar a productores de menores ingresos.

---

<sup>56</sup> Es importante realizar tres consideraciones: 1) lo que se reporta en este apartado es el crédito ejercido en un año y 2) los recursos, al ser crédito, rebasan su incidencia más allá del año fiscal y 3) no todos los apoyos son a UP, también se habilita a agroempresas.

Otro de los elementos que hay que considerar en la EDT es la poca cobertura financiera. De acuerdo al Censo Agrícola y Ganadero, en Cortazar sólo el 15.3% de las UP reportaron recibir crédito y en el DDR de León el porcentaje es apenas del 12%. El bajo financiamiento es uno de los problemas que reportan los productores y lo ven como limitante para capitalizarse.

**Cuadro 9. Distribución del crédito por municipio**

MUNICIPIO	MONTO	%
IRAPUATO	987,309,960	30.0
PÉNJAMO	854,713,841	26.0
VALLE DE SANTIAGO	249,084,004	7.6
SALAMANCA	244,076,536	7.4
ABASOLO	240,201,716	7.3
CORTAZAR	105,943,824	3.2
SALVATIERRA	103,576,872	3.1
HUANÍMARO	101,756,029	3.1
MOROLEÓN	87,794,693	2.7
PUEBLO NUEVO	78,476,632	2.4
URIANGATO	78,446,185	2.4
YURIRIA	45,606,031	1.4
JARAL DEL PROGRESO	41,739,145	1.3
ACÁMBARO	35,075,566	1.1
VILLAGRÁN	24,413,173	0.7
TARANDACUARO	6,187,254	0.2
SANTIAGO MARAVATÍO	3,630,932	0.1
CUERÁMARO	2,307,384	0.1
<b>CORTAZAR</b>	<b>3,290,339,776</b>	<b>100</b>
PURÍSIMA DEL RINCÓN	334,983,262	54.2
LEÓN	167,609,928	27.1
MANUEL DOBLADO	38,545,963	6.2
SILAO	30,321,282	4.9
ROMITA	26,538,540	4.3
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	17,482,098	2.8
GUANAJUATO	2,865,562	0.5
<b>LEÓN</b>	<b>618,346,635</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con información de las dependencias

Otra consideración que hay que realizar es respecto a la concentración del financiamiento en determinados municipios: en Cortazar (Irapuato y Pénjamo) y en León (Purísima del Rincón y León). Este comportamiento se debe a que en estos municipios se localizan empresas que son

habilitadas por FIRA y que requieren montos altos para sus procesos productivo o se encargan de funcionar como dispersoras de crédito, en este último rubro se inscriben las agroindustrias.

#### 4. Reflexiones Finales

El análisis del presupuesto permite ver la diversidad de la oferta programática institucional, la cobertura, el enfoque que se le da a la política con el presupuesto, el peso de SAGARPA en el gasto en un territorio y la presencia del financiamiento. Estos elementos ayudan a orientar los trabajos de la EDT, en términos de cómo priorizar el trabajo, de qué tipos de apoyo dispone el sector rural para los proyectos estratégicos y dónde hay más posibilidades de incidir.

Se encontró que en los dos DDR la acción gubernamental descansa en dos vertientes: Competitividad y Social, de manera especial en el distrito de Cortazar. Del resto de las vertientes son muy pocos los recursos que se invierten. El reto es cómo construir proyectos estratégicos que utilicen a su favor esta orientación del gasto público, cuando la mayoría de los beneficios son dirigidos a individuos que no tienen obligación de compartir con otros sus decisiones y apoyos que reciben.

De los 45 programas con que se contó información, se tiene que prácticamente cinco de ellos son de carácter universal, pues tienen beneficiarios en todos los municipios y una cobertura alta de su población potencial. Estos programas pueden ser la base para construir la EDT, ya que los beneficiarios reciben invariablemente un recurso, independientemente de los resultados de su actividad productiva. Comprometerlos con la EDT es el gran reto.

Si bien, no todos los programas de SAGARPA son universales, la mayoría de ellos (seis de ocho), tienen beneficiarios en todos los municipios. Esta presencia institucional debe ser aprovechada, especialmente en aquellos municipios en donde los recursos de la SAGARPA son significativos en la estructura del gasto del PEC.

El financiamiento puede ser un complemento a los programas institucionales, especialmente en el DDR de Cortazar, pues ahí la mayoría de las UP habilitadas son las de bajos ingresos, que es una de las poblaciones objetivo de la EDT.

La información del ejercicio presupuestal permite ver las diferencias en el gasto entre los municipios. Encontramos que en algunos de ellos los recursos del PEC y SAGARPA son poco significativos, lo que coincide con la menor actividad agropecuaria de estas demarcaciones. Por el contrario, hay municipios en donde los apoyos del PEC tienen un gran peso, de manera especial los que tienen mayor población habitando en localidades rurales. Estos son elementos que se deben de considerar al momento de programar los trabajos de la EDT.

Una de las limitantes que encontramos en la investigación es que, conforme a la normatividad, los Consejos Distritales de Desarrollo Rural intervienen muy poco en cómo se debe ejercer el presupuesto en su espacio, función que le corresponde al Consejo Estatal de Desarrollo Rural y a

los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Este es uno de los cambios que deberían promover SAGARPA, ya que los Consejos Distritales tienen la ventaja de poder incorporar la visión territorial del desarrollo rural y poder construir, con la participación de todos los actores, proyectos estratégicos.

Al estar realizando entrevistas con los equipos técnicos encargados de impulsar la EDT y con distintos actores sociales e institucionales, se encontró que muy pocos tienen la visión de conjunto: cuántos programas forman parte del PEC, cuáles son sus vertientes, cuántos y de qué tipo de recursos llegan al municipio, qué instituciones intervienen en el desarrollo rural. Es decir, sigue prevaleciendo la idea de que el desarrollo rural es sólo responsabilidad de SAGARPA. Romper con esta visión es uno de los grandes retos y se tiene que empezar por casa, capacitando al cuerpo técnico responsable de la EDT y reflexionando con ellos sobre el Programa Especial Concurrente.

En un segundo momento llevar la discusión al interior de los Consejos Distritales con la intención de involucrarlos, con anticipación a la aprobación del presupuesto a nivel federal, en la formulación del presupuesto desde lo local: identificando proyectos estratégicos de impacto regional, que superen la aplicación del presupuesto a sujetos de manera individual y comprometer a los distintos actores sociales e institucionales en realizar acciones conjuntas (la concurrencia es posible desde los espacios locales) y comprometerlos con los resultados a obtener con el ejercicio del presupuesto.

Otro rubro en el que se puede avanzar es conocer los programas que lleva a cabo el gobierno del estado en apoyo al desarrollo rural y a los municipios (no sólo en los que aporta recursos con SAGARPA). Ya mencionábamos en un principio que esta investigación no incorpora el presupuesto ejercido por el gobierno del estado. Sumar lo realizado por las entidades permitirá tener una visión de conjunto de la oferta institucional en materia de desarrollo rural, en dónde hay complementariedad o duplicidad, y en dónde los propósitos de los programas pueden caminar en sentido contrario e inhibir la acción gubernamental. Esta debería de ser una tarea de los Equipos Distritales de Cooperación Territorial.

## Bibliografía

Sagarpa-INCA. 2010. Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Orientaciones metodológicas para el diseño de proyectos estratégicos territoriales. México

Diario Oficial. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 7 de diciembre de 2001, México

Información de montos ejercidos en el 2009 de las siguientes dependencias

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de la Reforma Agraria;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Comunicación y Transporte;

Secretaría de Turismo;

Secretaría de Desarrollo Social;

Financiera Rural;

Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura;

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;

Fondo Nacional de Habitación Popular,

Comisión Nacional del Agua;

Comisión Nacional Forestal;

DICONSA, y

LICONSA

*Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

**PROYECTO EDUCATIVO PEDAGÓGICO DEL CONSEJO  
CONSULTIVO DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN  
MICHOCÁN (COCOCAM):**

**LA UNIVERSIDAD CAMPESINA ABIERTA (UCA).**

*Por*

**Vicente Manuel Ramírez Casillas**

*Centro de Investigación para el Desarrollo Glocal, A.C. - Michoacán*

**2011**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. SÍNTESIS DEL ENTORNO DE LOS ACTORES
3. CONTEXTO DE EDUCACIÓN NO FORMAL Y EDUCACIÓN POPULAR
4. HALLAZGOS Y ASPECTOS SOBRESALIENTES DETECTADOS
5. LECCIONES APRENDIDAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN
6. CONCLUSIONES
7. BIBLIOGRAFÍA

## 1. Introducción

En el marco de la Red de Análisis para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural promovida por el IICA, SAGARPA e INCA Rural, y en coordinación con la Dirección de Investigación, Postgrado y Educación Continua de la Universidad Nova Spania, se inició un trabajo de investigación cuya finalidad principal fue conocer el proyecto educativo que están generando las organizaciones que integran al Consejo Consultivo de Organizaciones Campesinas (COCOCAM) en Michoacán, en particular la propuesta de la Universidad Campesina Abierta (UCA)<sup>57</sup>.

Es una primera aproximación a la sistematización del proceso de socialización y producción colectiva de los primeros trazos de un perfil más preciso de la UCA, en este sentido, se trata de una estrategia que está en construcción. Tal situación nos muestra los retos a los que se enfrenta un esfuerzo de las diversas organizaciones que integran al COCOCAM, ya que cada una de ellas tiene intereses, experiencias, capacidades y visiones diversas acerca del modelo de desarrollo para el campo en Michoacán, así como del proyecto educativo en el cual se inscribe la propuesta de la UCA, sin embargo, al mismo tiempo buscan la unidad en torno a proyectos comunes con un carácter estratégico.

El punto de encuentro son los proyectos del gobierno estatal y los de las organizaciones que constituyen al COCOCAM, una intersección entre dos agendas<sup>58</sup>, por supuesto en el marco de los que a nivel federal operan y se implementan en Michoacán. Se trata de una forma de participación ciudadana institucionalizada<sup>59</sup>, es decir, a un tipo de colaboración en la cual, diferentes organizaciones sociales rurales, con presencia local, regional, estatal e incluso nacional, acordaron con el gobierno estatal de Michoacán para ser parte del COCOCAM, un Consejo cuyo principal objetivo institucional es colaborar en la construcción de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en Michoacán.

La UCA es parte de una Agenda que el COCOCAM está construyendo como parte del eje estratégico "Elevación de capacidades", es decir, de un proyecto educativo cuya principal finalidad es contribuir a la formación de cuadros orgánicos, por medio de procesos de aprendizaje

---

<sup>57</sup> Es importante indicar que la UCA es parte del proyecto educativo del COCOCAM, en particular de lo que ellos denominan como formación de capacidades y cuyo principal objetivo es generar procesos de aprendizaje no formales e informales que permitan la construcción de cuadros orgánicos y de un sujeto social responsable y protagonista del desarrollo y de la democratización de diversos ámbitos, todos ellos vinculados con el desarrollo territorial rural en Michoacán, a si como en otros estado de la República Mexicana, en donde tienen presencia..

<sup>58</sup> Una es de carácter público, la del gobierno, mientras que la otra, la del COCOCAM, es de la sociedad civil, en particular, la de algunas de las organizaciones que dan vida y cuerpo un movimiento social rural que se posiciona críticamente.

<sup>59</sup> Por tal se entiende las formas que las diversas instituciones han propuesta para la integración y participación de los individuos, organizaciones y movimientos sociales en la agenda pública, en particular, en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

no formales y con una clara orientación desde la educación popular, todo esto, con base en la recuperación y adquisición de viejos y nuevos conocimientos que les permitan elaborar proyectos que repercutan en su calidad y condiciones de vida, pero sobre todo que contribuyan a su constitución como sujetos del desarrollo territorial.

## Objetivos

Contribuir a la sistematización del proyecto UCA que impulsan las organizaciones del COCOCAM, por medio de la recuperación de las visiones, experiencias, capacidades y conocimientos que sobre formación y capacitación han puesto en juego para la elevación de capacidades de la población y de sus cuadros como organizaciones del movimiento social rural en Michoacán.

Apoyar con esta sistematización a la construcción del proyecto de la UCA para que con ello se fortalezca su proyecto educativo en torno a la elevación de capacidades.

## Descripción del Problema

Un gran reto en nuestro país, y en el mundo entero, es crear nuevas formas de institucionalidad que hagan posible una vinculación diferente entre gobierno<sup>60</sup> y sociedad civil<sup>61</sup> a través de la participación ciudadana<sup>62</sup> en los asuntos públicos. Una de ellas son los Consejos de Participación Ciudadana. Se trata de espacios para la intervención de individuos, organizaciones y movimientos sociales<sup>63</sup> como actores con capacidad para ser interlocutores en la construcción de políticas públicas en materia de desarrollo territorial.

Ahora bien, lo importante, es que tal intervención, no quede allí, pues, además de ser un actor protagonista de este proceso, es decir, sujeto del desarrollo<sup>64</sup>, se podría esperar que también lograsen impulsar una gobernabilidad democrática y, por lo tanto, formas de hacer política diferentes a las que se implementaron durante los gobiernos autoritarios que gobernaron a nuestro país durante más de 80 años.

---

<sup>60</sup> Por gobierno se entiende la instancia política administrativa encargada de los asuntos públicos y designada legalmente para tal efecto.

<sup>61</sup> De acuerdo con Cohen y Arato, (2001), sociedad civil es la participación organizada de la población abierta por medio de distintas formas: asociaciones civiles, movimientos sociales, organizaciones sociales, participaciones individuales, entre otras.

<sup>62</sup> Por tal se entiende a las personas que intervienen en la construcción de la ciudad, es decir, que asumen un compromiso con los asuntos públicos políticos y sociales.

<sup>63</sup> En este primer momento se utiliza la noción de movimiento social en su acepción más general, es decir, como acción colectiva que une a varios actores aun cuando estos tengan intereses, identidades y proyectos distintos, es decir, aunque son parte del mundo rural, su posición en el mismo, no es igual, pues, en este movimiento se encuentran representados de diferentes sectores sociales: gente sin tierra, pequeños productores, medianos productores, profesionistas vinculados a la actividad rural y población rural abierta, entre otros.

<sup>64</sup> Con esto no se quiere calificar a este tipo de movimientos sociales como reformistas o algo parecido. El viejo debate en la izquierda, de si sería correcto o no, utilizar o ser parte de las instituciones que operan las políticas públicas, para la mayoría ha quedado obsoleto, aunque para otros –sectores radicales y antisistémicos– sigue presente.

El estudio toma como punto de referencia a dos bloques de actores. El primero, es un grupo de organizaciones del movimiento social rural en Michoacán y que está integrado por la CIOAC, CCC, CODUC, CNPA, ANEC, ONPZ, entre las más representativas. Todas ellas son parte del movimiento social campesino en México y, por lo tanto, de expresiones como las que se ha conformado en torno a los movimientos “Sin maíz no hay País” o la del “Campo no Aguanta Más”, todos ellos, con una posición crítica respecto al modelo de desarrollo que se ha implementado hasta este momento para el país y para el campo.

El segundo bloque de actores tiene que ver con la clase política en Michoacán, sobre todo con la fracción Cardenista que encontró una fuerte expresión en el PRD, partido político que gobernó este estado de 2002 a 2011. En el gobierno de 2002-2008, una de las principales formas para la promoción de la vinculación con la ciudadanía, fue la estrategia de los Consejos de Desarrollo Comunitario, CODECOS, y de *Participa*, ambas, impulsadas desde la Secretaría de Desarrollo Social, con el fin de incorporar a una buena parte de la población desde su comunidad para que interviniera como sujeto protagonista en la planeación y ejecución del desarrollo, es decir, fortalecer y promover las capacidades necesarias para generar proyectos de diversa índole, todo ello, desde el espacio comunitario.

En relación a *Participa*, se trató de la incorporación de la sociedad civil, al menos algunos de los grupos, asociaciones, organizaciones, afines o cercanas a las políticas implementadas por el gobierno estatal en ese momento, a la construcción de un interlocutor social que sirviese de puente, al menos en la política social, entre gobierno y sociedad civil. El intento fue valioso pero no fructificó. El único que sobrevivió al gobierno de 2002-2008 fueron los CODECOS.

En el periodo 2008-2011, destaca la estrategia de presupuesto participativo, en la cual dio pasos importantes en el sector indígena y campesino, como la creación del Consejo Consultivo de Organizaciones del Campo, COCOCAM, como una instancia de relación con los campesinos para establecer un diálogo corresponsable en materia de agenda, diseño, implementación, gestión, evaluación y acompañamiento de las políticas públicas para impulsar el desarrollo territorial rural en el campo michoacano. Y en el caso indígena, se promovió la participación de diversas organizaciones indígenas para impulsar el presupuesto participativo en materia de las políticas públicas que se destinarían para la promoción del desarrollo de las comunidades indígenas.

Así es como surge el COCOCAM<sup>65</sup> como espacio de articulación e implementación de acciones colectivas de las organizaciones que lo integran, preocupadas por intervenir en la construcción de

---

<sup>65</sup> El COCOCAM surge en 2008 y está integrado por diversas organizaciones: Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC); Central Campesina Cardenista (CCC); Confederación Nacional Campesina del Estado de Michoacán (CNC), Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas A.C. (CODUC); Coordinadora Nacional Plan de Ayala, CNPA; Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (RED MOCAF); Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social (UNIMOSS); Unión Agrícola Estatal; UGOCEM “Jacinto López”, Unión de Comunidades Campesinas de Michoacán (UCCM); ANEC; Organización Nación Purépecha Zapatista; Marku Anchekoren; UNTA; Sistema Producto Fresa, Frente Popular Francisco Villa, Coordinadora Estudiantil Indígena y Campesina, CECIA, entre otras. Por otro lado, está claro que la coyuntura también significó la posibilidad de conseguir recursos colectivos como COCOCAM para asignarse a cada una de las organizaciones de acuerdo a sus proyectos y base

políticas públicas favorables en el estado de Michoacán. En la medida en que son algunas de las organizaciones que dan vida al movimiento social rural y sobre todo que contaban ya con una experiencia de trabajo colectivo, al fundar el COCOCAM mencionado persisten en su propuesta la constitución de un sujeto social rural autónomo y responsable en la construcción de un desarrollo territorial en Michoacán.

La forma institucionalizada que el gobierno estatal propuso fue la del Consejo, mientras que el bloque de organizaciones que daría origen al COCOCAM, entendió, y lo sigue planteando así, como una coordinación de las acciones colectivas que podría implementar como movimiento social rural. Este fue un primer problema.

Por otro lado, los dos bloques entablaron un diálogo, a veces abierto, otras 'de sordos', a partir de las visiones, estrategias, proyectos y acciones que cada uno de ellos puso en juego en esta interlocución. Esta situación estuvo marcada por la coyuntura y por construir una gobernabilidad diferente, así como hacer más eficientes las políticas públicas, sobre todo las involucradas en impulsar el desarrollo rural, y sobre todo lograr la incorporación de la sociedad civil en el Consejo.

Cabe destacar dos aspectos, primero la legitimación del gobierno estatal en este proceso, algo natural en todo acto de este tipo, aunque al mismo tiempo fortalecía al bloque de organizaciones de la sociedad civil, en particular, del movimiento social rural, pues les permitía una oportunidad para impulsar sus proyectos de desarrollo y consolidarse como movimiento social, pero sobre todo, contar con recursos para implementar sus proyectos.

El segundo, y el más difícil, fue la constitución del COCOCAM como tal, es decir, en abrir un espacio en donde, a partir de los hechos, se podría confirmar si las organizaciones tendrían la visión, experiencias, capacidades y conocimientos para ser interlocutores de las políticas públicas que proponía el gobierno estatal. Así, las políticas y estrategias que sustentaban la agenda, el diseño, la implementación, la evaluación, el presupuesto, las reglas de operación, entre otros aspectos, de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial, en particular, con el ámbito rural, se pusieron a debate, pues, la propuesta fue que el COCOCAM interviniera en las mesas y comisiones que el gobierno estatal definió para tal efecto. Aquí se presenta entonces un segundo problema, la coincidencia y la no coincidencia en las agendas.

Por un lado, la agenda de las organizaciones del movimiento social rural que integraron al COCOCAM, si bien no era la misma que la del gobierno estatal, si se presentaron puntos en común, sobre todo, los de orden más general, de corte ético, el gran problema, estaba en el diseño, en los mecanismos de operación, el presupuesto y las reglas de operación que daban vida a la implementación de políticas públicas para promover el desarrollo rural, sobre todo en materia de presupuesto, reglas de operación, comercialización, producción, medio ambiente, educación, vivienda, entre otros temas.

---

social. Es importante indicar en este momento que en el COCOCAM hay organizaciones que tienen cierta presencia nacional, tal es el caso de la CNPA, CIOAC, CNC, ANEC, CODUC y, por otra parte, organizaciones con trabajo a nivel estatal, regional y local como es el caso de UNIMOSS.

Es importante resaltar que desde un principio, las organizaciones que integraron al COCOCAM, plantearon propuestas que en su momento complementaban las acciones y mecanismos que los funcionarios públicos del gobierno estatal e incluso federal propusieron para la operación de las políticas públicas para el desarrollo territorial rural para Michoacán. Resalta el hecho de que algunas de ellas se han propuesto con un sentido que va más allá de la complementariedad, tal es el caso de la Universidad Campesina Abierta (UCA).

La propuesta de la UCA surge de la visión, experiencias, capacidades y conocimientos de las organizaciones, sobre todo de sus líderes. Esto es así porque la mayoría de las organizaciones que integran al COCOCAM tienen más de 30 años de trabajo en el campo en Michoacán, por supuesto, cada una en campos diferentes y con historias y resultados también distintos. Para desarrollar su trabajo, cada una de ellas necesitaba cuadros orgánicos por lo que implementaron procesos de educación no formal e informal, asimismo en varios casos se plantearon el fortalecimiento de las capacidades de la población para que se convirtiera en sujetos económicamente autosuficientes e interesados en la transformación política de las instituciones percibidas como autoritarias, es decir, en la promoción de la democracia.

Este trabajo se ubica en la elevación de capacidades de los militantes de las organizaciones del COCOCAM y de la población que atiende cada una de las organizaciones. De aquí la necesidad de un proyecto como el de la UCA. Se abrió con ello un proceso de comunicación, socialización y producción entre las organizaciones del COCOCAM, pues, para construir un consenso, irremediamente se tenía que pasar por un proceso de comunicación y socialización de las diferentes visiones, experiencias, capacidades y conocimientos sobre la formación de capacidades, abriendo con ello un debate sobre el tipo de principios educativos y pedagógicos que deberían sustentar tal propuesta, ya que la mayoría de las organizaciones, en su discurso, rechazan la educación formal basada en una pedagogía que no ayuda a formar a las personas como sujetos críticos. Frente a la misma, propusieron las estrategias de la educación no formal<sup>66</sup> y popular<sup>67</sup>, así como el papel que ésta debería tener respecto al desarrollo territorial y otros temas como el que si la UCA debe certificar los estudios.

Esta propuesta contribuye también para desarrollar las capacidades de una población rural, a través de sus representantes, las organizaciones rurales, por medio de una instancia como el COCOCAM, de aplicar propuestas para construir política pública. Este es otro problema, pues, la pregunta surge por sí sola: *¿Es una propuesta que viene desde abajo, desde las personas que integran a las organizaciones del COCOCAM o solamente es de los líderes?*

---

<sup>66</sup> Por educación 'no formal' se entiende a las acciones destinadas a formar capacidades, conocimientos, valores y actitudes con un carácter autónomo e independiente de los procesos formales que desarrolla el Estado u otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, colegios e institutos privados, cuya principal orientación es integrar de manera formal a los procesos de escolarización en los diferentes niveles: primaria, secundaria, preparatoria y educación superior.

<sup>67</sup> El concepto de educación popular al que se hace referencia es el de Paulo Freire sobre el papel de la educación para la formación de un sujeto que tome conciencia crítica de su realidad y al mismo tiempo participe activamente en su transformación, pero sobre todo, que tiene una finalidad muy clara y que la de contribuir a la liberación de todos aquellos que hasta este momento están en condiciones desfavorables.

Por ello es importante conocer la visión, las experiencias, las capacidades y conocimientos con los que las organizaciones que participan en el Consejo pretenden construir la UCA. Ahora bien, es interesante también indicar que como parte de la visión hay un diálogo particular, tanto al interior del Consejo como de éste frente al gobierno estatal, sobre todo en lo que se refiere al proyecto de desarrollo territorial, en concreto, el que se destina al ámbito rural.

En este sentido, el esfuerzo del COCOCAM es complejo, pues, tiene que construir una Agenda con base en una propuesta propia sobre el desarrollo del país y del campo en particular, pero sobre todo, particularmente para un territorio estatal. Las organizaciones se configuran como actores protagonistas en esta agenda del COCOCAM, la cual tiene que ser dialogada con los funcionarios del gobierno estatal, buscando una articulación con su respectiva agenda.

En el fondo es un problema teórico y práctico, ya que muestra en los hechos, las posibilidades reales de los actores para conformar una gobernabilidad diferente, una gobernanza democrática, es decir, una participación ciudadana al estilo de los buenos ciudadanos conscientes y organizados y que operan eminentemente de manera racional y de acuerdo a una normatividad establecida. Sin embargo, la realidad es muy diferente, pues encontramos que la acción ciudadana, individual y colectiva, se enfrenta a toda una serie de obstáculos, tanto internos, propios de los individuos y de los sujetos sociales, como es el caso del movimiento social rural que integra al COCOCAM, así como de factores externos.

Así, el punto neurálgico del COCOCAM es la posibilidad de diseñar, gestionar y operar conjuntamente un proyecto estratégico como la UCA, entre organizaciones con una historia, identidad y proyectos tan distintos, como es el caso de la CNC y de la CNPA. La primera, se ubica en una clara vinculación clientelar con el Estado mexicano, y, la segunda, cuenta con una historia que la inscribe en un movimiento campesino de oposición al régimen autoritario.<sup>68</sup>

La problemática clave implica ir más allá del tiempo presente para inscribirse en una visión de futuro y, por lo tanto, se necesita una apreciación por parte de las organizaciones del COCOCAM que permita ir más allá de los intereses particulares, pues, es común que este tipo de esfuerzos de

---

<sup>68</sup> No cabe duda que los acontecimientos que se suscitan en nuestro país, a partir de que inicia el siglo XXI como el cambio de modelo de desarrollo económico, el relevo del PRI en el gobierno, la emergencia de una sociedad civil cada vez más participativa, el aumento de la escolaridad en la población así como una cultura política mínima en el ejercicio de sus derechos, e incluso más allá de los procesos político electorales, además de cierta crisis del corporativismo así como su recomposición emergente de orden autoritaria, entre otros factores, exigen y demandan a los diversos actores, sobre todo a las organizaciones que son parte del campo mexicano, un cambio en sus políticas, estrategias y tácticas, sobre todo acerca de su papel como sujetos protagonistas del desarrollo. Sin embargo, el movimiento campesino, tanto el corporativo como el no corporativo, se vieron en la necesidad de replantear los ejes de lucha de los años 70, tal es el caso de la demanda de la tierra, para asumir nuevas propuestas, como la producción y comercialización, además de la intervención en las políticas públicas en materia de desarrollo rural, la consecuencia lógica fue su intervención en las figuras de participación ciudadana institucionalizada, ya que para salir adelante tuvieron que asumir compromisos como es el caso de jugar en el interior de las instituciones y de las normas institucionalizadas. La diferencia respecto a los años 70 es que ahora se supone que hay, en las instancias gubernamentales, otros actores, al menos, gobiernos locales, estatales y municipales, que dieron pie a funcionarios con una trayectoria en la sociedad civil de carácter democrático, aun cuando sean muy zigzagueantes, al menos, intentan, en algunos temas, ser distintos a las experiencias autoritarias.

cooperación y acciones colectivas se lleven a cabo porque se pretende resolver problemas coyunturales, sobre todo satisfacer necesidades inmediatas, que pueden ser muy válidas pero que, en la mayoría de los casos el resto de los problemas se quedan en el plano puramente reivindicativo.

### **Las Preguntas y el Supuesto de la Investigación**

En este trabajo se realiza en relación a dos preguntas: ¿El proyecto educativo pedagógico del COCOCAM, en particular, la estrategia de la UCA, tendrá una orientación basada en la educación popular o se sustentará en un concepto educativo y pedagógico tradicional? y ¿Cómo afectarán, en la definición de la orientación educativa de la UCA, las experiencias, capacidades, conocimientos y visión de las organizaciones que integran al COCOCAM sobre la formación de capacidades y del proyecto desarrollo territorial?

Ante estos cuestionamientos, se supone que la estrategia educativa y pedagógica que sustentará a la UCA dependerá en gran medida del diálogo interno entre las diversas propuestas de educación con las que operan las organizaciones que integran al COCOCAM, popular y tradicional, pero sobre todo, de sus capacidades, experiencias y visión sobre el sujeto social y el proyecto de desarrollo en el que estén pensando impulsar.

### **Líneas Metodológicas**

La primera línea tiene que ver con la definición del proceso mismo, es decir, por el carácter del COCOCAM, en una asamblea general planteó este trabajo y el aporte que podría otorgarles, que sería parte de un esfuerzo de sistematización de las experiencias educativas y de la sustentación de la propuesta educativa y pedagógica con la que deberá contar la UCA.

La investigación se inscribió en la lógica del mismo proceso del COCOCAM, en este sentido quedó sujeta, al desarrollo interno que las mismas organizaciones se van dando para la construcción de la idea de la UCA. Se eligió la *metodología de la investigación acción* como la mejor opción, en tanto que se ha logrado un acercamiento al COCOCAM en lo relacionado a la construcción del proyecto educativo pedagógico, de tal manera, que en este momento se les da acompañamiento en los temas de la educación no formal y popular.

Esto ha significado todo un proceso de socialización y comunicación muy complejo, con avances y retrocesos, sobre todo por la composición del mismo COCOCAM, en tanto se han confrontado diferentes visiones e intereses en torno a cuál debe ser la estrategia que debe sustentar la propuesta educativa y pedagógica. Este debate está en ciernes, la propuesta de trabajo que se sugirió para iniciar la construcción colectiva del proyecto educativo pedagógico y en particular el de la UCA del COCOCAM, fue la de generar talleres que permitieran la socialización de las experiencias de cada una de las organizaciones para que desde las mismas emergiera una propuesta colectiva y no fuese una imposición por parte de alguna de las organizaciones.

La metodología de la investigación-acción pretende recuperar la voz de los actores protagonistas y por esto es importante contar con más tiempo, sin embargo, con lo que hasta ahora se ha logrado indagar con base en las entrevistas realizadas, la investigación documental y la participación en las asambleas en donde se ha tratado el tema, se puede dar una buena idea de lo que está sucediendo sobre este proyecto estratégico.

Durante todo el año 2010 este proceso fue muy lento; solamente se desarrolló un taller en donde se expusieron ante la asamblea general del COCOCAM dos experiencias de trabajo educativo, las de la ONPZ y la CNPA. En 2011 los tiempos electorales para la gubernatura estatal hicieron muy difícil la continuidad en la construcción del proyecto de la universidad campesina en el seno del COCOCAM. A partir de octubre de 2010, se inició una serie de entrevistas con miembros clave del COCOCAM, para saber su opinión acerca de este proyecto educativo. Entre los personajes entrevistados están Carlos Ramos de la CNPA; Marco Rodríguez, secretario técnico del COCOCAM; Olga Vázquez, de la ANEC; Carlos González de la CCC; Fernando Bojórquez, de la Marku Anchekoren, y Abelardo González de la ONPZ. Están pendientes otras entrevistas, Máximo Hernández, líder de la CIOAC, Gilberto Ortega, líder del CODUC, así como del representante de la CNC<sup>69</sup>.

El COCOCAM definió la metodología participativa para la sistematización de las experiencias. Así, son las propias organizaciones las que deben dar cuenta de su historia y de sus resultados. De aquí el ritmo tan lento que tiene la construcción de un proyecto como el de la UCA.

## 2. Síntesis del Entorno de los Actores

A continuación se muestran algunas de las principales tendencias económicas e institucionales en Michoacán, las cuales enmarcan a los actores que son protagonistas de la construcción del COCOCAM y de la UCA en particular. Esto es para mostrar que en el contexto hay una serie de situaciones favorables y no favorables que impactan en la generación de una propuesta educativa como la del COCOCAM.

### 2.1. Aspectos socioeconómicos y de competitividad

Michoacán generó en 2004 un PIB que lo posesionó en el lugar número 13 en el país. Aunque el PIB per cápita anual fue de 9 mil 100 pesos (a precios de 1993) lo cual lo situó en el lugar 25. En la entidad sólo posee 2% de valor total de los activos fijos del país, aun cuando la colindancia del estado con el Océano Pacífico y la existencia de ríos como el Lerma, el Balsas, el Grande, el San

---

<sup>69</sup> Si bien es cierto que el COCOCAM está integrado por más de 30 organizaciones, se hizo una selección en la cual el criterio fu de acuerdo al liderazgo de éstas. De este modo, la CNPA, CCC, CODUC, CIOAC, CNC y ANEC serían las de un primer grupo. Luego le siguen las que tienen presencia municipal y estatal, tal es el caso de la Marku Anchekoren y la ONPZ, esta última es clave, ya que está integrada por maestro indígenas con una trayectoria de lucha, además de contar con una visión en la promoción de la educación popular desde su particular punto de vista. En esta primera fase se hicieron diez entrevistas.

Diego y el Neixpa le dan una particular diversidad a sus recursos naturales. (PNUD, IDH Michoacán, 2007)

En 2005, la población en Michoacán fue de 1, 892,377 hombres y 2, 073,696 mujeres; la población indígena es de 113 mil 166 personas, que representa 3.2% del total estatal y se concentra en la meseta purépecha. El crecimiento poblacional se contuvo en 2004 y a partir de este año tiende a la baja. Aunque ha mantenido una tasa anual de crecimiento de 1.2%, la migración ha sido causa principal del decrecimiento, pues el saldo migratorio neto en 2005 fue de -1.7% de la población. (PNUD, 2007)

En Michoacán hay 73% de hogares en *pobreza patrimonial*. De los 113 municipios que componen al estado, en 102 más del 50% de su población se encuentra en pobreza de patrimonio. A nivel nacional, esta cifra alcanza el 75%. La cifra más baja es para el municipio de Morelia con 30% y en el otro extremo se encuentra el de Churumuco con 87%. En 2005, de acuerdo al CENEVAL, Michoacán ocupaba el décimo lugar entre los estados de mayor índice de *pobreza alimentaria*. (PNUD, IDH, Michoacán, 2007)

Sobre la *desigualdad social* en Michoacán, en 2005 se alcanzó un índice de 0.7624 y ocupó el lugar 28 en la escala nacional, la misma posición que en el año 2000. Durante el periodo 2000-2005, el IDH de la entidad tuvo un incremento de 2.2%, superior al promedio nacional (PNUD, IDH Michoacán, 2007). En cuanto al *capital social*, un aspecto a resaltar es la percepción de la confianza que existe entre las personas y de éstas hacia las instituciones gubernamentales. De acuerdo con los datos que proporciona el Índice de Desarrollo Humano, en Michoacán, las personas no confían entre sí mismas, ya que se ubica en un 11%, mientras que el indicador nacional es de 16%.<sup>70</sup>

El desarrollo institucional de Michoacán puede observarse mejor si se ubica la dinámica con la que opera la competitividad del estado. De acuerdo a la clasificación del IMCO (2008), se pueden hacer los siguientes señalamientos. *El nivel de competitividad de Michoacán en 2008* avanzó al colocarse en el lugar 23, ya que en el 2006 ocupó el lugar 26. En los últimos seis años, el crecimiento de los *ingresos por habitante* de Michoacán fue ligeramente superior al de las tres entidades más competitivas (Distrito Federal, Nuevo León y Baja California).

Basados en la misma fuente, entre los factores que contribuyen a mejorar la competitividad del estado están los siguientes: *Sistema político estable y funcional*: ocupa el lugar 13 y está 16% por encima de la media nacional. *Gobiernos eficientes y eficaces*: ocupa el lugar 14 y está 3% por encima de la media nacional.

Por otro lado, los factores que frenan su competitividad son: *Sociedad incluyente, preparada y sana*, y *Sectores económicos en vigorosa competencia*: ocupa en ambos el lugar 29 y está 36% y

---

<sup>70</sup> Sin embargo, esto contrasta con otras situaciones, por ejemplo, con la de los migrantes. Actualmente cuentan con alrededor de 100 asociaciones establecidas en 12 estados de la unión americana. La Federación de Clubes Michoacanos en Illinois (Fedecmi) es un ejemplo de organización con una amplia participación en ambos lados de la frontera (PNUD, IDH, Michoacán, 2007).

60% por debajo de la media nacional, respectivamente. *Mercados de factores eficientes y Manejo sustentable del medio ambiente*: ocupa en ambos el lugar 27 y está 15% y 24% por debajo de la media nacional, respectivamente. *Economía dinámica y estable*: ocupa el lugar 26 y está 15% por debajo de la media nacional. *Aprovechamiento de las relaciones internacionales*: ocupa el lugar 25 y está 42% por debajo de la media nacional. *Sistema de derecho confiable y objetivo*: ocupa el lugar 24 y está 17% por debajo de la media nacional. *Sectores precursores de clase mundial*: ocupa el lugar 22 y está 32% por debajo de la media nacional.

En relación con los ocho estados que integran la región Centro-Occidente de México, Michoacán ocupa el séptimo lugar. Lo que más destaca del avance de Michoacán es su mayor crecimiento económico, atribuible en parte al crecimiento de su inversión extranjera directa, que pasó de números negativos a cerca de 2 mil millones de pesos, un aumento de 40% en sus ingresos por turismo y de 70% en la maquila de exportación (ambos en términos nominales). Además, su sector inmobiliario avanzó en 50% (en número de créditos hipotecarios ejercidos). Finalmente, también resaltan los avances en innovación, ya que también se solicitó un mayor número de patentes en el estado. Por otro lado, en relación con variables institucionales, el estado mejoró en el combate a la informalidad y en transparencia, pero por otro lado disminuyó el gasto público en inversión y redujo su eficiencia en recaudación. (IMCO: 2008).

## 2.2. Síntesis del entorno

En términos de un panorama general acerca de la influencia de los factores del entorno (tales como condiciones geográficas, socioeconómicas, de recursos naturales, institucionales y culturales) en la participación de los actores en el desarrollo territorial en Michoacán, se podría decir lo siguiente acerca de su realidad estatal:

- Una economía con bajo valor agregado, en donde las actividades agrícolas se limitan a la producción primaria, pasando a segundo plano.
- Un bono poblacional que no es aprovechado, en tanto, hay una población joven que migra.
- Las elevadas tasas de migración y sus efectos positivos y negativos. El primero de ellos tiene que ver con los posibles ingresos de una buena parte de la población pues los recibe de una fuente externa, no los genera. El segundo, es la salida de capital humano que bien podría ser aprovechado a nivel local.
- Desigualdad en el desarrollo de las regiones y de los municipios, en donde el norte se encuentra en mejor posición que el sur del estado.
- El grado de desigualdad, aunque calificado como medio, implica una situación potencialmente de inestabilidad.
- Una escolaridad que si bien es cierto es baja, 6.5 promedio en la población de 15 años y más, frente al 8.1% nacional, lo cierto es que bien podría ser aprovechada para los proyectos de desarrollo.

- Un capital social fragmentado en proceso de reconstrucción, aunque seriamente afectado por la emergencia de grupos y actores que generan inestabilidad al sustentar su presencia en actividades ilegales.
- Hay una apertura, por parte del gobierno estatal y de varios municipios, a la integración de la sociedad civil en las instancias de participación ciudadana institucionalizada.

### 3. Contexto de Educación no Formal y Educación Popular

Uno de los puntos a resaltar de la propuesta de la UCA del COCOCAM es que tiene un sustento muy fuerte en la estrategia de la educación crítica y en particular de las propuestas de Paulo Freire. Tomando en cuenta lo anterior, en este apartado se presentan tres puntos: primero se hace una breve aproximación al concepto de educación crítica, luego se describen los principales planteamientos de la educación popular desde la perspectiva de Paulo Friere y posteriormente se hace una semblanza de experiencias internacionales y nacionales en educación no formal y educación popular. Lo anterior servirá de base para abordar el debate interno que se generó en el COCOCAM y el escenario posible o desenlace de este debate.

#### 3.1. Pedagogía para el fortalecimiento del sujeto: Educación Crítica

En relación a las diferentes formas de concebir a la educación desde una teoría, cuando menos podríamos hablar de dos grandes propuestas, la tradicional y la crítica. La primera concibe y entiende a la educación como un acto de producción de la subjetividad, por ello, se la piensa como un acto de transmisión de conocimiento en donde el portador del mismo es el maestro y el alumno se convierte en el sujeto pasivo, el que va a ser educado, es decir, integrado a las formas que los individuos necesitan aprender para jugar un papel en la sociedad.

Frente a esta propuesta, existe otra manera de entender la educación. En este documento, se le denominará como educación crítica porque se sustenta en una estrategia que van más allá de una sola apreciación teórica, es decir, no es solamente la teoría social crítica (Habermas, Marcuse, Adorno, entre otros) en la cual encuentra sustento, sino que también se incluye a Foucault, Touraine y Morin, para quienes la educación debe formar pensamientos críticos y constructivos, generando con ello otras formas de vivir diferentes a las que propone el modelo social actual.

En este sentido, la teoría de la educación crítica tiene vertientes teóricas diferentes por medio de las cuales se puede apreciar a la educación y a la pedagogía como un problema complejo y no solamente como producto de una sola propuesta teórica. Por ello, la educación se observa en un primer momento como una forma de socialización y comunicación, para, en un segundo plano, ubicar su especificidad concreta como acto educativo pedagógico. En el Cuadro 1 se presentan algunas de las principales características de la educación crítica.

Los diversos actores que promueven este tipo de principios dan vida a lo que se denomina como un movimiento de educación popular, ya que buscan, con el mismo, formar una sociedad civil

diferente. La educación popular ante todo intenta recuperar la parte humana que se ha perdido hasta este momento, pero va más allá de un humanismo abstracto, pues intenta constituir sujetos que sean solidarios y que piensen tanto en ellos como individuos como en un interés general.

**Cuadro 1. Algunas de las principales características de la educación crítica**

1.	La educación y pedagogía crítica apuntan al fortalecimiento de la autonomía de los sujetos.
2.	El currículum de vida (proyectos de vida –individuales y colectivos– en sus diferentes ámbitos –local y global–) es el primer momento de cambio y transformación, pues, si no hay alteraciones del mismo, difícilmente la escuela, como institución, generará procesos de conocimiento que alteren la realidad.
3.	La educación crítica no es nada más una herramienta para entender el papel social de la educación, es también, un medio para reestructurar el proceso de aprendizaje, es decir, el proceso que le da sentido.
4.	La educación crítica debe fortalecer a los actores de la sociedad civil como sujetos del desarrollo. Una estrategia educativa-participativa debe fortalecer la autonomía y la dignidad de los individuos y colectividades como valores básicos. Para ello, se requieren conocimientos que apunten la reflexividad crítica y las identidades que le dan autenticidad como individuos. Por ello es importante reproducir la historia, la memoria, los mitos, las leyendas, entre otras.
5.	La educación crítica impulsa el respeto y derecho a la diferencia, lo cual significa apoyar expresiones de diverso tipo: mujeres, indígenas, personas discapacitadas, entre otros. Por ello, la base fundamental de este tipo de educación es la moral, sustentada en principios que promuevan la cultura de la obligación y de los derechos.
6.	Por último, la educación crítica apoya las acciones colectivas y, por lo tanto, la confianza, la organización social y la formación de la sociedad civil como actor indispensable para alcanzar el desarrollo.

Sin duda alguna, las propuestas de Paulo Freire son la base de este planteamiento. Se podrá observar cómo en Freire, al menos en las principales obras, se encuentran varios de los elementos planteados anteriormente, pero sobre todo, hay una tesis básica y que hace la distinción, la educación tiene un posicionamiento sociopolítico.

En sus orígenes, este sentido político popular pretendía como estrategia hacer valer los intereses del pueblo frente a actores dominantes que no permitían ni promovían su desarrollo. Por ello, Freire denominará a su propuesta como educación popular y las distintos adjetivos que le dará a su pedagogía: indignación (2002), esperanza (2000) y autonomía (1999), y, antes que todos ellos, oprimido (1970) y liberación. Nos muestra con estos trabajos su proyecto educativo, como una construcción de los sujetos, sobre todo a partir de la tesis básica de que es importante la superación de sus temores, su conformismo y su pereza, por lo cual, la educación se convierte en una herramienta para aquellos que se arriesgan y que van más allá de sus condiciones de vida e intentan construir otro tipo de sociedad.

Otro de los planteamientos de Freire es que la finalidad de la educación es impulsar a las personas a pasar de la conciencia ingenua a la crítica y que para ellos es indispensable que se asuma una responsabilidad social y política, así como cierta profundidad en la interpretación de los problemas, además de una sustitución de las explicaciones mágicas por principios causales; sin embargo, todas estas propuestas deben estar complementadas por la comprobación de los descubrimientos a partir de que las personas se despojen de las preconcepciones y de que logren

argumentar sus propuestas, así como establecer diálogo permanente que les permita aceptar lo nuevo y lo viejo en la validez de sus propuestas.

Para Freire, entonces la educación popular debe caracterizarse por ser crítica, humilde, comunicativa, dialógica y de respeto a los otros como sujetos. Al parecer, estas propuestas podrían ser muy abstractas, sin embargo, no es el caso de este pensador, pues, en los años 60 propuso la vinculación de este tipo de educación con el cambio de la realidad, sobre todo, en Brasil y América Latina, que durante mucho tiempo padecieron regímenes políticos autoritarios. Por esto, la educación debería ser una herramienta clave para la construcción de la democracia, de aquí que la formación y capacitación esté vinculada con este planteamiento político, pero con un tono muy particular, pues, plantea que es *"antes que una forma política, una forma de vida"*, esta distinción, muy actual, formulada en aquellos años, tiene una dimensión muy profunda que varios activistas perderían de vista, se trata de que solamente es posible avanzar si se toma en cuenta la vida concreta de las personas. Este punto es clave pues será tanto teórica como metodológicamente uno de los aportes de Freire pues desde este momento vinculará la educación a la realidad específica de las personas, tanto para resolver sus problemas inmediatos como para pensar en otras formas de vida.

Algo muy importante es que Freire ubica esta propuesta como una responsabilidad de todos. No nada más del gobierno sino también de la sociedad civil. Por ello, la educación popular debe contribuir a la responsabilidad social y política de los actores.

Así, Freire sugiere que la educación popular debe: posibilitar al hombre para la discusión valiente, sobre todo porque no se trata nada más de hablar sino también de actuar e intervenir, de ponerse en riesgo; que lo coloque en diálogo constante con el otro, ya que los problemas de uno son de varios; que lo vincule con métodos y procesos científicos que le permitan argumentar con bases sus propuestas; que haga del hombre un ser cada vez más conciente y racional; que fortalezca su curiosidad además del hacer; que promueva su responsabilidad social y política en todos los ámbitos de su existencia; que vincule educación con los problemas vitales y que fortalezca las experiencias democráticas.

En Brasil el gran problema de aquellos tiempos era el analfabetismo y frente al mismo propuso su método de alfabetización como una propuesta de aprender a leer el mundo, comprenderlo, nunca planteó que las personas aprendieran a leer y escribir, solamente desde una enfoque técnico, por ello, la propuesta metodológica, para alfabetizar se basó en los temas y en las palabras generadores, en tanto que con esta metodología se pretendía sobre todo, alfabetizar para que las personas participaran en los asuntos sociales y políticos, además de que al momento de lograr estas capacidades podría también mejorar su vida al poder conseguir un mejor empleo o para hacer otras cosas en este sentido. Para Freire, entonces la alfabetización tenía que contribuir a la toma de conciencia, estar ligada a la democratización, constituir a los hombres en sujetos y ante todo un acto de creación que fuera detonador de otras creaciones, como producto de la curiosidad y de la invención.

La vinculación entre educación popular y no formal se encuentra en el momento en que las personas que forman parte de una organización y/o movimiento social requieren de formación, es decir, adquirir determinadas capacidades para actuar e intervenir responsablemente por medio de propuestas o proyectos que los coloquen como sujetos de su propio desarrollo. Si esto es así, la educación no formal se convierte en el principal medio pues los cursos talleres, los diplomados, entre otras opciones, todas ellas tienen una finalidad principal: la de adquirir conocimientos para actuar.

Como se podrá observar, en este breve perfil de Freire, algunos de sus planteamientos tienen mucho que ver con las propuestas de una educación popular, esto quiere decir dirigida a aquellos sectores sociales desfavorecidos, por ello, el medio educación no formal, es la forma que más se acondiciona a la vida de las personas, así como a sus intentos de organización y participación social. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya esfuerzos como los que ya comentamos que están vinculados con procesos educativos formales.

### **3.2. Experiencias de Educación no formal y popular en el mundo.**

En esta investigación se detectaron varias experiencias educativas no formales vinculadas con movimientos sociales críticos que trabajan desde una perspectiva de las estrategias de la educación popular. Éstas tienen que ver con casos a nivel internacional, en América Latina, en México y en Michoacán. Esto es muy importante porque entonces la experiencia del COCOCAM es horizontal a otras que se están realizando en otras partes del mundo, pero sobre todo porque desde las mismas se recuperan elementos que influyen en el caso concreto que aquí se presenta.

Hay experiencias de educación no formal y popular en el mundo, en América Latina, México y Michoacán que ayudan a contextualizar a la UCA como un proyecto que es parte de un movimiento social, es decir, que hay grupos y organizaciones sociales, así como movimientos sociales rurales que buscan una alternativa educativa acorde con su visión, experiencias, capacidades y conocimientos.

En el ámbito internacional se han generado experiencias de educación no formal y popular en diferentes países, así como parte de los movimientos sociales altermundistas. En este caso nos interesa citar la experiencia del Foro Mundial de Educación (FME). Algunos de sus principales planteamientos se puede observar en la Carta de Nova Iguazú, generada en una reunión del FME, en Porto Alegre, Brasil, en el año 2006, en donde se plantea la construcción de un proceso de movilización y lucha por la defensa del derecho a la educación como un derecho humano y social; como un requisito fundamental para la construcción de una sociedad justa, igualitaria y emancipadora de todo poder autoritario; como requisito para la construcción de una democracia con justicia social y para la realización efectiva de los derechos humanos. (FME:2006).

A nivel latinoamericano están las experiencias que se realizan por diversos actores de la sociedad civil. Por un lado desde organismos no gubernamentales como es el caso de CEAAL y la Red ALFORJA. Se trata de esfuerzos por generar una corriente de pensamiento en torno a la

educación popular y sus implicaciones teóricas y prácticas en la construcción de una sociedad más justa. De aquí su interés por la investigación y producción de conocimientos, así como en la sistematización de las experiencias sobre educación no formal y popular. Lo importante es que ambas vinculan sus trabajos con las experiencias de los movimientos sociales en Latinoamérica.

En otro ámbito encontramos los esfuerzos que realizan indígenas, campesinos, colonos, entre otros, para construir, a la par de sus proyectos por mejorar sus condiciones de vida, una estrategia educativa, basada en la educación formal y no formal, pero siempre desde la perspectiva de la educación popular. Se trata de experiencias como la del Movimiento de los Sin Tierra, en Brasil, con su 'Pedagogía de la Tierra'.<sup>71</sup>

En Ecuador, la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas "Amawtay Wasi", UIAW, es parte del movimiento social indígena, el cual defiende la idea de los territorios con identidad, fundamentalmente el del mundo indígena frente al occidental, además de que su proceso educativo está vinculado con el entorno político y organizativo de los indígenas del Ecuador o en su participación en los asuntos políticos y económicos que promueven los otros actores como proyectos de desarrollo y que a final de cuentas no les beneficia. Otra experiencia de universidad indígena a destacar en América Latina, es la Universidad Intercultural de los Pueblos y Naciones Indígenas, UINPI, en 1999, la cual ha jugado un papel muy importante en la construcción política y académica del movimiento indígena.

### **3.3. Experiencias de Educación no formal y popular en México.**

En México existen diversas experiencias, por un lado la Universidad Indígena Intercultural Ayuuk (UIIA) del Bajo Mixe, se desarrolla en Santa María Alotepec Mixe, Oaxaca. Con la misma se pretende que la educación fortalezca las lenguas y culturas. Así mismo, que genere mayores espacios laborales y elevar el nivel social y cultural de todos, además de contribuir a la superación de las carencias de espacios de educación superior. En la página web de la UI Ayuuk se puede observar que el modelo educativo sigue siendo el clásico, aun cuando están vinculados con los procesos concretos de la comunidad, pues, se asume el modelo universitario de los jesuitas, es decir, el de universidad tradicional.

Asimismo el Centro Educativo para el Desarrollo comunitario de San Ildefonso, en el municipio de Amealco, Querétaro, nos muestra otra vertiente muy interesante de la educación para el desarrollo local. De entrada la propuesta educativa quedó inscrita en el proceso productivo, a tal grado y manera, que la currícula se convirtió en los conocimientos que demandaba cada uno de

---

<sup>71</sup> "Construimos una pedagogía diferente a partir de nuestra historia. Somos un movimiento pedagógico porque el solo hecho de confrontar el latifundio produce una ruptura en la concepción más profunda de cada persona. Romper el cerco del latifundio es un acto (...) Nuestra vivencia pedagógica está marcada por una serie de matrices construidas con los años. Es la pedagogía de la tierra, de la lucha por la tierra, de la sobrevivencia en y de la tierra... y la escuela no puede dejar de elaborar e incorporar todo esto. ¡Cuando nosotros hablamos de luchar y de construir a partir de la tierra sabemos que es absolutamente posible! Y una escuela es tal, solamente, cuando incorpora esta dimensión". Ferrari (2003).

los proyectos de desarrollo que se implementan en estas comunidades. La propuesta de la Universidad Intercultural Ñaña se inscribe en un modelo de desarrollo local como parte de una estrategia de educación no formal, aunque, por influencia, también de los Jesuitas, se asumió la idea de un modelo tradicional, muy parecido al de la UI Ayuuk. Lo importante es que el proceso educativo se vinculó desde un principio a los proyectos productivos como fueron los del sillar, de transporte, ahorro, entre otros.

En Guerrero está la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur. Este proyecto tiene como sujeto destinatario a la población local de la comunidad de Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, pero está pensado para que atienda a la población indígena del estado, compuesta por afroamericanos, amuzgos, mixtecos, nahuas y tlapanecos. Los objetivos de esta propuesta son: formar intelectuales y profesionales comprometidos con el desarrollo comunitario autogestivo y sustentable, revalorar su cultura, cosmovisión y saberes, generar investigación para resolver problemas del desarrollo regional, diseñar políticas de vinculación con las necesidades del desarrollo del contexto regional. La UNISUR, se presenta como una alternativa y con un sentido popular, es decir, de responder a la promoción del desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas de esta región de Guerrero.

Por otro lado, en Oaxaca, existe también el Centro Educativo de la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, (UCIRI). En donde tienen toda una veta de trabajo educativo respecto a la formación de cuadros técnicos y orgánicos. Lo más interesante del proceso es que son parte de una actividad productiva específica, la producción y comercialización del café, y de un proyecto de desarrollo local e incluso regional para los pueblos y comunidades indígenas de la zona alta zapoteca de Oaxaca. Este Centro opera como un formador y capacitador de las personas que van a trabajar en torno a las necesidades y demandas técnicas de la producción y comercialización del café orgánico. Han logrado tal avance que se han convertido en expertos con capacidades para certificar y orientar a otros productores de este grano aromático. Al final de cuentas, los cuadros orgánicos de UCIRI, en su conjunto, conocen y han construido un modelo de desarrollo local anclado en el comercio justo del café orgánico. Su historia data de más de 20 años y por lo tanto el Centro Educativo se convierte en el espacio de reproducción de esta historia y de los procesos de aprendizaje que requieren para seguir adelante.

Otra experiencia importante es la Escuela Zapatista o el Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista para la Liberación Nacional (SERAZ – LN). En 2000 surge la Escuela Rebelde Autónoma Zapatista y en agosto de 2003, concluye la primera generación, coincidiendo con el origen de los Caracoles y la creación de las Juntas de Buen Gobierno. De la articulación entre estas últimas y los centros educativos es como surge el SERAZ–LN en la Zona Altos de Chiapas. La estructura del SERAZ-LN está compuesta por un colectivo de Coordinación General integrado por cuatro promotoras y seis promotores cuya función principal son las actividades educativas y la capacitación de los promotores. Las áreas de conocimiento son: lenguas, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, humanismo y producción y cuidado del medio ambiente. El plan de estudios prioriza la cultura e identidad indígena campesina. La combinación de estos

conocimientos tiene una finalidad práctica y teórica al mismo tiempo, la de resolver los problemas de las comunidades y la de consolidar la estrategia de la autonomía. Un ejemplo muy significativo es la experiencia educativa del municipio autónomo Ricardo Flores Magón, en el mismo, este proceso tiene como punto de partida, la integración de un centro de capacitación en el que se forman y capacitan uno o dos jóvenes de cada comunidad para posteriormente regresar a sus comunidades a desarrollar los procesos educativos que requieren en las mismas.

Sin duda alguna, hay más experiencias en el territorio nacional, bien se podría afirmar que en cada estado hay una gran diversidad de individuos, organizaciones y grupos, como movimientos sociales que trabajan en torno a la educación no formal y popular como un medio alternativo para impulsar la constitución de los sujetos como protagonistas de su desarrollo.

En Michoacán, al igual que en el resto del país, hay experiencias muy importantes, una de ellas es la Universidad Campesina, proyecto de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala. La propuesta educativa de la UNICAM está basada en la educación popular de Paulo Freire. En esta propuesta educativa se piensa que la principal intención pedagógica es la formación de sujetos protagonistas del desarrollo rural con base en su autonomía, organización y poder como movimiento social, por ello, la idea fundamental es la formación de cuadros orgánicos que les permitan seguir adelante como tal. Por otro lado, el principio ético del cual parte es el de la justicia, ya que como parte de una sociedad civil emergente y crítica considera injustas las condiciones de vida de la población rural y específicamente las de los jornaleros, campesinos e indígenas, así como de algunos de los pequeños productores.

Otra experiencia importante es la pedagogía del Buenvivir de la ONPZ, generada por la Organización Nación Purépecha Zapatista. Esta organización actualmente tiene presencia en 17 municipios y nace de manera más formal en 1998, y se ubica en la irrupción del movimiento del EZLN, que reactiva el tema de las condiciones de vida de la población indígena y su participación en los asuntos nacionales en la agenda nacional y latinoamericana.

La ONPZ ha pasado por varias etapas. En la primera se trató de hacer una especie de concientización con la población indígena, con autoridades, comuneros, entre otros, en relación a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, a través de reuniones, talleres, encuentros. En la segunda, se modificó la actividad hacia la realización de talleres sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, se trabajó para disminuir el analfabetismo real y funcional de la población indígena, ya que era muy importante aprender a leer y escribir, pero sobre todo desde la perspectiva de la educación popular, es decir, a que aprendieran a leer su mundo. La propuesta metodológica que se utilizó fue la alfabetización popular enmarcada en los derechos de los pueblos indígenas. En la tercera etapa, actualmente, se trabaja en torno en la cuestión productiva, sobre todo, en la gestión de recursos para impulsar proyectos comunitarios o gestoría popular, como medio para coadyuvar a resolver las necesidades de la gente, pero siempre en una perspectiva participativa, en donde la gente reconozca sus posibles aportes a la solución de sus problemas.

Una intención del trabajo de la ONPZ es generar un proceso educativo en donde la gente lucha y percibe que logra determinados resultados a partir de este proceso de participación y organización. También se considera que la educación popular debe adecuarse a las condiciones de las comunidades indígenas y que no se debe seguir un modelo externo, tal y como ha sucedido en otras partes de América Latina. Finalmente, para la ONPZ la educación debe apoyar procesos formativos en lo cultural, económico, social, ambiental, político, y sobre todo que debe tener como punto de partida las experiencias de vida de las personas, en particular de los indígenas, la pedagogía debe ser la del buen vivir, en tanto, contribuya a vivir de otra manera.

### **3.4. Elementos clave para la UCA a partir de las experiencias.**

Las experiencias anteriores proporcionan elementos claves para el proyecto de la UCA, algunos de ellos son:

- Se trata de propuestas educativas y pedagógicas que se definen como diferentes e incluso como alternativas al modelo educativo tradicional.
- En estas propuestas son promovidos diversos actores sociales: indígenas y campesinos, mujeres, población urbana pobre, entre otros, es decir, a una población que tiene en común compartir la exclusión y una situación de vida altamente vulnerable.
- Estas experiencias de educación y pedagogía adquieren un adjetivo a partir del eje en el que se desenvuelven, tal es el caso del MST con su pedagogía de la tierra, o de la CNPA cuando afirma que hay una pedagogía del desarrollo, o el EZLN al hablar de la pedagogía de la autonomía, entre otros. La importancia del adjetivo es la ubicación o anclaje en la realidad, en cuanto a satisfacción de necesidades y demandas, pero también de aspiraciones.
- En estos casos, el discurso hegemónico es el de la educación popular, en el cual, el pensamiento de Paulo Freire es clave.
- En las propuestas hay una búsqueda por articular educación y proyectos de desarrollo, la cual, va más allá de la satisfacción de necesidades o la de adquirir técnicas y tecnologías, pues, aparecen valores y visiones de futuro, en donde, la idea más clara es la de que "otro mundo es posible".
- Estas experiencias cuentan con varios años de trabajo y han acumulado conocimientos, fragmentos de teoría, técnicas, tecnologías y otros conocimientos en torno a sus ejes pedagógicos: tierra, cultura, medio ambiente, derechos humanos, producción, comercialización, gestión, entre otros.
- Estos casos también muestran que al final de cuentas hay muchas personas que están trabajando para mejorar su vida y construir un futuro diferente. Para ello, han comprendido que la educación y pedagogía alternativa, crítica y desde una perspectiva popular, al estilo como lo plantea Paulo Freire, es un camino posible y viable.

#### 4. Hallazgos y Aspectos Sobresalientes Detectados.

Después plantear el objetivo, las preguntas e hipótesis de trabajo, así como la contextualización del proyecto de la UCA, esta sección detalla los principales hallazgos de la investigación. Primero se tratan aspectos de política y gobernabilidad a nivel nacional y luego se abordan estos aspectos pero a nivel estatal, incluyendo la relación entre COCOCAM y el gobierno estatal. Luego se comenta el debate al interior del COCOCAM respecto al abordaje de la propuesta de la UCA, las experiencias educativas y capacidades al interior de este consejo, así como la generación de acuerdos para este proyecto educativo.

##### 4.1. Política y Gobernabilidad

Además de los cambios en la visión política y en la gobernabilidad, para que la experiencia del COCOCAM fuese posible, tuvieron que presentarse varios cambios institucionales, normativos y de políticas públicas, tanto en el ámbito federal como estatal.

Es importante señalar que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se convirtió en un punto de referencia, sobre todo, por sus propuestas de participación ciudadana, ya que en la misma se habla de las diferentes formas por medio de las cuales se puede generar la intervención de la sociedad civil: Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable, entre otros. En el ámbito estatal, la ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en 2006 y reformada en 2010, también se habla de la incorporación de la participación ciudadana, sobre todo en el Consejo Estatal como en los Consejos Municipales y Distritales.

Por esto, se podría afirmar que además de una gobernabilidad hay una institucionalidad y normatividad, que en el ámbito estatal permite o abre la posibilidad para que se inicie una construcción del territorio como un acto colectivo, social, generado por una alianza entre gobierno y sociedad civil a través de un Consejo de participación ciudadana institucionalizada, como es el caso del COCOCAM.

En materia de institucionalidad, sobre todo, la que tiene que ver con la participación ciudadana, en Michoacán existen todas las formas que sugiere la LDRS y la Ley de Desarrollo Rural estatal, esto es, los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, además de otras instancias como son los SUPLADERS regionales. Lo que se ha observado es que operan y cuentan con un nivel de institucionalidad, aun cuando podría calificarse de frágil, en tanto, dependen mucho de quién esté en el gobierno estatal, es decir, depende de la autoridad y la política que implemente para impulsar el desarrollo en el campo.

En el caso de la delegación de la SAGARPA y la presencia del INCA Rural en el estado, se observa un acompañamiento pero no un liderazgo para fomentar el desarrollo rural, ni mucho menos para operar instancias de vinculación y articulación con el gobierno estatal, fuera de los convenios que dan vida a la operación de proyectos ya definidos en materia de productividad, comercialización e

infraestructura. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de las organizaciones del COCOCAM se han visto involucradas en procesos de formación y capacitación del INCA Rural.

Por su parte, la mayoría de las organizaciones del COCOCAM han calificado a la gestión de secretaría estatal, SEDRU, durante el gobierno 2008-2011, como de muy bajo perfil, a tal grado que en las diversas comisiones a las que fueron invitados por esta secretaria, acordaron pocas acciones de colaboración e incluso algunas de ellas no lograron concretarse, tal es el caso de los apoyos para capacitación tanto en el año 2010 como en lo que va del 2011.

En este sentido, la coordinación entre gobierno federal y estatal está presente en la operación de los proyectos, pero está ausente en la planeación del desarrollo. Un ejemplo muy significativo ha sido la falta de participación del gobierno estatal en los Distritos de Desarrollo Rural y al revés, la ausencia del gobierno federal en las instancias de planeación regional de la SEDRU.

#### **4.2. Política pública del gobierno estatal para el desarrollo territorial rural**

Hay varios indicadores que permiten señalar que las políticas públicas orientadas al desarrollo rural en Michoacán, tienen ciertos matices, y que uno de ellos tiene que ver con la incorporación de los movimientos sociales rurales. Este tipo de participación se puede observar en la apertura hacia las organizaciones del campo en el estado para con el diseño, implementación, evaluación, presupuestos y revisión de reglas de operación, entre otros aspectos.

Uno de los factores a resaltar es el que en la política pública estatal, en tanto tradición cardenista, se busca la interlocución con la sociedad civil. En sí la creación del COCOCAM es ya una apertura hacia el fortalecimiento institucional de la política pública, en tanto se trata de la incorporación de las organizaciones, las cuales tienen ciertos conocimientos, experiencias, información, visiones e intereses y desde los cuales se genera un tipo de participación. Por otro lado, el gobierno estatal invitó al COCOCAM a ser parte de comisiones de trabajo, todas ellas coordinadas por la SEDRU, para dialogar temas del desarrollo en el campo.

Tanto en el ámbito estatal como en el COCOCAM esta experiencia, aun cuando todavía habría que valorarla, fue calificada, por ambos, como no muy exitosa, ya que no se logró que haya una comunicación y acuerdos viables. A pesar de estas valoraciones, en diversos temas se lograron apoyos económicos interesantes, como fertilizantes, vivienda, comercialización, capacitación, entre otros. Además, el diálogo se convirtió en un mecanismo de interrelación entre gobierno y sociedad civil.

Hay que resaltar que las relaciones con el gobierno estatal no se redujeron a la SEDRU, ya que en gran medida muchas de las demandas y solicitudes tenían que ver con educación, se abrió el vínculo con la Secretaría de Educación, de igual manera cuando se tuvo que ver el tema de vivienda, se trabajó con el Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán, así mismo con la Secretaría de Planeación para acordar momentos de diálogo importantes en torno al plan de desarrollo estatal.

Otro dato significativo fue el aumento al presupuesto y para operar las políticas públicas para el campo. En 2008 fue de 200 mdp, mientras que en el 2011 se destinaron 1,200 mdp. Por otro lado, se convino con la federación alrededor de 706 mdp. Sin embargo, a pesar de estos recursos, no hay muchas posibilidades de atender la demanda, pues, anualmente se presentan alrededor de 20 mil proyectos, de los cuales, se apoya alrededor de entre 25 y 30%.

Por otro lado, así como se ha apoyado al COCOCAM, también se han fortalecido otras formas de vinculación con otros sectores sociales, sobre todo de carácter empresarial, tanto en lo que concierne a grandes y pequeños productores, tal es el caso de los sistemas producto, como el aguacate, zarzamora, fresa, entre otros, o la generación de empresas como Azteca, por medio de la cual, se ofrece apoyo para la comercialización de los productos agropecuarios.

Está muy claro que sin la apertura del gobierno y sin su estrategia de una democracia participativa el COCOCAM no se hubiera formado, pero también es cierto que sin la presencia de un movimiento social rural como el que representa el COCOCAM, este tampoco hubiese existido. Del lado de la sociedad civil, ya existía un movimiento social rural que data de hace más de 30 años, por supuesto, no es el mismo de los años 70 y 80, pues las organizaciones han tenido diversas experiencias y han cambiado en visión, conocimientos, políticas y estrategias. Antes de integrar el COCOCAM hubo experiencias de asociación por parte de las principales organizaciones que le dieron origen, se trata de la CNPA, CCC, CIOAC, CODUC, entre otras, las cuales, generaron experiencias como la del Frente de Organizaciones Sociales de Michoacán.

En el caso concreto de Michoacán, se puede afirmar que tanto del lado del gobierno estatal como del de las organizaciones, hay un cierto grado de madurez que les ha permitido establecer un acuerdo general para la colaboración conjunta dirigida a mejorar los procesos de desarrollo rural.

### **4.3. Agenda y Desarrollo Territorial Rural**

Uno de los hallazgos más importantes es haber detectado que la relación entre gobierno y sociedad civil se intentó a partir de un diálogo de agendas, es decir, de encontrar los puntos en común de los actores portadores de las mismas. En el caso del COCOCAM, la agenda la piensan desde algo aproximado al enfoque del desarrollo territorial rural.

Varias de las organizaciones que integran al COCOCAM tienen una visión acerca del desarrollo territorial rural, al menos en términos conceptuales cercana a la idea de que es un proceso social en el cual intervienen diferentes actores y que está basado en diversas actividades económicas, en donde la agropecuaria ya no es la única. Por otro lado, comparten la idea, al menos discursivamente, de construir un proyecto de desarrollo para el campo que tenga una clara inclinación por los sectores sociales más desfavorecidos. Esto les ha llevado precisamente a pensar en una agenda para impulsar el desarrollo rural en Michoacán.

Por ello, las organizaciones desde el COCOCAM formularon una agenda que se centró en tres áreas: desarrollo social, económico y protección del medio ambiente. Éstas tendrían los siguientes ejes estratégicos:

- *Banca social*: financiamiento y aseguramiento;
- *Soberanía y calidad alimentaria*: Pesca y tema de maíces criollos y abonos orgánicos;
- *Reactivación económica y generación de empleo*: Pymes rurales y proyectos productivos;
- *Infraestructura productiva*: captación de agua y centros de acopio;
- *Elevación condiciones de vida*: vivienda y salud;
- *Elevación de capacidades*: fortalecimiento de las organizaciones campesinas y su constitución como sujetos de interés público, y la UCA;
- *Medio ambiente*: UMAS y nuevas alternativas de energía solar.

Esta agenda se complementa con la idea de que el COCOCAM puede y debe involucrarse en el presupuesto que se asigna para el campo, tanto a nivel federal como estatal y municipal. En el primer caso, en tanto que varias organizaciones tienen presencia en varios estados, a través de diferentes diputados y senadores que participan en las comisiones en donde se definen los presupuestos. De igual manera a nivel estatal, se han acercado a las comisiones y diputados involucrados en la asignación del presupuesto. De formas de participación ciudadana en este nivel, como es el caso del movimiento social rural en Michoacán, al menos las organizaciones que integran al COCOCAM intentan la construcción de una Agenda para el Desarrollo del Territorio Rural, de la cual se desprende la propuesta de la UCA.

#### **4.4. Debate interno en el COCOCAM: tipo de educación para la UCA.**

Se podría indicar que en la visión acerca del proyecto educativo y de la UCA, en las principales organizaciones del COCOCAM existen experiencias, capacidades y visiones diferentes, complejas, y que en realidad, aun cuando hay un discurso dominante, el de la educación popular, no es del todo claro, pues los matices que se encontraron en este sentido, indican que la propuesta de educación popular del COCOCAM está en construcción. Se trata, entonces, de una situación de alta complejidad, en tanto, las distintas organizaciones tienen experiencias, capacidades y visiones no homogéneas, pero sobre todo, que con las mismas, intentan la construcción de un discurso que les permita, en este punto, mantener la unidad en la diversidad.

Como resultado de las entrevistas realizadas, la mayoría de las organizaciones plantean que el proyecto educativo del COCOCAM y en particular la UCA debe ser diferente al modelo tradicional educativo imperante. Sus argumentos constituyen una crítica al papel de la educación y a la pedagogía que le acompaña. Algunos de estos argumentos son una fuerte crítica a la educación tradicional, tanto en su versión formal como en la no formal, pues afirman que:

- No forma sujetos preocupados por transformar la realidad social.
- No vincula el proceso educativo con el desarrollo y con los problemas a los que se enfrentan las personas.
- La pedagogía que utiliza es para formar competencias y no capacidades.
- La relación entre el maestro y el alumno no es la indicada, ya que se ve al segundo como un objeto y no como sujeto.

- La educación está al servicio de un sistema que excluye a las personas menos favorecidas.

Sin duda alguna, estos comentarios, apuntan a una crítica del sistema educativo en nuestro país, sin embargo, no observan o no tienen conocimiento de otros esfuerzos que se están realizando y que rompen con esta visión que tarde o temprano termina en un maniqueísmo.

Además del diagnóstico, las organizaciones del COCOCAM entrevistadas hasta este momento, tanto de manera individual como en el taller colectivo, mostraron tener en común ciertas experiencias, capacidades y visión sobre la educación popular y la educación no formal como sustento del proyecto educativo de la UCA y del COCOCAM en general.

Respecto a la visión común, se pueden apreciar tres temas: la educación no formal y educación popular, el proyecto estratégico de la UCA y el proyecto de desarrollo del campo. En cuanto al primero, los líderes entrevistados del COCOCAM argumentan que la educación no formal es la mejor opción<sup>72</sup>, pues afirman que es una de las mejores estrategias para contribuir a la construcción y fortalecimiento de capacidades en los campesinos e indígenas, no nada más porque sean adultos, sino que sobre todo porque a través de la misma, se puede implementar currícula, metodologías y principios pedagógicos que estén vinculadas a la propuesta de la educación popular, es decir, formar capacidades para que éstos se conviertan en sujetos responsables.

En cuanto al proyecto educativo de la UCA, mencionaron que comparten la propuesta de la CNPA, es decir, la visión con la cual proyectaron la UNICAM, rescatando que la primera no tenga un campus o que no se dedique a extender títulos y que no tenga una burocracia académica, entre otros elementos que componen a la educación formal.

Respecto al proyecto de desarrollo para el campo, mencionaron que este debe ser diferente al que opera en estos momentos y que es responsabilidad, tanto del gobierno estatal como federal, por lo cual, una tarea principal es la construcción de una propuesta alternativa, y que, para lograr esto la UCA es un medio fundamental. Por lo cual, comparten la idea de que la UCA, sobre todo la currícula, debe estar articulada a los proyectos estratégicos que plantea el COCOCAM.

#### **4.5. Experiencias al interior del COCOCAM**

En el COCOCAM hay experiencias sobre educación no formal y popular, ya que todas las organizaciones han trabajado, de alguna manera, sobre alguno de estos temas. Estas experiencias son un insumo que podría facilitar el impulso y consolidación de la UCA como proyecto estratégico. Una de ellas, corresponde a la CNPA, la cual ha implementado un proyecto

---

<sup>72</sup> Esto es así frente a la educación formal. Se ha dicho por parte de los líderes de las organizaciones que lo formal implicaría una infraestructura que no se tiene que bien es cierto podría adquirirse, también lo es el que implicaría burocracia y un esquema educativo y pedagógico tradicional con el cual no están de acuerdo, pero sobre todo que no consideran viable, en estos momentos, para trabajar con campesinos, indígenas y pobladores de lugares en donde difícilmente podrían contar con este tipo de servicios. Aunque en el Taller, hubo quien planteó que debería ser formal y que por lo tanto debería contar con un rector y con una estructura y funciones de acuerdo al modelo tradicional.

concreto, la Universidad Campesina, UNICAM. Tal y como ya se describió en páginas anteriores. Dada la propuesta y el contenido de la misma, se presenta como una de las estrategias con mayor aporte a la UCA.

Otras experiencias tienen que ver con organizaciones que aun cuando no han implementado un proyecto concreto de universidad campesina, sí tienen una trayectoria en la educación formal y la educación popular, tal es el caso de la Marcu Anchokoren, la ONPZ, la CCC, la ANEC, entre otras. Estas organizaciones han implementado currículas y metodologías en sectores sociales campesinos e indígenas con una clara intención que es la de formar y capacitar a las personas tanto en el ámbito técnico, como teórico y práctico, es decir, para fomentar en ellos sus capacidades en cuanto al hacer, actuar y pensar. Todas estas organizaciones tienen experiencias de más de 20 años. En el caso de la Marcu Anchokoren, el tema ha sido el cooperativismo, el medio ambiente y lo orgánico, sus propuestas han girado en torno a la formación de sujetos para el desarrollo. La segunda, como ya se mencionó, comparte este último punto, nada más que con los maestros, sobre todo, indígenas, además de la población abierta con la cual han generado procesos de formación en torno a temas como son los derechos humanos, género y proyectos productivos, entre otros.

Otras experiencias tienen que ver con organizaciones que han trabajado educación no formal pero que no la han vinculado con la visión de la educación popular pero que están dispuestos a compartir esta propuesta. Se trata de la CCC y de la ANEC. Ambas son organizaciones con presencia nacional. En el caso de la primera, en entrevista con su líder en Michoacán, Carlos González, comentó que su organización, a partir de hace un año, comenzó a trabajar con los principios de la educación popular y que comparte que ésta debe ser el sustento del proyecto de la UCA. En el mismo sentido, Olga Alcaráz, líder de la ANEC, comentó que desde su experiencia lo esencial de la educación popular era la formación de las personas para impulsar su desarrollo; que la distinción entre educación formal y no formal era importante y que no desechaba la idea de que la UCA debe ser una propuesta basada en experiencias de educación popular.

Por último, en el COCOCAM también hay organizaciones –como la CNC– con experiencias en educación no formal y formal pero sin antecedentes de haber trabajado procesos de formación desde la perspectiva de la educación popular.

#### **4.6. De las capacidades**

Todas las organizaciones muestran contar con capacidades para impulsar un proyecto como es el de la UCA en la perspectiva de la educación no formal y popular, el gran problema es que son diversas y de distinta índole, pues como ya se indicó, hay organizaciones con presencia nacional y otras de carácter local y regional. Por otro lado, una ventaja importante es que cada organización ha trabajado temas distintos, lo que los ha convertido en especialistas, por ejemplo, la CCC, en materia de vivienda, tiene el liderazgo al interior del COCOCAM; mientras que ANEC, en el de maíz; la CNPA, en el de educación y en desarrollo local; la Marcu Anche Koren en el cooperativismo y la producción orgánica, mientras que la ONPZ, en el tema indígena.

Otra capacidad importante es que pongan estos temas como parte fundamental del proyecto de desarrollo del campo, pues con ello, intentan, junto a los temas de presupuesto, reglas de operación, gestión y evaluación, constituirse como un sujeto con capacidad de interlocución en materia de políticas públicas para el campo en Michoacán.

Al proponer el proyecto educativo del COCOCAM y concretar la UCA, se muestra una capacidad de sugerir un proyecto que apunta hacia el desarrollo territorial. Detrás de esta capacidad para impulsar este proyecto educativo, están las experiencias y la visión de las organizaciones del COCOCAM. Sin embargo, el gran problema está en ponerse de acuerdo, pues, estos factores que hacen posible el diálogo, también trabajan en un sentido contrario.

#### **4.7. Un primer acuerdo**

El COCOCAM por medio de su comisión organizadora generó un plan de trabajo para la construcción del proyecto de la UCA. Para ello, se planteó que la Comisión Técnica (CT) del COCOCAM trabajara en un primer borrador y en una propuesta que permitiera explorar la construcción colectiva de este tipo de proyecto. Así, la CT junto con un asesor externo, elaboró un borrador, en donde se exponen la justificación, los objetivos, los ejes estratégicos y la metodología. Este documento se trata de una primera versión, que pretende seguir los criterios de la educación no formal y popular, pero sobre todo, que sea un proyecto que responda a las necesidades y demandas de formación y capacitación vinculadas al proyecto de desarrollo del campo en Michoacán. Dicho borrador es un resultado del trabajo realizado, pues, fue consensado, primero con los miembros de la Comisión Organizadora, luego, al interior del CT se dialogó el mismo para ser, una vez más, presentado a la Comisión Coordinadora y a la Asamblea General del COCOCAM.

En general, la Comisión Coordinadora estuvo de acuerdo con el planteamiento, sugiriendo que debería presentarse a la Asamblea General pero no tanto para su aprobación, sino más bien que sirviera como un documento detonador del diálogo entre las diversas organizaciones y que para ello se utilizaría la metodología participativa, ya que era importante recuperar las experiencias, capacidades y visión que aquellas tienen sobre el tema.

Como parte de la segunda actividad que se le asignó al CT, acerca de las actividades más apropiadas para llevar a cabo, la reflexión y análisis colectivo entre las organizaciones del COCOCAM, sobre la UCA, éste, propuso un guión para la presentación de las experiencias educativas, además de un calendario de la participación de las diferentes organizaciones. Esto detonó la realización de un Taller para conocer las experiencias, capacidades y visión que tienen las diferentes organizaciones sobre el tema educativo en general y, en particular sobre el proyecto de la UCA. En este taller únicamente se presentaron las experiencias de la CNPA y de la ONPZ.

¿Qué se logró con este taller? Varias cosas. Una de ellas, se inició un proceso de diálogo con una perspectiva diferente a la de otros proyectos que muestra un aspecto cualitativo relevante, ya que en éstos últimos, por ejemplo vivienda, fertilizantes, comercialización, entre otros, siempre

aparece la idea de obtener un beneficio inmediato, mientras que en el proyecto UCA, se habla de otra cosa, sobre todo, del sentido de la formación y capacitación, la cual, al menos, en el corto plazo, no tiene una apreciación que se inscribe en la lógica utilitaria. Otro aporte es que se presentaron dos organizaciones, cada una de ellas, con experiencias y capacidades diferentes, aunque en la visión, las dos, señalaron que tienen a la educación popular como eje desde el cual orientan sus propuestas. Asimismo, se observó que la opinión no era del todo favorable a la idea de la educación no formal, pues, hubo quien, en este taller, propusiera que el proyecto UCA debería contar con un rector, un campus, expedir títulos e incluso con una burocracia académica.

Después de este taller el proceso de reflexión y análisis sobre la UCA disminuyó. A principios del 2011 no se pudo retomar el tema, pues, en la agenda del COCOCAM, se presentaron otros de igual o mayor relevancia, tal es el caso del presupuesto, el cual, desde finales de 2010 comenzó a trabajarse y que para inicios del año en curso, todavía tenía, sobre todo en los primeros meses una fuerte relevancia. Por otro lado la inseguridad y la asignación de recursos para la operación de varios de los temas de la agenda del COCOCAM, además de que en mayo del 2011, inició la contienda político electoral en Michoacán, se convierten en factores que contribuyen a que se mantenga en estado latente la propuesta de la UCA. En efecto, al mismo tiempo que tienen un peso negativo, se presentan como coyunturas, pues, bien se podría presentar el proyecto UCA a los candidatos de cada uno de los partidos, por supuesto, como parte de la agenda del COCOCAM para impulsar el desarrollo en el campo, y con ello, abrir una posibilidad de apoyo para el futuro, lo cierto, es que hay una debilidad, y es que todavía no está consolidado como tal, al menos, es, en este primer momento, un producto de los líderes y de algunos miembros de las organizaciones, ya que tanto el proyecto educativo UCA como el de desarrollo para el campo, está compuesto por líneas estratégicas, pero no es el resultado de un consenso interno como COCOCAM, ni mucho menos, de las personas que integran a cada una de las organizaciones.

#### **4.8. El proyecto UCA frente a las tendencias y desafíos en la gestión territorial**

La tendencia a que se pongan de acuerdo está complicada, sin embargo es muy probable que logren salir adelante. Ya lo han hecho respecto a otros temas. En el caso del proyecto educativo podría suceder lo mismo. La importancia de un proyecto de este tipo para el desarrollo territorial en Michoacán es fundamental, ya que otros actores, si bien es cierto que promueven propuestas educativas como es el caso del gobierno estatal con los proyectos de universidad intercultural, universidad abierta y las extensiones de la UMSNH, no logran generar un proceso de educación, sobre todo en el ámbito no formal, que responda a la formación y capacitación de cuadros orgánicos como sujetos protagonistas del desarrollo, esto es, desde las comunidades, pero sobre todo vinculadas a las dinámicas económicas, y sociales tanto del entorno como de las mismas.

Los proyectos de desarrollo estratégicos que el mismo COCOCAM plantea dependen en gran medida de este proyecto educativo, en tanto, si son consecuentes con el planteamiento de educación popular, se deben formar los técnicos y cuadro orgánicos que permitan fortalecer los

procesos de desarrollo, y al mismo tiempo, la integración de un sujeto social autónomo e independiente que responda a los intereses de la población rural más desfavorecida.

El principal desafío que plantea el proyecto educativo del COCOCAM es la unidad de la diversidad de los actores que lo componen, si bien es cierto que en otros proyectos actuaron con adecuada unidad, como en el presupuesto participativo que el gobierno estatal asignó para el campo Michoacán a inicios de 2011, o cuando discutieron sobre los proyectos de vivienda, en donde también tuvieron serios problemas internos para definir la mejor estrategia de distribución de los recursos, en el caso del proyecto educativo, se detuvo el proceso de comunicación, pues no lograron ponerse de acuerdo, hasta este momento, acerca de la mejor estrategia.

Esto plantea un desafío ideológico y teórico. Nos muestra que la composición real del COCOCAM opera a favor pero también en contra del mismo. La construcción de consensos que implican posicionamientos ideológicos y teóricos no es fácil, sobre todo porque tienen una historia, intereses y visiones diferentes. Es el gran problema para poner de acuerdo a organizaciones como la CNC y la CNPA, por ejemplo. Sin duda alguna, en lo práctico, en cuanto a la gestión de recursos, pero en una propuesta como la UCA, entonces, si hay obstáculos, sobre todo porque como ya se indicó, se confrontan experiencias, capacidades y visiones diferentes, además por supuesto de intereses. Frente a los distintos gobiernos (municipal, estatal y federal), las organizaciones se unen y presentan una plataforma en común, pero al interior del COCOCAM, en el momento en que hay que tomar acuerdos sobre algo que no es inmediato, entonces la comunicación se traba y no circula como debería ser.

En este sentido, las ideologías chocan en tanto se convierten en expresiones de intereses, algo similar sucede con la parte teórica en cuanto al debate entre educación popular y tradicional, entre educación formal y no formal, o al interior de la primera, cuando se presentan diversas experiencias y maneras de entenderla. Todo esto refleja que la fundamentación teórico y práctica de la UCA como proyecto estratégico implica superar algo que más un problema inmediato, es toda una discusión teórica y práctica de gran peso.

## 5. Lecciones Aprendidas y Líneas de Acción

Esta experiencia proporciona ciertas lecciones frente a las cuales se sugieren determinadas líneas de acción.

### 5.1. En cuanto a las lecciones aprendidas

1. Se puede apreciar que el COCOCAM en tanto Consejo o instancia de articulación entre gobierno y sociedad civil, existe como espacio para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, como es el caso del desarrollo territorial.
2. En Michoacán, el COCOCAM se convierte en un agente que participa e interviene en las políticas públicas que el gobierno a nivel estatal plantea para el desarrollo territorial rural. Se

ha convertido en un punto de referencia que facilita a los operadores de las políticas públicas, información, contactos, recursos, organización, entre otros elementos.

3. La propuesta de la Universidad Campesina Abierta está en ciernes, sin embargo, las experiencias, las capacidades y la visión con la que cuentan –pero que todavía no es común–, permite indicar que se trata de un esfuerzo de varias organizaciones con una propuesta que va más allá de las clásicas demandas reivindicativas y asistenciales, pues, aun cuando solamente hay algunas líneas que todavía no dibujan un perfil muy claro, hay una tendencia muy clara hacia generar un tipo de Universidad, tal y como la plantea la CNPA, y que se ha concretado en la UNICAM.
4. Las experiencias, capacidades y visión de varias de las organizaciones permiten señalar que hay bases para que la UCA sea factible y no se quede solamente en un proyecto. La mayoría se inclina porque haya una orientación de la UCA hacia la educación no formal y a la educación popular. Si bien es cierto que hay individuos que se han manifestado en la línea de la educación formal, la realidad es que no hay organizaciones que apoyen esta propuesta.
5. Hay una orientación muy clara respecto a la UCA y es que ésta debe promover la formación de capacidades de las personas para que éstas puedan implementar sus proyectos de desarrollo, por ello, debe estar vinculada con los proyectos concretos: vivienda, salud, comercialización, producción, educación, infraestructura, tecnología, entre otros.
6. En este sentido, se piensa que la currícula de la UCA debe generarse a partir de los contenidos que este tipo de proyectos plantea, es decir, debe ser flexible, pero sobre todo, debe proporcionar los conocimientos, habilidades, valores y actitudes que les permitan a las personas y organizaciones fundamentar sus propuestas de desarrollo.
7. Esto hace del COCOCAM un experiencia diferente, por cierto con problemas, pero real, es decir, que parte de lo que se está viviendo, para desde allí definir sus propuestas. Esto, en los movimientos sociales, no solía suceder así, más bien, su punto de partida era una predeterminación, la cual tenía que ver por lo regular con una propuesta teórica generada en o por fuera de las condiciones de vida de las personas. Este es un cambio significativo.
8. Por otro lado, esta experiencia muestra que las figuras de participación ciudadana institucionalizada como el COCOCAM, abren la posibilidad de una vinculación entre sociedad civil y gobierno, en donde se produce un juego sociopolítico interesante, pues, entre estos dos grandes actores se estableció cierta reciprocidad, pues el primero recibió legitimidad y los segundos, además de recursos, un espacio para consolidar una coordinación de organizaciones, lo cual, si se sabe aprovechar podrán sobrevivir más allá de la coyuntura sexenal.

## 5.2. Respecto a las líneas de acción

Uno de los principales retos es resolver el problema de comunicación interna, en cuanto a ponerse de acuerdo sobre la sustentación y práctica del proyecto educativo pedagógico. En esta perspectiva, la principal línea de acción sería la recuperación del programa de presentaciones de las experiencias de las diferentes organizaciones en materia de formación y capacitación.

Por otro lado, es importante fundamentar teóricamente la propuesta educativa, si bien es cierto que tienen un grado de experiencia, esta no basta para establecer un proyecto estratégico, es decir, de alto impacto, en el mediano y largo plazo, en la vida de la población de los territorios. Hay un exceso de confianza en el conocimiento empírico, por lo cual se debe complementar con otro tipo de conocimientos, como es el caso de todos aquellos que deben utilizarse para hacer de la UCA un espacio que construya conocimientos con una visión diferente, es decir, la de un sujeto social protagonista y crítico del desarrollo.

El COCOCAM, en este sentido, tiene que generar un tipo de socialización y comunicación que permita la formación y capacitación en la misma idea del proyecto educativo. De esta forma, los talleres de intercambio de experiencias son una buena opción, no para la homogenización, pero sí para establecer un piso mínimo conceptual y teórico así como de experiencias.

## 6. Conclusiones

La sociedad civil y los movimientos sociales en particular, juegan un papel clave en la construcción de políticas públicas si cuentan con propuestas propias y sobre todo si logran una nivel de organización y cohesión que les permita intervenir en el diseño, implementación, gestión, evaluación y seguimiento de las mismas.

El COCOCAM interviene en diferentes ámbitos de las políticas públicas que el gobierno estatal y federal implementa para impulsar el desarrollo de la población. La presencia del primero en las reuniones del Consejo de Planeación Estatal para el Desarrollo Rural en Michoacán, la participación en los temas de presupuesto, reglas de operación, así como en diversos proyectos para el campo, muestran que hay un actor con relativas capacidades para intervenir en los asuntos públicos.

La presencia de las organizaciones y movimientos sociales rurales en Michoacán, su presencia y participación con propuestas en una instancia como es el COCOCAM, nos muestra un cierto grado de institucionalización y concurrencia institucional, la cual, aun a pesar de tantos problemas, existe como tal, y con ello se favorece un proceso de integración de la participación ciudadana. Esta institucionalización o incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos tiene una connotación diferente, pues, nos muestra que hay capacidades e intereses diferentes con los cuales se puede dialogar o al menos crear un espacio de socialización y comunicación política diferente a la que tradicionalmente se utiliza.

Con ello, el escenario cambia y por lo tanto los actores que están inmersos en él. El hecho de que hoy, tanto a nivel nacional como estatal, se presenten una serie de organizaciones con propuestas, en particular, con el proyecto educativo de la UCA, nos dice que puede gestarse otro tipo de sociedad civil. No es la sociedad civil que las teorías indican, es decir, el ciudadano responsable y comprometido con el bien común o el interés general, se trata de individuos que se asocian y cooperan para conseguir intereses concretos pero también de gente que tiene otro tipo

de planteamientos, esto es, que se logre un avance en la conformación de un sujeto que tenga un proyecto desde el cual mejorar, lo más profundamente, la realidad tan desigual que impera en estos momentos.

Sin embargo, las debilidades son muchas, a tal grado, que siempre está presente la posibilidad de la desaparición como tal. Es muy probable que el COCOCAM se mantenga mientras exista el apoyo del gobierno estatal. Lo cierto es que las organizaciones que le dan cuerpo, al menos las de carácter nacional, CNPA y CIOAC, ANEC, CCC, por citar algunas de ellas, no van a desaparecer, se mantendrán y con ello, las posibilidades de impulsar una nueva experiencia, como es el caso de la UCA.

En esta investigación lo que se detectó, en cuanto a si la base o fundamentación del proyecto educativo pedagógico del COCOCAM estará en la educación popular, la respuesta es que sí, la mayoría de las personas entrevistadas, además de sus experiencias concretas en sus proyectos respectivos, como es el caso de la CNPA, utilizan y emplean los principios y estrategias de educación popular, desde la perspectiva de Paulo Freire. Esto se lleva a cabo de acuerdo a sus capacidades, experiencias y visión con la que cuentan, por lo que se puede apreciar, es que no hay planteamiento homogéneo, si un principio que los une, es decir, están de acuerdo en que la educación popular sea el eje, pero, su aplicación concreta difiere en cada una de las organizaciones.

Esto es así porque las experiencias van desde organizaciones que tienen más de 30 años trabajando sus proyectos de intervención en el desarrollo comunitario desde la perspectiva de la educación popular, dándoles capacidades en el manejo de los principios y estrategias teóricas y metodológicas, tal es el caso de la CNPA Michoacán. Frente a este tipo de experiencias hay otros actores en el COCOCAM que apenas inician un acercamiento a la propuesta de educación popular, tal es el caso de la Central Campesina Cardenista, por ejemplo. O también hay otras organizaciones como la Marku Anchekoren la cual tiene también más de 20 años trabajando sus proyectos desde la perspectiva de la educación popular.

No cabe duda que la visión o propuesta ideológico política influye fuertemente en las posibilidades de cohesión en torno al proyecto de la UCA. A tal grado que se presenta una hegemonía y por lo tanto una situación a partir de la cual se fortalece y al mismo tiempo se debilita como estrategia. Se trata de que en el COCOCAM haya unidad en la diversidad, es decir, las organizaciones se juntan para conseguir beneficios y también para impulsar proyectos de desarrollo con una visión distinta. Aquí es donde se debe entender que un proyecto estratégico es sembrado por quien tiene más capacidad, experiencia y visión del mismo. Esta lógica ha permitido al COCOCAM mantener cierta unidad pero con muchas diferencias. En este caso, el proyecto de la UCA es propuesto por la CNPA Michoacán y en sus manos recae la responsabilidad de su impulso, es decir, una de sus tareas es promover un proceso de socialización y comunicación que articule los diferentes actores para salir adelante con un proyecto estratégico de este tipo. No es un asunto personal.

El problema es la dinámica interna del COCOCAM, es decir, que las organizaciones que integran este Consejo abran un proceso de construcción colectivo. Las bases o experiencias, capacidades y

visión, las tienen, el gran problema es la superación de las necesidades y demandas inmediatas o coyunturales a través de la implementación de acciones estratégicas. Esto pesa mucho en la lógica de trabajo sociopolítico del COCOCAM, pues, en todo este año, 2011, la dinámica giró en torno al proceso político electoral, incluso, propusieron una candidatura ciudadana, la cual, no fructificó. Desde esta perspectiva se perdió la iniciativa de la UCA en el gran remolino que generó la coyuntura político electoral. En este sentido se podría afirmar que existe cierta identidad en el COCOCAM, la unidad en la diversidad, en torno a la construcción de proyectos de desarrollo con ciertas características estratégicas, es una búsqueda, no es que ya lo hayan logrado.

Por esto, quizá el principal reto sea la generación de un proceso de socialización y comunicación interno, abierto, y que provenga desde abajo, es decir, que no se quede nada más en los líderes del COCOCAM, sino que venga de las bases de las mismas organizaciones para que la construcción de la propuesta sea colectiva y producto de una deliberación y diálogo que recupera la voz de todos los integrantes del Consejo. EL COCOCAM tiene ante sí el gran reto de una construcción colectiva que posibilite el diseño de una propuesta acabada y perfilada de acuerdo a las necesidades, demandas y aspiraciones de las bases que lo conforman y no solamente de sus líderes. Por ello, la metodología participativa de la educación popular es clave, pues, permite la combinación de saberes y conocimientos de actores con diferentes capacidades y experiencias así como visiones.

No cabe duda que el diseño de la estrategia UCA le daría a este tipo de organizaciones una consistencia y un posicionamiento diferente, pues, estarían generando propuestas con base en propuestas teóricas y metodológicas, es decir, más allá de la experiencia, lo cual les permitirá otro tipo de práctica política, sobre todo pensando en que la preocupación más general es la construcción de un modelo de desarrollo territorial diferente.

Otro gran reto es el liderazgo al interior del COCOCAM y en particular de quien impulsa el proyecto UCA. Por parte del mismo hay suficiente capacidad, experiencia y visión para que este proyecto salga adelante, el gran problema está en la relación con las otras organizaciones en tanto la hegemonía se basa en cierta neurosis e histeria que a veces impide el avance de este tipo de procesos. No hay, en efecto, ángeles y demonios, se trata de gente de carne y hueso que se ubica en un tiempo y espacio específico y, por lo tanto, con ciertas posibilidades para constituirse en sujetos del desarrollo, de acuerdo a su existencia e historia particular, no hay de otra.

## 7. Bibliografía

- ANTÓN VALERO J. A. (2002) La pedagogía crítica desde la perspectiva de los movimientos sociales en <http://www.hegoa.ehu.es/congreso/gasteiz/doku/AntonGT1.pdf>
- Coordinación general del Sistema Educativo Rebelde Autónomo zapatista de Liberación Nacional-Zona Altos de Chiapas. Carta abierta. Caracol ii, oventik san andres sakamch', Chiapas, Méx., 23-09-2004 en: [www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/viol50.htm](http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/viol50.htm)
- DÁVALOS, PABLO (2002) "Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica". En: Daniel Mato (coord.): *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*. Caracas: CLACSO y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela. pp: 89-98. en <http://www.globalcult.org.ve/pdf/Davalos.pdf>
- FERRARI SERGIO, (2003), Entrevista a Marcia Mora Ramos, dirigente nacional del área educación del Movimiento de los Sin Tierra (MST). 19 de octubre de 2003 en <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/2032.pdf>
- FORO MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN (FME), 2000, Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes Con los seis Marcos de Acción Regionales en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- FME, 2006, Carta de Nova Iguaçu. Foro Mundial de Educación Temático de Nova Iguaçu. Celebrado en Río de Janeiro 23, 24, 25 y 26 de marzo de 2006 en: <http://www.educacionenvalores.org/spip.php?article656>
- FREIRE, PAULO, (2000), *Pedagogía De La Esperanza*. México Siglo XXI.
- \_\_\_ (2006) *Pedagogía De La indignación*, España, Ediciones Morata.
- \_\_\_ (1999) *Pedagogía de la autonomía*. México, Siglo XXI.
- \_\_\_ (1970) *Pedagogía del oprimido*. México, Siglo XXI.
- \_\_\_ (2007) *Pedagogía de la tolerancia*. Madrid, FCE.
- IMCO (2008), *Índice de Competitividad Estatal* en: <http://imco.org.mx/estados2008/capitulos/libropdfs.html>
- Pañuelos en Rebeldía, (s/f) Como funcionan las escuelas zapatistas, en [http://www.panuelosenrebeldia.com.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=612&Itemid=255](http://www.panuelosenrebeldia.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=612&Itemid=255)
- Pañuelos en rebeldía (b), (s/f) "Que haya una educación real y que sea para todos" en <http://www.panuelosenrebeldia.com.ar/content/view/612/101/>
- PNUD, (2007), *Índice de Desarrollo Humano* en Michoacán, en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html>
- RUBIO ROSAS LILIA PAZ, (2004) Universidad Autónoma de Guerrero, en <http://desinuum.org/autoestudio2004/Doco3.pdf>



## ***Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural***

# **EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PESA Y DE LA EFICIENCIA DE OPERACIÓN DE LOS PROYECTOS IMPLEMENTADOS: REGIÓN V-SUR DEL ESTADO DE MORELOS**

*Por*

**José Acosta Cazares**

*IDeSS del Tecnológico de Monterrey – Campus Cuernavaca*

**José Luis Torres Vélez**

*IDeSS del Tecnológico de Monterrey*

*Colaboradores*

**David Francisco León Hernández**

**Tania Odette Venancio Rodríguez**

**Anai Bahena López**

2011



## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO GENERAL
3. METODOLOGÍA
4. PESA EN LA REGIÓN V SUR DE MORELOS
5. TENDENCIAS Y DESAFIOS
6. LECCIONES APRENDIDAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN
7. REFLEXIÓN FINAL
8. BIBLIOGRAFÍA

## 1. Introducción

En el marco de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural coordinada por el IICA y promovida por SAGARPA e INCA RURAL, El Tecnológico de Monterrey, Campus Cuernavaca elaboró este documento cuya finalidad fue realizar una evaluación de los principios del PESA y la eficiencia de operación de los proyectos implementados en la región V - Sur del estado de Morelos, a partir de la experiencia de la Agencia de Desarrollo Rural del PESA que el Tecnológico de Monterrey tuvo a su cargo a partir de 2008.

El Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), es una estrategia de la FAO que tiene como objetivo contribuir a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria de manera sostenible. El PESA es definido como una estrategia que abarca conocimientos, técnicas y procesos, que son las bases para diseñar y operar programas de desarrollo rural para satisfacer las necesidades de familias y grupos que habitan en zonas marginadas rurales.

La estrategia territorial del PESA es que aborda la complejidad rural a partir del concepto de microrregión. En una microrregión los actores participantes deberán interactuar para que a partir de la promoción comunitaria se puedan establecer proyectos en tres áreas específicas: hogar saludable, producción y uso de alimentos y generación de ingresos. La estrategia del PESA considera de suma importancia que en todo el proceso se cumplan los siguientes principios: *Equidad e inclusión, identidad y cultura local, corresponsabilidad y subsidiaridad, sustentabilidad y desarrollo de capacidades como eje rector.*

Este trabajo tiene como propósito *verificar si en la Región V-Sur del estado de Morelos el grado de cumplimiento de los principios de equidad, inclusión, identidad y cultura local, corresponsabilidad y subsidiaridad, sustentabilidad y desarrollo de capacidades como eje rector; así como medir el porcentaje de proyectos que se encuentran operando.* Es importante indicar que esta verificación se realiza al terminar el segundo año de operación del PESA y su contribución será el de tomar las acciones pertinentes para el cumplimiento de los principios antes mencionados en los dos siguientes años de operación del Proyecto.

Este documento consta de siete capítulos siendo el primero de ellos esta introducción, en el segundo se presenta un marco general en donde se describen a detalle cada uno de los principios del PESA, una breve descripción de la microrregión de estudio y el trabajo realizado. Posteriormente, se identifica la problemática, se continúa con la justificación y se concluye con el objetivo central. En el tercer capítulo se indica la metodología utilizada para la evaluación del cumplimiento de los principios PESA. En el cuarto capítulo se describe el avance de los principios, se indican los hallazgos y los aspectos sobresalientes. En el capítulo cinco se indican las tendencias y desafíos dentro del ámbito de la gestión territorial, y en el sexto capítulo se

mencionan las lecciones aprendidas. Por último, en el capítulo siete se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones.

## 2. Marco General

### 2.1. Breve descripción del PESA

El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) se realiza pensando en las necesidades de alimentación y bienestar que tenían las comunidades en México. Las zonas en las que principalmente se demandaba atención son consideradas como rurales marginadas o rurales indígenas, localidades con mayor grado de priorización debido a que cuentan con población menor a 2,500 habitantes.

El objetivo general del PESA es contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias de comunidades de alta marginación para que sean los principales actores en la apropiación de la problemática, la identificación de las oportunidades y la búsqueda de soluciones para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

El objetivo general se divide en los siguientes objetivos específicos: Incrementar la producción; lograr la autosuficiencia alimentaria microrregional; promover el uso adecuado de los alimentos; promover innovaciones y mejoras tecnológicas para la transformación de modelos productivos que generen ingresos y empleos; y, generar empresas para la creación de empleos e ingresos que dinamicen el desarrollo microrregional.

El cumplimiento del objetivo general y de los específicos debe darse en el marco de los siguientes principios: *Equidad e inclusión; identidad y cultura local; corresponsabilidad y subsidiaridad; sustentabilidad; y, el desarrollo de capacidades como eje rector.* Los atributos del PESA son los siguientes: flexibilidad, participación comunitaria, rumbo, gradualidad y mejora continua. Con relación a la flexibilidad se menciona que los principios son rígidos y la metodología flexible. Este comentario implica que es fundamental para el éxito del PESA el cumplimiento cabal de los cinco principios mencionados anteriormente.

Para fines operativos el PESA cubre un área geográfica denominada microrregión, definida esta 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. Se debe añadir que respeta los límites municipales.

El PESA opera a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADR). Una ADR es un equipo multidisciplinario de hombres y mujeres, de preferencia de la región en la que trabajan y quienes están orientados a trabajar con la gente marginada mediante metodologías participativas para el desarrollo de capacidades y la promoción del desarrollo humano.

Los actores del PESA son la comunidad, ADR y sus respectivos prestadores de servicio (PSP), y las instituciones públicas. En el cuadro siguiente se indica la estrategia de cada actor, el proceso a seguir y el producto final que se obtendrá.

Cuadro 1. Papel de los actores PESA			
Concepto	Estrategia	Proceso	Producto
Comunidades	Organización Comunitaria	Promoción	Familias y grupos con proyectos operando, creciendo y produciendo
PSP	Organización en ADR	Contratación ADR con soporte técnico, metodológico y administrativo.	ADR con una cultura de resultados y sostenible
Instituciones	Formación de Grupos Operativos	Toma de decisiones colegiadas	Apropiación de la estrategia

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

En el PESA para el cumplimiento de los objetivos se debe de cumplir con los siguientes niveles:

- ✓ Querer - La alternativa es la promoción realizada por las ADR
- ✓ Saber - Se otorga asistencia técnica, capacitación y organización
- ✓ Poder - Existen presupuestos para: Soporte (financiamiento de la ADR), Activos (financiamiento a proyectos) y Coussa (financiamiento a obras de agua)

Los proyectos representan la parte fundamental de la estrategia de intervención regional y comunitaria que consta de tres etapas anuales que son:

1. Hogar saludable.- Algunos ejemplos de proyectos son estufas ahorradoras de leña, silos para la conservación del maíz y sistemas de captación de agua.
2. Producción de alimentos.- traspatio agrícola, traspatio ganadero, milpa y obras comunitarias para la captación del agua.
3. Generación de ingresos.- Invernaderos, frutales, producción orgánica y turismo rural.

Por último, es importante indicar que el PESA promueve una cultura de resultados medida en la participación activa y el cambio de actitud de las familias participantes que se comprometen en llevar a buen término los proyectos implementados y por el esfuerzo institucional de apoyo a los municipios más pobres del país. En conclusión la estrategia PESA se mide por **la cantidad y calidad de los proyectos operando**, y que se reflejan en la mejora de la calidad de vida de las familias rurales.

## 2.2. Problemática Identificada

La metodología del PESA indica que la ADR debe de iniciar actividades para la elaboración de la estrategia de intervención comunitaria (EIC) en la microrregión, esta estrategia permite a todos

los actores involucrados conocer el proceso de planeación de largo plazo, en donde se indican las acciones a implementar para el cumplimiento del objetivo del PESA. Para su elaboración se deben de realizar las siguientes actividades: visión regional, promoción comunitaria inicial, línea base, patrón alimentario y planes comunitarios. Esto significa que la ADR requiere de un tiempo que le permita: ser capacitada en la metodología PESA, realizar las actividades requeridas para contar con la EIC, y ganarse la confianza de las familias beneficiarias. El tiempo asignado a estas actividades no fue el suficiente, siendo la causa el inicio del proceso de gestión y puesta en marcha del proyecto.

Esta situación provocó que la ADR fuera vista, por las familias beneficiarias y por las dependencias involucradas como gestoras y supervisoras de proyectos, y menos como un grupo de profesionistas responsables de fortalecer la autogestión, verificar que se cumpla los principios del PESA y que los proyectos sean exitosos y contribuyan a mejorar el nivel de vida de las comunidades de alta y muy alta marginación.

El Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca es la ADR responsable del PESA en la Región V-Sur conformada por los municipios de Amacuzac, Coatlán del Río, Miacatlán, Temixco y Xochitepec. Por lo tanto, se plantea el reto de saber el grado de cumplimiento de los principios del proyecto y el porcentaje de proyectos implementados que se encuentran operando.

### **2.3. Justificación**

El PESA es un proyecto que promueve procesos de autogestión comunitaria como un requisito que permita generar una mejora en el nivel de vida de las familias rurales de localidades altamente marginadas. Para poder lograrlo dos aspectos no pueden ser omitidos: el cumplimiento de los principios y la cantidad y calidad de los proyectos operando.

En el estado de Morelos el PESA operó durante los años 2008 y 2009, y para 2010 no contó con presupuesto asignado para su operación. Esta situación generó preocupación entre los actores y afortunadamente para el ejercicio 2011 nuevamente se contó con recursos para su operación. Esto significa que el PESA se encuentra en la mitad del camino y que al final de este es necesario que la comunidad continúe organizada y que sea capaz de continuar en su proceso de desarrollo autogestivo.

### **2.4. Objetivo**

La ADR del Tec de Monterrey Campus Cuernavaca, se plantea como un propósito de mejora continua, realizar un estudio que permita definir el rumbo de la ADR. Sabemos que son muchas las cuestiones que deben ser verificadas, sin embargo nos enfocaremos al cumplimiento de los principios del PESA y en los proyectos que estén operando. De esta forma el objetivo de este trabajo es: *Verificar si en la microrregión V-Sur del estado de Morelos el grado de cumplimiento de los principios de equidad, inclusión, identidad y cultura local, corresponsabilidad y subsidiaridad,*

sustentabilidad y desarrollo de capacidades como eje rector; así como medir el porcentaje de proyectos que se encuentran operando.

### 3. Metodología

La metodología utilizada para cumplir con el objetivo de este trabajo se inicia apoyándose en el trabajo realizado por la ADR que agrupó a las comunidades en estratégicas y secundarias. La región fue dividida en ocho localidades estratégicas y a cada una de ellas se le sumaron las localidades secundarias. Una localidad estratégica agrupa a varias secundarias y es considerada como una microunidad geográfica para fines de planeación y ejecución del PESA. En el cuadro siguiente se presenta la información a detalle:

Cuadro 2 - Localidades estratégicas y secundarias		
Municipio	Localidad estratégica	Localidades secundarias
Amacuzac	Rancho Nuevo	Cajones, Campo Nuevo, Colonia ejidal. Ojo de Agua y Zoquital
Coatlán del Río	Tilancingo	Axixintle, Benito Juárez, Canelillo, Colonia Morelos y San Antonio
Miacatlán	3 de Mayo	El Muelle y Pedro G. Saavedra
Miacatlán	Palo Grande	Cuajiotera, El Terrero, Rancho Viejo y Tlajotla
Temixco	Cuentepec	Milpillas y Tetlama
Temixco	Eterna Primavera	Águila de los Tehuixtles, La Parota, Santa Ursula y Solidaridad
Xochitepec	Las Flores	La Pintora, La Caseta, y Loma del Encanto
Xochitepec	Guamuchilera	Campo Solís y Crucero de Atlacholoaya

Fuente: Información propia de la ADR del Tec de Monterrey

Tomando como referencia la distribución de las microunidades geográficas, un segundo paso de la metodología es evaluar cada uno de los principios del PESA y el porcentaje de proyectos implementados que están funcionando. Se debe indicar que en la mayoría de los principios (a excepción del principio de identidad y cultura local) y en la evaluación de los proyectos operando se utilizará la técnica del semáforo en donde el color rojo representa una debilidad, el amarillo se considera un tránsito de debilidad a fortaleza y verde será considerado como una fortaleza.

### 3.1. Metodología de evaluación de los principios del PESA

Los principios del PESA son: Equidad e inclusión, identidad y cultura local, corresponsabilidad y subsidiaridad, sustentabilidad y desarrollo de capacidades como eje rector. El proceso para definir la metodología para evaluar cada principio se presenta a continuación.

#### ***Equidad e inclusión***

El PESA considera como equidad e inclusión "Igualdad de oportunidades en las que todos los integrantes de la comunidad puedan participar en los diferentes procesos de desarrollo. Que los beneficien de manera equitativa, independientemente de su religión, sexo, edad, grupo étnico, preferencias político-partidistas y capacidades diferentes"

La forma de evaluar este principio será la siguiente:

1.- En cada comunidad se indicará el porcentaje de mujeres que participaron en la formación de los comités comunitarios. El color del semáforo se determinará de la siguiente manera:

Cuadro 3 - Calificación del principio de equidad e inclusión		
Participación de mujeres superior al 70%	Participación de mujeres entre el 60% y 70%	Participación de mujeres Entre el 40% y menos del 60%

2.- Los resultados de cada comunidad se presentan en el anexo 1. En este anexo se muestran los resultados para cada microunidad geográfica en donde se presenta su promedio obtenido.

3.- El promedio de cada microunidad geográfica se presentará en el capítulo cuatro, utilizándose los mismos promedios para determinar el color del semáforo.

#### ***Identidad y cultura local***

El PESA entiende por identidad y cultura local la valoración de los conocimientos y saberes de los pobladores y sus estructuras sociales, así como el reconocimiento de sus aportes para entender y solucionar los problemas.

La forma de evaluar este principio será la siguiente:

1.- En el proceso operación del PESA se trato de respetar la identidad y la cultura local con base en una relación entre la ADR y los miembros de la comunidad basado en un principio dialógico (nadie sabe todo y nadie no sabe nada).

2.- Adicionalmente se realizó una división de las comunidades con base a su cultura y su identidad conformándose los siguientes grupos de localidades.

**Cuadro 4 - Tipología de localidades PESA**

Rural mestiza	Rural indígena	Nueva ruralidad con fuerte presencia indígena	Nueva ruralidad mestiza
---------------	----------------	-----------------------------------------------	-------------------------

Por nueva ruralidad debe entenderse comunidades con menos de 2,500 habitantes y que se localizan muy cerca de la marcha urbana, carecen de tierras para actividades primarias y la mayoría de la población trabaja en la ciudad.

**Corresponsabilidad y Subsidiaridad**

La corresponsabilidad y subsidiaridad es entendida por él PESA como la responsabilidad compartida entre las familias, comunidades y las ADR en todas sus iniciativas emprendidas. Hacer por los demás, dejando que ellos hagan lo que pueden hacer por sí mismos.

Debe indicarse que este principio se evaluará a través del grado de organización de los comités comunitarios locales. La herramienta principal para realizarla será la escalera de participación de Geilfus<sup>73</sup>, que se presenta a continuación.

**Cuadro 5 - Escalera de participación de Geilfus**

Escalón	Definición
1. Pasividad	Las personas cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto
2. Suministro de información	Las personas participan respondiendo a encuestas; no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso de que se va a dar a la información
3. Participación por consulta	Las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista; esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas
4. Participación por incentivos	Las personas proveen principalmente trabajo u otros recursos a cambio de ciertos incentivos (herramientas, alimentos, etc.); el proyecto requiere su participación, sin embargo no tienen incidencia directa en las decisiones
5. Participación funcional	Las personas forman grupos de trabajo para responder a objetivos determinados por el proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación, pero sí se les toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades
6. Participación interactiva	Los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos, y la toma de control en forma progresiva del proyecto
7. Auto-desarrollo	Los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios

<sup>73</sup> Geilfus, F. 1997. 80 Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación. IICA – GTZ, San Salvador, El Salvador. 208 p.

A continuación se presenta el proceso como se evaluarán los comités comunitarios:

- 1.- Se evaluarán tres aspectos: existencia de comités comunitarios, grado de participación y grado de autogestión
- 2.- La evaluación de la existencia de comités comunitarios por localidad se realizó de la siguiente manera: *El color rojo si no tienen comité (valor = 1) y color verde (valor = 3) si lo tienen (ver anexo 2).*

Cuadro 6 - Existencia de comités comunitarios locales		
Calificación menor a 2	Calificación entre 2 y 2.5	Calificación mayor a 2.5

Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capítulo 4) con la siguiente escala:

- 3.- Para evaluar el grado de participación del comité comunitario por localidad utilizando la escalera de participación de Geilfus de la siguiente manera (Anexo 2): *El color rojo (valor = 1) si se encuentra por abajo del escalón cinco y color verde (valor = 3) si se encuentra por lo menos en el escalón cinco.*

Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capítulo 4) de la siguiente escala:

Cuadro 7 - Grado de participación de los comités comunitarios locales		
Calificación menor a 2	Calificación entre 2 y 2.5	Calificación mayor a 2.5

- 4.- Para evaluar el grado de autogestión del comité comunitario por localidad utilizando la escalera de participación de Geilfus de la siguiente manera (Anexo 2): *El color rojo (valor = 1) si se encuentra por abajo del escalón seis y color verde (valor = 3) si se encuentra por lo menos en el escalón seis.*

Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capítulo 4) de la siguiente escala:

Cuadro 8 - Grado de autogestión de los comités comunitarios locales		
Calificación menor a 2	Calificación entre 2 y 2.5	Calificación mayor a 2.5

Se debe indicar que también se formaron, casi al final del segundo año de operación del PESA, comités comunitarios por microunidad geográfica, los cuales serán evaluados con la misma metodología utilizada para los comités comunitarios por localidad.

**Sustentabilidad.**

En el PESA se entiende por sustentabilidad, la satisfacción *permanente de las necesidades de la comunidad, aprovechando el potencial humano y los recursos naturales sin comprometer el desarrollo de las futuras generaciones en términos ambientales, económicos y socioculturales.*

Este principio se evaluará verificando si en el plan comunitario de cada localidad se encuentran evidencias que contemple acciones de protección y mejoramiento de los recursos agua, suelo, flora y fauna. El proceso de evaluación será el siguiente:

1.- Para cada localidad se verificó si se contemplan en el plan comunitario acciones de conservación y/o mejoramiento de los recursos agua, suelo, flora y fauna. *El color rojo (valor=1) se obtiene si no se contempla y el color verde (valor=3) si se contempla (anexo 3).*

Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capítulo 4) de la siguiente escala:

Cuadro 9 - Escala de calificación para cada uno de los recursos: suelo, agua, flora y fauna		
Calificación menor a 2	Calificación entre 2 y 2.5	Calificación mayor a 2.5

Para el PESA ***el mejoramiento de las capacidades humanas es el motor del desarrollo individual y colectivo.*** Por este motivo la capacitación es fundamental para lograr mejora el nivel de vida de las familias y la comunidad.

Este principio se evaluará mediante la capacitación recibida por las familias socias en los diferentes ámbitos del PESA que son: medio ambiente, hogar saludable, uso adecuado de alimentos, producción de alimentos. El proceso de evaluación es el siguiente:

1.- Para cada localidad se verificó las acciones de capacitación que se habían desarrollado, en los diferentes ámbitos relacionado, en los dos años de operación del PESA.

*El color rojo (valor=1) se obtiene cuando no existió capacitación o esta fue poco significativa y el color verde (valor=3) se obtiene cuando la capacitación fue significativa (anexo 4).*

Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capítulo 4) de la siguiente escala:

Cuadro 10 - Escala de calificación para cada uno de los temas de la capacitación		
Calificación menor a 2	Calificación entre 2 y 2.5	Calificación mayor a 2.5

El PESA en relación a los proyectos los divide en tres áreas de actuación que son hogar saludable, producción de alimentos y generación de ingresos. La evaluación se centra en el grado de eficiencia de proyectos operando. A continuación se presenta el proceso de evaluación.

1.- A finales del segundo año de operación para cada localidad se verifico el número de proyectos funcionando y se obtuvieron los porcentajes con respecto al total. Los porcentajes para definir el color del semáforo se presentan a continuación:

Cuadro 11 - Escala de porcentajes de proyectos operando		
Menor al 60%	Entre el 60% y 80%	Mayor al 80%

2.- Los resultados obtenidos en cada comunidad se presentan en el anexo 5. Una vez obtenido el resultado por localidad se presentan los resultados por microunidad geográfica (capitulo 4), usándose la misma escala que se utilizó cuando se evaluó a nivel de localidad.

#### 4. El PESA en la Región V-Sur de Morelos y problemática detectada.

##### 4.1. Descripción de la microrregión PESA

La Agencia de Desarrollo Rural Tecnológico de Monterrey trabajó en la Región V- Sur del Estado de Morelos, conformada por los municipios de *Amacuzac, Coatlán del Río, Miacatlán, Temixco y Xochitepec*; con una superficie total de 639.4 kilómetros cuadrados. La región pertenece a la cuenca del alto río balsas. La fisiografía comprende la zona de bosque mesófilo de montaña hasta las extensas áreas de la selva baja caducifolia.

El clima predominante es el cálido subhúmedo con lluvias en verano. Los tipos de suelos predominantes son vertisoles, andosoles y acrisoles, con pendientes muy pronunciadas y nivel de erosión moderado. La vocación del suelo es para la agricultura y ganadería.

La superficie de uso agrícola es de 20,100 ha. Siendo más significativa en los municipios de Miacatlán, Amacuzac y Coatlán del Río, predominando los cultivos de maíz, sorgo de grano y caña de azúcar. En la actividad ganadera predomina de manera general la bovina, caprina y de manera especial la avicultura en los municipios de Miacatlán y Xochitepec.

Limita al norte con el municipio de Cuernavaca, al oriente norte con el municipio de Emiliano Zapata, al oriente sur con el municipio de Tlaltizapan y Puente de Ixtla. Al poniente con el Estado de México y al sur con la entidad de Guerrero (Figura 1)



En la Figura 1 se pueden apreciar los municipios que integran la microrregión donde se ubican las treinta y cinco localidades. Con información del INEGI, en el 2005 habitaban en las 35 comunidades PESA 8,771 personas representando 8,771 familias. Según la CONAPO y con información del mismo año el grado de marginación de las comunidades presentaban un grado de marginación muy alto y alto y todas ellas contaban con una población menor a 2,500 habitantes a excepción de Cuentepec. Esta comunidad fue aceptada como comunidad PESA por su grado de marginación y por ser habitada en su totalidad por población indígena.

#### 4.2. Situación de las familias antes de iniciar el PESA

A finales de 2008 y principios de 2009, se realizaron encuestas para determinar la situación nutricional de las familias de las 35 localidades. Los resultados obtenidos indicaron que: el 60% de las localidades se encuentran en un estado crítico nutricional, el 8.5% en un estado de suficiencia, el 11.4% en estado deficiente, el 5.7% en una situación aceptable y el 14.3% en estado excedido. La causa del problema nutricional obedece al bajo de nivel de ingresos de las familias, a la falta de una cultura de la producción de alimentos para el autoconsumo y a que muchas familias no cuentan con superficie para la producción primaria.

Utilizando la metodología del PESA en 2008 se levantó información que sirvió de base para obtener la línea base, la información más relevante se muestra a continuación:

1. Sólo el 27% de las familias fueron consideradas como no pobres. El 73% considerado como pobre tuvo esta clasificación: 16% en pobreza severa, 21% en pobreza moderada y 36% en pobreza leve.

2. En relación a las viviendas se presenta lo siguiente: 32% no cuentan con toma de agua domiciliaria; 4,6% tiene piso de tierra; 71% cocina con gas, pero la mayoría cocina también con leña por el alto precio del gas; y, sólo el 53% cuentan con excusado.
3. En relación a alimentación las familias presentaron este comportamiento: El 69% de sus ingresos lo destinan a comprar alimentos; 56% no cuentan con parcelas; la gran mayoría no aprovecha el traspatio para la producción de alimentos; y, el 85% de los alimentos los compras fura de su comunidad.
4. En relación al ahorro las familias se comportaban de la siguiente manera: 80% no ahorran. Del 20% que ahorran 3% lo hacen en cajas de ahorro, 3% lo depositan en un banco comercial y el 14% lo realizan a través tandas.

### 4.3. Aspectos sobresalientes de la problemática detectada

En el capítulo anterior, se presentó la metodología como se evaluará los principios del PESA y el porcentaje de proyectos operando, en este apartado corresponde realizar la evaluación. La forma de realizarla será primeramente para cada uno de los principios y posteriormente, para lo relacionado con los proyectos.

Es conveniente recordar al lector que la información detallada por localidad se encuentra en anexos y que aquí únicamente se presentarán los resultados para cada una de las microunidades geográficas.

#### ***Principio de equidad e inclusión***

Este principio será evaluado a través del porcentaje de participación de mujeres en la formación de los comités comunitarios. Es importante indicar que en la estrategia PESA los dos primeros años de operación van dirigidas a las mujeres. Esto obedece a que en el primer año se centra la operación en el mejoramiento del hogar y el segundo a la producción de alimentos en donde el traspatio es dirigido por la mujer y la parcela por el hombre. Se espera que al terminar el año tres de la operación debe existir equidad entre hombres y mujeres. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

**Cuadro 12 - Evaluación del principio de equidad e inclusión**

MICROUNIDADES GEOGRAFICAS		Habitantes que participaron en la formación de comités	Porcentaje de participación de mujeres en el comité	No. de MUJERES
1	Rancho Nuevo	92	58.7	54
2	Tilancingo	185	65.9	122
3	3 De Mayo	45	73.3	33

Cuadro 12 - Evaluación del principio de equidad e inclusión				
4	Palo Grande	94	70.2	66
5	Cuentepec	146	91.0	133
6	Eterna Primavera	102	69.6	71
7	Las Flores	44	56.8	30
8	Guamuchilera	42	64.2	27
PROMEDIO			68.7	

Fuente: Anexo 1

En el cuadro anterior, podemos observar que en general prevalece la participación femenina, correspondiéndole el color rojo. Únicamente dos zonas son las que se encuentran en el nivel óptimo; cuatro se encuentran en un nivel regular y tres con un nivel crítico ya que existe un mayor porcentaje de participación de las mujeres en la formación de los comités.

### Identidad y cultura local

El principio de identidad y cultura local fue muy importante para que existiera respeto y comunicación entre la población local y los integrantes de la ADR. La forma de trabajo fue a partir de una relación dialógica, siendo la frase de comunicación “nadie sabe todo y nadie sabe nada”. También se estableció con la comunidad que era necesario construir el desarrollo rural a partir de los saberes comunitarios, siendo complementados con capacitación que recibirían en aquellos que necesitaran ser reforzados. También se realizó una clasificación de comunidades en función de dos aspectos: presencia indígena y si contaban con tierras para actividades agropecuarias.

En el Cuadro 13 se presenta la clasificación obtenida. Como se puede observar, las localidades se clasificaron en cuatro grupos. El primero de ellos es la rural indígena en donde la totalidad de sus habitantes son indígenas y cuentan con tierras para actividades agropecuarias, siendo dos comunidades del municipio de Temixco: Cuentepec y Tetlama. En la primera de ellas son bilingües náhuatl y español y en la segunda únicamente hablan español. La nueva ruralidad es aquella en la que los habitantes son principalmente migrantes rurales, es una población semiurbana sin tierras. La nueva ruralidad con presencia indígena cuenta con las mismas características de la nueva ruralidad sólo que aunado a ello cohabitan indígenas migrantes del estado de Guerrero. Por último la zona rural es aquella en donde los habitantes cuentan con tierras para su cultivo y predomina comunidad mestiza. En cada área de intervención la estrategia de comunicación y actuación fue diferenciada y adecuada a sus usos y costumbres.

**Cuadro 13 - Clasificación de comunidades en función de su identidad y cultura local**

Área de intervención	Municipio	Localidades
1.- Rural indígena	Temixco	Cuentepec y Tetlama
2.- Nueva ruralidad	Temixco	Águila de los Tehuixtles, Eterna Primavera, La Parota, Milpillás y Solidaridad
	Xochitepec	Crucero de Atlacholoaya, La Guamuchilera, La Caseta, Las Flores y Loma del Encanto
3.- Nueva ruralidad con presencia indígena	Temixco	Santa Úrsula
	Xochitepec	Campo Solís y La Pintora
4.- Rural	Amacuzac	Cajones, Campo Nuevo, Col. Ejidal, Ojo de Agua, Rancho Nuevo y Zoquital.
	Coatlán del Río	El Axixintle, Benito Juárez, El Canelillo, Col. Morelos, San Antonio y Tilancingo
	Miacatlán	Tres de Mayo, Cuajiotera, El Muelle, El Terrero, Palo Grande, Pedro G. Saavedra, Rancho Viejo y Tlajotla.

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

### Corresponsabilidad y subsidiaridad

Para evaluar este principio se consideró fundamental centrarse en la creación de comités comunitarios y el grado de participación. Se debe recordar al lector que para medir el grado de participación se utilizó la escalera de participación realizada por Geilfus. Los resultados obtenidos se describen en el Cuadro 14.

Como se puede observar, todos los comités comunitarios de cada una de las microunidades geográficas se encuentran ya formados. Sin embargo, en la participación todavía falta trabajar para que se involucren más. Por otro lado, en dónde se requiere trabajar de manera profunda es la autogestión, el reto será que en un plazo de 2 a 3 años los comités se encuentren en el escalón de autodesarrollo. Para ver el listado de todas las localidades se puede consultar el Anexo 2.

**Cuadro 14 - Evaluación del grado de participación y autogestión de los comités comunitarios**

Microunidad geográfica y área de influencia	Comités formados	Participativo por comunidad	Autogestivo por comunidad
1 Rancho Nuevo	3	2.5	1.5
2 Tilancingo	3	3	1.3
3 3 de Mayo	3	2.3	1.6

**Cuadro 14 - Evaluación del grado de participación y autogestión de los comités comunitarios**

4	Palo Grande	3	2.3	1.6
5	Cuentepec	3	1.6	1.6
6	Eterna Primavera	3	2.5	2.5
7	Las Flores	3	3	1.5
8	Guamuchilera	3	1	1
PROMEDIO		3	2.3	1.6

Anexo 2 Fuente: Anexo 2

Continuando con el tercer principio de corresponsabilidad y subsidiaridad, se presenta el siguiente cuadro, en el cual se evaluaron los comités, su participación y la autogestión por microunidad geográfica. Los resultados obtenidos se presentan a continuación:

**Cuadro 15 - Evaluación del grado de participación y de autogestión de los comités comunitarios de microunidad geográfica**

Microunidad geográfica y área de influencia	Comités formados por microunidad geográfica	Participativo por microunidad geográfica	Autogestivo por microunidad geográfica
1 Rancho Nuevo	3	1	1
2 Tilancingo	3	1	1
3 3 De Mayo	3	1	1
4 Palo Grande	3	1	1
5 Cuentepec	3	1	1
6 Eterna Primavera	3	1	1
7 Las Flores	3	1	1
8 Guamuchilera	3	1	1
PROMEDIO	3	1	1

Estos comités fueron se formaron casi al final del segundo año de operación y, por tanto todavía no alcanzan resultados significativos en el grado de participación y mucho menos en el de autogestión. La formación de estos comités tuvo como propósito el iniciar proyectos territoriales en los que participen más de una comunidad y también que formen parte de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

## Sustentabilidad

Para evaluar este principio se consideró verificar si en los planes comunitarios por localidad, se contemplaron acciones que impactaran positivamente los recursos: agua, suelo, flora y fauna. En el siguiente cuadro nos muestra como se encuentran estos cuatro aspectos en cada una de las microunidades geográficas:

**Cuadro 16 - Impacto en el medio ambiente contemplado en los planes comunitarios  
Por localidad**

MEDIO AMBIENTE EN EL PLAN COMUNITARIO				
MICROUNIDAD GEOGRÁFICA	En el plan comunitario se contempla el agua	En el plan comunitario se contempla el suelo	En el plan comunitario se contempla la flora	En el plan comunitario se contempla la fauna
1 Rancho Nuevo	3	2.5	2.5	1
2 Tilancingo	2.3	2.3	1.6	1
3 3 De Mayo	3	2.3	1.6	1
4 Palo Grande	3	3	2.3	1
5 Cuentepec	2	1.6	1	1
6 Eterna Primavera	2.5	1.5	1	1
7 Las Flores	3	1	2	2
8 Guamuchilera	3	2.3	1	1
PROMEDIO	2.7	2.1	1.6	1.1

Fuente: Anexo 3

Como se puede observar, el recurso agua es el más contemplado, esto es resultado de que en el PESA se incluyen obras que benefician a las comunidades a través del COUUSA. El recurso suelo ocupa el segundo lugar, sin embargo, existen muchas localidades en donde no se contemplaron acciones en los planes comunitarios. Los recursos flora y fauna son los más rezagados. Los resultados por localidad se muestran en el Anexo 3.

## Desarrollo de capacidades como eje rector

Este principio fue evaluado a través de la capacitación ofrecida a las familias participantes en el PESA. Las áreas de capacitación que se consideraron fueron: medio ambiente, hogar saludable, uso adecuado de alimentos, producción de alimentos y aspectos productivos. En el siguiente

cuadro presenta la evaluación de las comunidades incluidas en cada una de las ocho microunidades geográficas:

Cuadro 17 - Desarrollo de capacidades en las localidades de cada microunidad geográfica					
CAPITAL HUMANO					
MICROUNIDAD GEOGRÁFICA	Medio ambiente	Hogar saludable	Uso adecuado de alimentos	Producción de alimentos	Aspectos productivos
	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
Rancho Nuevo	2	2.6	2	2.6	2
Tilancingo	2	3	2	3	2
3 De Mayo	2.33	3	1.6	3	1.6
Palo Grande	2.2	2.6	1.8	2.6	1.8
Cuentepec	1.6	2.3	2.3	2.3	3
Eterna Primavera	1.8	2.6	1.8	2.6	2.2
Las Flores	1	2.5	2	2.5	2
Guamuchilera	1.6	2.3	1.6	2.3	1
PROMEDIO	1.8	2.6	1.9	2.6	2

Fuente: Anexo 4

En el cuadro anterior podemos observar que se tiene resultados positivos en la capacitación en hogar saludable y producción de alimentos. Estos resultados son lógicos debido a que dentro de la estrategia PESA en el primer año se centro en proyectos de hogar saludable y en el segundo año en producción de alimentos. Un resultado negativo es que no se realizaron esfuerzos significativos de capacitación en el tema del uso adecuado de los alimentos, debido a las deficiencias de alimentación que se presentan en las familias de las comunidades PESA.

En el tema de medio ambiente también es preocupante el resultado obtenido, se requiere fortalecer la capacitación y el convencimiento en este aspecto por la importancia que representa para el desarrollo de las comunidades. Aunque en la capacitación de proyectos productivos los resultados obtenidos son desfavorables, se debe indicar que la puesta en marcha de proyectos productivos se inicia en el tercer año de operación del PESA, y por tanto debe de considerarse que la capacitación ya se inicio en algunas comunidades. Para ver la evaluación completa de todas las localidades ver el Anexo 4.

## Evaluación de proyectos

La estrategia PESA debe ser medida por la calidad y cantidad de los proyectos que permitan elevar el nivel de vida de las familias rurales y de sus comunidades. Durante los dos años de operación del PESA se pusieron en marcha y se concluyeron 1,288 proyectos relacionados con hogar saludable y producción de alimentos. A continuación se indica a detalle los proyectos puestos en marcha y concluidos: 324 pisos firmes, 101 cisternas cosechadoras de agua, 328 estufas ahorradoras de leña, 340 gallineros en traspatio, 146 paquetes de árboles frutales en traspatio y 49 huertos familiares.

La evaluación de los proyectos realizados tiene como propósito el verificar el porcentaje de proyectos, que al concluir el segundo año de operación del PESA, continuaban operando. Los resultados obtenidos por tipo de proyecto en cada una de las microunidades geográficas se presentan a continuación.

**Cuadro 18 - Proyectos PESA operando en las comunidades**

PORCENTAJE DE FUNCIONAMIENTO DE PROYECTOS							
MICROUNIDAD GEOGRÁFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION		
		PISO	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES	HUERTOS
1	Rancho Nuevo	100 %	74.1 %	100%	85.7 %	100 %	100 %
2	Tilancingo	100 %	72.2 %	100%	82.5 %	88.3 %	100 %
3	3 De Mayo		82.7 %		87.5 %		87.5 %
4	Palo Grande		79.4%	100 %	90.3 %	100 %	100 %
5	Cuentepec	100 %	72.4 %	100 %	74.1%	93.4 %	100 %
6	Eterna Primavera	100 %	67.1 %	100 %	84 %	100 %	94.4 %
7	Las Flores	100 %	64.1%	100 %	100%	100%	100 %
8	Guamuchilera	100 %	73.7%		100%		
	PROMEDIO	100%	73.2%	100%	88%	97%	97.4%

Fuente: Anexo 5

El cuadro anterior nos muestra que bajo la estrategia de hogar saludable, los pisos y las cisternas funcionan al 100%, sin embargo las estufas son las que en promedio operan a un 73.2%. Bajo la estrategia de alimentación los que mejor operan son los huertos con un 97.4%, seguido por los

árboles con un 96.9% y finalmente los gallineros con un 88%. Para ver el listado de todas las localidades ver el Anexo 5.

Es importante indicar que estos resultados que demuestran que son favorables para revertir las condiciones de pobreza de las familias rurales todavía no lo garantizan. El reto es que continúen funcionando y en el caso de los proyectos de producción de alimentos se incremente la productividad. Este es un reto gigantesco para los tres actores del PESA que son: las comunidades organizadas, la ADR y las instituciones públicas.

## 5. Tendencias y desafíos dentro de un ámbito de gestión territorial

La gestión territorial es uno de los retos de la política pública en busca del desarrollo rural, sin embargo, transitar de una visión sectorial a una territorial no es tarea fácil debido a una fuerte tradición de políticas sectoriales en la que han actuado las instituciones públicas en México. El PESA debe ser concebido como un proyecto en transición de lo sectorial a lo territorial. Lograr la transición con éxito depende que los actores privilegien este enfoque en los siguientes elementos: institucional, social, económico y la puesta en marcha de proyectos territoriales.

En lo institucional, el PESA contempla tendencias y desafíos de enfoque territorial los más importantes se indican a continuación:

- 1.- El PESA debe fortalecer lo territorial a partir de la multidimensionalidad del territorio en donde los aspectos políticos, los temas de identidad cultural y la sustentabilidad ambiental sean igual de importantes que los aspectos económicos y sociales. El PESA contempla ya en sus principios lo cultural y la sustentabilidad ambiental, el desafío es darle mayor importancia a través de recursos presupuestales y que sean incluidos como elementos que deben ser evaluados.
- 2.- La planeación realizada es participativa pero privilegia lo sectorial. Los elementos de integralidad territorial se incluyen marginalmente, el desafío es dar la misma importancia que reciben los proyectos económicos y sociales.
- 3.- En la operación del PESA en la región V-Sur del estado de Morelos 15 de las 35 comunidades están localizadas en la marcha urbana de la ciudad de Cuernavaca. Para poder ser atendidas necesariamente se tendría que tomar en cuenta la vinculación de los habitantes con la ciudad. El PESA no cuenta con acciones especiales para este tipo de comunidades, lo que limita las acciones a emprender en estas comunidades. El desafío principalmente en este tipo de comunidades, pero también en las otras, es integrar lo rural con lo urbano dentro de la lógica del territorio.

En lo social, el PESA está bien posicionado en cuanto a proyectos relacionados con mejoramiento del hogar y producción de alimentos en los proceso de legitimidad; sin embargo, presenta debilidades que deben ser atendidas. A continuación se presentan algunas propuestas:

- 1.- Se debe fortalecer el capital social al interior de la comunidad pero sobretodo a nivel de las comunidades vecinas. El desafío es pasar de comunidades aisladas en su proceso de desarrollo a

comunidades vinculadas que les permita fortalecerse en lo político, económico, social y ambiental.

2.- Los comités comunitarios por localidad no cuentan con representación en el seno de los Conmuders y mucho menos en los Consejos Distritales de Desarrollo Rural. El desafío es fortalecer los comités de microunidad regional y a futuro crear un comité que represente a todas las comunidades de cada región PESA. Los comités de microunidad regional deben representar a las comunidades en los Conmuders y el comité regional los representará en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural.

El elemento económico del PESA tiene como fortaleza que los proyectos de alimentación disminuyen la dependencia de las comunidades del exterior en su demanda de alimentos, su debilidad es que los proyectos productivos principalmente son agropecuarios. Para disminuir la debilidad se propone lo siguiente:

1.- Los proyectos productivos deben ir más allá de lo sectorial agropecuario para lograr la diversificación productiva de la comunidad, de la microunidad geográfica y de la región PESA.

2.- Un desafío fundamental es integrar proyectos productivos vinculados de las comunidades a las cadenas de valor ya existentes en el territorio. Esto significa vincular a las organizaciones de productores de sistema producto con las organizaciones de productores de comunidades PESA

3.- Otro desafío en la esfera de lo económico es diversificar la inversión de bienes públicos, hasta ahora se centran solamente en obras relacionadas con el agua a través de recursos COUSSA.

Por último, con respecto al elemento de puesta en marcha de proyectos territoriales PESA que permitan fortalecer al territorio. Se propone lo siguiente:

1.- Transitar de proyectos que abarcan una comunidad a aquellos que integren a varias localidades. En estos proyectos se deberá de transitar de sólo una fuente de financiamiento a varias.

2.- Actualmente la estrategia PESA ofrece proyectos a las comunidades, el reto es transitar a proyectos determinados en el proceso de planeación territorial es decir, apoyar a proyectos demandados por los habitantes de las comunidades.

3.- Es importante que surjan proyectos con una visión más integral, el desafío es que los proyectos abarquen los diferentes ámbitos de atención que propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

4.- Por último, se debe de integrar proyectos ecológicos dentro de una estrategia de cuenca. Hasta ahora los proyectos ecológicos son puntuales y poco relacionados con una estrategia territorial más amplia.

## 6. Lecciones aprendidas y líneas de acción

- 1.- Las familias que habitan en la región PESA V-Sur del Estado de Morelos son pobres, la mayoría de las familias presentan un grado nutricional crítico. Alrededor de la mitad de las viviendas cuentan con piso de tierra y no tiene agua entubada en su domicilio; y el 69% de sus ingresos lo destinan a la alimentación. A pesar de estas características no han perdido la confianza en que pueden organizarse para mejorar sus condiciones de vida
- 2.- En relación al principio de equidad e inclusión, sobresale en los comités comunitarios la presencia femenina. Se nota mayor presencia masculina en aquellas comunidades que presentan un mayor grado de organización.
- 3.- Se ha privilegiado entre las familias de la comunidad y los miembros de la ADR una relación basada en la igualdad y bajo un proceso de comunicación dialógica es decir, nadie sabe todo y nadie sabe nada.
- 4.- Las familias de las comunidades PESA han iniciado un proceso de fortalecimiento del capital social intercomunitario que permita a futuro tener voz y voto en el seno del Comuders.
- 5.- En los dos años de operación del PESA una debilidad que han tenido los actores es la poca importancia en lo relacionado con la conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- 6.-El principio del desarrollo de capacidades no ha sido cumplido satisfactoriamente. Las áreas de capacitación que deben ser privilegiadas son las relacionadas con el medio ambiente, el uso adecuado de los alimentos y con los proyectos productivos.
- 7.- El porcentaje de proyectos operando son satisfactorios a excepción del rubro de estufas ahorradoras de leña. Este resultado no garantiza el éxito de los proyectos, el reto es incrementar la productividad de los proyectos de alimento e ingresos. Para disminuir la dependencia de alimentos del exterior y generar ingresos y empleos suficientes que disminuyan la migración de los jóvenes principalmente.
- 8.- En el ámbito institucional los desafíos del PESA se centran en: fortalecer los principios de identidad cultural y de sustentabilidad; considerar lo urbano y rural como parte del mismo territorio; y fortalecer la planeación participativa en la microunidad geográfica.
- 9.- En lo económico la estrategia PESA debe considerar: la diversificación de actividades productivas; vincular proyectos productivos a las cadenas de valor que existen en la región; y privilegiar la inversión para la puesta en marcha de bienes públicos.
- 10.- En el ámbito del fortalecimiento del territorio es necesario que el PESA: fortalezca proyectos que incluyan más de una comunidad; adecuar la estrategia al ámbito de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; y que los proyectos ecológicos, sobretodo, sean concebidos en una visión de cuenca.

Las líneas de acción, que a continuación se indican, serán planteadas en tres ámbitos: Los principios PESA, los proyectos de alimentación e ingresos y la gestión territorial. Debe aclararse

que las acciones indicadas no son las únicas que deberán de realizarse, en otros aspectos la estrategia PESA debe continuar realizándose.

#### **Principios PESA:**

- 1.- Se debe fortalecer el principio de equidad e inclusión a través de la puesta en marcha de proyectos que impacten a jóvenes, hombres y personas de la tercera edad. Así mismo con fines educativos se deberá de formar los comités infantiles PESA con apoyo de los profesores de escuelas primarias.
- 2.- Se deberá de fortalecer la visión empresarial de las familias y grupos de la comunidad sin embargo, no deberá perderse la identidad cultural; por lo contrario debe fortalecerse.
- 3.- Los esfuerzos realizados a la fecha para fortalecer el capital social entre comunidades deben fortalecerse; para ello, deben realizarse encuentros comunitarios en donde discutan estrategias para mejorar el nivel de vida de las familias. También deben solicitar ser admitidos en los Conmuders como representantes de sus comunidades.
- 4.- La conservación y mejoramiento de los recursos naturales debe ser una prioridad del PESA. Se propone que las comunidades presenten proyectos más ambiciosos y de impacto regional.
- 5.- Se deberá de capacitar a un grupo de personas de cada comunidad en aspectos relacionados con el medio ambiente. Este grupo de personas tendrán la responsabilidad de ser los capacitadores en su comunidad.

#### **Proyecto de alimentación e ingreso:**

- 1.- Se deberá garantizar el funcionamiento de los proyectos al 100% acompañado de una estrategia de capacitación más efectiva que garantice incrementar la productividad.
- 2.- Es fundamental acelerar el ritmo de los proyectos relacionados con la producción de alimentos para que permitan fortalecer la oferta regional de alimentos y disminuir la dependencia del exterior.

#### **Gestión territorial:**

- 1.- Es fundamental que en la estrategia PESA se vincule a las comunidades con las zonas urbanas. Las principales acciones a desarrollar son la capacitación para el trabajo urbano y la venta de productos y servicios.
- 2.- La comunidad y la ADR deberán de realizar un estudio que permita conocer las necesidades de infraestructura que se requieren; la propuesta debe de ser integral y no basarse únicamente en lo relacionado con el recurso agua.
- 4.- Se deberá de incluir en los planes comunitarios una propuesta integral acorde con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las comunidades no pueden ser restringidas a continuar planeando con una visión sectorial y en función de los recursos de Sagarpa.

## 7. Conclusiones

El PESA es una iniciativa de política pública que pretende revertir la tendencia de empobrecimiento de la población rural que habita en las comunidades con mayor grado de marginación. El PESA centra su atención en un proceso de planeación participativa y en el desarrollo de capacidades como eje rector del proceso.

La región PESA V-Sur del estado de Morelos tiene la característica de que una parte de las localidades, se encuentra dentro de la marcha urbana de la gran Cuernavaca (conformada por los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec), esta situación provoca que muchos de sus habitantes no cuenten con parcelas para el cultivo y estén ligados a actividades urbanas. Esta situación requiere que el PESA instrumente acciones de capacitación para el trabajo que les permita a los participantes que cuenten con más competencias para vincularse a las actividades económicas urbanas.

Otra característica de esta región V-Sur de Morelos es que no todas las localidades rurales están situadas en el grado de marginación muy alto y alto. Esta situación provocó que no se puedan generar zonas en las que exista una localidad estratégica (la zona estratégica muchas veces presenta un grado menor de marginación). Ante esta situación, es necesario que a través de otros programas de Sagarpa puedan ser apoyadas y poder así generar procesos de desarrollo territorial que desarrollen los municipios en sus áreas rurales.

Actualmente los habitantes de la región PESA están aumentando su nivel de pobreza, por lo cual es necesario aplicar acciones de desarrollo territorial entre las que destacan las siguientes: diversificación de actividades económicas que incluyan a los tres sectores; vincular la actividad agropecuaria a los sistemas producto que existente en la región; introducir en los planes comunitarios acciones acordes a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; y proponer proyectos de infraestructura que abarquen las diferentes necesidades de las comunidades y de la región

Hasta el momento, en las comunidades se ha logrado fortalecer el capital social de cada comunidad; pero no se ha logrado fortalecer el capital social entre las comunidades a pesar de que ya se conformaron los comités comunitarios por microunidad geográfica. Se debe continuar esta estrategia que permitirá, en cierto plazo, iniciar una estrategia de desarrollo regional que permita potencializar los resultados en beneficio de sus familias.

Los resultados de esta evaluación indican que la sustentabilidad ambiental no está asegurada en las comunidades PESA. Los esfuerzos para revertir la tendencia deben centrarse en el desarrollo de capacidades de las personas y en una línea estratégica que contemple acciones de reforestación con plantas nativas; obras de conservación de suelo y agua; creación de unidades de manejo ambiental; y una campaña de concientización para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, entre otras.

El desarrollo de capacidades es el eje rector del PESA. Los resultados son alentadores pero es necesario fortalecer la capacitación y ampliar a otros temas entre los que destacan: conservación

y fomento de los recursos naturales, agroecología, uso adecuado de los alimentos, asociativismo, visión empresarial, desarrollo regional, manejo integral del territorio y capacitación para el trabajo. También es necesario diseñar una estrategia que capacite a un grupo de cada comunidad (por tema) y que ellos posteriormente capaciten a otros miembros de la comunidad.

Trabajar con un enfoque participativo significa que los beneficiarios del proyecto gradualmente se apropian del proceso. En la región PESA estudiada los resultados obtenidos indican diferentes grados de avance en las localidades siendo, el avance principal se debe al bajo grado de organización que tenían las comunidades antes de iniciar el PESA. Para llegar a la meta de participación que es el autodesarrollo, entendido como que *"los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios"*, se hace necesario que la SAGARPA contemple un apoyo adicional a la ADR que permita acelerar este proceso.

Una característica del PESA en la región de estudio es que se encuentra desvinculado de la operación de los Conmuders y también de la Estrategia de Desarrollo Territorial implementada por la Sagarpa. Es urgente iniciar la vinculación que permita establecer mecanismos de coordinación institucional que permitan potencializar los resultados

Por último, debe indicarse que la evaluación del PESA en la región de estudio es un trabajo pionero y que presenta muchas limitaciones. Con el propósito de mejorar la evaluación se propone que esta metodología, que debe ser mejorada, pueda ser incluida en el proceso de evaluación realizada por el Centro Estatal de Seguimiento a la Calidad de los Servicios.

## 8. Bibliografía

- IICA, INCA y Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, (2010), Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México, IICA, México.
- Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca, (2009), Informe anual 2008 ADR Tecnológico de Monterrey, Xochitepec, Morelos.
- Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca, (2010), Informe anual 2009 ADR Tecnológico de Monterrey, Xochitepec, Morelos.
- Geilfus, F., (1997), 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación, IICA-GTZ, San Salvador, El Salvador.
- PESA, (2010), Marco Conceptual PESA, (en línea), México, 17/08/2010, Disponible en internet: [http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa\\_inst.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa_inst.aspx)
- Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca, (2009), Estrategia de intervención de la región V-Sur, Xochitepec, Morelos.
- Echeverri, R., (sin fecha), Territorialidad rural,(en línea), Disponible en internet: <<http://www.territorioscentroamericanos.org/redesar/Diversificacin%20de%20Economias%20Rurales/Territorialidad%20rural.pdf>>
- Delgadillo, F., y Torres, F., (2009), La gestión territorial como instrumento para el desarrollo rural (en línea), México, 9/11/2009, Disponible en internet: <[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_42/ANALISIS/Javier%20Delgadillo\\_6.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_42/ANALISIS/Javier%20Delgadillo_6.pdf)>
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, (2007), PESA México, Disponible en internet: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/segui/mexico.htm>>

## Anexos

### Anexo 1. Principio de Equidad e Inclusión en todas las localidades.

AMACUZAC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES) EN EL COMITÉ	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	RANCHO NUEVO	25	68.0	17
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAJONES	17	64.7	11
	COLONIA EJIDAL	18	55.5	10
	ZOQUITAL	32	50.0	16
PROMEDIO			58.7	

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	3 DE MAYO	9	88.8	8
LOCALIDADES SECUNDARIAS	EL MUELLE	14	71.4	10
	PEDRO G. SAAVEDRA	22	68.1	15
PROMEDIO			73.3	

COATLAN DEL RIO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	TILANCINGO	28	67.8	19
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AXIXINTLE	19	63.1	12
	BENITO JUÁREZ	31	54.8	17
	CANELILLO	15	66.6	10
	COL. MORELOS	45	64.4	29
	SAN ANTONIO	47	74.4	35
PROMEDIO			65.9	

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	PALO GRANDE	43	76.7	33
LOCALIDADES SECUNDARIAS	EL TERRERO	20	65	13
	TLAJOTLA	31	64.5	20
PROMEDIO		94	70.2	66

TEMIXCO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	CUENTEPEC	77	97.4	75
LOCALIDADES SECUNDARIAS	MILPILLAS	30	83.3	25
	TETLAMA	39	84.6	33
PROMEDIO			91	

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

TEMIXCO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	ETERNA PRIMAVERA	36	58.3	21
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AGUILA DE LOS TEHUXTLES	11	63.6	7
	SANTA URSULA	33	75.7	25
	SOLIDARIDAD	22	81.8	18
PROMEDIO			69.6	

XOCHITEPEC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	LAS FLORES	19	63.1	12
LOCALIDADES SECUNDARIAS	LA PINTORA	11	45.4	5
	LA CASETA	10	50	5
	LOMA DEL ENCANTO	14	57.1	8
PROMEDIO			56.8	

XOCHITEPEC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HABITANTES QUE PARTICIPARON EN LA FORMACION DE COMITES	PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR GENERO (MUJERES)	No. DE MUJERES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	GUAMUCHILERA	25	60	15
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAMPO SOLIS	17	70.5	12
	CRUCERO DE ATLACHOLOAYA	18	0	0
PROMEDIO			64.2	

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

## Anexo 2. Principio de Corresponsabilidad y Subsidiaridad en las localidades

AMACUZAC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	RANCHO NUEVO	3	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAJONES	3	3	1
	CAMPO NUEVO	** Comunidades nuevas entregadas por la UTN para atender en el 2010, solo se impartieron cursos		
	COLONIA EJIDAL	3	3	1
	OJO DE AGUA	** Comunidades nuevas entregadas por la UTN para atender en el 2010, solo se impartieron cursos		
	ZOQUITAL	3	3	3
PROMEDIO		3	2.5	1.5

COATLAN DEL RIO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	TILANCINGO	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AXIXINTLE	3	3	1
	BENITO JUÁREZ	3	3	1
	CANELILLO	3	3	1
	COL. MORELOS	3	3	3
	SAN ANTONIO	3	3	1
	PROMEDIO	3	3	1.3

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	3 DE MAYO	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	EL MUELLE	3	1	1
	PEDRO G. SAAVEDRA	3	3	3
PROMEDIO		3	2.3	1.6

MIACATLAN				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	PALO GRANDE	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CUAJIOTERA	** Comunidades nuevas entregadas por la UTN para atender en el 2010, solo se impartieron cursos		
	EL TERRERO	3	1	1
	RANCHO VIEJO	** Comunidades nuevas entregadas por la UTN para atender en el 2010, solo se impartieron cursos		
	TLAJOTLA	3	3	3
PROMEDIO		3	2.3	1.6

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

TEMIXCO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	CUENTEPEC	3	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	MILPILLAS	3	3	3
	TETLAMA	3	1	1
PROMEDIO		3	1.6	1.6

TEMIXCO				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	ETERNA PRIMAVERA	3	3	3
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AGUILA DE LOS TEHUXTLES	3	1	1
	LA PAROTA	** Comunidades nuevas entregadas por la UTN para atender en el 2010, solo se impartieron cursos		
	SANTA URSULA	3	3	3
	SOLIDARIDAD	3	3	3
PROMEDIO		3	2.5	2.5

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

XOCHITEPEC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	LAS FLORES	3	3	3
LOCALIDADES SECUNDARIAS	LA PINTORA	3	3	1
	LA CASETA	3	3	1
	LOMA DEL ENCANTO	3	3	1
PROMEDIO		3	3	1.5

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

XOCHITEPEC				
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		COMITES FORMADOS	PARTICIPATIVO POR COMUNIDAD	AUTOGESTIVO POR COMUNIDAD
LOCALIDAD ESTRATEGICA	GUAMUCHILERA	3	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAMPO SOLIS	3	1	1
	CRUCERO DE ATLACHOLOAYA	3	1	1
PROMEDIO		3	1	1

### Anexo 3. Principio de Sustentabilidad en todas las localidades.

AMACUZAC					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	RANCHO NUEVO	3	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAJONES	3	3	1	1
	COLONIA EJIDAL	3	1	3	1
	ZOQUITAL	3	3	3	1
PROMEDIO		3	2.5	2.5	1

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

COATLAN DEL RIO					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	TILANCINGO	3	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AXIXINTLE	3	1	1	1
	BENITO JUÁREZ	3	3	3	1
	CANELILLO	1	3	1	1
	COL. MORELOS	1	1	1	1
	SAN ANTONIO	3	3	1	1
PROMEDIO		2.3	2.3	1.6	1

MIACATLAN					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	3 DE MAYO	3	3	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	EL MUELLE	3	3	3	1
	PEDRO G. SAAVEDRA	3	1	1	1
	PROMEDIO	3	2.3	1.6	1

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	PALO GRANDE	3	3	3	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	EL TERRERO	3	3	1	1
	TLAJOTLA	3	3	3	1
PROMEDIO		3	3	2.3	1

TEMIXCO					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	CUENTEPEC	3	3	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	MILPILLAS	1	1	1	1
	TETLAMA	3	1	1	1
PROMEDIO		2.3	1.6	1	1

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

TEMIXCO					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	ETERNA PRIMAVERA	3	1	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AGUILA DE LOS TEHUXTLES	1	1	1	1
	SANTA URSULA	3	3	1	1
	SOLIDARIDAD	3	1	1	1
PROMEDIO		2.5	1.5	1	1

XOCHITEPEC					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	LAS FLORES	3	1	3	3
LOCALIDADES SECUNDARIAS	LA PINTORA	3	1	1	1
	LA CASETA	3	1	1	1
	LOMA DEL ENCANTO	3	1	3	3
PROMEDIO		3	1	2	2

XOCHITEPEC					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL AGUA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO EL SUELO	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FLORA	SE CONTEMPLA EN EL PLAN COMUNITARIO LA FAUNA
LOCALIDAD ESTRATEGICA	GUAMUCHILERA	3	1	1	1
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAMPO SOLIS	3	3	1	1
	CRUCERO DE ATLACHOLOAYA	3	3	1	1
	PROMEDIO	3	2.3	1	1

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

#### Anexo 4. Principio de Desarrollo de Capacidades como Eje Rector en las localidades.

AMACUZAC						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	RANCHO NUEVO	3	3	3	3	3
LOCALIDADES SECUNDARIAS	CAJONES	1	3	3	3	1
	CAMPO NUEVO	1	1	1	3	3
	COLONIA EJIDAL	3	3	1	3	1
	OJO DE AGUA	1	3	1	1	1
	ZOQUITAL	3	3	3	3	3
PROMEDIO		2	2.6	2	2.6	2

COATLAN DEL RIO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	TILANCINGO	3	3	3	3	3
LOCALIDADES SECUNDARIAS	AXIXINTLE	1	3	1	3	1
	BENITO JUÁREZ	3	3	1	3	3
	CANELILLO	1	3	3	3	1
	COL. MORELOS	3	3	1	3	3
	SAN ANTONIO	1	3	3	3	1
PROMEDIO		2	3	2	3	2

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN						
UNIDAD MICRO REGIONAL		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	3 DE MAYO	3	3	3	3	1
MICRO UNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	EL MUELLE	3	3	1	3	3
	PEDRO G. SAAVEDRA	1	3	1	3	1
	PROMEDIO	2.3	3	1.6	3	1.6

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	PALO GRANDE	3	3	3	3	3
MICRO UNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	CUAJOTERA	1	3	1	1	1
	EL TERRERO	3	3	1	3	1
	RANCHO VIEJO	1	1	1	3	1
	TLAJOTLA	3	3	3	3	3
	PROMEDIO	2.2	2.6	1.8	2.6	1.8

Anexo 4 (cont.)

TEMIXCO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	CUENT EPEC	1	1	3	3	3
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	MILPILLAS	3	3	1	3	3
	TETLAMA	1	3	3	1	3
PROMEDIO		1.666	2.3	2.3	2.3	3

TEMIXCO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	ETERNA PRIMAVERA	3	3	3	3	3
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	AGUILA DE LOS TEHUIXTLES	1	1	1	3	1
	LA PAROTA	1	3	1	3	3
	SANTA URSULA	1	3	1	3	1
	SOLIDARIDAD	3	3	3	1	3
PROMEDIO		1.8	2.6	1.8	2.6	2.2

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

XOCHITEPEC						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	LAS FLORES	1	3	1	3	3
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	LA PINTORA	1	3	3	3	3
	LA CASETA	1	1	1	1	1
	LOMA DEL ENCANTO	1	3	3	3	1
PROMEDIO		1	2.5	2	2.5	2

XOCHITEPEC						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		MEDIO AMBIENTE	HOGAR SALUDABLE	USO ADECUADO DE LOS ALIMENTOS	PRODUCCION DE ALIMENTOS	ASPECTOS PRODUCTIVOS
		CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION	CAPACITACION
LOCALIDAD ESTRATEGICA	GUAMUCHILERA	3	3	3	3	1
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	CAMPO SOLIS	1	3	1	3	1
	CRUCERO DE ATLACHO LOAYA	1	1	1	1	1
PROMEDIO		1.6	2.3	1.6	2.3	1

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

### Anexo 5. Funcionamiento de Proyectos en todas las Localidades.

AMACUZAC						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PI-SO	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	RANCHO NUEVO		72.73		78.57	100.00
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	CAJONES	100			85.71	
	CAMPO NUEVO					
	COLONIA EJIDAL				88.89	
	OJO DE AGUA		100.00			
	ZOQUITAL		73.33	100.00	100.00	100.00
	PROMEDIO	100	74.1	100.00	85.7	100.00

COATLAN DEL RIO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PI-SO	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	TILANCINGO	100	69.23		92.86	100.00
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	AXIXINTLE	100			90.91	100.00
	BENITO JUAREZ	100	100.00	100	80.00	100.00
	CANELILLO	100	75.00	100	80.00	100.00
	COL. MORELOS	100	77.78	100	100.00	85.71
	SAN ANTONIO	100	67.57	100	74.36	100.00
		PROMEDIO	100	72.2	100	82.5

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PI-SO	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	3 DE MAYO		60.00		83.33	100.00
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	EL MUELLE		85.71		100.00	
	PEDRO G. SAAVEDRA		88.24		83.33	85.71
	PROMEDIO		82.7		87.5	87.5

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

MIACATLAN						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PI-SO	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	PALO GRANDE		84.62		95.00	100.00
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	CUAJIOTE RA		100.00			
	EL TERRERO		65.00	100.00	66.67	100.00
	RANCHO VIEJO				87.50	100.00
	TLAJOTLA		85.71	100.00		100.00
	PROMEDIO		79.4	100	90.3	100.00

TEMIXCO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PIS O	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	CUENTEPEC	100.00			73.03	93.26
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	MILPILLAS	100.00	68.00	100.00	76.92	100.00
	TETLAMA	100.00	77.27	100.00	100.00	100.00
	PROMEDIO	100.00	72.4	100.00	74.1	93.4

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey

TEMIXCO						
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION	
		PIS O	ESTUFAS	CISTERNAS	GALLINERO	ÁRBOLES
LOCALIDAD ESTRATEGICA	ETERNA PRIMAVERA	100.00	64.29	100.00	80.00	88.89
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	AGUILA DE LOS TEHUXTLES				70.00	
	SANTA URSULA	100.00	78.26	100.00	100.00	100.00
	SOLIDARIDAD	100.00	60.71	100.00	100.00	100.00
	PROMEDIO	100.00	67.1	100.00	84.00	94.4

		XOCHITEPEC					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION		
		PIS O	ESTU FAS	CISTER NAS	GALLI NERO	ÁRB OLES	HUER TOS
LOCALIDAD ESTRATEGICA	LAS FLORES		62.16	100.00	100.00		
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS	LA PINTORA		100.00		100.00	100.00	100.00
	LOMA DEL ENCANTO	100.00	100.00		100.00		
	PROMEDIO	100	64.1	100	100.00	100	100.00

		XOCHITEPEC					
MICROUNIDAD GEOGRAFICA		HOGAR SALUDABLE			ALIMENTACION		
		PIS O	ESTU FAS	CISTER NAS	GALLI NERO	ÁRB OLES	HUER TOS
LOCALIDAD ESTRATEGICA	GUAMUCHILE RA	100.00	66.67		100.00		
MICROUNIDAD GEOGRAFICA SECUNDARIAS			80.00		100.00		
	CAMPO SOLIS						
	PROMEDIO	100	73.7		100.00		

Fuente: elaboración propia de la ADR Tec de Monterrey



## *Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural*

# **“FORMULACIÓN DEL PROYECTO INTEGRAL DE INVERSIÓN EN PILONCILLO EN LA REGIÓN FORTÍN- HUATUSCO, VERACRUZ”**

## **Alternativa de Desarrollo Territorial en la sub-región Huatusco, Veracruz**



*Por*

***Salvador Díaz Cárdenas***

*Centro Regional Universitario Oriente (CRUO-UACH).*

*Instituto Tecnológico Superior de Huatusco (ITSH).*

*Universidad Politécnica de Huatusco (UPH).*

**2011**

## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
  2. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO: ALTERNATIVA DE DESARROLLO TERRITORIAL
  3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRATIVA GENERAL
  4. PRODUCCION Y ABASTO DE CAÑA DE AZUCAR
  5. ESTUDIO DE MERCADO
  6. DISEÑO TÉCNICO
  7. ESTUDIO FINANCIERO
  8. EVALUACIÓN DEL PROYECTO
  9. CONCLUSIONES
- ANEXOS

## 1. Introducción

La singular diversidad geográfica que posee la subregión de Huatusco, aunada a la diversidad de sus suelos, ofrece la oportunidad para el establecimiento de una amplia variedad de cultivos y una gama de derivados que ofrecen grandes posibilidades para el desarrollo de la agroindustria; donde las cadenas productivas más relevantes son la de café y caña de azúcar. Es por esto que durante la priorización de sistemas productivos en la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) se identificaron dos líneas principales para la selección de los proyectos estratégicos: a) Cadenas productivas a desarrollar: café, caña de azúcar, bovinos leche y ornamentales, y b) Conservación de recursos naturales: abasto de agua.

Una alternativa de Desarrollo Territorial, en la Subregión de Huatusco, es un *Proyecto integral de inversión en piloncillo*, ya que este último representa un proceso agroindustrial importante y una fuente de empleo e ingreso que son considerables en la región Huatusco-Fortín, Ver. Sin embargo, en la producción de piloncillo se mantienen problemas significativos en toda la cadena productiva de este endulzante. Entre otros puntos, en la producción de caña de azúcar y el proceso de elaboración de la panela, falta capital de trabajo y la calidad del producto es bastante deficiente, y en cuanto a la comercialización, prevalecen las ventas inmediatas a intermediarios o acopiadores, lo que influye en bajos precios y falta de estrategias comerciales en el mercado nacional y de exportación.

En atención a la problemática de la cadena productiva del piloncillo, se han realizado gestiones desde 2002 y las reuniones de trabajo se retomaron en octubre de 2009, acordando conformar comisiones por los Ayuntamientos, instituciones de educación superior de la región, instituciones del gobierno federal y estatal y se ha invitado a participar a los representantes de productores, con el objetivo de diseñar un proyecto de inversión regional en el cual se propone articular esfuerzos entre las instituciones y los productores para avanzar en la solución de esta problemática.

Como se describe a lo largo del presente documento, este proyecto inició como un proceso de vinculación interinstitucional, con actores de la región y se continuó, en el marco de la EDT y de la segunda etapa de las acciones de la Red de Gestión Territorial (Red-GTD), que coordina el IICA-México con el apoyo del INCA Rural y SAGARPA. Se procedió a la formulación de un proyecto de inversión, abarcando desde la identificación participativa de la idea, hasta la evaluación de la inversión, bajo una perspectiva de Desarrollo Rural Territorial.

## 2. Identificación del Proyecto: Alternativa de Desarrollo Territorial

El presente proyecto de inversión, surge a partir de reuniones sostenidas desde octubre de 2009, entre representantes de los productores de piloncillo, los H. Ayuntamientos, Instituciones oficiales, de enseñanza superior e investigación, de la región Fortín-Huatusco, Ver. Las instituciones de educación superior responsables del diseño de este proyecto son el Centro Regional Oriente de la Universidad Autónoma Chapingo (CRUO-UACH), el Instituto Tecnológico Superior de Huatusco (ITSH) y la Universidad Politécnica de Huatusco (UPH).

Se articulan en este proyecto dos procesos e igual número de metodologías que se indican a continuación. Primero, la vinculación de actores regionales en torno a la cadena productiva piloncillo y las actividades de la Red GTD. En efecto, de manera simultánea se inició el proceso de formulación participativa de un proyecto de inversión en piloncillo y se realizó el análisis del funcionamiento de dos Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables (COMUDER): Comapa y Tlaltetela, en el Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER-SAGARPA) de Huatusco, Ver. en la primera etapa de actividades de la Red GTD. Para la segunda etapa de las actividades de la Red GTD, se seleccionó esta experiencia como proyecto específico de seguimiento al Desarrollo Rural Territorial, ya que se iniciaba la gestión de los recursos necesarios y se consideró pertinente mantenerlo como caso de estudio.

En segundo lugar, confluyen los enfoques del Desarrollo Rural Territorial y la de cadena productiva o de valor. La cadena productiva se concibe como un sistema de actores interrelacionados y por una sucesión de operaciones de producción, transformación y comercialización de un producto o grupo de productos en un entorno determinado. La cadena productiva incluye además, el abasto de insumos y equipos relevantes, así como, todos los servicios y normas que afectan de manera significativa a dichas actividades como los servicios financieros y de investigación, el marco jurídico, los acuerdos comerciales, entre otros. El conjunto de actores de la cadena está sometido a la influencia del entorno, representado por varios elementos como las condiciones ambientales, de infraestructura, institucionales y políticas existentes.

En el contexto de aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de México, se entiende al territorio como una unidad espacial compuesta por un tejido social propio, que se encuentra asentada en una base de recursos naturales particular, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización, también particulares. El territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El Enfoque Territorial del Desarrollo, que promueve el IICA a nivel internacional y se impulsa desde la SAGARPA y el INCA Rural a través de la EDT,<sup>74</sup> tiene como finalidad el fortalecimiento de capital humano y social del conjunto de actores del territorio, que a su vez, generan cambios en el capital económico, es decir, en una

---

<sup>74</sup> Ver SAGARPA-INCA Rural (2010). Estrategia de Desarrollo Territorial, 2010. Orientaciones metodológicas para el diseño de proyectos estratégicos territoriales. México, D.F. 39 pp.

transformación productiva que propicie mejores índices de competitividad de las actividades económicas del territorio y que se materialicen en mejores niveles de bienestar de la población.

Es en estas condiciones de vinculación de Instituciones, proyectos y actividades, que se plantea el presente proyecto de inversión para la agroindustria de piloncillo, a modo de un “cluster”,<sup>75</sup> para potenciar la economía y avanzar hacia el desarrollo rural territorial.

### 2.1. Las ideas del proyecto de inversión

Ante la preocupación sobre los problemas que enfrenta el sector agroindustrial del piloncillo, se han realizado y analizado las propuestas planteadas en reuniones llevadas a cabo en diferentes puntos de la región Fortín-Huatusco. De las actas de estas sesiones se desprenden entre otras, los siguientes planteamientos:

- Se propone trabajar conjuntamente en las fases de producción, elaboración y comercialización del piloncillo, con los órganos e instancias de apoyo.
- Para llevar a cabo el proyecto, primero se deben sensibilizar a los alcaldes de la necesidad de apoyo al sector piloncillero. La participación económica de los Ayuntamientos será importante, así como en la creación de centros de acopio. Se considera necesario hacer extensiva la invitación a los representantes del poder legislativo, tanto federal como local..
- Se propone conformar consejos municipales de productores de piloncillo y los vocales de éstos serán nombrados por los productores de cada municipio.
- Líneas de trabajo: centros de acopio, marca colectiva, desarrollo de la cadenas productiva, como agente detonador de las economías de escala, comercio justo.
- En este programa será llevado a cabo por parte CEDEVER, la Secretaria de Economía y SAGARPA-Delegación Veracruz.
- Comercializar a través del centro de acopio (almacén de depósito).
- Comprometer a las distintas representaciones que aglutinan el sector piloncillero a respetar los acuerdos tomados al interior de las mismas.
- Las Instituciones Públicas de Educación Superior, se encargarán de ser el comité de las reuniones y las responsables del diseño del proyecto de inversión.
- En la formulación del proyecto también se destacarán aspectos como:
  - a) Análisis de organizaciones existentes de piloncillo y una propuesta de organización para el proyecto.
  - b) Elaboración de un censo de productores. Invitación abierta a interesados a participar en el proyecto y el censo será apoyado por los ayuntamientos
  - c) Elaboración de un producto de calidad (piloncillo 100% natural).

---

<sup>75</sup> “Un **cluster** es una agrupación de empresas, organizaciones e instituciones interconectadas y asociadas alrededor de una actividad particular, cercanas unas a otras geográficamente y vinculadas por los elementos que tienen en común y también por sus complementariedades.” (Michael F. Porter, 1998)

## 2.2. Resultados del Taller participativo: análisis FODA (análisis interno y externo)

Mediante la realización del taller participativo con productores de piloncillo y personal de las instituciones, se analizaron los recursos disponibles, los problemas generales del sector, los elementos a favor y las limitantes para el desarrollo del mismo. A continuación se presenta la síntesis de los resultados del taller en cuanto a fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. La relación de productores de piloncillo que asistieron a este taller y los facilitadores del mismo se muestra en el Anexo 3.

**Cuadro 1. Síntesis de los elementos a favor (fortalezas y oportunidades) y de los elementos limitantes (debilidades y amenazas).**

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuentan con trapiche propio</li> <li>• Cuentan con cultivos propios, facilidad de materia prima</li> <li>• Infraestructura (carretera)</li> <li>• Mano de obra (M de O) familiar</li> <li>• Experiencia en trapiches</li> <li>• Actitud positiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientes cautivos</li> <li>• Apoyo gubernamental</li> <li>• Demanda del producto</li> <li>• Posibilidad de exportación</li> <li>• Acceso al financiamiento</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No contar con esquema de comercialización</li> <li>➤ Líderes corruptos e injustos</li> <li>➤ Desorganización de trapicheros para tomar acuerdos</li> <li>➤ Capacitación costosa. (M de O deficiente)</li> <li>➤ Falta de tecnología. (Maquinaria, técnicas de cultivo).</li> <li>➤ Bajo rendimiento en la producción.</li> <li>➤ Baja calidad del producto, falta de normas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Variación de precios (inestabilidad)</li> <li>➤ Clima</li> <li>➤ Alta fructuosa</li> <li>➤ Competencia desleal</li> <li>➤ Incendios</li> <li>➤ Robos</li> <li>➤ Plagas</li> <li>➤ Precios altos de insumos</li> <li>➤ Falta de apoyo gubernamental</li> </ul>

## 2.3. Análisis estratégico y priorización de opciones de inversión.

Una vez que se organizaron grupos de trabajo con los productores de piloncillo asistentes al taller y se obtuvieron datos para elaborar el análisis FODA, a esos mismos grupos, se les solicitó analizar la situación de la industria del piloncillo y ya que habían detectado la problemática por la que atraviesa, hicieran propuestas para solucionarla. Para obtener dicha información, personal del ITSH aplicó la Técnica de Grupos Nominales (TGN) que consiste en obtener una serie de factores que afectan o influyen en una determinada situación, asignándoles los participantes, un valor a cada uno de esos factores a fin de priorizarlos.

**Cuadro 2. Aspectos estratégicos a mejorar de acuerdo a los problemas de la agroindustria del piloncillo.**

	<b>Factor</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Prioridad</b>
A	Mejorar la calidad del producto	26	<b>1</b>
B	Obtener financiamiento	23	<b>2</b>
C	Equilibrar precios	22	<b>3</b>
D	Integrar el sistema producto piloncillo	14	<b>4</b>
E	Obtener capital de trabajo	11	<b>5</b>
F	Asesoría técnica y administrativa	9	<b>6</b>
G	Mercadotecnia	9	<b>7</b>
H	Mejorar comercialización	8	<b>8</b>
I	Crear y establecer norma oficial de piloncillo	7	<b>9</b>
J	Organización transparente	6	<b>10</b>
K	Tecnificar el proceso	5	<b>11</b>
L	Capacitación al personal	5	<b>12</b>
M	Buscar nuevos mercados (internacionales)	2	<b>13</b>

Fuente: Participación directa de productores de piloncillo. Dic. 2009.

Como resultado del proceso de aplicación de la TGN, podemos afirmar que la prioridad para los productores de piloncillo es mejorar la calidad del producto, que desde una visión más amplia, esto incluye la mayoría de los otros factores, como contar con mejor equipamiento e infraestructura, obtener financiamiento para capital de trabajo, contar con asesoría técnica y administrativa, mejorar la calidad de la materia prima, entre otros. De esta forma, si se mejora la calidad del producto, es posible acceder a nuevos mercados, obtener mejores precios, contar con un mayor número de clientes y de esta forma lograr mayores beneficios económicos.

#### **2.4. Compromiso de los beneficiarios con el proyecto**

En diferentes reuniones durante el año 2010 y otras llevadas a cabo con anterioridad, se ha planteado la problemática que enfrenta el sector de piloncillo y se han planteado diversas propuestas. Las instituciones de los niveles federal y estatal, así como los presidentes municipales, de manera directa o través de sus representantes, han manifestado el interés en apoyar a este sector agroindustrial en la región.

Se convocaron a 52 productores de piloncillo y a los interesados, a un taller participativo, de acuerdo a la muestra seleccionada para la encuesta, de los cuales asistieron un total de 32 piloncilleros (Anexo 3). A partir de las aportaciones y propuestas realizadas en el taller y las

opiniones vertidas durante la encuesta, se puede afirmar que hay motivación de participar en el proyecto; mediante las siguientes formas:

- Realizar la producción de caña de azúcar y piloncillo, aportando los recursos de que disponen: tierra, instalaciones, maquinaria y equipo, transporte y bodegas.
- Disposición a mejorar la calidad del producto, siempre que haya respuesta del mercado (precios).
- Contribución con su experiencia en producción de caña de azúcar, elaboración de panela y comercialización, para crear una organización diferente y que opere con transparencia.
- Aportar una parte de los recursos de inversión (hasta 30%) y para capital de trabajo (hasta 50%).

Estos compromisos se ratificarán en reuniones donde se avanzará en la conformación del proyecto y la creación de la organización social propuesta.

### **2.5. Componentes del proyecto.**

Con base en los resultados del taller participativo, las encuestas realizadas y las reuniones llevadas a cabo a la fecha, se confirma la necesidad de que el "Proyecto Integral de Inversión en Piloncillo en la Región Fortín-Huatusco, Veracruz", incluya los siguientes componentes de atención:

- Mejora de calidad del producto.
- Mejora en abasto de caña de azúcar.
- Mejora en proceso de elaboración (trapiches)
- Estrategia de comercialización del piloncillo.
- Obtención de financiamiento para inversiones y capital de trabajo.

Mediante la incidencia en estas cinco áreas, se podrá avanzar mediante este proyecto, en la atención a la problemática del sector de piloncillo en la región, mediante un proceso de mediano y largo plazos.

### **2.6. Reunión de trabajo con el Consejo directivo del CEDEPAC**

El pasado 14 de marzo de 2011, se llevó a cabo una reunión de trabajo con el consejo directivo del Centro de Desarrollo de la Agroindustria del Piloncillo (CEDEPAC), donde participaron las tres instituciones educativas (CRUO-UACH, ITSH y UPH), y los representantes de dicho consejo. Durante esta reunión se plantearon objetivos en tres áreas: producción de caña, elaboración de piloncillo y calidad y comercialización.

*En producción de caña* se plantearon objetivos como: a) evaluar variedades de caña y clasificarlas por zonas baja, media y alta; b) realizar periódicamente análisis de suelos, para aplicar los fertilizantes y abono adecuados; c) Uniformar y mejorar prácticas de cultivo y cosecha para mejorar la calidad de la caña al corte y durante el transporte.

*En la elaboración de piloncillo, se acordaron:* a) Realizar muestras en campo para análisis químico de calidad de cañas a procesar (jugo, fibra, Impurezas, etc.); b) Mejorar la ingeniería en todas las etapas del proceso: molienda, hornallas, evaporación, enfriamiento, envasado y almacén; c) Aplicar medidas de higiene integrales en el proceso, y d) Capacitar a los productores de piloncillo y al personal.

*En calidad y comercialización se plantearon objetivos tales como:* a) estandarizar tamaño y peso de panela, proceso de empaquetado y presentación; b) crear una norma de calidad de piloncillo que permita establecer calidades; c) establecer un centro de acopio de panela donde se clasifique el producto por calidad y se definan mecanismos de compra-venta; d) participar como CEDEPAC, en la certificación del producto y su difusión a través de Internet y otros medios para tener más clientes y acceder a mejores precios.

### **3. Organización Social y Administrativa General**

La organización social y sus asociados serán los dueños, los encargados de aportar los recursos necesarios para la instalación y operación del proyecto, deben tomar las decisiones estratégicas que dirijan y normen la orientación de la empresa de tipo cooperativo. La organización o estructura administrativa de cada empresa, es la encargada de aplicar las políticas y estrategias de operación definidas por la organización.

A partir de las experiencias de las organizaciones recientes en el sector y con la coordinación de las instituciones de educación superior participantes; se propone la creación del CEDEPAC como organización social. En el Anexo 1 se ilustra la propuesta de organización para CEDEPAC con sus niveles de decisión, así como alternativas para la creación de empresas, comités y comisiones dependientes de este Centro.

### **4. Producción y Abasto de Caña de Azúcar**

En la región los ingenios azucareros y los trapiches, comparten la materia prima caña de azúcar, donde la predominancia de uno u otro destino depende de la ubicación de las parcelas, los compromisos y contratos establecidos con los ingenios y, el precio vigente del azúcar y el piloncillo. Las variedades de caña que se han promovido por los ingenios, predominan hoy en las parcelas destinadas a la elaboración de piloncillo; así como otras prácticas de cultivo, a excepción de la quema de la caña de azúcar, que se realiza en menos del 15% de la superficie cosechada destinada a los trapiches.

De las encuestas realizadas en 50 trapiches de la región Fortín-Huatusco (diciembre, 2009), se obtuvo que la superficie cultivada de caña de azúcar va desde 1.25 a 50 ha y se consideró como promedio 25 ha. por trapiche. También se encontró que en el 85% de los casos, la mayoría de la caña que procesan es propia y sólo en 15% de ellos, es mayor la proporción de caña comprada. A

partir de estos datos y considerando que de los 380 trapiches registrados en la región 300 se encuentran en operación normal, se obtiene que alrededor de 7,500 ha. de caña de azúcar se destinan a la elaboración de piloncillo.

Se presentan dos condiciones generales para el cultivo de la caña de azúcar: la zona baja en comunidades que van de los 600 a 800 msnm y la zona alta que va de más de 800 a 1400 msnm. En la primera predominan suelos de tipo barrial o cambisoles, con deficiencias de humedad, sobre todo en los meses de abril y mayo. De acuerdo a las encuestas aplicadas a 48 productores de piloncillo se obtuvo que las variedades de caña que son más rentables para producir el piloncillo en la Región Fortín-Huatusco son: CP, Mex.290 y Mex.2086. Otras variedades que se utilizan con menor frecuencia son la RD, Mex.431, Pata de Fierro y Cubana. Estas dos últimas son variedades criollas que antes ocupaban mayores superficies.

Los costos estimados en la replantación (plantilla) de una hectárea de caña son de \$19,600/ha y los de mantenimiento del cultivo, después de la primer cosecha (socas y resocas), se estiman en un costo total de 11,200/ha. Se propone renovar 528 ha y proporcionar mantenimiento a 1,238 ha; lo que se considera como inversiones a realizar en los primeros tres años de operación, lo que representa un mejoramiento del 24% en la producción de la caña para piloncillo.

El corte de la caña se realiza de manera manual, mediante manojos de 10 a 30 cañas, predominando en el 85% de los casos, la caña cruda para obtener mejor calidad del producto. Con relación al transporte, de la caña de azúcar a los trapiches se realiza por medio de camiones con capacidad de hasta 20 ton, después de ser cargados estos son conducidos, al patio o "batey" donde se acumula la caña, antes de la extracción del jugo.

## 5. Estudio de Mercado

### 5.1. Diagnóstico

Existen dos importantes zonas de producción de Piloncillo en el estado de Veracruz siendo una de ellas la denominada "Zona Centro" la cual comprende entre sus municipios a Huatusco, Zentla, Tomatlán, Totutla, y algunos otros aledaños, encontrándose en la franja Huatusco-Zentla el mayor número de trapiches, de acuerdo a datos referidos por algunos piloncilleros de esta región se han llegado a registrar 380 trapiche. Para efectos de este estudio de mercado, se resolvió encuestar a una muestra de 50 trapiches, realizándose en 47 de estos de donde se determina con un nivel de confiabilidad del 95%, se detectaron 8 trapiches sin operación productiva al momento de la encuesta, lo que representa el 17.02 %, que a su vez establece que del universo de 380 trapiches se encuentran en operación 300, lo cual representa aproximadamente 78.95%.

En el primer canal de comercialización, el acopiador adquiere el producto en los trapiches o el productor lleva su producción a las bodegas del acopiador localizadas en las poblaciones mejor comunicadas. El acopiador en ocasiones, ofrece al productor capital de trabajo. En las centrales

de abastos del D.F. o de las principales ciudades comerciales del país se encuentran los grandes y medios mayoristas.

El precio fluctúa de acuerdo a la época. En los meses de noviembre a diciembre se incrementa el consumo en el hogar por las festividades y bajas temperaturas. Esto coincide con una baja en los volúmenes de producción debido a las condiciones climáticas relacionadas con la madurez de la caña de azúcar. En los meses siguientes se incrementa fuertemente la producción, disminuye la demanda para consumo directo y en consecuencia el precio baja.

### ***Oferta***

Con base en datos obtenidos de las encuestas a piloncilleros de la región que la producción de los últimos 5 años ha presentado un comportamiento irregular, como se puede observar en el Anexo 2.6: Se considera la producción de 80% de panela para consumo directo (primera calidad) y el 20% de piloncillo para uso industrial (segunda calidad).

### ***Demanda***

Existe demanda de piloncillo en el ámbito nacional e internacional, ya que se han detectado clientes potenciales en los Estados Unidos de Norteamérica y algunos países de la Comunidad Económica Europea. En el Anexo 2.7 se presentan tres cuadros con el panorama actual del estado del sector piloncillero de la región Fortín–Huatusco, para establecer las áreas de oportunidad que una vez que sean ajustadas, posicionen el piloncillo de esta región, como un producto potencialmente comercializable en función de los requerimientos anuales en el mercado nacional, así como las variedades y calidades requeridas en cada caso, las cuales se registrarán en un directorio amplio y completo de los principales distribuidores y consumidores del mismo producto.

## **5.2. Comercialización**

La comercializadora acopiará el producto de los trapiches y la distribuirá en las principales ciudades del país como lo son: la ciudad de México, Tepic, San Luis Potosí, Monterrey, entre otras; con la consigna de que al logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo se perfilará a la exportación. Cumpliendo con ello la necesidad de satisfacer el mercado nacional e internacional.

### ***Estrategias de Comercialización***

Se destaca la participación en las Ferias: Gastronómicas, Licoreras: Local, estatal, nacional. La creación de un portal de Internet para proyección de la comercializadora a nivel Nacional e internacional; y la inclusión de la actividad de relaciones públicas con respecto al organigrama de funciones.

### ***Producto***

El producto en el mercado se encuentra en dos calidades básicas que se distinguen principalmente por el color.

- De primera: muestra una coloración café amarillenta brillante (piloncillo claro).

- De segunda es de color café oscuro y opaco (piloncillo oscuro).

Las diferencias del color se deben a la pureza del jugo y al grado de caramelización de los azúcares. Entre más claro sea, la calidad es mejor. Para producir el piloncillo el jugo de caña de azúcar es cocido a altas temperaturas hasta formar una melaza bastante densa, luego se pasa a unos moldes de forma cúbica donde se deja secar hasta que se solidifica o *cuaja*. Otros productos son el piloncillo orgánico, moscabado y el piloncillo soluble.

### ***Precio***

Son los precios estimados a los que se pretende comercializar el piloncillo con base en la calidad así como a la oferta y demanda. Para la compra en el trapiche se estimaron precios de \$6.20 y \$5.00 para primera y segunda calidad, respectivamente. Del mismo modo, para la venta en bodega se calculó en \$8.00 y en \$6.10.

### ***Plaza***

El canal de distribución propuesta para la comercialización a nivel nacional que se utilizará en este proyecto será del productor al centro de acopio, quien se encargará de la vinculación con empresas comerciales, industriales y centrales de abasto del país como son: D.F., Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, entre otras; con una proyección a la obtención de la infraestructura necesaria y el volumen suficiente de producto (piloncillo) para llegar a otros compradores potenciales en ámbito internacional. En el Anexo 2.1 se muestra gráficamente la producción y demanda del piloncillo por mes en donde se aprecia que la mayor desfase entre ambos elementos de mercado se da en el periodo de Agosto-Febrero de cada año.

### ***Promoción***

La promoción del piloncillo se desarrollará mediante elementos clave de la Mercadotecnia las técnicas, (prueba, promoción cruzada) Los instrumentos (volantes, carteles, trípticos, anuncios) y medios de comunicación (Stand, periódico, TV) apropiadas para su expansión y crecimiento.

El factor a considerar, es que existe un desconocimiento del consumidor sobre las bondades Nutritivas de este producto, por lo que una promoción con información al respecto y una excelente presentación (logotipo, empaque) podrían lograr incrementar la demanda.

- Uno de los objetivos es lograr el posicionamiento del producto (piloncillo) en el mercado nacional e internacional.
- La percepción por parte de los clientes de la imagen de la comercializadora ya que esta va a representar en ellos seguridad a los consumidores.
- Otro objetivo será extender los mercados a otros segmentos con apoyo de Gobierno del Estado.

## 6. Diseño Técnico

Los objetivos del diseño técnico para el proyecto del Centro para el Desarrollo de la Agroindustria del Piloncillo, A.C. (CEDEPAC) son los siguientes:

- Verificar la posibilidad técnica de la fabricación del producto que se pretende.
- Analizar y determinar el tamaño óptimo, la localización óptima, los equipos, las instalaciones y la organización requeridos para analizar la producción.

El primer punto a considerarse en el diseño técnico es la localización de las instalaciones, es importante mencionar que para llevar a cabo dicho estudio, sólo se consideraron los municipios que están en la zona de influencia del CEDEPAC. En un segundo momento se puede proyectar la instalación de bodegas de acopio en lugares fríos y secos que permitan aprovechar la ventana de mercado de agosto a febrero.

### 6.1. Localización de las instalaciones.

Para decidir cuál de los municipios es el más conveniente para la construcción del CEDEPAC, se utiliza un procedimiento que consiste en dos pasos: la primera parte del procedimiento consiste en un análisis de tipo cuantitativo para determinar cuáles de los municipios son prospectos para la localización del CEDEPAC. Una vez definida esta situación se procede a un segundo paso que es un análisis de tipo cualitativo en el cual se evalúan los aspectos que se consideran críticos pero ahora se ponderan de forma cualitativa.

#### *Evaluación Cuantitativa.*

Se utilizó el método del centro de gravedad, para lo cual se utilizaron las coordenadas señaladas en el Anexo 2.8

Con relación a la carga, esta se obtiene de la siguiente manera. El primer paso fue determinar la producción promedio de los piloncilleros por municipio. Dicho dato se obtuvo de las encuestas efectuadas a los piloncilleros que fueron seleccionados como representativos. Con el dato anterior se procedió a multiplicarlo por el total de piloncilleros que se tiene en cada municipio para así obtener el dato de la carga que tendría que moverse desde cada una de las ciudades. Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro B del Anexo 2.8. Posteriormente, se procedió al cálculo del centro de gravedad obteniéndose el resultado siguiente:

Cuadro 3. Cálculo del centro de gravedad de los municipios de influencia.					
Municipios	X	Y	Li	Li*xi	Li*yi
COMAPA	9.8	10	16708.46	163742.908	167084.6
HUATUSCO	6	10	10318	61908	103180
SOCHIAPA	7	11	2050	14350	22550
TLACOTEPEC DE MEJIA	12	11	698.25	8379	7680.75
TLALTETELA	8.8	17.4	2068.8	18205.44	35997.12
TOTUTLA	6	12	7200	43200	86400
ZENTLA	11.8	7.2	17340.42	204616.956	124851.024
PASO DEL MACHO	17	0	3740	63580	0
Totales			54070.17	577982.304	547743.494
Centro de gravedad				<b>9.61</b>	<b>9.11</b>

Como se puede observar en el cuadro anterior, el centro de gravedad está en la coordenada (9.61, 9.11), dicho punto puede apreciarse en la Figura 1, también puede observarse que las ciudades más cercanas a este punto y que tienen que ser evaluadas por algún método cualitativo para determinar cuál es la mejor opción para la localización son: Comapa, Huatusco y Zentla, dicha conclusión se aprecia en el siguiente esquema:

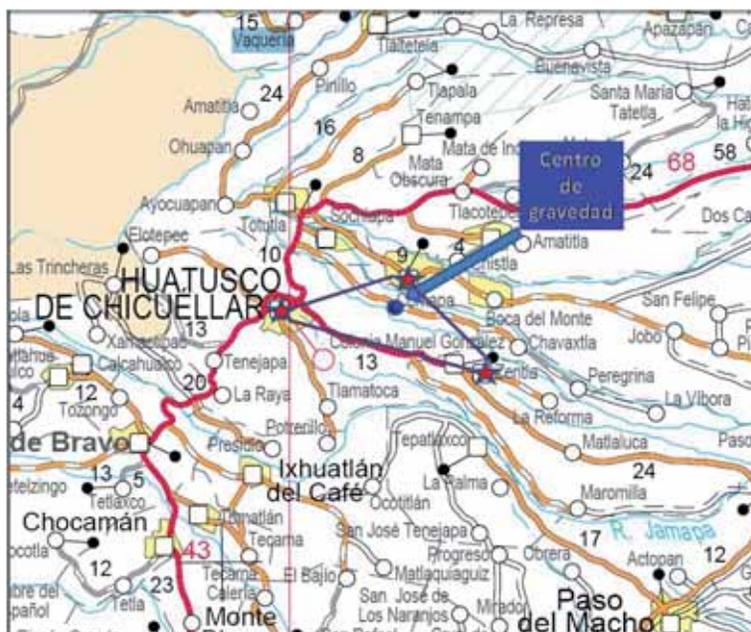


Figura 1. Ubicación del centro de gravedad del proyecto.

### Evaluación Cualitativa

El método utilizado es el método de puntos ponderados. En los Cuadros C, D y E del Anexo 2.8 se muestran los factores que se toman en cuenta para la ponderación y el promedio obtenido para

las ciudades de Comapa, Huatusco y Zentla. De los resultados se puede concluir que el municipio donde conviene llevar a cabo la localización del CEDEPAC es Huatusco. Esto proporcionará ahorros significativos en las distancias recorridas y tiempos de traslado desde los centros de producción ubicados en más de 380 puntos dentro de los municipios analizados.

## 6.2. Tamaño: Capacidad de proceso y/o almacén.

En la bodega se almacenan 2 variedades de piloncillo: calidad de primera y de segunda. Para determinar cuál debe ser el espacio destinado para cada uno de ellos y el tamaño de la bodega con base en el espacio requerido, costos de ordenar y la demanda anual, se ha utilizado una tasa del 16.6% para costos de mantener inventario en función de la TREMA del proyecto. Una vez obtenidos los cálculos correspondientes, se tiene que el espacio total requerido es de 874.28m<sup>2</sup>.

## 6.3. Ingeniería del proceso.

### *Tecnología a utilizar y proceso de operaciones del almacén.*

La plataforma de madera de uso más generalizado tiene dos caras, dos sentidos y es irreversible. Con relación a las plataformas, existen reglas básicas que deben respetarse, ellas son: a) No repara una plataforma si tiene largueros rotos; b) El costo de reparación no debe exceder el 50% del costo de una nueva plataforma. (Figura 2).

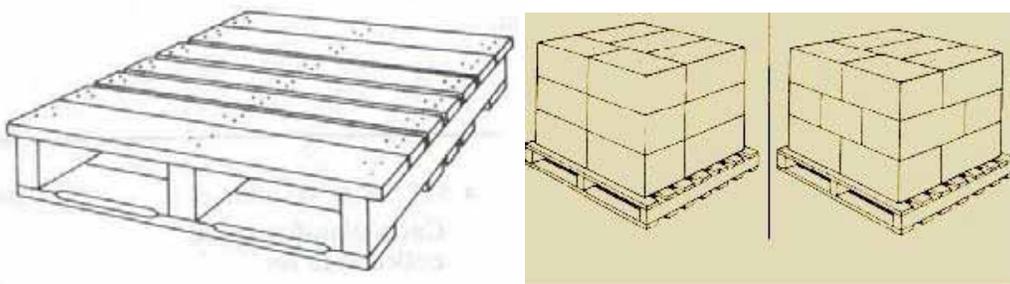


Figura 2. Plataforma de madera.

El almacenamiento de plataformas presenta un grave riesgo de incendio. Hay que almacenarlas fuera de los edificios de almacenamiento del producto. Si están dentro de un edificio, su altura se debe mantener a menos de 6 pies y se deben almacenar en donde haya rociadores.

Las alturas de los muelles tienden a medir casi 48 pulg. Una altura conveniente de muelles es de 50 pulg. Los muelles deben estar en centros de 11, 12 o 14 pies. Las áreas de muelle también deben tener instalaciones de comunicación para que la información del inventario se actualice rápidamente como sea posible. Siempre habrá una diferencia de nivel entre la plataforma del camión y el muelle. Hay tres soluciones: Niveladores de muelle, nivelares de camión y elevadores de muelle.

El Proceso de Operaciones del Almacén se muestra gráficamente en el Anexo 2.4

### Proceso de comercialización

A continuación se presentan los elementos que intervienen en la comercialización del piloncillo entre los productores, y el CEDEPAC.

Canal de comercialización del piloncillo de los productores asociados al centro para el desarrollo del piloncillo, A.C. (CEDEPAC)

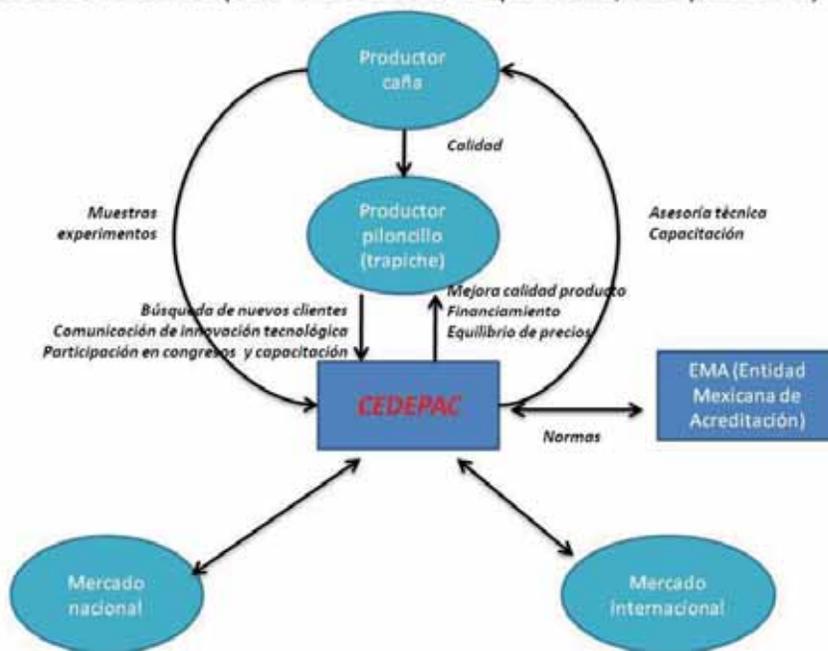


Figura 3. Comercialización del piloncillo

### **Maquinaria y equipo; Obra civil e infraestructura**

En el Anexo 2.5 se presenta una relación de la maquinaria y equipo necesarios para el funcionamiento de centro para el desarrollo del piloncillo A.C., así como un bosquejo de las instalaciones y de la distribución de las áreas de los departamentos necesarios para el funcionamiento de dicho centro.

### **6.4. Diseño de la organización administrativa**

En el Cuadro B del Anexo 2.4 se muestra la propuesta de organización administrativa. Esta propuesta proviene de lo visto en el Taller participativo que se mencionó anteriormente.

## 7. Estudio Financiero.

### ❖ **Inversión, programación de inversiones y fuentes**

Para que sea posible llevar a cabo el proyecto integral de inversión, el cual incluye la construcción, equipamiento y puesta en marcha del Centro para el Desarrollo del Piloncillo, A.C., el establecimiento y/o volteo de 480 ha de caña, el mantenimiento de los mismos y la mejora de tecnología en los trapiches, es necesario, en primer lugar, determinar el monto de la inversión inicial, la programación de las inversiones posteriores y las fuentes de financiamiento requeridas. Las inversiones se van a realizar en los primeros 3 años de actividad y comprenden principalmente la construcción y equipamiento del CEDEPAC, inversión en equipo para el mejoramiento de los trapiches y la inversión en el mejoramiento de la materia prima (cañales). Detallándose en el Cuadro A del Anexo 2.9:

Aunado a la inversión inicial, el proyecto requiere de inversiones adicionales para su crecimiento y sostenimiento, quedando el programa de inversiones requeridas como se señala en el Cuadro B del Anexo 2.9. En cuanto a la aportación de la inversión, éstas se muestran en el Cuadro D del mismo Anexo.

Como se mencionó anteriormente, para dar inicio al proyecto, es necesario realizar una inversión de \$ 15, 537, 918.90 pesos, que se espera sea financiada en forma conjunta con fondos aportados por los municipios involucrados, el estado, la federación y los productores. Las fuentes de financiamiento para cada concepto de inversión se describen en el Cuadro C del Anexo 2.9.

### ❖ **Capital de trabajo.**

El capital de trabajo, que es el monto necesario para que la empresa pueda cubrir con las actividades inherentes de la misma, principalmente compras de producto para su posterior venta, requerido por el CEDEPAC se detalla en el Cuadro E del Anexo 2.9.:

### ❖ **Proyección de ingresos y egresos.**

Un aspecto medular del proyecto es –con base en la determinación de la demanda (producto del estudio de mercado–, determinar los ingresos por ventas que se obtendrán y los costos operativos, administrativos, de venta y financieros en los que se incurrirá. Los ingresos por ventas se calculan basándose en la cantidad de acopio y venta así como los precios establecidos previamente en la investigación de mercado realizada.

Se estima, según los resultados de las encuestas aplicadas a un 14% de la población de productores de piloncillo (contando con un 95% de confianza estadística en los datos), que la producción que puede ser adquirida y comercializada durante el primer año es de 20,754 toneladas. Proyectando que para el segundo año de operaciones, será posible incrementar las ventas en un 25%, es decir, alcanzar un nivel de ventas de 25,943 ton., e incrementarlas para el tercer año en un 20% a fin de comercializar 31,131 ton., manteniéndose constante hasta el año 10 de la inversión (2019) en esa cantidad<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Principio de los efectos compensados

Los precios que se manejan son precios promedio de la zona, habiendo considerado factores de oferta y demanda en su determinación sin haber sido considerados los efectos inflacionarios para su proyección<sup>77</sup>. El precio de venta que se manejará durante los años de proyección del proyecto es de \$8,100 por tonelada de piloncillo, para el producto de primera calidad y de \$6,100 para el de segunda calidad.

Los egresos inherentes a la operación del CEDEPAC, incluyen, en primer término, la compra de producto para su posterior venta y/o distribución, así como también los gastos operativos que se clasifican principalmente en gastos de prestación del servicio, administrativos y de ventas, habiéndose realizado una estimación de los mismos según el nivel de operación que se pretende para los años 2011 a 2020.

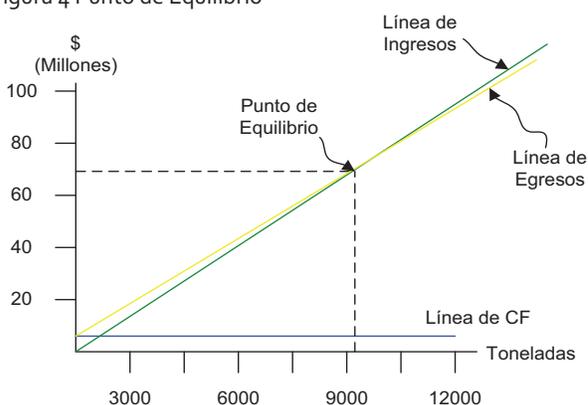
En cuanto a la estimación de compras, en el Cuadro F del Anexo 2.9 se presenta la proyección de compras para los años 2011 a 2020. Del mismo modo, en el Cuadro G se presentan los gastos operativos calculados.

Para terminar con las proyecciones del estudio financiero, en el Cuadro H del Anexo 2.9 se presenta el Estado de Resultados Proforma para el periodo 2011-2020.

❖ **Punto de equilibrio.**

El punto de equilibrio es una herramienta económica muy útil que permite identificar el nivel mínimo de ventas que la organización debe tener para recuperar por lo menos los costos de operación. Realizando los cálculos correspondientes determinamos que el Punto de Equilibrio en ventas que debe generar el CEDEPAC para recuperar sus costos de operación es de \$69,613,144.30, lo cual traducido a toneladas equivaldría a vender 6,961.31 toneladas de piloncillo de primera y 2,282.40 de segunda ( Figura 4).

Figura 4 Punto de Equilibrio



<sup>77</sup> Ídem.

## 8. Evaluación del Proyecto

### 8.1. Impacto neto sin el proyecto

Actualmente la comercialización del piloncillo se desarrolla por cuenta propia de los productores, existe una serie de organizaciones alrededor de este producto pero ninguna de ellas ha logrado unificar a todos los productores de la zona y crear un beneficio real para estos y sus comunidades, ya sea por la desconfianza de los productores en estos o por un mal uso en la aplicación de los recursos.

Aunado a lo anterior son escasos los trapiches que cuentan con el equipo y maquinaria mínima requerida para lograr una producción eficiente de piloncillo. La mayor parte de los trapiches cuenta con equipo rudimentario, no brindan las condiciones mínimas para garantizar la inocuidad alimentaria de su producto, así mismo no existe la iniciativa de los productores por mejorar sus cañales ya sea por el alto costo que implica dicha actividad o por que se conforman con los rendimientos que obtienen.

El no llevar a cabo este proyecto condenaría a la mayoría de los productores de piloncillo a seguir manteniendo pobres niveles de calidad en su producto, obteniendo mínimos márgenes de ganancia y en consecuencia a verse desplazados por aquellos productores capaces de cumplir con los requisitos de calidad e inocuidad requeridos por el mercado.

### 8.2. Evaluación financiera

Al evaluar financieramente la inversión en el CEDEPAC, se puede observar claramente que es una inversión muy rentable, ya que el Valor Presente Neto de los flujos de efectivo descontando la inversión inicial nos arroja un resultado de:

$$\text{VPN} = \$50,601,499.67.$$

La tasa interna de retorno (TIR) que genera el proyecto es:

$$\text{TIR} = 61.60\%$$

Lo que significa que por cada peso invertido en el CEDEPAC se obtendrá un rendimiento de 61 centavos. Lo que representa una adecuada rentabilidad del proyecto.

La tasa de rendimiento mínimo aceptable (TREMA) se estimó en un 16.60% considerando el riesgo y la inflación, por lo que la TIR la supera en 45 puntos porcentuales. De lo anterior se deriva que la inversión es altamente rentable.

### 8.3. Análisis de sustentabilidad

En la zona de influencia donde se instalará el CEDEPAC, se encuentran las principales áreas productoras de piloncillo, lo que garantizaría el abasto. Se estima que existen 300 trapiches en operación dentro de dicha zona, lo cual es un factor detonante de empleo ya que en promedio cada trapiche emplea a 12 personas para su operación en las comunidades en que están

instalados. Así mismo se ha estimado que se cuenta con una superficie de cultivo de 750 ha., destinada a la producción de piloncillo produciendo en promedio 75,360 toneladas de caña.<sup>78</sup>

Con los datos anteriores podemos garantizar el abasto de materia prima para la operación del CEDEPAC, ya que dicho proyecto buscará mejorar la calidad del piloncillo en dos líneas: en la primera se busca mejorar los cañales mediante la renovación de plantaciones con lo cual podemos incrementar la capacidad de producción, de tal forma de cubrir el incremento de demanda en el mercado. La segunda línea busca mejorar la calidad del producto dentro de los trapiches mediante una renovación tecnológica de equipos que permita una operación eficaz de los mismos, garantizando el cumplimiento de las normas calidad y sanidad en la elaboración de alimentos, lo que permitirá obtener una cobertura más amplia del mercado y por ende obtener un beneficio económico mayor.

#### 8.4. Análisis de riesgo

Dos problemas fundamentales están presentes en toda propuesta de inversión. El primero se refiere a la conversión de flujos de efectivo futuros de acuerdo a cualquiera de los criterios económicos más ampliamente utilizados (valor presente, tasa interna de rendimiento, etc.) y el segundo al entendimiento y evaluación de la incertidumbre. El segundo problema es a menudo de mayor importancia pero desafortunadamente ha recibido menos atención que el primero, por consiguiente, cuando una propuesta de inversión es analizada, se recomienda, incluir en el análisis alguna variable o medida que considere el riesgo inherente de la propuesta evaluada. Lo anterior es muy aconsejable, puesto que una inversión razonablemente segura con un rendimiento determinado, puede ser preferida a una inversión más riesgosa con un rendimiento esperado mayor.

Los riesgos financieros a que se enfrenta este proyecto de inversión:

- Fluctuación constante en los precios.
- Riesgos inflacionarios que afectan directamente a los costos de producción.
- Incertidumbre con respecto al estado general de la economía (crecimiento del PIB) que impacta directamente en la demanda del piloncillo.
- Producto no estandarizado que debe ser clasificado de diversas formas para su comercialización, lo que incrementa los costos de manejo de inventarios.
- Escasez de recursos por parte de los productores para financiar el monto correspondiente a capital de trabajo.

Debido a que el monto total del proyecto es muy alta para las alternativas de financiamiento, la propuesta de inversión, se está elaborando en tres partes de acuerdo a lo planteado por los directivos del CEDEPAC, A.C.: producción de caña de azúcar, elaboración de piloncillo; calidad y comercialización de piloncillo. Con lo cual se podrá ir avanzando en la concreción de esta

---

<sup>78</sup> Encuesta aplicada a productores de piloncillo.

alternativa de desarrollo en la cadena productiva de piloncillo, como proceso de desarrollo rural territorial.

## 9. Conclusiones

En la subregión de Huatusco, ubicada en el Distrito de Desarrollo Rural 05, como parte de las actividades de la segunda etapa de la RED-GTD y de la Estrategia de Desarrollo Territorial, se establecieron los siguientes dos grupos de prioridades alrededor de las cuales deberían girar iniciativas de proyectos estratégicos en el territorio: 1) Cadenas productivas, en el siguiente orden: café, caña de azúcar para piloncillo, bovinos de leche y ornamentales; y 2) Conservación de recursos naturales: abasto de agua. Este acuerdo se logró mediante entrevistas y diálogo con autoridades institucionales y representantes de COMUDERS.

La articulación de acciones entre varias instituciones en la región, aunada a esta segunda etapa de actividades de la Red GTD, están propiciando un entorno más favorable para impulsar el proyecto de piloncillo en la subregión de Huatusco como una alternativa de desarrollo rural territorial. Si bien es cierto que este proyecto inicialmente se circunscribe a una actividad agroindustrial o sectorial, el impacto de éste sería a nivel territorial, pues la producción de piloncillo es un proceso que representa una importante fuente de ingreso, empleo y sustento de las familias en la región Huatusco-Fortín, Ver.

Desde el punto de vista económico, este proyecto permitirá dinamizar la cadena productiva del piloncillo en su conjunto y consolidarse como un pilar de la economía regional. Este proyecto contempla una inversión total de \$ 163, 369,759.00, incluyendo la instalación del Centro para el Desarrollo de la agroindustria del Piloncillo, A. C. (CEDEPAC), incluyendo su estructura orgánica, la tecnificación de los trapiches y la mejora de los cañales, lo cual va a repercutir en mejoras de la productividad, mayor calidad de producto y de los precios de venta mediante la creación de una empresa comercializadora.

El volumen de piloncillo por acopiar se estabiliza a partir del tercer año de operación, en 31,131 ton, que impactará en al menos 180 trapiches, que ocupan a 2, 700 trabajadores y generan 4,500 empleos directos en el cultivo y cosecha de la caña de azúcar.

El proyecto presenta una tasa interna de rentabilidad de 61.6% y un valor presente neto de \$ 50,601,499 , lo que significa que por cada peso invertido se obtendrá un rendimiento de 61.6 centavos. Así, el proyecto integral de inversión en piloncillo en esta región de Huatusco es técnica, económica y financieramente factible y de claros beneficios para el territorio.

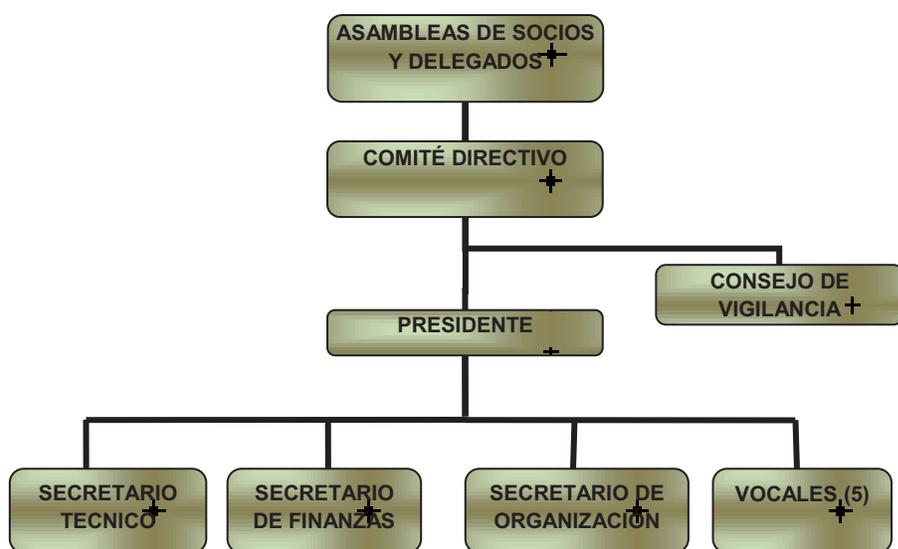
Con este tipo de proyectos sectoriales, estaremos más cerca de un proyecto territorial que articule de mejor manera y en el mediano plazo las dinámicas económicas del territorio de Huatusco, siendo esto último uno de los propósitos de la Estrategia de Desarrollo Territorial de la SAGARPA y una de las razones de ser de la Red GTD.

## Anexos

Se presentan a continuación los principales cuadros de una totalidad de cuatro anexos. Todos los demás archivos no presentados en el presente documento están disponibles en la página web de la Red GTD ([www.redgestionterritorial.org.mx](http://www.redgestionterritorial.org.mx)).

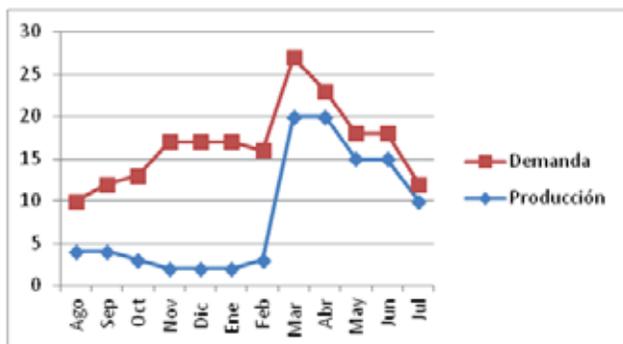
### Anexo 1. CEDEPAC Organigrama y Organización con sus niveles de decisiones

A partir del Comité Directivo, se pueden establecer la creación de empresas, comités y comisiones dependientes del CEDEPAC. Ejemplos: Comercializadora de Piloncillo, S.A. de C.V.; Comité de Investigación e Innovación, entre otras.



## Anexo 2.

### 2.1. Previsiones de producción, demanda y acopio de piloncillo



Volumen de acopio y venta de piloncillo por el proyecto (%)												
Meses	Ene.	Feb.	Mzo	abr.	mayo	jun.	jul.	Ago.	Sep.	oct.	nov.	dic.
Volumen de acopio		10	15	20	15	12	10	8	5	5		
Volumen de venta			10	15	20	15	12	10	8	5	5	

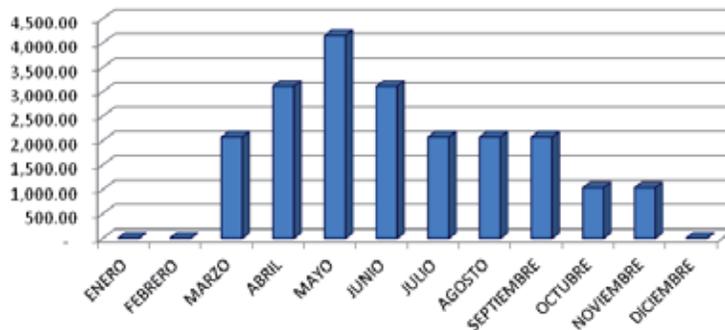
■ Meses de oferta   ■ Meses de Demanda

Cuadro 12. Proyección de acopio de piloncillo (2011-2020).			
% De la producción	Año	Numero trapiches	Producción toneladas
40	2011	120	20,754
50	2012	150	25,943
60	2013	180	31,131
60	2014	180	31,131
60	2016	180	31,131
60	2018	180	31,131
60	2020	180	31,131

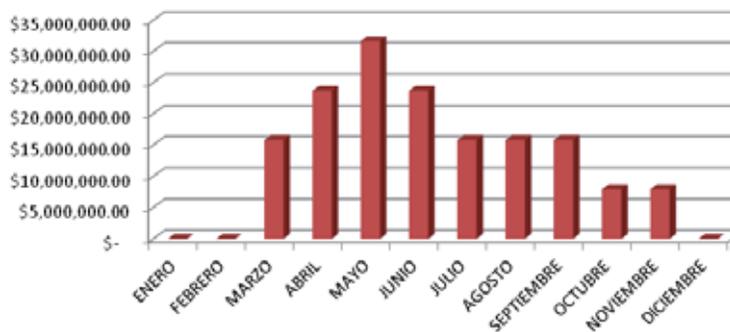
Se considera que en el primer año de operación se acopiará y comercializará el equivalente al 40% de trapiches en operación actual, 120 empresas. En el segundo y tercer año hay un aumento del 10% en el volumen de acopio, lo que significa una cantidad equivalente a 150 y 180 trapiches. A partir del tercer año el volumen de acopio se estabilizará durante la vida útil del proyecto.

## 2.2. Previsiones de ventas mensuales para 2011 y ventas anuales (2011-2020)

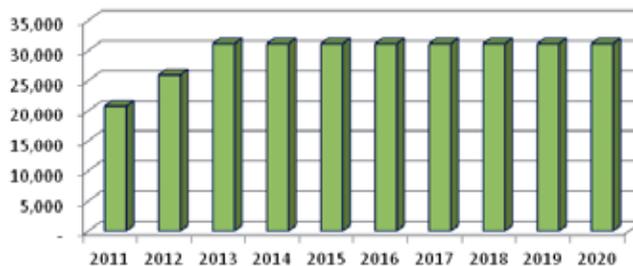
PREVISIONES DE VENTAS MENSUALES EN TONELADAS AÑO 2011

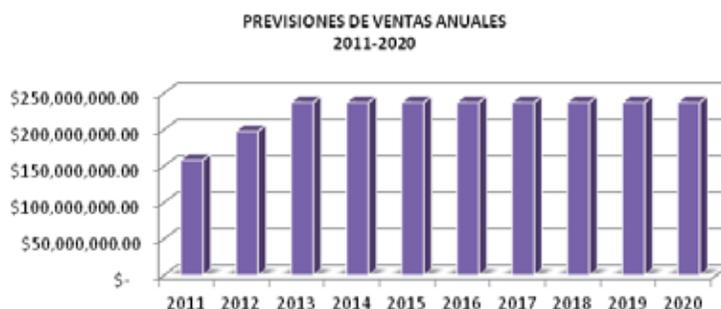


PREVISIONES DE VENTAS MENSUALES EN PESOS AÑO 2011



PREVISIONES DE VENTAS ANUALES EN TONELADAS 2011 - 2020





### 2.3. Ingresos de ventas anuales (2011-2020)

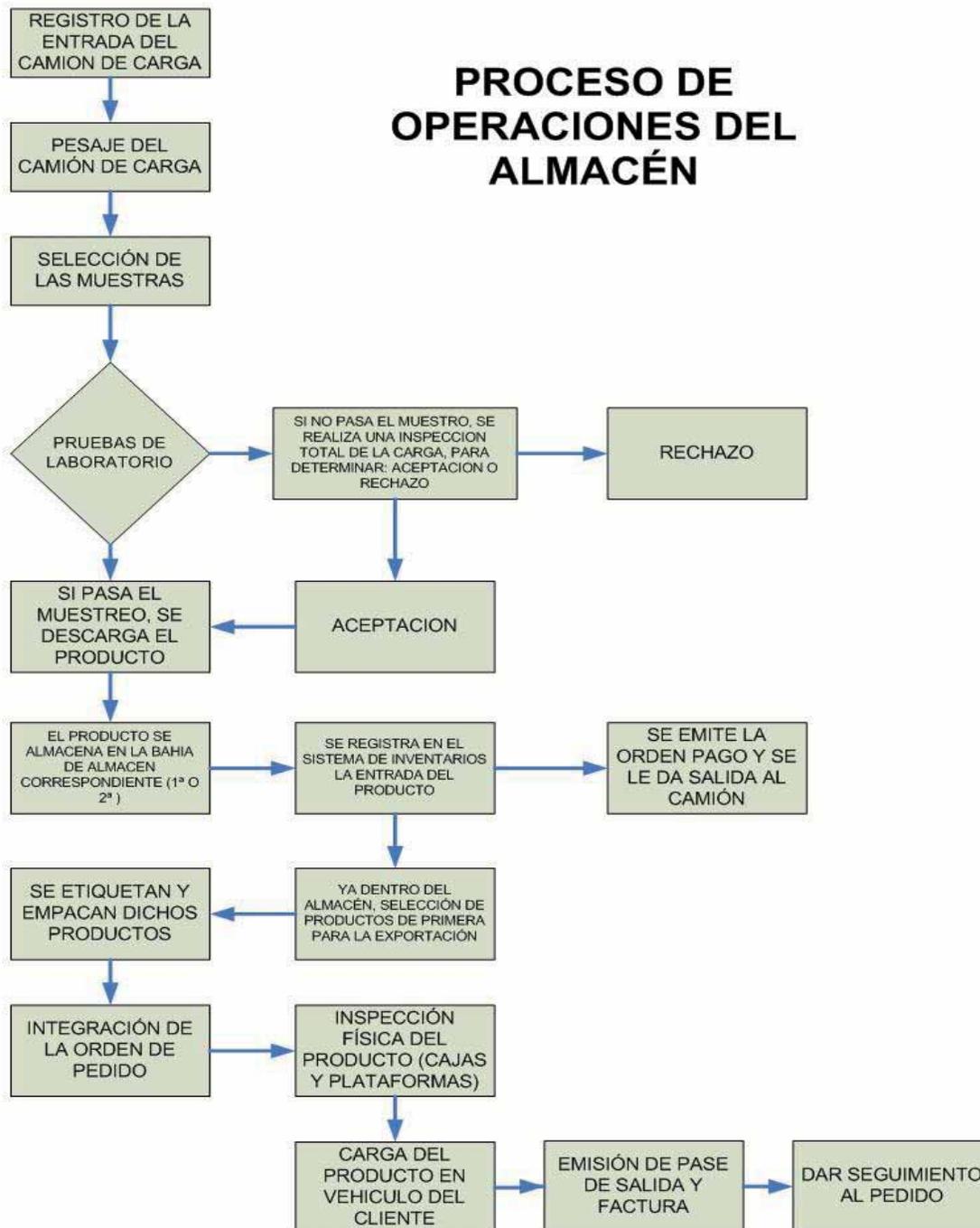
**PREVISIONES DE VENTAS ANUALES  
(2011 - 2020)**

AÑO	2011	2012	2013	a	2020
UNIDADES (TONS.)	20,754	25,943	31,131	...	31,131
PRECIO (TON) 1a	8,000.00	8,000.00	8,000.00	...	8,000.00
PRECIO (TON) 2a	6,100.00	6,100.00	6,100.00	...	6,100.00
VENTAS	\$ 158,145,480.00	\$ 197,685,660.00	\$ 237,218,220.00	...	\$ 237,218,220.00

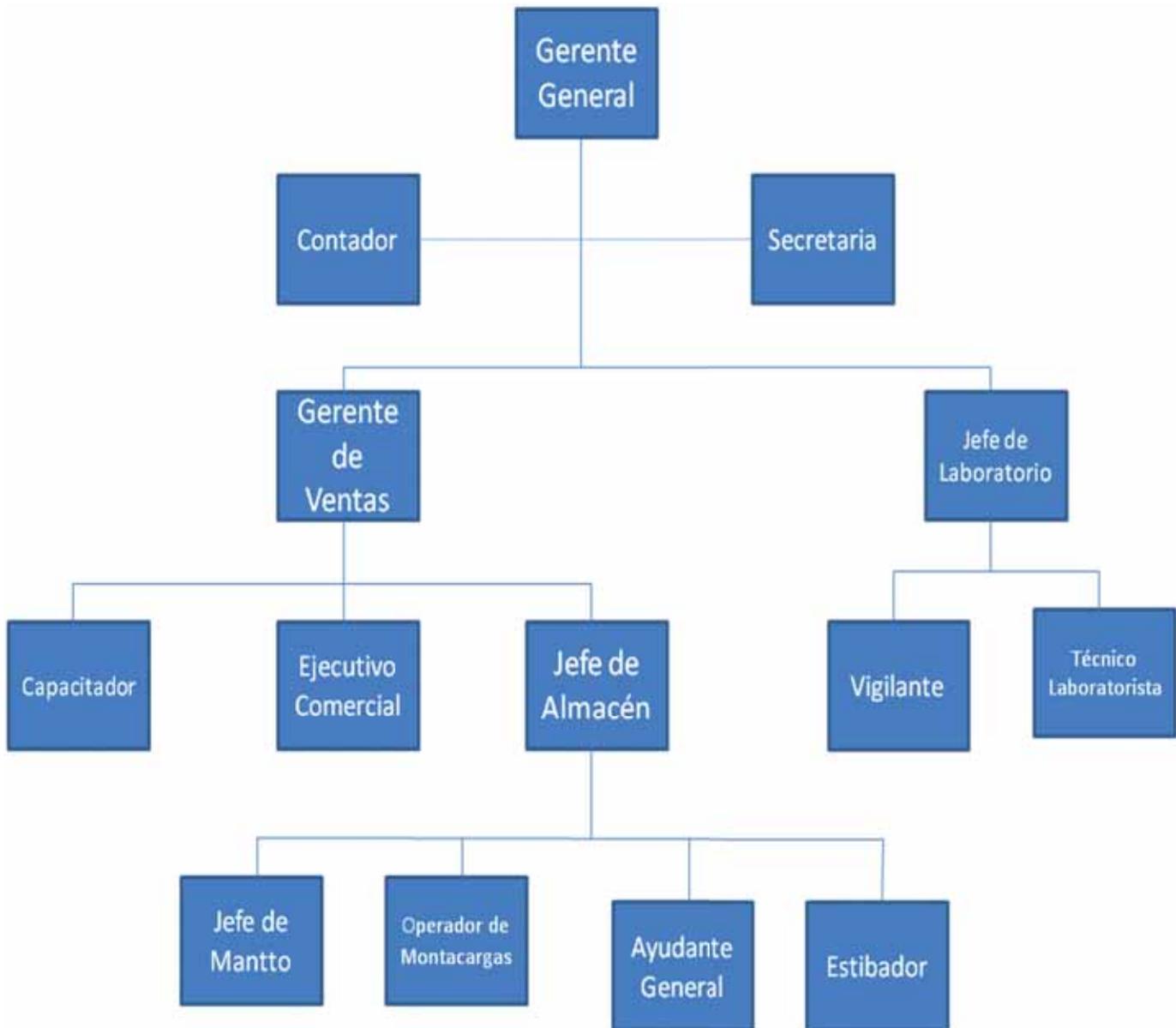
**PREVISIONES DE VENTAS ANUALES  
(2011 - 2020)**

AÑO	2011	2012	2013	a	2020
UNIDADES (TONS.)	20,754	25,943	31,131	...	31,131
PRECIO (TON) 1a	8,000.00	8,000.00	8,000.00	...	8,000.00
PRECIO (TON) 2a	6,100.00	6,100.00	6,100.00	...	6,100.00
VENTAS	\$ 158,145,480.00	\$ 197,685,660.00	\$ 237,218,220.00	...	\$ 237,218,220.00

## 2.4. Proceso de Operaciones del Almacén y organigrama propuesto



Cuadro B. Organigrama propuesto



## 2.6. Oferta de piloncillo regional y estatal

Cuadro A. Producción reciente de piloncillo en la región (ton).					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
Total	79,060	74,800	75,500	71,900	65,720
Calidad 1ª.	63,248	59,840	60,400	57,520	52,576
Calidad 2ª.	15,812	14,960	15,100	14,380	13,144

Cuadro B. Tipos de Piloncillo que se producen en zona centro del Estado de Veracruz.

Tipo de Presentación	% de Producción
Tapón	7.20
Cono truncado	87.67
Pirinola	5.13

Cuadro C. Cantidad de piloncillo a ofrecer por el proyecto.

Año	2011	2012	2013
Oferta total	55000	68500	85031
Calidad 1a.	44000	54800	68025
Calidad 2a.	11000	13700	17006

## 2.7. Demanda de piloncillo regional y estatal

Cuadro A. Medios y Porcentaje de demanda cubierta por productores piloncilleros

Medios	Productores	Porcentaje
Intermediario	43	85%
Supermercado	1	2%
Exportación	4	9%
Otro	2	4%

**Cuadro B. Demanda reciente de piloncillo en la región (ton).**

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Toneladas	94,240	89,160	90,000	85,870	78,490

**Cuadro C. Demanda estimada de piloncillo en la región.**

Años	Toneladas
2011	71,076
2012	87,977
2013	108,896

**Cuadro D. Lugares de destino del piloncillo, desde la región de Huatusco, Ver.**

Origen	Estado	Ciudad	Zona
Huatusco, Ver.	D.F	México	Central de Abasto
Huatusco, Ver.	Nayarit	Tepic	Periferia
Huatusco, Ver.	México	Toluca	Central de Abasto
Huatusco, Ver.	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Periferia
Huatusco, Ver.	Nuevo león	Monterrey	Periferia
Huatusco, Ver.	Aguascalientes	Aguascalientes	Central de Abasto

## 2.8. Datos de la Evaluación cuantitativa y cualitativa para ubicar al CEDEPAC.

**Cuadro A. Coordenadas de los municipios de la zona.**

MUNICIPIO	Coordenadas	
	X	Y
Comapa	9.8	10
Huatusco	6	10
Sochiapa	7	11
Tlacotepec de Mejía	12	11
Tlaltetela	8.8	17.4
Totutla	6	12
Zentla	11.8	7.2
Paso del Macho	17	0

**Cuadro B. Producción de piloncillo promedio por municipio**

Municipio	Producción promedio (Ton)
Comapa	1,6708.46
Huatusco	1,0318
Sochiapa	2,050
Tlacotepec de Mejía	698.25
Tlaltetela	2,068.8
Totutla	7,200
Zentla	17,340.42
Paso del Macho	3,740

**Cuadro E. Ponderación de las ciudades**

Ciudad		
Comapa	Huatusco	Zentla
0.825	1.425	1.0875
1.8	2.175	2.175
0.3	1.3875	0.6375
0.8	0.875	0.925
0.3	0.4375	0.3625
1.4375	2.375	1.8125

**Cuadro C. Factores que se toman en cuenta para la ubicación del CEDEPAC**

Factores	Ponderación
Cercanía con carreteras.	15%
Temperatura promedio anual	30%
Servicios bancarios y financieros	15%
Disponibilidad de terreno	10%
Mano de obra calificada	5%
Infraestructura urbana (luz, agua, dren)	25%

**Cuadro D. Puntuación promedio para determinar ubicación del centro de acopio**

Factores	Ciudad		
	Comapa	Huatusco	Zentla
Cercanía con carreteras	5.5	9.5	7.25
Temperatura promedio anual	6	7.25	7.25
Servicios bancarios y financier.	2	9.25	4.25
Disponibilidad de terreno	8	8.75	9.25
Mano de obra calificada	6	8.75	7.25
Infraestructura urbana	5.75	9.5	7.25

### Anexo 3. Taller participativo del 16-12-2009: Productores asistentes y facilitadores.

PRODUCTORES ASISTENTES AL TALLER		
NOMBRE	MUNICIPIO	LOCALIDAD
ALEJANDRO RODRIGUEZ CRODA	HUATUSCO	SABANAS
EVERADO VELAZQUEZ	HUATUSCO	HUATUSCO
ALBERTO MARINI ZAVALA	ZENTLA	PUENTECILLA
ANTONIO LAGUNES	COMAPA	COMAPA
CIRO MORENO CONTERAS	COMAPA	PASO PIMIENTO
FILIBERTO FERNANDEZ VALLEJO	TLALTETELA	TLALTETELA
VENECIO CORTEZ	TOTUTLA	TLAPALA
PASCUAL HERNANDEZ GONZALEZ	HUATUSCO	HUATUSCO
JORGE CORONA BERNARDI	ZENTLA	EL OLVIDO
ELIAS JAEN CUELLAR	TOTUTLA	EL SANTUARIO
LIBRADO MONTEZ CHALCHE	COMAPA	PASO PIMIENTO
NOE VALLEJO PORTILLA	COMAPA	XONOTLA
VICTOR ARTURO ALLENDE CUMPLIDO	ZENTLA	MAROMILLA
SANTIAGO TRESS VALDEZ	ZENTLA	ZENTLA
NEMESIO GORGONIO COLORADO RAMIREZ	HUATUSCO	SABANAS
LOURDES MONTES MORENO	COMAPA	PASO PIMIENTO
MAXIMO MORENO RAMIREZ	COMAPA	PASO PIMIENTO
DAVID VALLEJO PORTILLA	COMAPA	XONOTLA
JOSE HECTOR DEMENEGHI	ZENTLA	REFORMA
JOSE XISTO ANGHEBEN ABREGON	HUATUSCO	EL OCOTE
MARTIN SAMPIERI SANCHEZ	COMAPA	BOCA DEL MONTE
LEOPOLDO MORENO LAGUNES	HUATUSCO	HUATUSCO
ADAN SANDOVAL LOPEZ	ZENTLA	MATLALUCA
VALENTIN GONZALEZ ELOTLAN	ZENTLA	MAROMILLA
GIOVANNI JIMENEZ BUSTOS	XALAPA	XALAPA
GONZALO JUMENEZ RIVERA	ZENTLA	LA REFORMA
JESUS MARINI ZUÑIGA	HUATUSCO	HUATUSCO

FACILITADORES DEL TALLER	
Nombre	Institución
Ing. Martín Reyes Anaya	Presidente Municipal de Tomatlán
M. C. Salvador Díaz Cárdenas Ing. Lucila Martínez Munguía	CRUO-UACH
L. A. E. Agustín Guerra Guzmán M. A. Ana Lilia Ruiz Hernández	UPH
M. F. Antonieta Donaji Becerra Ferniza. M. D. E. Lenin Jacobo Rosas Ortiz.	ITSH

#### Anexo 4. Cuestionario aplicado para el Diagnóstico de trapiches

**Comité Inter Académico para el Proyecto Integral de Inversión en Piloncillo en la Región Fortín-Huatusco, Veracruz.**  
**Cuestionario para Diagnóstico de Trapiches**

Número de encuesta: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre del encuestador/a: \_\_\_\_\_  
Institución Educativa Encuestadora: ITSH\_\_ CRUO UACH\_\_ UTCV\_\_ UPH\_\_

##### I.- Aspectos Generales

- 1.1.- Ubicación del trapiche: Comunidad. \_\_\_\_\_ Municipio \_\_\_\_\_  
Tipo de propiedad: Propietario ( ) Arrendatario ( )
- 1.2.- Nombre del Administrador/Dueño: \_\_\_\_\_
- 1.3.- Edad dueño: Hasta 30 ( ) De 31 a 50 ( ) De 51 en adelante ( )
- 1.4.- Grado de Escolaridad: Sin escolaridad ( )  
Primaria: Si terminó ( ) No terminó ( )  
Secundaria Si terminó ( ) No terminó ( )  
Bachillerato o Equivalente Si terminó ( ) No terminó ( )  
Licenciatura ( ) Posgrado ( ) Otro \_\_\_\_\_

##### 2.- Antecedentes de la empresa.

- 2.1.-Años de Operación del Trapiche desde su instalación:  
1 – 10 Años ( ) 11 -20 Años ( ) Mas de 20 Años ( )
- 2.2.-Años de experiencia del responsable o dueño del trapiche:  
1 – 10 Años ( ) 11 -20 Años ( ) Mas de 20 Años ( )

- 2.3.- Remodelaciones importantes en el trapiche (Cambio de motor, pailas de acero inox., etc.).  
Especifique \_\_\_\_\_

2.4.- ¿Se encuentra actualmente en operación? Si ( ) No ( ) Tiempo: \_\_\_\_\_años.

En caso de ser negativa su respuesta, indique las causas:

- a) No rentable ( )
- b) Falta de recursos ( )
- c) Cambio de actividad económica ( )
- d) Otros: \_\_\_\_\_

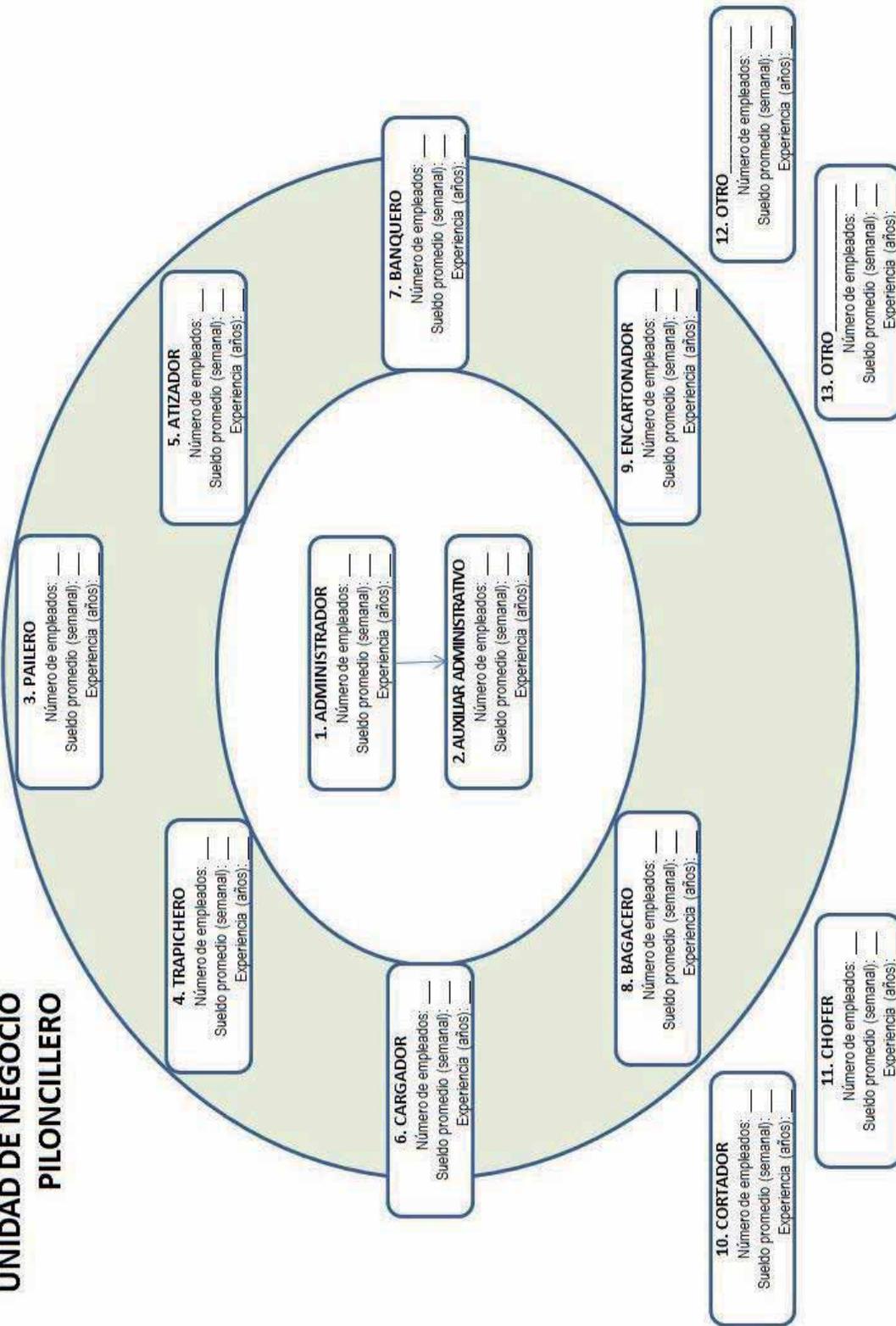
**3.- Personas que trabajan en el trapiche** Total: ( )

**3.1.-** Forma de pago: Por tonelada ( ) Por jornal ( )

**3.2.-** Problemas en la mano de obra:

- a) Irresponsabilidad del trabajador ( )
- b) Falta de mano de obra ( )
- c) Sueldo bajo ( )
- d) Otros: \_\_\_\_\_

**UNIDAD DE NEGOCIO  
PILONCILLERO**



#### 4.- Proceso de Operación

4.1.- Periodo de zafra: Número de meses \_\_\_\_\_

Ene	Feb.	Mar	Abr.	May	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
-----	------	-----	------	-----	------	------	------	------	------	------	------

#### 4.2.- Abasto de Materia Prima Anual:

Variedades: a) CP ( ), b) 290 ( ), c) 2086 ( ), e) Otra (s): \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_ Ton. Caña propia Superficie cultivada: \_\_\_\_\_(Ha) \_\_\_\_\_ Ton. Caña comprada  
 ¿Cómo determina la calidad de la caña?  
 Refractómetro ( ) Visual ( ) No se determina ( ) Otro (s): \_\_\_\_\_  
 Tipo de caña procesada: Cruda \_\_\_\_\_% Quemada \_\_\_\_\_%

#### 4.3.- Proceso Agroindustrial

##### 4.3.1.- Características de las Instalaciones

- o Espacio utilizado en el trapiche
  - \_\_\_\_\_ Hectáreas
  - \_\_\_\_\_ Tareas (tareas/Ha 16 \_\_\_\_\_, 20 \_\_\_\_\_)
- o Tamaño de las masas del Molino: \_\_\_\_\_(Pulg)
- o Movimiento de la caña y Bagazo: Manual ( ) Mecánica ( )
- o Capacidad de Molienda por hora: \_\_\_\_\_ (Ton)
- o Tipo de Baterías utilizadas: Lámina negra ( ) Acero Inoxidable ( )
  - \_\_\_\_\_ (L) Volumen por Benda (Guarapo o jugo)
- o Capacidad de la Bodega de piloncillo: \_\_\_\_\_ (Ton)
- o Condiciones de la Maquinaria: Edad del molino: \_\_\_\_\_ años;
- o Frecuencia de mantenimiento: \_\_\_\_\_; Problemas principales en maquinaria: \_\_\_\_\_
- o Producción por ciclo en Toneladas: 2007: \_\_\_\_\_ 2008: \_\_\_\_\_ 2009: \_\_\_\_\_
- o Tipo de Piloncillo: \_\_\_\_\_% Tapón \_\_\_\_\_% Cono truncado  
 \_\_\_\_\_% Pirinola \_\_\_\_\_% Granulado \_\_\_\_\_% Otro

4.4.- ¿Qué utilizan como floculante (para precipitar impurezas)?

Cal ( ), Cebo ( ), Carbonato ( ), Ninguno ( ), Otro: \_\_\_\_\_

4.5.- Fuente de energía de maquinaria: \_\_\_\_\_ Eléctrica \_\_\_\_\_ Diesel \_\_\_\_\_ Gasolina

4.6.- Fuente de energía para cocción: \_\_\_\_\_% leña \_\_\_\_\_% bagazo Otra (Especificar: \_\_\_\_\_)

4.7.- ¿Qué haces con: Cachaza \_\_\_\_\_ Ceniza \_\_\_\_\_

4.8.- Volumen de agua consumida: \_\_\_\_\_ L/día ¿Qué haces con el agua residual? \_\_\_\_\_

4.9.- Indique tres problemáticas que usted considera en la producción del piloncillo: [1, 2, 3. \_\_\_\_\_ ]

#### 5.- Comercialización del piloncillo

5.1.- Forma de comercializar: Intermediario \_\_\_\_\_; Supermercado \_\_\_\_\_; Central de abasto \_\_\_\_\_; Exportación \_\_\_\_\_

5.2.- Costo de producción \$/Ton/piloncillo: \_\_\_\_\_; Costo de Ton de caña \$ \_\_\_\_\_;  
 Pago a trabajadores por Ton/caña \$ \_\_\_\_\_; Costo de transporte \$ \_\_\_\_\_;  
 Costo de floculante por Ton/caña \$ \_\_\_\_\_; Costo del pegamento por lt \$ \_\_\_\_\_ Lt/caja \_\_\_\_\_;  
 Costo de caja de cartón \$ \_\_\_\_\_ Otros costos: \$ \_\_\_\_\_

5.3.- Precio de venta \$/Kg. Piloncillo: Max. \$ \_\_\_\_\_ min. \$ \_\_\_\_\_ actual: \$ \_\_\_\_\_

5.4.- Modo de empaquetado para la comercialización: Individual \_\_\_\_\_%; A granel /costal \_\_\_\_\_%  
 En cajas \_\_\_\_\_% Otros (especifique): \_\_\_\_\_%

5.5.- Indique tres problemáticas que usted considera en la comercialización del piloncillo: [1, 2, 3. \_\_\_\_\_ ]

6. Un centro de acopio recibe el producto final para favorecer la comercialización. ¿Crees que es necesario instalar un centro de acopio de piloncillo en la zona? Si ( ) No ( ) No lo sé ( )

Observaciones: \_\_\_\_\_

Anexo 5. Fotografías de talleres de participación.



## CAPÍTULO V

### RESEÑA DEL EXTENSIONISMO EN MÉXICO: 20 AÑOS DE EXPERIENCIA ACUMULADA

## Reseña del Extensionismo en México: 20 Años de Experiencia Acumulada

*Rafael Zavala Gómez del Campo.  
Red GTD. IICA-México.*

A partir de la década de los 80, como resultado de la crisis económica mundial y de las políticas de ajuste estructural, los esquemas de extensionismo fueron desmantelados en la mayoría de los países de Latinoamérica. En México, entre 1983 y 1993 se implementaron algunos esfuerzos pequeños y aislados que intentaron fallidamente instaurar esquemas de privatización de los servicios de extensión. Después de esos intentos, el extensionismo resurgió hasta 1995,<sup>79</sup> como parte de una serie de programas denominada 'Alianza para el Campo' y operando bajo un esquema de financiamiento público que ya no dependía de préstamos del Banco Mundial, lo cual era característico de los esquemas de extensión en México y en muchos países en desarrollo durante los últimos años.

### Elementos a resaltar del proceso de extensión

Desde ese entonces y hasta ahora, el país ha sido un 'laboratorio' para la generación de modelos de extensión, enfocándose en los servicios de asistencia técnica, desarrollo de capacidades y gestión de proyectos productivos, bajo un esquema en el cual se prestan servicios privados financiados por el Estado y dirigidos a la población de pequeños y medianos productores. Se habla de '*servicios privados con pago público*'.

En este 'laboratorio' hay características particulares que vale la pena resaltar como elementos de mejora en la evolución de los servicios de extensión. También se pueden señalar a algunos actores que deberían formar parte del proceso y han estado ya sea ausentes o con una presencia exigua. A continuación se describen cuatro elementos que han favorecido el mejoramiento del servicio de extensión y posteriormente se comenta acerca de cuatro 'ausentes', los cuales se necesitan incluir en los actuales esfuerzos de la SAGARPA por dejar instaurado un nuevo extensionismo en México.

---

<sup>79</sup> En 1995 se creó un Sistema Nacional de Extensión Rural (SINDER), que consistió en 2 programas: el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). Estos programas fueron evolucionando y para 2001 se unificaron en uno solo, el programa Especial de Servicios Profesionales (PESPRO), orientado al diseño y gestión de proyectos productivos. Para 2003, el PESPRO se había transformado en el programa de Desarrollo de Capacidades, PRODESCA, con diferentes modalidades pero conservando el esquema de servicios individuales dirigidos a promover proyectos. A partir de 2006, el PRODESCA se ajusta en el Programa de Soporte, que conserva distintas modalidades pero ya comienza a promover la conformación de Agencias y una visión más territorial.

### ***El capital humano profesional en circulación***

La primera característica y quizás más distintiva es producto de la descentralización, la alternancia y los cambios democráticos en México. En los últimos 18 años, un buen número de actores ha estado participando y 'circulando' en diferentes esferas y distintos periodos de gobierno, ya sea como funcionarios del gobierno federal, de gobiernos estatales y locales, evaluadores de programas, investigadores universitarios e incluso como legisladores. Actores que evaluaron los programas de extensión entre 1994 y 2000, fueron autoridades federales de estos programas entre 2000 y 2009, del mismo modo, funcionarios de gobiernos estatales en una etapa de gobierno fueron evaluadores, investigadores, legisladores o funcionarios federales en otra.

Otro punto a destacar en este espacio de 'capital profesional circulante' es que, si bien es cierto que la rotación en los puestos de funcionarios de gobierno suele ser bastante alta en los niveles estatales, en los niveles centrales ha sido bastante baja. En cualquier secretaría federal de México resulta bastante difícil encontrar una dirección general por la que solamente hayan pasado tres funcionarios a su cargo en un periodo de 17 años, tal es el caso de la Dirección General de Servicios Profesionales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA (o su equivalente, antes de 2001), a la cual están adscritos los servicios de extensión.

Estos flujos de capital profesional estuvieron acompañados de un ambiente en el cual, a diferencia de épocas anteriores, se fueron generando esquemas de realimentación e intercambio de opiniones entre los actores a diferentes niveles (entre los ámbitos federal, estatal y local, entre legislativo y ejecutivo, y entre evaluadores y evaluados) que repercutieron paulatinamente en el mejoramiento en la operación y evaluación de los programas. En periodos de gobierno anteriores a 1995, este tipo de comunicación y realimentación entre los actores no era usual.

### ***La evaluación que llegó para quedarse***

La segunda característica es también producto de la descentralización y el federalismo. A partir de 1996, la selección de técnicos corría a cargo de los gobiernos estatales y en diversos casos se tomaba a los programas de extensión (del SINDER) como una bolsa de trabajo para contratar con recursos federales a recursos humanos que se asignaban a otras tareas ajenas a los servicios de extensión. Este tipo de uso discrecional de los recursos humanos así como otros manejos que distaban de los objetivos de los programas exigieron instaurar un sistema de evaluación y certificación del servicio de extensión y de los mismos prestadores de servicios.<sup>80</sup> En un modo similar a la evolución de los servicios de extensión, los esquemas de evaluación han ido madurando con el paso del tiempo, buscando procesos más ágiles, transitando de esquemas que asemejaban más a una auditoría y un cotejo de productos entregados hacia esquemas que privilegien el seguimiento a los procesos, la detección de oportunidades de mejora, la certificación de competencias y que procuren generar información útil a la operación de los

---

<sup>80</sup> Este tipo de sistemas de evaluación estaba ausente en las décadas pasadas. Lo que sí comenzó a partir de 1995 fueron los esquemas de evaluación de resultados a los programas federales, siendo los de extensión (SINDER) los que iniciaron ese proceso que luego permeó a otros programas de la Secretaría.

programas. El actor más reciente en esta evolución de la evaluación de los servicios profesionales de extensión son las Instituciones de Educación Superior a nivel estatal, las cuales fungen –a partir de 2011– como Centros Estatales de Seguimiento a la Calidad de los Servicios. Antes de 2010 el equivalente de estos Centros estaba a cargo de dos de las principales instituciones en las disciplinas agropecuarias.<sup>81</sup> Como se puede suponer, la evaluación de los servicios es un proceso que no ha terminado pero muestra tendencias positivas para su consolidación.

### ***De lo general a lo focalizado, de la parcela a la cadena y del individuo al equipo***

La tercera característica está relacionada con la operación del extensionismo y la evolución internacional del enfoque de las políticas de desarrollo rural. Se ha experimentado una transición que parte desde la prestación de servicios aislados con técnicos individuales o bajo equipos de técnicos mono disciplinarios con un enfoque eminentemente productivo, hacia un esquema operado mediante agencias de servicios con equipos multidisciplinarios y con una visión dirigida hacia el encadenamiento y el enfoque territorial. Es así que de un esquema de asistencia técnica y capacitación a nivel de la parcela, se ha ido transitando hacia un esquema más amplio, con enfoque de cadena y abarcando servicios de agregación de valor, asociación para compras y ventas consolidadas, calidad en la producción y proyectos de mayor plazo. Adicionalmente, las modalidades de extensión se han focalizado en poblaciones prioritarias con ciertas variaciones en la operación de las modalidades. Dos ejemplos recientes son las Agencias de Desarrollo Rural del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (ADR-PESA) y las Agencias para la Gestión de la Innovación (AGI).<sup>82</sup> Desde 2005, las ADR-PESA son equipos multidisciplinarios de hombres y mujeres que –con un enfoque micro-regional y métodos participativos– trabajan con familias de comunidades altamente marginadas, promoviendo proyectos de captación de agua, salud y nutrición en el hogar, producción de alimentos e ingreso familiar. Por otro lado, las AGIs también son equipos multidisciplinarios que, con perfil más técnico, trabajan con productores un poco más capitalizados y enfocando su trabajo en mejoras tecnológicas (sin imponer ‘paquetes’) en los sistemas productivos y acciones de gestión empresarial en la cadena de valor de productos específicos.

Aunque todavía la prestación de servicios de manera individual sigue siendo mayoritaria, hay una clara tendencia a la consolidación de agencias como medio para la prestación de los servicios de extensión. Actualmente, las estrategias o modalidades del Programa de Soporte, –que no es sino el producto más terminado del ‘laboratorio’ de programas de extensión ya mencionado– se focalizan en diferentes estratos y tipologías de productores así como distintos objetivos (ver Anexo 1).

---

<sup>81</sup> Se refiere a la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) y al Colegio de Postgraduados (CP), que a partir de 2002 coordinaron los Centros de Evaluación de la Calidad de los Servicios para el Desarrollo Rural (CECADER) en todo el país. Para 2011, el CP y la UACH seguían como centros de evaluación en aproximadamente 10 estados, mientras que las universidades a nivel estatal lo eran en el resto de las entidades.

<sup>82</sup> Estas agencias son promovidas por la SAGARPA en dos estrategias diferentes. Las ADR-PESA bajo la metodología del PESA-FAO en México, y las AGIs con la metodología generada por el CIESTAAM - UACH.

### ***Del bien privado al bien público y del proyecto individual al proyecto territorial.***

La última característica a resaltar en estos casi 20 años de experiencias acumuladas en los servicios de extensión en México es la más reciente y está relacionada con el impacto del presupuesto de la SAGARPA en las zonas rurales. Se trata del inicio de una transición en el esquema de provisión de bienes y servicios de la Secretaría. El esquema en el cual el presupuesto de la SAGARPA se ve –en gran parte– pulverizado en una inmensa multiplicidad de pequeños proyectos apoyando bienes privados individuales, con visión de corto plazo y que en su mayoría no cuentan con un componente de asistencia técnica y acompañamiento,<sup>83</sup> ha generado un exiguo impacto en el bienestar de la población rural en su conjunto. Recientemente, este esquema está comenzando a transitar hacia otro de más visión y menos inmediatista, en el cual se privilegie la provisión de bienes privados de beneficio colectivo y de bienes públicos, con un enfoque regional y de mediano plazo, y adicionalmente, impulsando un proceso de acompañamiento y asistencia técnica efectiva, provocando con todo lo anterior una mayor eficiencia presupuestal y un mayor impacto en la población. Si bien todavía falta mucho para consolidar esa transición, ya hay señales de cambio claras tanto en la Secretaría como en el legislativo. Ejemplos de esto son los proyectos de captación de agua, de conservación de suelos, de servicios ambientales y los proyectos denominados estratégicos que se están impulsando en la Estrategia de Desarrollo Territorial de la SAGARPA y en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Tomando en cuenta estas cuatro características y otras particularidades, se puede concluir que en México se ha conformado una ‘escuela de aprendizaje’ producto de las experiencias y del análisis de los mismos actores pero bajo diferentes criterios, perspectivas y empatías que, paulatinamente, ha generado un proceso de mejora y un fenómeno de aproximaciones sucesivas que está conduciéndose hacia un sistema de extensionismo más pertinente y acorde a las diferentes realidades del país.

### **Los ‘grandes ausentes’ del proceso de extensión**

Si bien es cierto que todo lo anterior resulta alentador, todavía faltan por cubrir cuatro puntos clave que han estado prácticamente ausentes y son estratégicos para consolidar un sistema de extensión eficiente y eficaz. Se trata de *a)* la inserción de la investigación como parte del proceso de asistencia técnica y transferencia de tecnología (AT y TT); *b)* la estabilidad laboral y la valoración del prestador de servicios o extensionista; *c)* las organizaciones de productores como dinamizadores del extensionismo, y *d)* la inclusión de las universidades locales en estos procesos.

---

<sup>83</sup> Con respecto a la articulación entre asistencia técnica (AT) y la inversión en equipamiento e infraestructura, esta ha sido muy variable a lo largo de los años. Entre 1994 y 2000, en la mayor parte de los casos los extensionistas funcionaban como ‘bajadores’ de recursos. Entre 2002 y 2006 (salvo excepciones como el PESA, las AGIs y el programa de Agricultura Protegida para productores de menos de 3 Ha.), predominó la formulación y gestión de proyectos como el principal papel de los prestadores de servicios profesionales (PSP). A partir de 2006 se puso mayor énfasis en el acompañamiento de los procesos por parte de los PSP. Se pretende que al promover los proyectos estratégicos el papel de la AT y el acompañamiento sea revaluado por los mismos PSP y el resto de los actores.

a) *La inserción de la investigación en los procesos de AT y TT*

Con respecto a las instituciones de investigación, de manera simultánea al resurgimiento del extensionismo dentro de la 'Alianza para el Campo', se dio inicio a un proceso de separación del financiamiento y ejecución de la investigación para procurar una mayor participación de los productores en la definición de prioridades de investigación. De este modo, a partir de 1996, se tomaron dos medidas políticas de importancia. Primero, se crean las 'Fundaciones Produce' como organismos públicos no gubernamentales gestionados por los mismos productores, en cada uno de los estados, con el objeto de apoyar la innovación tecnológica en las cadenas. La segunda medida estaba orientada al fondeo de la investigación, para ello, estas Fundaciones contaban con recursos fiscales a modo de fondos competidos para financiar proyectos de investigación. Estos proyectos serían propuestos por INIFAP o cualquier otra institución de investigación. Con estas dos medidas se esperaba generar un mecanismo de financiamiento de investigación más eficaz y eficiente para privilegiar proyectos de investigación y transferencia de tecnología que mejor respondieran a las necesidades de los productores.

Bajo este marco, las Fundaciones Produce serían el gran complemento para los resurgidos programas de extensión, generando investigación aplicada y transferencia de tecnología. Sin embargo, esta sinergia no se dio y no se ha dado desde entonces debido, entre otras cosas, a una falta de coordinación institucional al interior de la misma Secretaría. Mientras los programas de extensión son operados por la Subsecretaría de Desarrollo Rural, el programa que financia a las Fundaciones Produce ha sido operado por la Subsecretaría de Agricultura. Dicha separación institucional suele repetirse en el nivel de los Gobiernos estatales. Esta desconexión también se replica en los dos Sistemas correspondientes que contempla la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Esta Ley, que es el marco legal para el desarrollo rural y que opera desde 2001, contempla la creación de diversos Sistemas Nacionales, entre estos figuran el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) y el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica (SNITT). En el mismo sentido, el SINACATRI ha comenzado a operar desde la Subsecretaría de Desarrollo Rural y el SNITT, con un menor dinamismo, opera desde la Subsecretaría de Agricultura. Este esquema institucional al interior de la SAGARPA es uno de los puntos pendientes por cambiar en la operación de este ministerio.

De este modo, desde sus inicios las Fundaciones Produce separaron la generación de tecnologías de la difusión de las mismas, argumentando que esta última fase le correspondía asumirla a los programas de extensionismo. Producto de esto, los conocimientos generados siguen acumulándose en los centros de investigación (como históricamente ha sucedido en muchos esquemas de investigación y transferencia de tecnología) o, en el mejor de los casos, los productores cooperantes. Al mismo tiempo, los investigadores carecen de la realimentación necesaria de parte de los productores.

De acuerdo a Aguilar *et al.* (2011) evaluaciones de las Fundaciones Produce revelan que productores participantes en proyectos patrocinados por éstas indican que entre las principales debilidades destacan la falta de difusión de los resultados, la ausencia de asesoría técnica y la escasa presencia de los investigadores y asesores en campo; y, por su parte, 65% de los

investigadores encuestados indicaron que la principal debilidad radica en su desvinculación de los programas de extensionismo.

b) *La valoración del prestador de servicios de extensión como agente de cambio*

En este caso, más que de un *actor*, hablamos de la ausencia de un *valor*. Se trata de la muy positiva reputación que antaño caracterizaba al extensionista y que desde su reestructura se ha deteriorado por diversas razones. Bajo el marco de la descentralización, desde 1995 se instauró un esquema en el que los agentes técnicos son contratados por los gobiernos estatales “por cuenta y orden de los productores”. Esta intención en sus orígenes positiva –pues se buscaba una relación cliente-proveedor, en lugar de una en la cual el agente técnico se percibía como ‘empleado del estado’– se tradujo en una incertidumbre de responsabilidades y operativamente en un remarcado retraso en los procesos de contratación y pago. Debido a la gestación de los acuerdos entre gobiernos estatales y gobierno federal para el ejercicio presupuestal de cada año, el proceso de generación de contratos con los prestadores de servicios de extensión suele tomar demasiado tiempo y el pago a éstos suele dilatar entre 2 y 6 meses una vez que se valida el pago. La extemporaneidad en los pagos provoca una devaluación del quehacer del prestador de servicios así como una desestabilidad laboral que en muchas ocasiones orilla a la búsqueda de otras alternativas que generen mayor seguridad en el ingreso. Otro ingrediente en esta inestabilidad es el horizonte contractual, pues se trata de contratos anuales (o por menos de 12 meses), con una seguridad en el mediano plazo prácticamente nula. Además de esta devaluación del quehacer del profesionalista, este fenómeno también se traduce en una elevada rotación del personal y en una ‘fuga’ de capital humano que ha participado en diversos esfuerzos de capacitación, provocando ineficiencias en los procesos institucionales de formación. De este modo, el anhelado modelo de ‘servicio privado de pago público’ todavía tiene barreras para instaurarse como un esquema eficiente y funcional, que estimule la presencia de los prestadores de servicio, promoviendo la permanencia de los capacitados y que premie casos exitosos.

c) *Las organizaciones de productores como dinamizadoras del extensionismo*

Debido a diversas razones, las organizaciones de productores han jugado un papel más bien pasivo en todo este proceso. Por un lado están varios antecedentes en los que se designaron agentes técnicos a varias organizaciones y una buena parte de éstas no seleccionó al personal con rigor técnico y en otras ocasiones no cumplían funciones de asistencia técnica y capacitación previamente acordadas. Por otro lado, frecuentemente los gobiernos (en diferentes secretarías) generaban una especie de ‘caldo de cultivo’ en el que se fomentaba esta pasividad mediante un esquema de asignación de recursos o ‘apoyos’ en forma de bienes privados individuales para los miembros de la organización, dentro de un ambiente de tipo centralista, paternalista y de reparto de cuotas de poder que ya no corresponde con los tiempos presentes. Es decir, esa pasividad de las organizaciones también es fomentada por algunas instituciones de gobierno (federal y estatal) que bajo esquemas de negociación y provisión de bienes privados con escaso impacto, continúan enviando una señal contraria a la promoción de iniciativas de proyectos más ambiciosos, con un enfoque territorial, que puedan abarcar más allá de los insumos aislados. Para algunos dirigentes de organizaciones, otra limitante en la generación de proyectos de mayor visión es el

cortoplacismo al que orillan los presupuestos de un solo año, que no ofrecen garantía para la continuación de los programas. Esta añeja demanda de presupuestos multianuales puede comenzar a ser cubierta con los esquemas de proyectos estratégicos promovidos recientemente por SAGARPA y otras secretarías.

Existen ejemplos alentadores de organizaciones que cuentan con ambiciosos proyectos de visión territorial y con un fuerte componente de asistencia técnica y capacitación, sin embargo, estos casos son aislados y fruto de iniciativas internas de la organización, que si bien son apoyados por entidades gubernamentales, sí resulta cierto que hace falta un marco que por un lado aliente de mejor manera la replicación de estas experiencias y que, por otro lado, disminuya la costumbre de captar recursos de la manera antes mencionada. Si se le quiere imprimir mayor dinamismo a las organizaciones de productores en estos procesos, definitivamente se requerirá de otras modalidades para la consecución de recursos y de ciertos cambios de actitud, más bien culturales (pues ya son tradición), en la forma de presentar demandas y atender las mismas por parte tanto de las organizaciones como de los gobiernos.

*d) La inclusión de las universidades locales en los procesos de AT y TT*

Con respecto a la participación de las universidades locales, desde 2010 en la SAGARPA se ha comenzado a promover un 'nuevo' sistema de extensionismo universitario en el cual se busca generar incentivos para que estas universidades participen como centros de evaluación y seguimiento a los servicios de extensión, que se inserten en instituciones locales como los Consejos de Desarrollo Rural, que se vinculen verdaderamente en los procesos de desarrollo en los territorios donde tienen influencia y que adecuen su currícula académica a las realidades de su entorno. Anteriormente, estas tareas eran realizadas en su mayor parte por unas cuantas instituciones que dominaban el 'expertise' en los temas agropecuarios, principalmente la UACH y el CP. Si bien es cierto que el aporte de estas instituciones al desarrollo rural ha sido innegable, también es cierto que este oligopsonio de los servicios de algún modo representaba el centralismo y la visión eminentemente sectorial que caracterizó a los temas del desarrollo del campo en las décadas anteriores.

En numerosos casos, las universidades locales son un 'gran ausente' en los procesos de desarrollo rural en los estados. Dos aspectos iniciales para darle juego a este nuevo actor son, por un lado, su participación como Centros Estatales de Seguimiento a la Calidad de los Servicios (CECS, antes Centros de Evaluación, CECADER); y por otro lado, la oportunidad que abre la SAGARPA para financiar determinados proyectos estratégicos que sean coordinados por investigadores de estas instituciones. Si bien es cierto que esta inserción de las universidades involucra un periodo de aprendizaje que exigirá tiempo para consolidar modalidades y mecanismos de operación, también es cierto que, de lograrse adecuadamente, representará un paso muy significativo en los procesos de institucionalización en las regiones o territorios del país.

Para llevar a buen puerto esta acertada decisión de apertura, una condicionante que parece inminente es la conformación de un sistema simultáneo al Sistema Nacional de Investigadores (el SNI, coordinado por CONACYT) en el cual participen investigadores que tengan en marcha un

proyecto de investigación aplicada en su región de influencia (ya sea agropecuario, pesquero, forestal, artesanal, eco- o agro-turístico, de comercio justo, de salud, de servicios, etc.) y que en lugar de publicar un 'paper' pueda mantener su status dentro del SNI y ser financiado por esta instancia simultánea y, posteriormente, publicar sus resultados en una revista de prestigio y que sea apoyado de nueva cuenta por el SNI. Es decir, que el investigador en cuestión no descienda de escalafón mientras está operando un proyecto de investigación aplicada en el sistema alterno, el cual financie al investigador la parte correspondiente al SNI, mientras siga el proyecto y no se genere una publicación. Este sistema se podría llamar Sistema Nacional para la Innovación en el Desarrollo Rural, y podría estar regido por el mismo CONACYT, el SENACATRI o un comité del SNITT, y jurídicamente estaría claramente sustentado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

### **Retos de la Estrategia de Desarrollo Territorial como cristalizadora en el proceso hacia un 'nuevo extensionismo' en México**

Como ya se mencionó, la SAGARPA pretende instaurar un 'nuevo extensionismo' en México. Para poder llegar a cristalizar esta pretensión, no cabe duda que se requerirá insertar a los mencionados cuatro 'grandes ausentes' en los procesos de extensión a nivel regional. En este sentido, la Estrategia de Desarrollo Territorial de la SAGARPA (EDT) figura como un espacio para promover la inserción de las universidades locales y de las organizaciones. Adicionalmente, se están haciendo ajustes en los lineamientos de la Secretaría tanto para acelerar la oportunidad en el pago de servicios como para apoyar la investigación aplicada (aunque todavía sin cubrir el sistema simultáneo al SNI). Se pretende que las universidades locales y sus respectivos investigadores participen activamente en los mencionados proyectos 'estratégicos' o 'territoriales' que, aunados a un esquema de equipos técnicos multidisciplinarios similar a las agencias (AGIs y ADRs), sean los principales medios de operación de esta EDT. En un futuro deberá establecerse una coordinación entre INCA Rural y los Centros de Seguimiento (los CECS antes referidos), para conformar el esquema de certificación de agencias y de competencias laborales de los prestadores de servicios, el cual sea regido por INCA Rural y genere un sistema de estímulos para la calidad de los servicios de las agencias.

En cuanto al pago oportuno por los servicios, además de esfuerzos que ya se han implementado desde hace un par de años (como condicionar a la evaluación de la prestación del servicio solamente el último –y mayor– de los pagos), se pretende 'recentralizar' el pago para darle mayor celeridad. Por otro lado, en algunos estados se ha propuesto la generación de un fondo para sortear la inoportunidad del pago debido a los procesos administrativos entre los gobiernos estatal y federal. Falta ver cómo evolucionan estos dos últimos intentos por solucionar esa falta, pero queda pendiente la revalorización profesional del prestador de servicios y el mejoramiento del entorno en cuanto a la seguridad contractual y esquemas de estímulos para permanecer en el modelo laboral.

En el caso de las organizaciones, se pretende que participen en la generación de proyectos estratégicos con enfoque territorial y, en un futuro próximo, puedan ir conformando sus propios

cuerpos técnicos y que éstos estén acompañados de un proceso de capacitación y de certificación de competencias, como parte de la EDT.

Un gran reto de la EDT será la coordinación intra-institucional entre las diferentes estrategias que implementa la Secretaría, así como la coordinación inter-institucional con otras secretarías relacionadas con el desarrollo rural para la generación de sinergias y la anhelada articulación del Programa Especial Concurrente, que mandata la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La EDT, más que un 'programa' pretende ser un marco normativo para la promoción de proyectos territoriales en el que participen diversas instituciones de una misma región. Un espacio en el que se lleve a cabo el 'ensamblaje' de proyectos estratégicos y en el cual confluyan tanto las cuatro características que se han resaltado de los últimos 20 años, como los 'nuevos' actores a ser incluidos en el proceso. De consolidarse como estrategia de política pública en los próximos años, la EDT sería la aglutinadora de esta evolución de los servicios de extensión en México que gradualmente a lo largo de casi dos décadas, ha ido generando las condiciones para llegar al establecimiento de un Sistema Nacional de Extensionismo e Innovación para el Desarrollo Rural con enfoque territorial.

**Cuadro 1. Cobertura y objetivos de las estrategias para la prestación de servicios profesionales en el medio Rural con recursos de coejercicio de la SAGARPA (2008)**

Estrategia y proporción de recursos (a)	Propósito y aspectos principales de la estrategia
1. Asesoría a Consejos Municipales (20%)	Consolidación de los Consejos de DRS; así como, la elaboración y gestión de planes municipales y distritales, mediante el acompañamiento técnico y capacitación que efectúan Asesores en Desarrollo Rural, para el cumplimiento de las atribuciones establecidas por la Ley de DRS.
2. Asistencia Técnica Pecuaria (9%)	Los grupos de ganaderos o apicultores que contratan a PSP que les proporciona asistencia técnica y capacitación bajo el modelo de Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT), para mejorar sus capacidades productivas y el aprovechamiento sustentable de los recursos dedicados a la producción pecuaria.
3. PESA: Programa Especial de Seguridad Alimentaria (19%)	Mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sostenible en zonas rurales marginadas, a través de proyectos productivos generados en procesos de planeación participativa local.
4. Desarrollo Empresarial (2%)	Promover la formación, fortalecimiento y consolidación de las Organizaciones Económicas Rurales, mediante asesoría especializada y el desarrollo de sus capacidades a fin de mejorar sus procesos autogestivos y su acceso a las redes de negocios.
5. COUSSA: Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (2%)	Apoyar el diseño y ejecución de obras y prácticas de conservación y uso sustentable de agua y suelo.
6. Gestión de la Innovación (4%)	Contratación de un equipo técnico por sistema producto (AGI), para que las unidades de producción apliquen y difundan nuevos conocimientos y mejoren tecnológicamente los sistemas de producción, de gestión empresarial y de comercialización.
7. PROMAF: Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (8%)	Apoyar a los productores de maíz y frijol, con asesoría técnica complementaria a apoyos para acceder al financiamiento o a la adquisición de insumos para el uso de nuevas formas de producir, que les permita incrementar sus rendimientos y reducir sus costos de producción por tonelada, para así, lograr incrementar su productividad y rentabilidad".
8. Estrategias estatales y servicios diversos (36%)	Planteamientos locales más o menos estructurados promovidos por los Gobiernos Estatales y Delegaciones, en general cuentan programas de trabajo a desarrollar, perfiles del PSP y montos de apoyo definidos. Aquí se incluyen también, solicitudes de grupos u organizaciones de productores que corresponden a necesidades puntuales para diseñar proyectos, asistir a eventos o recibir consultorías especializadas que no corresponde ni a las estrategias de cobertura nacional, ni a las estatales. En su mayoría sin claridad en los objetivos y metas a alcanzar.

*Fuente:* Con base en Muñoz y Santoyo (2011) en Aguilar, Altamirano y Rendón (coordinadores). *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural.* UACH-FAO. México.

(a) Aunque no se reporta en la fuente citada, para dar una mejor idea de los montos que representaban estas estrategias y servicios, la totalidad de recursos corresponde a 96.5 millones de dólares (EUA), de acuerdo a información de la SAGARPA (informes de 2008).





**Oficina del IICA en México**

[www.iica.org.mx](http://www.iica.org.mx)

San Francisco No. 1514, Colonia Tlacoquemecatl del Valle, Delegación Benito Juárez, México, D.F. 03200  
Tel. (52-55) 55 59 85 19 / 55 59 84 77 Fax (52-55) 55 59 88 87