



La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México

Rafael Echeverri Perico
Editor



La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México



PRO TERRITORIOS
PROGRAMA SUBSIDIARIZADO DE COOPERACION
EN GOBIERNO TERRITORIAL
PROGRAMA SUBSIDIARIZADO DE COOPERACION
EN GESTION TERRITORIAL





La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Basada en una obra en www.iica.int.

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

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

Autores: Rafael Echeverri, Ana María Echeverri, Héctor Robles, Cesar Segura, Marcela Aedo, Jose Manuel Fernandez, María de los Ángeles León, Federico Morales.

Coordinación editorial: Rafael Echeverri Perico

Corrección de estilo: Magda Godinez Goribar

Diagramación: Ignacio Alvarez Orozco

Diseño de portada Ignacio Alvarez Orozco

Fotografías: Lisandro Salinas Collado

Impresión: IBI Pluss

La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México / IICA. -- San José, C.R.: IICA, 2013.

281 p.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-92-9248-447-7

1. Desarrollo rural 2. Políticas 3. Desarrollo sostenible 4. Estrategias de desarrollo rural 5. Ordenación territorial 6. Planificación rural 7. Intervención del estado 8. Comunidades rurales 9. Sector público 10. Asistencia técnica 11. México I. IICA II. Título

AGRIS

DEWEY

E50

307.1412

Equipo Técnico

Equipo de desarrollo conceptual metodológico

Arturo Montañana

César Segura

Claudia Escalera Matamoros

Federico Morales

Héctor Robles Berlanga

Marcela Aedo

Rafael Echeverri Perico

Equipo de facilitadores

Abel Fragoso Chávez

Ancuta Caracuda

Angélica Quintero Miranda

Jesús Oaxaca Torres

José Manuel Fernández Brondo

María de los Ángeles León

Miguel Palacios

Equipo de soporte técnico

Anabel Díaz Espinoza

Ariadna Barrera Rodríguez

Bey López Torres

Equipo de soporte administrativo y logístico

Albino Amador Durán

Carlos Aldana

Danna Carballo

Ignacio Alvarez Orozco

Contenido

Prólogo	8
Introducción	11
La concurrencia para la eficiencia y calidad del gasto público rural en México	19
Concurrencia, articulación y coordinación en políticas públicas con visión territorial	21
El ciclo de políticas públicas como argumento de diseño de los PEC estatales	41
El Estado como una red de políticas sectoriales y escalas territoriales	50
Ámbitos de la articulación y concurrencia en las estrategias de desarrollo rural sustentable	59
La articulación expresada en inversión pública	67
Un marco institucional para la concurrencia en México	74
El marco legislativo federal	84
<i>El Marco Constitucional</i>	84
<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	89
<i>Ley de Planeación</i>	90
<i>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i>	93
<i>Ley de Desarrollo Rural Sustentable</i>	94
<i>El PEC Federal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable</i>	103
<i>La legislación estatal para el desarrollo rural</i>	106
La ejecución de la política y las reglas de operación	108
<i>Convenios de coordinación</i>	115
<i>La concurrencia en la LDRS y la participación de los estados</i>	120
<i>Definición de la población objetivo</i>	123
<i>Definición de metas de programas</i>	134
Acuerdo Nacional para el Campo como un pacto social	145
Marco de planeación para la concurrencia: el PEC Federal 2007 – 2012	150

Proceso de planificación para la formulación de los PEC Estatales	160
Fundamentos de planeación para el desarrollo territorial y rural en los PEC estatales	161
Base de planeación y presupuestos estatales y federales	166
<i>El Programa Especial Concurrente Federal</i>	169
<i>Planes sectoriales estatales</i>	179
<i>Presupuesto sectorial estatal</i>	188
<i>Ejercicios previos de planeación concurrente estatal</i>	197
Proceso de planeación de los PEC Estatales 2012–2013: aplicación de marcos lógicos	203
<i>Enfoque metodológico</i>	203
<i>Sistema de Planeación Integral</i>	209
Formulación de los Proyectos Territoriales Concurrentes y elaboración del presupuesto concurrente	223
Hacia la consolidación de un proceso de concurrencia estatal	260
Marco legislativos	260
Estructura institucional	265
<i>Instituciones para la articulación de políticas sectoriales</i>	265
<i>Instituciones para la coordinación y participación en las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil Rural</i>	268
<i>Instituciones para la concurrencia entre niveles territoriales federales y estatales</i>	269
Procesos de planificación	271
<i>Federalización como marco general de los PEC estatales</i>	272
<i>Definición de los programas objeto de concurrencia</i>	272
<i>Marco de planeación federal y estatal para el desarrollo rural</i>	274
<i>Planeación prospectiva regional en la base de los PEC estatales</i>	275
<i>Profundización en los Proyectos Territoriales Concurrentes</i>	275
<i>Hacia un Banco de Territoriales Concurrentes para el Desarrollo Rural Sustentable</i>	276
Bibliografía	278



Prólogo

México ha logrado significativos avances en la implementación de políticas públicas basadas en los principios básicos de la gestión de los territorios rurales, que ofrecen un marco estratégico para fortalecer la eficiencia de los instrumentos de intervención pública y mejorar el impacto en términos de un sector agropecuario más dinámico y un medio rural más próspero, con mayor bienestar para su población. La focalización de las estrategias en espacios geográficos, descentralización y ordenamiento territorial, participación social legitimada en modelos institucionales y la articulación intersectorial y territorial, son características de una nueva generación de políticas que ha ido consolidando un modelo de gestión que se ha convertido en referente obligado para los países latinoamericanos.

Sin embargo, este proceso sigue ofreciendo un espacio amplio para innovar en herramientas de gestión y planificación. Particularmente en el campo de la concurrencia como estrategia institucional para la integración de los procesos entre sectores, niveles territoriales y entre Estado y Sociedad Civil. La existencia de un Programa Especial Concurrente Federal constituye un avance indudable en la consolidación de políticas públicas para los territorios rurales. Sin embargo, en años recientes se ha advertido la necesidad de profundizar en modelos técnicos y políticos para afianzar y fortalecer los mecanismos de gestión coordinada y sinérgica entre los estados y la Federación.

En este marco, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación convocó al IICA para adelantar una acción de cooperación técnica para el desarrollo de un proyecto que condujera a la formulación de Programas Especiales Concurrentes Estatales para el año 2013, así como a diseñar un Sistema de Planeación que permitiera institucionalizar un proceso de planificación permanente que conduzca a una estructura programática y presupuestaria sólida y contribuya a mejorar la calidad de las políticas públicas en un marco de federalización. Este proyecto fue asumido por la Oficina de Representación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en México, para lo cual se conformó un equipo técnico de alto nivel, coordinado por el Área de Agricultura, Territorio y Bienestar Rural del Instituto, en una alianza técnica con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A. C. (AMSDA), la Consultora Deloitte y el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial.

Los principales resultados conceptuales, metodológicos y técnicos del ejercicio realizado son sintetizados en la presente publicación que el IICA pone a la consideración de la comunidad rural de México, como una contribución a los debates y procesos de construcción de política, en este momento especial de cambio y transición. Hemos querido hacer énfasis en las propuestas para fortalecer los procesos de planificación, partiendo de la consolidación de los procesos reglamentarios de la legislación vigente, abriendo un campo más sólido a la concurrencia. Igualmente se propone el establecimiento de criterios de capacidad de sinergia entre programas, al momento de definir el PEC federal, de forma que se acoten los programas sujetos a procesos de concurrencia interinstitucional, el desarrollo de procesos de indicadores de seguimiento y evaluación, y la aplicación de principios de ordenamiento territorial tendientes a profundizar en la federalización y el establecimiento de un Banco de Territoriales Concurrentes de Inversión Pública para el Desarrollo Rural Sustentable, entre otras recomendaciones surgidas de las lecciones aprendidas en el proceso mencionado.

Gino Buzzetti, Representante del IICA en México



Introducción

La ley de Desarrollo Rural Sustentable ha determinado la obligatoriedad de establecer mecanismos de articulación de las estrategias de política pública a través de procesos institucionales de planeación y gestión que permitan la mayor concurrencia y sinergia de las distintas intervenciones que el Estado realiza en apoyo a la agricultura y la prosperidad rural.

Ese papel lo cumple el Programa Especial Concurrente (PEC), el cual contiene las estrategias de todos los sectores con responsabilidades en el desarrollo de los territorios rurales. El PEC Federal se constituye en un plan plurianual que tiene una vigencia sexenal y ejecución anual a través de acciones específicas consideradas en el Presupuesto Anual Concurrente que es aprobado en forma explícita dentro del decreto de presupuesto federal aprobado por el Honorable Congreso de la Unión.

Este proceso involucra la definición de acciones públicas de común acuerdo entre la Federación y las Entidades Federativas con el propósito de establecer acciones coordinadas dentro del marco de ejecución presupuestal. En los años anteriores se ha venido realizando un ejercicio de identificación de proyectos estatales que sirven de base para la definición y estimación de las asignaciones presupuestales federales. Este es realizado en coordinación entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y las respectivas secretarías estatales, con el apoyo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A. C. (AMSDA).

Con el propósito de establecer un proceso de formulación de Programas Especiales Concurrentes en entidades federativas, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 incluyó un rubro específico para su desarrollo, dentro del anexo del decreto de aprobación del presupuesto general de la Federación en el cual se establece el presupuesto concurrente.

Con este propósito la SAGARPA estableció una acción de cooperación técnica con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para el desarrollo de un proyecto que permitiera la elaboración de los PEC estatales de quince estados, así como la formulación de una estrategia para su sistematización en los años siguientes.

Para el desarrollo de las actividades que conforman el proyecto, el IICA asignó la responsabilidad de su dirección técnica al equipo del área de Agricultura, Territorio y Bienestar Rural de su oficina de representación

en México, y constituyó un equipo de trabajo en el cual participaron los técnicos del Instituto, así como un grupo de consultores nacionales e internacionales, entre los cuales está la Consultora Deloitte, y se suscribió un convenio de colaboración con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A. C. (AMSDA) y el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (PROTERRITORIOS).

Diseño del marco para la concurrencia

Los antecedentes de la aplicación de enfoques territoriales concurrentes para el desarrollo rural han sido objeto de múltiples investigaciones y desarrollos conceptuales, tanto a nivel nacional, como internacional. Desde el desarrollo de procesos de evaluación y seguimiento de instrumentos de política pública con orientación territorial, hasta modelos teóricos desde el campos de la economía y de las ciencias políticas. Hay un fructífero proceso de reflexión con respecto a nueva generación de estrategias públicas.

Particularmente el IICA ha sido muy prolífico en la producción de marcos interpretativos de las estrategias de política basados en el foco territorial, la articulación como eje de concreción de políticas, la generación de pactos territoriales y la visión espacial de la economía regional y local. Pero igualmente otras agencias internacionales de cooperación han estado trabajando en la promulgación de un cuerpo conceptual que oriente de forma más efectiva a los tomadores de decisiones públicas.

Con base en el análisis teórico, conceptual y metodológico de las políticas públicas en México y en el análisis de congruencia, se desarrollaron investigaciones más específicas sobre cada uno de los componentes claves de los procesos de concepción y diseño de los instrumentos y estructuras que deberían tener los PEC estatales para 2013 y el sistema para su construcción y planificación en futuros ejercicios de planeación de concurrencia. Las investigaciones específicas realizadas fueron las siguientes:

Legislación para la concurrencia en México. Se realizó una investigación sobre el marco normativo que define la estructura y base legal en la cual se generan los procesos de planeación concurrente. El primer componente de esta investigación consistió en el inventario y la clasificación de los marcos normativos, iniciando por la Constitución y las leyes generales de planeación, administración y responsabilidad fiscal. Igualmente se identificaron las leyes sectoriales que inciden en el desarrollo rural, tales como la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y otras leyes. El propósito fundamental, más allá de alcanzar una comprensión de los marcos y normas, fue identificar los componentes que deben ser

tomados en consideración en los procesos de formulación de los PEC estatales. Igualmente se realizó la identificación y el análisis de las legislaciones estatales referentes al desarrollo rural.

Análisis de los procesos de planeación. Para comprender cabalmente el marco, se incluyó un análisis detallado de los procesos de planeación que que llevan a cabo la Federación y los estados. Con respecto al análisis de los procesos y componentes del Programa Especial Concurrente Federal, se identificaron los fundamentos estratégicos que lo conforman, particularmente en cuanto a ejes de intervención, líneas estratégicas, visión, misión, objetivos, metas e indicadores. A partir de este análisis se definieron las bases que orientan el diseño de formulación de los PEC estatales. Un ejercicio similar se realizó con los planes de desarrollo de cada uno de las entidades federativas involucradas en el proyecto. Para el plan sectorial se clasificaron y homologaron con el propósito de darle coherencia con el nivel federal y brindarle soporte al proceso de elaboración de los PEC en los estados.

Reglas de operación. Las reglas de operación se identificaron como un componente condicionante de las posibilidades de concurrencia, razón por la cual se realizó una investigación específica, con el fin de contar con los elementos conceptuales y operativos claves para la definición de aspectos que determinan la viabilidad de los procesos establecidos en la planeación de acciones y proyectos concurrentes.

Evaluación de antecedentes de planeación concurrente estatal y federal

La tercera parte del trabajo consistió en la evaluación de los procesos presupuestarios concurrentes que se desarrollan en México, para lo cual se realizaron investigaciones en los estados y en la Federación, buscando establecer los procesos, las bases normativas y los resultados de los ejercicios presupuestarios que realizan los estados con sus propios presupuestos y en procesos de coejercicio con la Federación. Este análisis condujo a la construcción de los presupuestos estatales en correspondencia con el presupuesto federal establecido en el PEC federal.

Presupuesto concurrente federal. El primer análisis realizado se refirió a la estructura del PEC federal, sus componentes, estructura y mecanismos de construcción. Particularmente se hizo un análisis de los factores que determinan los criterios y mecanismos para definir la concurrencia entre las diferentes secretarías para la construcción del PEC federal y de la asignación y seguimiento de las inversiones contenidas en el presupuesto definido como anexo al presupuesto federal, por parte del Congreso de la Unión.

Presupuestos estatales. El tercer análisis realizado correspondió a los presupuestos que los estados aplican en aspectos relativos al desarrollo rural y agrícola. Para ello se realizó la tarea de clasificación de los rubros presupuestarios de cada uno de los estados y la clasificación de los diferentes rubros de inversión, de acuerdo con las clasificaciones de vertientes y programas, en los cuales se estructura el presupuesto federal. De esta forma se hizo posible la clasificación de la inversión pública total, desglosada por fuente federal, estatal y la correspondiente a compromisos de coejecución, en los cuales los estados realizan apropiaciones específicas.

Caracterización de procesos de ejecución fiscal concurrente 2011. Los procesos que fueron objeto de análisis corresponden a los realizados por los estados en el marco de la definición de los proyectos de concurrencia que son tradicionalmente coordinados por la AMSDA y que conforman el monto de recursos incluidos en el presupuesto concurrente que es discutido en la Cámara de Diputados de la Federación. Para ello se realizó un pormenorizado análisis de las bases de datos generadas para la formulación del presupuesto 2012, con base en la definición e inscripción de proyectos en el Sistema diseñado para tal fin. El análisis de estos proyectos permitió entender la naturaleza de los procesos de concertación presupuestal entre los estados y el ámbito central.

Programas Especiales Concurrentes Estatales, 2004 y 2005, FAO – SAGARPA. En consideración de la significativa importancia que reviste el ejercicio realizado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y la SAGARPA para la elaboración de un conjunto de procesos de planeación estatal, durante los años 2004 y 2005 se realizó la sistematización y procesamiento de la información contenida en dicho trabajo. Se analizaron, más allá de los resultados mismos, los mecanismos de gestión de dichos procesos de planeación. Esta investigación permitió contar con un punto de referencia en términos metodológicos y conceptuales. En los estados donde coincide el ejercicio realizado por la FAO, con el realizado por el IICA dentro de este proyecto, se tuvo una perspectiva más clara de las implicaciones de los diferentes modelos de planeación

A partir de las hipótesis establecidas con base en el estudio conceptual, de marco normativo, de estructuras presupuestarias y de procesos de planificación, se procedió a hacer una investigación directa de campo en una muestra amplia de informantes claves en los 15 estados seleccionados para el proyecto. Para ello se diseñó una encuesta de requerimientos a 121 altos directivos de los estados, mediante la aplicación de un formulario-guía de entrevista, aplicado por un grupo de especialistas calificados. La encuesta permitió contar con elementos claves para el diseño del modelo y procesos de elaboración de los PEC estatales.

Diseño del proceso de formulación de los PEC Estatales

A partir de los fundamentos obtenidos en el conjunto anterior de investigaciones, se estableció el diseño final que se aplica en el proceso de elaboración de los PEC estatales y las bases de diseño de los instrumentos a ser utilizados en dicho ejercicio.

En esta fase se establecieron las orientaciones metodológicas que se basaron en la adopción de la matriz de marco lógico como herramienta metodológica orientadora general y la decisión de asumir el proceso como un ejercicio que busca la integración de los procesos de planeación que hay en los estados y en la Federación, antes de establecer un nuevo proceso.

El diseño lógico incluyó la definición de los componentes, conceptos, criterios, reglas metodológicas, capacitación de los facilitadores del proceso, dimensiones, variables e información a ser utilizada en el proceso de construcción de los PEC. Estos parámetros de diseño establecieron los fundamentos sobre los cuales trabajaron los equipos de diseño y programación de herramientas y de procesos y actividades de campo.

Dos tipos de instrumentos de planeación fueron diseñados para el proceso de formulación de los PEC estatales: el primero referido al proceso de trabajo colectivo y el segundo para la sistematización y apoyo al proceso planificador.

Diseño de talleres de planeación. En el desarrollo de los parámetros de diseño, se estableció una metodología detallada de talleres de planificación que cubrió desde foros regionales, hasta trabajos estatales en talleres de planificación detalladamente programados, complementados con procesos de seguimiento y facilitación por parte de un equipo de especialistas específicamente capacitados para dicho propósito. Cada uno de los componentes de los talleres y acciones de seguimiento siguieron un esquema de trabajo que forma parte de las herramientas técnicas que fueron diseñadas para la formulación de los PEC estatales.

Diseño del sistema informático. La herramienta informática es un componente clave de apoyo, sistematización y consolidación del proceso de elaboración de los PEC estatales. A partir de los parámetros de diseño y del análisis detallado de los procesos de planificación que fueron definidos para el desarrollo, en el proceso de planeación se diseñaron las herramientas computacionales. La programación de la herramienta informática se basó en el diseño lógico y en las diferentes pruebas realizadas en campo, lo que permitió establecer una herramienta que tiene la función de acompañar en la gestión de construcción, no sólo

en el registro de la información. Por un lado apoya la formulación de los PEC, proveyendo información de base, por otro, es una guía al trabajo de los equipos planificadores, pero además sirve de registro y consulta de la información generada. El sistema cuenta con diferentes componentes que incluyen la construcción de un atlas cartográfico que ayuda en la construcción y seguimiento de los PEC.

Formación de los equipos de facilitadores. Con base en los diseños conceptuales, lógicos e instrumentales adelantados se creó un equipo de facilitadores con especialistas de alto nivel que establecieron unidad de criterios para el acompañamiento y apoyo a los estados en la realización del proceso de formulación de los PEC estatales.

Formulación de los PEC Estatales

En cada uno de los estados se adelantó la aplicación de los procesos y herramientas diseñados en un plan de trabajo que incluyó la ejecución de los talleres y una amplia secuencia de acciones de acompañamiento y seguimiento por parte del equipo de facilitadores. Los talleres dieron como resultado la generación de la información básica para cada uno de los componentes del PEC Estatal. Esta aplicación implicó la participación de cientos de funcionarios, actores territoriales y académicos de los estados involucrados. El resultado final de todo el ejercicio, con soporte fundamental en la herramienta del Sistema de Planeación Integral, permitió la fase final de generación del documento del PEC para cada uno de los estados vinculados.

Evaluación del proceso de formulación de los PEC Estatales

El Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agricultura y la Agroindustria Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo, realizó la evaluación del proceso de diseño y formulación de los PEC estatales, que constituyó el Plan Operativo realizado por el IICA. Su objetivo fue evaluar los procesos, productos y satisfacción de los clientes, centrándose en tres productos básicos: el marco conceptual, los quince PEC estatales realizados y la herramienta de planeación desarrollada. Para esta investigación se utilizó la metodología de evaluación orientada a su uso que se centra en el análisis de aplicabilidad de los resultados del proyecto. Para ello se realizaron un análisis documental, la revisión de las herramientas de planeación y un conjunto amplio de entrevistas a actores involucrados en el proceso, tanto usuarios, como ejecutores del proyecto. Se definieron criterios de evaluación que cubrieron la coherencia, equilibrio de enfoques y aporte a la metodología de los marcos conceptuales asumidos; calidad del diseño

metodológico; convocatoria, calidad de materiales utilizados, capacitación y seguimiento y restricciones encontradas; valoración del sistema de planeación por parte de los participantes; grado de aplicación de la metodología; valoración de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* en cuanto a cumplimiento de criterios establecidos, pertinencia y estructura, y utilidad y perspectivas de los PEC estatales.





La concurrencia para la eficiencia y calidad del gasto público rural en México

Durante la primera década del siglo XXI se vivió un proceso de gradual revaloración del papel que juega la ruralidad en los procesos integrales de desarrollo de los países. La introducción del enfoque territorial en muchos países iberoamericanos permitió posicionar las realidades de las comunidades rurales en marcos más amplios de gestión y desarrollo, lo que a la vez se ha transformado en un importante reto para los gobiernos, particularmente en cuanto a la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo rural.

El diseño, aplicación e implementación de políticas públicas responden, en su gran mayoría, a los diagnósticos identificados de las realidades que buscan solucionar, promocionar o mejorar, a la vez que a enfoques particulares de gestión pública. Esta relación se encuentra inscrita en la normatividad que rige la operatividad y la gestión de los gobiernos en la lógica del Estado democrático y el sistema político.

Las oportunidades que se le presentaron en este contexto a la territorialidad mexicana, de enorme riqueza en sí misma y clave en la inclusión del país en las dinámicas globales, generaron esquemas de gestión, corresponsabilidad y redistribución que no han pasado inadvertidas a los modelos de la administración federal y su marco normativo, lo que ha derivado en una generación de leyes y políticas con enfoque territorial que buscaron impactar de manera concreta en las capacidades organizativas del Estado, el reordenamiento institucional y la reorganización de recursos técnicos y presupuestales.

Este es el caso del Programa Especial Concurrente 2007-2012, con el que México apuesta al desarrollo territorial sustentable e integral. Los principales referentes normativos que enmarcaron su diseño y que orientan su aplicación e implementación están dados por un amplio marco legislativo, en lo que refiere tanto a lo territorial como a lo sectorial y a la relación entre la Federación y los Estados y Municipios, tal como se ve en leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable o la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es en este contexto en el que el análisis de las relaciones entre el enfoque de desarrollo territorial, el desarrollo de marcos normativos y políticas de Estado, y el diseño y la aplicación de políticas de gobierno adquiere una importancia crucial para conocer y entender los impactos que se están generando en las capacidades del Estado Mexicano y en su desarrollo institucional.

En el presente capítulo se desarrolla el marco conceptual general que orienta la gestión del territorio rural en las políticas públicas y que sirve de referente para la articulación como estrategia. Se parte del análisis de la coherencia de políticas como fundamento de la concurrencia, a través del análisis de la evolución de los diferentes enfoques que han sido aplicados para el desarrollo rural. A continuación se detalla el enfoque utilizado en el proceso de formulación de los PEC estatales en referencia al ciclo de formulación de políticas públicas que permite establecer el fundamento teórico de construcción de estrategias públicas, aplicables a los procesos de concurrencia. Sobre esta base, se desarrolla conceptualmente el sentido de la concurrencia en sus tres vertientes aplicadas en México: entre niveles territoriales, entre sectores de política y entre Estado y Sociedad Civil. Finalmente se analizan las implicaciones de este enfoque en la formulación de presupuestos de inversión pública.



CONCURRENCIA, ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS CON VISIÓN TERRITORIAL

El análisis de coherencia, como expresión y objetivo último de la concurrencia, busca establecer las líneas de relación entre los criterios y parámetros territoriales y el esquema de gestión territorial que está dado en el entorno del PEC Federal, orientado en todo momento por el ciclo de políticas públicas como marco conceptual. La coherencia es un principio fundamental en la teoría de políticas públicas y pocas veces entra en los esquemas de evaluación de éstas. Por lo anterior, se presenta como eje estructural del análisis, buscando responder si existe una coherencia real entre el diseño de la política de desarrollo rural sustentable, sus marcos jurídicos y normativos y la planeación e implementación de la misma.

La inclusión del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR) como marco orientador de políticas públicas en América Latina es relativamente reciente. A finales del siglo pasado, la región inició un camino de debate constante para darle un giro a la forma en que se veía lo rural desde las estrategias de desarrollo. La persistencia de altos índices de pobreza rural, desigualdades y división en la gestión de los territorios rurales llevaron a pensar de manera más integral la ruralidad, dando pie a la entrada del ETDR en el panorama.

Los dos paradigmas de desarrollo económico que marcaron a los países de la región durante el siglo XX, la sustitución de importaciones y el modelo neoliberal, enmarcaron la evolución de los enfoques con los que se han abordado las estrategias de desarrollo rural en América Latina. El espectro de éstos es muy amplio y se dieron de forma casi paralela en toda Latinoamérica desde la década de los cincuenta.

Desde finales de los años treinta hasta los setenta, con la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, el énfasis puesto en los procesos de urbanización y modernización como técnicas para el aumento de la productividad llevó a una política activa hacia el sector agrícola, produciendo una mayor oferta de alimentos y materias primas para suplir la demanda interna, buscando, a la vez, generar capital y ahorrar divisas. Las principales líneas estratégicas de esta política sectorial apuntaban a subsidios para los productores, modernización tecnológica, impulso a la investigación agropecuaria e incremento en el uso de insumos modernos, facilitando el acceso a la tierra y desarrollando una institucionalidad agrícola de gran envergadura, dedicada a los procesos de producción, asistencia técnica, crédito y distribución de la tierra (Pérez Correa y Farah Quijano, 2002).

Países como Bolivia, Cuba, Chile, Perú, Nicaragua, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela aplicaron enfoques producto de este tipo de paradigma y acciones hacia lo rural, principalmente los que se conocieron como de la revolución verde y la reforma agraria (Jaramillo, 2000). Durante este periodo, las políticas rurales se caracterizaron por ser proteccionistas y arancelarias, donde es el Estado el encargado de fijar la mayor parte de los precios de la economía.

La producción agrícola regional creció, según cifras de la CEPAL, a una tasa anual del 3.5% entre 1959 y 1975. Argentina, Perú y Chile crecieron a ritmos más moderados que países como Brasil, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (David, Morales y Rodríguez, 2001). Sin embargo, las políticas impulsadas por estos enfoques llevaron a la poca participación del sector privado en el desarrollo de la economía, a una fuerte inhibición de formación de mercados de recursos y bienes, y a privilegiar el mercado interno mientras que se dio un desarrollo sesgado del mercado externo, siendo notable sólo los productos tropicales y algunos commodities como granos y carne (Pérez y Farah, 2002).

Por otra parte, el paradigma neoliberal se generalizó en la región en las décadas de los ochenta y noventa, aunque en algunos países inició desde mediados de los setenta. El principal objetivo de este paradigma apuntaba a procesos de liberalización comercial que se dieron de manera muy rápida, en especial, en los años noventa. Esta apertura comercial alejó al Estado del papel protagónico de la economía, dejando que fueran los mercados de bienes y recursos los que determinarían las variables macroeconómicas y comerciales. En este sentido la agricultura se convirtió en un sector más de la economía y se aceleraron los procesos de liberalización con la venta de agroindustrias y agrocomercios públicos (Pérez y Farah, 2002).

Durante esos años se diseñaron políticas rurales a partir de enfoques propios de modelos empresariales y de mercado en los que fueron eliminados los subsidios, desregularizados los mercados y reordenadas las legislaciones y regulaciones institucionales. La institucionalidad desarrollada durante las décadas anteriores perdió fuerza y se inició un proceso de desintegración y sustitución de programas orientados a la salud, educación, vivienda e infraestructura por mecanismos de mercado. Los servicios que quedaron fueron objeto de profundas reformas y se presentó la desaparición de los programas especiales de crédito para el sector, así como de los programas destinados a atender a los agricultores más pequeños (David, Morales y Rodríguez, 2001).

Las políticas rurales pasaron a formar parte de los paquetes de políticas sociales en las agendas de los países, con una orientación particular hacia la disminución de la pobreza rural. La política sectorial apuntó a consolidar los mercados externos y a importar lo que fuera necesario para abastecer el mercado interno, lo que llevó a una heterogenización entre empresas, regiones y productores, a la vez que generó una creciente polarización económica y social (Cruz, 2002).

El siglo XXI llegó con una enorme preocupación por las grandes crisis del sector y el reconocimiento generalizado de los grandes vicios que la aplicación de los paradigmas previos habían tenido sobre la ruralidad latinoamericana, lo que dio paso a discusiones sobre el enfoque territorial cuya tendencia comenzó a ser más evidente en varios países la región. En este sentido, pueden mencionarse como grandes antecedentes seis enfoques centrales: el modelo de economía dual, la revolución verde, la reforma agraria, el desarrollo rural integrado -DRI-, modelos empresariales y de mercado y el denominado desarrollo rural sostenible¹.

La principal característica del enfoque denominado Economía Dual se centra en la diferenciación entre dos sectores que se encuentran en oposición: uno más orientado a lo tradicional y otro considerado como moderno (Feis y Ranis, 1964). Esta dualidad rigió la visión sobre lo rural durante la década del cincuenta, presentándose una enorme división entre rural y urbano, siendo el primero tomado como el sector tradicional y el segundo como el moderno. Las principales diferencias que se reconocían entre estos dos sectores se presentaban en términos de sus diferencias ocupacionales, de actividades económicas entre la economía agraria y la industrialización y los servicios, características ambientales, de densidad de población, de integración social, la oposición entre homogeneidad y heterogeneidad, la estratificación y complejidad social, la movilidad social, y la dirección de sus procesos migratorios², principalmente (Gómez, 2002).

El énfasis de este modelo fue el impulso a una transición entre estos dos sectores diferenciados, buscando hacer el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna (Sepúlveda, et.al., 2003). Las políticas rurales características de este enfoque impulsaban el cambio a

1 Los enfoques de políticas rurales se presenta aquí de manera consecutiva en el tiempo, pues su desarrollo más fuerte se dio en las décadas mencionadas. Sin embargo, cabe aclarar que muchos de los planteamientos de cada uno de ellos ha evolucionado en el surgimiento de los siguientes, siendo en algunos casos paralelos entre los países de la región.

2 Esta concepción asumía que lo tradicional era el campo frente a la ciudad y que las diferencias estaban marcadas por la suposición extendida de que lo rural es agrícola, pequeño, de menor densidad que las ciudades, con una población más homogénea, más simple, con menor movilidad e integración social. Para más detalles acerca de este enfoque ver: GOMEZ, S., (2002).

instituciones diferenciadas que atendieran los fenómenos de una creciente agroindustria exportadora, con procesos de tecnificación, privilegiando las alternativas hacia lo urbano y buscando desarrollo comunitario para el sector rezagado de la economía campesina. Las tesis desarrollistas que surgieron en esta década trajeron consigo una constante preocupación por la tenencia de la tierra, lo que posteriormente derivó en la reforma agraria como centro de política pública (Bengoa, 2002).

La Revolución Verde se centró en el desarrollo y expansión de semillas, particularmente de cereales como el maíz, el trigo y el arroz, buscando variedades de alto rendimiento y una mayor tecnificación de la producción agrícola, y en algunos casos también en la selección genética para encontrar razas de ganado más productivas. Este desarrollo particular se dio a partir de la alta preocupación por la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo, impulsado principalmente por la FAO (Gutiérrez, 2005).

A partir del Congreso Mundial de la Alimentación 1963, se propició la búsqueda de estas variedades con el lanzamiento del Programa de Desarrollo Agrario Mundial, y gracias a los trabajos de institutos como el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo de México, que había iniciado un proceso de revolución verde desde 1948, así como el International Rice Research Institute de Filipinas. Las variedades que se produjeron resistían mejor las condiciones climáticas y permitían hasta tres cosechas al año, sin embargo para ello requerían grandes cantidades de pesticidas y productos químicos, que también fueron desarrollados gracias a la ciencia en ese periodo. Al mismo tiempo eran muy vulnerables al tipo de suelo en el que deben ser cosechadas, lo que aumenta los costos de producción y pone en desventaja al pequeño productor (Shiva, 1991). En este sentido, generaba procesos de alta dependencia de los productores con los proveedores de estas semillas, que debían comprarlas anualmente ya que el cereal cosechado no era apto como semilla.

El enfoque de Reforma Agraria que orientó las políticas rurales de los años sesenta y setenta tuvo importantes antecedentes en los procesos de transformación agraria de países como China, Taiwán y Japón en la década de los cuarenta y en un estudio de la FAO de 1950 donde se estudió la relación entre el régimen de la propiedad rural y el grado de desarrollo de los territorios rurales (Sepúlveda, et.al., 2003). La CEPAL por su parte planteó de igual manera la necesidad de una reforma en la estructura de tenencia de la tierra que permitiera elevar el nivel de calidad de vida de la población rural, favorecer la movilidad social, satisfacer la demanda en seguridad alimentaria y aprovechar el potencial de ahorro

(Grupo Esquel, 1989).

En América Latina a lo largo del siglo XX se dieron varios procesos de reforma agraria, en distintas circunstancias y momentos, con diferentes resultados. Se puede hablar de tres tipos de reforma agraria en los países de la región: el primero, producto de grandes revoluciones populares (por ejemplo, el caso de México en 1910 y el de Bolivia en 1952) caracterizadas por una extensa entrega de tierras a familias campesinas (cien millones de hectáreas en el caso mexicano), creación de ejidos y minifundios, apertura de la frontera agrícola y el fomento a una agricultura comercial y agroindustrial más sólida (Warman, 2002). Sin embargo, en ambos casos la pobreza rural no se redujo, se han dado procesos de migración de gran magnitud hacia las ciudades y se han presentado casos de tercerización de la economía, protestas y conflictos sociales (Dipp, 1997).

El segundo tipo, por vía de la institucionalización del régimen de tierras, como en los casos de Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador, la cual se dio a través de la institucionalización del régimen de tierras, provocando alteraciones significativas en los índices de concentración de la tierra. Además de la transferencia sustancial “de tierras de grandes terratenientes a familias de campesinos, [...] se creó una agricultura reformada que pasó a constituir un subsector intermedio en el marco de una agricultura dividida entre un sector comercial moderno –hegemonizado por el agro negocio y un sector campesino tradicional dedicado tanto a la producción de subsistencia como a la venta de excedentes en el mercado” (Arruda, 2005:16). Al igual que con las reformas producto de las revoluciones populares, los índices de pobreza, la crisis del sector y las protestas sociales no mostraron resultados positivos para la reforma agraria.

En el tercer tipo, una reforma agraria cifrada en la atención a la estructura distributiva (Arruda, 2005), se dan casos como el de Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Honduras, que aplicaron reformas superficiales buscando básicamente atender a la estructura distributiva de las tierras. Este tipo de reformas propiciaba incentivos para la distribución de grandes propietarios a campesinos en el marco de la Alianza para el Progreso, buscando generar un colchón de granjeros medianos entre la masa campesina tradicional y la gran propiedad comercial moderna. Los resultados de este tipo de reformas han sido muy pobres, a la vez que se generaron burocracias pesadas que no fueron capaces de prestar un adecuado soporte técnico y financiero para los asentamientos rurales producto de la reforma (FAO, 2008).

A partir de los años setenta, surgió entre los especialistas de lo rural la necesidad de abarcar de manera más general las problemáticas propias

del sector, buscando una concurrencia disciplinaria y un equilibrio entre las variables que intervienen en los procesos rurales (Herrera, 2008). Esta nueva búsqueda se dio en un momento de cambio de modelo económico en América Latina, de transición entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal. Surgió entonces el llamado Desarrollo Rural Integral (DRI), como resultado de la estrategia para la planificación del desarrollo elaborada por el Banco Mundial y la ONU, con el fin de redistribuir los ingresos y erradicar la pobreza extrema de la población de los países en desarrollo, lo cual implicaba una reducción en la distribución de la renta, la creación de empleo y el acceso a los bienes y servicios públicos en los países subdesarrollados (Ceña, 2002).

Se puso gran énfasis en la participación institucional, el desarrollo de la acción colectiva y el fomento a iniciativas de autodesarrollo local y desarrollo endógeno (Cabello, 1991). De manera práctica, el enfoque del DRI veía una relación inequívoca entre productividad y desarrollo, constituyéndose la primera en el elemento clave para la erradicación de la pobreza rural, ya que asumía que un aumento en la productividad repercutiría en la satisfacción de las necesidades básicas asociadas de la población total de las áreas rurales (Herrera, 2008). Para ello se planteaba, incluso y de ser necesario, una redistribución de los medios de producción como mecanismo central para conseguirlo.

La adopción de este enfoque en los países latinoamericanos implicó un sesgo hacia lo agrícola y lo sectorial, llevando a su vez a la continuación de prácticas de extensionismo agrícola, verticalismo y tecnicismo (Sevilla, 1999), particularmente en cuanto se planteó la redistribución de los medios de producción agrícola. Dentro de las fallas más puntuales que se asocian a la aplicación de este enfoque, los especialistas coinciden que al buscar incluir los aspectos más integrales de la realidad rural se caía en la generalización de lo que a su vez llevó a la exclusión de dinámicas propias del sector (Cabello, 1999).

La década de los ochenta estuvo marcada en general por la entrada en vigor del paradigma neoliberal que se generalizó en la región. Estos postulados llevaron a un ajuste estructural de las políticas de Estado, caracterizado básicamente por la retracción del mismo, la liberalización de los mercados, los incentivos a la competencia productiva y el desarrollo de políticas sociales compensatorias. Estos paradigmas representaron para las políticas rurales un giro en su concepción, buscando por un lado la eficiencia económica y por el otro la contención de la pobreza rural (Candia, 1998).

Desde la década de los sesenta, y con los aportes brindados por el DRI,

el agricultor y la agricultura se veían como motores del crecimiento por su aporte en la provisión de mano de obra, capital, alimentos y divisas (Sepúlveda, et al., 2003). Con esta racionalidad y los planteamientos del paradigma neoliberal, el sector rural se vio enfrentado a un enfoque de mercado, políticas de apoyo a la productividad, los incentivos a la comercialización y la rentabilidad, con políticas orientadas a la liberalización de los mercados y la agroindustria, buscando como objetivo central la mejora sustancial de la productividad (Ellis y Biggs, 2001).

A partir de esta concepción de incentivar la productividad, empezaron a surgir en los países de la región sistemas de evaluación y seguimiento a la producción agrícola, así como un cambio hacia el desarrollo tecnológico agrícola (Ruttan, 2002). El planteamiento central de este enfoque asume que los factores de cambio son exógenos, como la tecnología, y que el mercado es el que se encarga de regular el sistema de precios para hacer competitivos los productos de la población rural.

Sin embargo, los pequeños productores no tienen la capacidad de entrar en la lógica del mercado y empiezan a ser atendidos por políticas sociales focalizadas que buscan básicamente el alivio de la pobreza rural. En ese mismo sentido, inició el desarrollo de programas de seguridad alimentaria, con el fin de disminuir los crecientes niveles de desnutrición crónica, principalmente infantil, en la región (FAO, 2008).

A finales de la década de los ochenta una serie de políticas y recomendaciones impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conocidas como el Consenso de Washington, dominaron el panorama económico del crecimiento en América Latina. Estas medidas fueron en general orientadas al ajuste fiscal, la apertura comercial y el libre mercado. Algunos autores han identificado al Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural (Ashley y Maxwell, 2002) cuyo principal objetivo era incrementar la productividad agrícola a través de la aplicación de mejores tecnologías (Sepúlveda, et al., 2003).

Este enfoque empresarial, generó, además de una fuerte división de políticas para grandes y pequeños productores, una serie de inconvenientes relacionados con los incentivos y la capacidad del desarrollo productivo. En este sentido se afirma que “[...] la agricultura sufre de un inadecuado apoyo cuantitativo, de impuestos altos y de políticas macroeconómicas, comerciales e industriales discriminatorias; [...] los sistemas de financiamiento rural han fallado en su capacidad de estimular y capturar los ahorros agrícolas [...]; las instituciones que atienden el sector son débiles, tanto las públicas como las privadas; la inversión en el mejoramiento de la tierra se ve inhibida por la debilidad de los sistemas

de derechos de propiedad, y los subsidios y las políticas agrícolas de los países desarrollados afectan a los países pobres, obstaculizando el acceso a los mercados, deprimiendo los precios mundiales, induciendo una mayor volatilidad de precios, e inhibiendo procesos de agregación de valor” (Sepúlveda, et al., 2003: 46).

La racionalidad del enfoque de mercado en la década del ochenta, los grandes problemas de hambruna y la preocupación creciente por los problemas del medio ambiente llevaron, entre otras razones, a que la Asamblea General de las Naciones Unidas convocara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. Los principales objetivos de la Conferencia apuntaban a lograr un “[...] equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes” (ONU, 1997:2).

De la Cumbre de Río surgieron tres grandes acuerdos que fueron la base para el desarrollo de políticas en desarrollo rural sostenible: el Programa Agenda 21, que buscaba como elemento central la promoción del desarrollo sostenible, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se definieron los derechos civiles y las obligaciones de cada Estado, y una Declaración de Bosques, para la ordenación sostenible del recurso forestal del mundo. Surgieron además dos instrumentos jurídicos: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y un Convenio sobre Diversidad Biológica (Morrison, 2006).

A la trayectoria de programas para la productividad agrícola, la producción y la seguridad alimentaria, se sumaron aspectos socioeconómicos, culturales y ambientales que reconocían la existencia de dinámicas integrales propias de la ruralidad, así como la necesidad de incorporar políticas que velaran por la sostenibilidad de los medios de vida de la población y los recursos naturales (CNUMAD, 2002).

Uno de los principales aportes que surgieron de este enfoque fue el reconocimiento de que no todos los pobladores rurales son agricultores y que existen y son necesarias políticas de reconversión productiva para que se pueda atender a los factores que afectan la forma de vida de los individuos y así eliminar la pobreza (Sepúlveda, et al., 2003). Aspectos como las prioridades de los pobladores rurales, las estrategias que adoptan para alcanzarlos, las instituciones, políticas y organizaciones que determinan el acceso a los activos y sus beneficios, empezaron a

impregnar las preocupaciones de los analistas de política y especialistas rurales y se constituyeron en los antecedentes más cercanos del enfoque territorial del desarrollo rural.

Las características que han determinado la concepción del ETDR parten de la experiencia LEADER en Europa, condensada en la declaración de Cork en 1996. Es importante aclarar en este punto que los enfoques de desarrollo rural que se presentaron en el apartado anterior se refieren a la experiencia en América Latina y el Caribe. Mientras que en la región se aplicaban políticas neoliberales, de apertura del mercado, liberalizaciones y estrategias de mercados en sus políticas rurales, Europa apostaba con esta y otras declaraciones a enfoques más integrales que fortalecieran el proceso de integración firmado en 1992.

En esta declaración se establece que:

“las políticas de desarrollo rural deben conceptualizarse de modo multidisciplinario y aplicarse multisectorialmente con una clara dimensión territorial, dada la diversidad de las áreas rurales de la Unión Europea, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de la subsidiariedad. Debe ser tan descentralizada como sea posible y basada en la asociación y cooperación entre todos los niveles involucrados (locales, regionales, nacionales y europeos). El énfasis debe estar en la participación y en un enfoque de abajo hacia arriba que aproveche la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local e impulsado por la comunidad dentro de un marco europeo coherente” (Schejtman y Berdegué, 2003: 22).



En 1991 y planteado por tres años, se lanza el programa LEADER³ que buscaba establecer principios de subsidiaridad, sostenibilidad y diversificación en territorios definidos por la Comisión Europea como “zonas rurales atrasadas y comarcas rurales deprimidas”, es decir con un 75% o menos del ingreso medio europeo y dominadas por actividades agrícolas en decadencia (Luzón, 2002). Posteriormente surgió una segunda etapa denominada LEADER II (1994-1999), que ampliaba la cobertura del programa y luego LEADER + (2000) que buscaba reforzar la competitividad de los territorios europeos y favorecer la integración del desarrollo rural en una Política Agrícola Común (Schetjman y Berdegué, 2003).

De este programa se pueden extrapolar elementos claves que constituyeron puntos de partida importantes para el debate sobre el ETDR en América Latina y el Caribe. De estos elementos destacan: (i) el proceso de toma de decisiones en un nuevo enfoque “de abajo hacia arriba”, dando prioridad a las políticas orientadas por la demanda y no dadas por la oferta; (ii) la creación de colegiados como los Grupos de Acción Local (GAL) y los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), en los cuales los actores locales se convierten en socios del desarrollo de sus territorios, y (iii) el impulso a la descentralización financiera, que da protagonismo a los Fondos Estructurales creados para la cohesión económica y social europea, el destino de los cuales es una decisión de los colegiados (Schetjman y Berdegué, 2003).

En América Latina, con el auge del enfoque de valoración de los recursos naturales y medios de vida sostenibles, a finales de la década de los noventa, y a partir de las experiencias adelantadas en Europa, la mirada hacia el territorio empezó a ser cada vez más directa y los especialistas en desarrollo rural de las agencias internacionales iniciaron un camino de discusiones acerca de las maneras en que podrían ser atendidos estos recursos y la población que requería de ellos para su subsistencia, dada la persistencia de la pobreza rural en nuestros países.

Agencias como el Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsaron debates entre los responsables de políticas públicas, introduciendo elementos propios del enfoque territorial de desarrollo rural.

3 Su traducción literal, viene del acrónimo francés: Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural, en español vínculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural. (Schetjman, A., y Berdegué, J., 2003)

El IICA presentó en 2000 sus planteamientos sobre un enfoque territorial a través de asumir una nueva ruralidad en América Latina y el Caribe. La propuesta central partió de ver el desarrollo como un esfuerzo focalizado en unidades territoriales, reconociendo el carácter multidimensional de los espacios de apropiación territorial en el mundo rural (Shejtman y Berdegué, 2003). El principal objetivo de la propuesta fue favorecer estrategias que buscaran obtener el mayor provecho de la diversidad de los recursos de los territorios rurales. Los elementos de diagnóstico que esgrimió la entidad como fundamento para plantear recomendaciones hacia políticas públicas con visión territorial abarcaban el reconocimiento de la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural en los países de América Latina y el Caribe, la diversidad institucional, las diferencias ecológicas de las unidades territoriales y la relación entre estas diferencias y la economía de los países (Sepúlveda, et al., 2003).

La estrategia regional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) 2002-2006 giró en torno al empoderamiento de los pobres rurales y a la descentralización como factor de oportunidades para que ellos puedan influir en las instituciones, políticas y decisiones que los afectan directamente (Schejtman y Berdegué, 2003). La concepción de lo rural que se presentó en esa estrategia tiene elementos importantes en relación con una visión territorial del desarrollo. En primera instancia afirmaba que el desarrollo de las poblaciones pequeñas y la promoción de corredores económicos son entornos propicios para la reducción de la pobreza rural. El segundo elemento relaciona directamente el bienestar de la población y el fortalecimiento institucional local. Finalmente, en tercera medida, reconocía que el incremento en los ingresos familiares y el desarrollo de oportunidades de empleo en el mundo rural no pueden circunscribirse a la producción agropecuaria, sin contemplar los servicios del territorio y la agroindustria, entre otros (IFAD, 2002).

La estrategia que la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) planteó en 2002 apuntaba a la creación de alianzas productivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Dentro de este tipo de alianzas se mencionaban los clúster productivos, que se constituyen en uno de los elementos claves del enfoque. Desde 1998 la FAO estableció como áreas prioritarias: la seguridad alimentaria, la inserción en el mercado externo, la gestión sustentable de los recursos naturales y la reconstrucción institucional rural, que siguen vigentes en las estrategias de la FAO contra la pobreza rural. El desarrollo de estas áreas ha permitido aproximar procesos de descentralización y desarrollo de capacidades locales en los territorios rurales de los países de la región, dando aportes importantes como la idea del multiempleo

en el campo, políticas diferenciadas, encadenamientos productivos y las instituciones como mediadoras entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Schejtman y Berdegué, 2003: 15).

El Banco Mundial y el BID propusieron estrategias donde el carácter multisectorial, la focalización en el territorio, y la construcción de alianzas entre los actores locales fueran prioridades para las políticas públicas, como elemento clave para reducir la pobreza rural en los países de la región (Schejtman y Berdegué, 2003).

El Banco Mundial lanzó en 2003 una estrategia basada en el impulso de programas definidos por la dotación de activos de los hogares rurales, sean éstos o no agrícolas, incentivos a la inversión en salud, nutrición y educación rural, y la construcción de alianzas con los stakeholders de los territorios rurales (Banco Mundial, 2003). Por su parte, el BID adoptó un enfoque de desarrollo territorial multisectorial, en el cual se plantearon el fortalecimiento de las instituciones locales y de la participación social, el desarrollo de instancias descentralizadas de decisión que sean vinculantes en los diferentes niveles (local, regional y nacional) y la delimitación de espacios autónomos (o microrregiones) en los cuales el Estado actuara a través de la producción de bienes públicos (IADB, 2005).

El antecedente de la política rural europea y los elementos propuestos por las diferentes agencias multilaterales introdujeron en los países de la región y en las discusiones sobre desarrollo rural la idea de un enfoque territorial del desarrollo donde lo primordial era un giro en la visión y el objeto de la política para lo rural, el territorio. Un territorio que no se refería únicamente a las características de un espacio geográfico determinado, ni tampoco a las delimitaciones políticas de las diferentes naciones, sino a una construcción multidimensional y a una apropiación por parte de las comunidades que en ellos habitan.

Para diferentes autores en la definición de ETDR es clave la concepción del territorio como unidad básica de gestión. El ETDR no existe sin territorio. Especialistas conciben el territorio rural como un producto histórico, al que se reconoce valores de heterogeneidad y ética social y cultural, constituyéndolo en unidad central de gestión. De esta manera se busca integrar las diferentes realidades económicas y multisectoriales de la ruralidad, tanto sociales, como políticas, culturales y ambientales, para favorecer dinámicas de desarrollo más acordes a la multidimensionalidad del territorio y al reconocimiento de su intertemporalidad (Sepúlveda, et al., 2003).

De acuerdo con autores como Schetjam y Berdegué, el territorio no es un espacio físico, o como lo llaman “objetivamente existente”; por el contrario, es una construcción social, un conjunto de relaciones sociales

que dan origen, expresan identidad y dan un propósito común a los agentes públicos, sociales y privados localizados en un espacio geográfico (Schejtman y Berdegué, 2003: 40).

Las principales características del enfoque apuntan a una economía orientada por la eficiencia social, la competitividad territorial que produzca riqueza social y rentas territoriales, el reconocimiento de la multisectorialidad y multidimensionalidad del territorio, el fortalecimiento y la reestructuración institucional en torno a esquemas de cesión de competencias y la conformación de colegiados territoriales que concentren fenómenos de descentralización, cooperación y participación de los actores locales (Cordero-Salas, Chavarría, 2003).

La multidimensionalidad, por un lado, se da a partir del reconocimiento de las múltiples dimensiones que conforman e interactúan de manera interdependiente en el territorio. Se habla de una dimensión ambiental que recoge de los espacios naturales características físicas, climáticas, geográficas y de dotación de recursos, permitiendo que se desarrollen diferentes ecosistemas interactuantes, dentro y fuera del territorio, a partir de la cual se desprenden dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales que son determinadas por el grado de interacción de los actores con su medio físico (Sepúlveda, et al., 2003).

Por otra parte, el reconocimiento de la multisectorialidad territorial es central en la caracterización del enfoque. Un territorio no está fundamentado en una sola actividad o por un solo sector económico; en las dinámicas cotidianas de los territorios rurales se pueden distinguir otro tipo de actividades de acuerdo a diferentes dinámicas de acción, ligadas a productos agrícolas, de transformación o de servicios (Sepúlveda, et al., 2003).

El enfoque aduce además el impulso a la competitividad territorial, lo que implica la búsqueda de la riqueza social. El concepto de competitividad territorial tiene en sí mismo un importante sentido económico, sin embargo, plantea un concepto ampliado del mismo. Según el observatorio de la Comisión Europea de Agricultura, “un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial” (Farrell, Thirion y Soto, 1999: 5).

La competitividad territorial, en este sentido, es un proceso que está compuesto por dos tipos de competitividad: la privada y la sistémica, sin ninguna de las cuales no podría darse. A partir de la búsqueda de competitividad territorial se construye el modelo de economía que

maneja el ETDR, en el cual las firmas son socialmente responsables y producen rentas territoriales, no exclusivamente privadas, contribuyendo al crecimiento integral del territorio (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

La competitividad privada es entendida como la competitividad de las firmas y cadenas, es la capacidad que tienen éstas de generar riqueza privada. Esta competitividad depende de factores internos a ellas, tales como la capacidad y habilidad del empresario, la calidad de los procesos e insumos, el manejo del capital invertido y la eficiencia en el manejo de recursos (Sobrino, 2005).

Por su parte, la competitividad sistémica está determinada por el proceso de productividad privada, pero incluye la reflexión sobre los factores externos a la firma que afectan su desempeño. Estos factores son en su mayoría localizados, es decir, relacionados con el territorio y las dinámicas de relación entre actores, tales como los flujos comerciales, la dotación de bienes públicos territoriales, la innovación y difusión tecnológica, la infraestructura, la institucionalidad y reglas de juego, y el capital social, entre otros. Estos elementos permiten a las firmas, además de mejorar sus propios procesos, organizarse en clúster productivos para aprovechar las ventajas competitivas que da el territorio dónde se localiza la firma (Canzanelli, 2004).

La competitividad sistémica, entonces, es aquella que se produce por la aglomeración productiva de las firmas en busca de mejores ventajas, aprovechando las dinámicas territoriales y creando oportunidades de inversión pública, de tal manera que se mantengan dichas ventajas (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

El manejo económico en este sentido, según lo plantea el enfoque, favorece el desarrollo de actividades productivas con altas externalidades positivas. Estas externalidades contribuyen al crecimiento de la rentabilidad social, por cuanto son el resultado indirecto de una economía socialmente responsable, que toma en cuenta su contexto y contribuye con su actividad a mejorarlo. Esta rentabilidad social es la que se consolida como competitividad territorial y a la vez crea riqueza social (Echeverri, 2003).

El último elemento de construcción de una definición del ETDR apunta a la institucionalidad territorial como marco fundamental en la cual se inscriban las acciones de políticas articuladas, determinadas por la demanda territorial en busca de la riqueza social. En este sentido, el ETDR promueve la reestructuración hacia una “nueva institucionalidad, abierta, pluralista y democrática, capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural en

su conjunto. Un sistema institucional que funciona según las pautas del desarrollo sostenible es un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía; es decir, de toda la gama de actores sociales que conforman la sociedad rural, independientemente de su edad, género, adscripción cultural y étnica o filiación organizativa” (Sepúlveda, et al., 2003: 93).

Dentro del enfoque, es importante reconocer una serie de criterios territoriales a los que apuntó el gobierno mexicano, al igual que otros gobiernos de la región, con la incorporación del enfoque territorial para el diseño y ejecución de sus políticas de Estado y de gobierno a lo largo de estos últimos años. En el marco conceptual del enfoque, eficiencia social, competitividad territorial, multisectorialidad y multidimensionalidad, participación y corresponsabilidad, se puede puntualizar una serie de criterios territoriales que corresponden a la gestión territorial del desarrollo, en este caso, para los territorios rurales mexicanos.

El Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (PROTERRITORIOS), en colaboración con el IICA, ha desarrollado un enfoque que se centra en los atributos básicos de la gestión territorial aplicada al desarrollo rural, a partir de una definición básica que permite integrar los fundamentos de las modernas políticas públicas de enfoque territorial:

La Gestión Territorial es el conjunto de arreglos institucionales y acciones que generan capacidad para atender, en forma integral y sinérgica, las necesidades de desarrollo de un espacio geográfico delimitado, a través de estructuras denominadas Territorios que: (i) garanticen gobernabilidad a las intervenciones realizadas por un conjunto de políticas públicas que concurren en él (Articulación de políticas), (ii) promuevan la correspondencia de la responsabilidad de cada nivel territorial (local, regional, nacional, internacional, global), a la naturaleza y nivel geográfico (escala) de los problemas y desafíos del desarrollo, (Descentralización - globalización), y (iii) movilicen las energías sociales de organizaciones, agentes y actores, con base en su identidad y cultura, en modelos de acción colectiva, corresponsabilidad y cogestión público - privada, basada en negociación del conflicto, inherente al territorio, y acuerdos, pactos y compromisos con reconocimiento y legitimidad política (Participación).⁴

El primero de ellos aborda las dinámicas propias del **ordenamiento territorial**. El desarrollo y la ordenación del territorio son indisolubles; las estrategias de desarrollo territorial necesariamente toman lugar en determinados lugares, vinculan las relaciones de la sociedad con el territorio, implicando la organización o reorganización del espacio, y por lo tanto tales interrelaciones deben establecerse explícitamente. A través del ordenamiento territorial es posible establecer las condiciones que debería poseer la organización del espacio para alcanzar determinados objetivos, teniendo en cuenta que éste se puede convertir en el principal medio limitante o propiciador del desarrollo. En este sentido las políticas de desarrollo territorial deberían estar acompañadas con las correspondientes políticas y estrategias de ordenamiento territorial.

Las políticas de desarrollo y las políticas de ordenamiento territorial generalmente no se han coordinado ni complementado. En las primeras suele predominar el enfoque sectorial, sin referentes que reconozcan las particularidades territoriales, y en las segundas suele predominar la zonificación y las definiciones sobre usos y ocupación del suelo, sin considerar la interacción y las dinámicas de los procesos socioeconómicos y culturales. El desarrollo sostenible del territorio exige la combinación armónica de las perspectivas de desarrollo con la ordenación del territorio.

El ordenamiento territorial busca garantizar el uso y la preservación del territorio teniendo en cuenta los objetivos nacionales y las particularidades regionales. Para el Estado, el ordenamiento del territorio comprende el establecimiento de leyes generales y específicas (normativas), de manera restrictiva con respecto a su uso. Para la sociedad el ordenamiento del territorio comprende la garantía de derechos (individuales y colectivos) de acceso y uso de recursos y del espacio.

“Conceptualmente, la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por lo tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial del planeamiento municipal” (Lira, 2003).

La política de ordenamiento territorial debería responder a políticas de desarrollo procurando una relación sustentable entre los objetivos del desarrollo y determinadas formas de organización de los componentes del territorio, referidas a la manera como se deberían localizar, distribuir y relacionar para proveer el soporte físico–espacial requerido. El ordenamiento territorial se constituye en un poderoso instrumento para la gestión del desarrollo territorial al establecer estrategias y acciones sobre los componentes que facilitan e impulsan el desarrollo o que posibilitan desencadenar dinámicas territoriales, considerando las condiciones, limitaciones y potencialidades ecológicas, históricas, económicas, socioculturales e institucionales.

Al entender el territorio como el medio para facilitar y acelerar el desarrollo, propiciando la generación de sinergias entre los diversos factores que lo integran, la revisión de las políticas o estrategias de ordenamiento territorial se dirigirá hacia la identificación de los componentes de dichas políticas e instrumentos (como los planes de ordenamiento territorial) que contribuyen a la formación de relaciones, entornos y estructuras institucionales dirigidas a potenciar las capacidades y potenciales locales, fomentar el cambio, las alianzas, la autonomía, la acumulación de conocimientos y la formación de estructuras y redes.

El segundo criterio territorial apunta a la **conurrencia y articulación**. El carácter multidimensional que conlleva el desarrollo con enfoque territorial, entendido como simultaneidad de objetivos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, así como el reconocimiento de la multisectorialidad de las economías territoriales, obligan a la gestión de interlocución con las políticas sectoriales que el Estado ha definido para cada uno de esos campos.

La articulación de las políticas, llamada también conurrencia, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. La búsqueda de sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política, se convierten en una necesidad imperiosa de la gestión territorial.

Diversos mecanismos de articulación han sido desarrollados para el logro de este objetivo, que van desde procesos integrales de planeación, hasta la creación de espacios de negociación y coordinación de *Proyectos Territoriales Concurrentes*.

Este carácter integrador de las políticas en el territorio se ha traducido en una presión para la definición de presupuestos públicos territorializados, obligando mecanismos de coordinación sectorial que se traduce en el

establecimiento de reglas de financiamiento compartido de estrategias territoriales, con componentes sectoriales complementarios. Por ejemplo, en términos de acciones de promoción del desarrollo económico y el desarrollo de infraestructura de comunicaciones o transporte.

Este marco general de articulación de políticas públicas está por encima de las estrategias propias del desarrollo territorial, correspondiendo con procesos de planeación de las políticas públicas en un nivel más general. La esfera de acción de las instituciones responsables del desarrollo territorial no tienen “jurisdicción” sobre las otras instituciones a cargo de las políticas sectoriales o presupuestales. Por ello es razonable que las estrategias de desarrollo con enfoque territorial, requeridas de mecanismos de articulación, se deban ajustar a las políticas superiores de articulación de políticas que los Estados hayan desarrollado, evitando que el objetivo de coordinación se convierta en letra muerta o, tan sólo, en expresión de buena voluntad.

El último criterio territorial clave para el análisis de coherencia del PEC 2007-2012, alude a los **pactos territoriales**, necesarios para garantizar la solidez de los procesos de participación ciudadana, cogestión, corresponsabilidad y autonomía en las comunidades. La participación en las decisiones sobre asignación y carácter de las inversiones públicas avanza en la dirección de la corresponsabilidad, la negociación y el consenso, superando el modelo de participación “pasiva” por modelos que se basan, cada vez más en la acción colectiva.

Este criterio territorial es expresión de una de las dimensiones de las reformas institucionales y políticas, centrado en una vertiente de la recomposición del poder político, por medio de la introducción de principios de democracia participativa, que reconoce la organización de la sociedad civil como un actor político con capacidad de decisión y gestión. Esta transformación está reformulando de igual forma el mapa político, entregando, cada vez más, responsabilidades y competencias a organizaciones no gubernamentales de diverso orden para la gestión de desarrollo.

No es nueva la consideración de mecanismos de participación como parte sustantiva de las políticas públicas, ya que desde décadas atrás se vienen implementando mecanismos consultivos que consideran la voz de los beneficiarios o afectados por las políticas. Sin embargo, las nuevas políticas de enfoque territorial han dado paso a formas más institucionalizadas de participación a partir de procesos de negociación y concertación, acompañados de procesos de planeación participativa, que determinan una relación público-privada de alcances inéditos.

Son diversas las formas que han adquirido estos procesos de concertación territorial, pasando por mecanismos de reconocimiento, legitimación y representatividad de las organizaciones sociales en estructuras colegiadas, con la participación de los agentes públicos, hasta la formulación de *Proyectos Territoriales Concurrentes* construidos sobre la base de las visiones colectivas de futuro territorial.

Estos mecanismos de participación no son exclusivos de los modelos de desarrollo rural, por el contrario, son mandatos generales que están afectando todo el mapa de la política pública, comenzando con los procesos de planeación. Muchos países han desarrollado mecanismos constitucionales o legales para procesos de democracia participativa y directa que incluye los cabildos abiertos, las audiencias públicas, la acción colectiva, los referendos u otros mecanismos plebiscitarios.

Las políticas de desarrollo rural o territorial se fundamentan en estos cambios institucionales y así se refleja en modelos de participación que caracterizan casi todos los modelos de gestión territorial. Es por ello estas estrategias no pueden desconocer los marcos de relación entre la democracia representativa, propias de la descentralización y la democracia participativa, propios de los nuevos escenarios de acción social.

La participación está dando un paso significativo hacia modelos de cogestión territorial, al considerar la posibilidad de concertar políticas, estrategias, programas e inversiones entre los actores sociales y agentes económicos, con las instituciones públicas, tanto en procesos de ejecución o gestión de políticas, como en su formulación misma. Estos modelos emergentes se basan en la posibilidad de corresponsabilidad, negociación y consenso, superando el modelo de política diferenciada por políticas negociadas en nuevos arreglos público-privados.

La institucionalidad muestra una clara tendencia a la formalización, reconocimiento y legitimación de la participación por medio de estructuras de colegiados público-privados en el nivel local o regional, a los cuales les han sido asignadas responsabilidades y potestades sobre la orientación de la política en el ámbito de su alcance territorial. El modelo de consejos es una de las innovaciones más caracterizadas en las legislaciones recientes de desarrollo rural.



EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ARGUMENTO DE DISEÑO DE LOS PEC ESTATALES

Los gobiernos cuentan con una herramienta central para expresar de manera estructurada objetivos, decisiones y acciones que se adoptan en el manejo político, social y económico de las, muchas veces complejas y problemáticas, realidades nacionales (Nirenberg, Brawerian, Ruiz, 2003), y están inequívocamente relacionadas con la estructura organizativa y productiva de los países.

Uno de los principales aspectos de la crisis de resultados en la aplicación de las políticas públicas hoy día, particularmente aquellas que atañen al desarrollo de países con altos índices de pobreza y desigualdad social, como los latinoamericanos⁵, se encuentra precisamente en la definición del objetivo de planeación y el marco de gestión en la que son implementadas.

La formulación de políticas públicas parte de concepciones muy particulares de lo que es considerado como objetivo de planeación en la gestión pública por parte de los decisores de política, lo que hace complejo el campo conceptual de su definición. Una definición inicial y funcional a los objetivos del análisis de coherencia del PEC Federal se refiere a políticas públicas como aquellas acciones creadas para orientar la toma de decisiones de gobierno que van a afectar a las comunidades y su desarrollo. En esta medida se puede entender por política pública al conjunto de lineamientos que determinan las acciones a seguir por parte de los dirigentes para orientar el comportamiento de los agentes de una comunidad y así impulsar el desarrollo de sus habitantes (Nirenberg, Brawerian, Ruiz, 2003).

En la lógica de una estructura de sistema político, como es el caso mexicano, las políticas aparecen “como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad [...] Son concebidas como *productos del sistema político*, no como partes exógenas del mismo sino constitutivas de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Alcántara, 1995). En otras

5 Dentro del marco de evaluación de políticas sociales en América Latina, muchos autores coinciden en afirmar que las políticas planteadas en la mayoría de países no han tenido resultados claros en términos de la reducción de la pobreza, crecimiento y modernización institucional, llevando a modelos que “no han tenido totalmente en cuenta las particularidades y/o necesidades de la región. [...] En muchos casos su implementación no sólo no ha favorecido a un crecimiento económico sostenido, sino que ha generado un deterioro en los planos social e institucional existentes”. Para más detalles ver AMADEO, E., (2003) Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras. Observatorio Social, Chile.

palabras, se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales (Chandler y Plano, 1988). Se trata en esencia de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella, formando la idea de un circuito de retroalimentación⁶. Lo que se plantea es el reconocimiento de demandas y necesidades por parte de la sociedad, a las cuales el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza él mismo a captar cantidades de recursos de los ciudadanos y los regresa en forma de programas y servicios que van en beneficio de ellos.

Existen además algunas consideraciones fundamentales, al definir las políticas públicas, como el ser consideradas un *proceso de decisión*, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un lapso de tiempo, y un *proceso institucional*, es decir haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pallares, 1988). Dentro de la definición de política pública es necesario abordar los instrumentos de acción de las mismas, sin las cuales no existiría política como tal. Éstos son las normas jurídicas, los recursos financieros y la persuasión.

En este contexto, las políticas públicas deben generarse en el marco normativo reconocido por cada país que lo hace efectivo y lo respalda jurídicamente. Las normas jurídicas constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado para convertir una política pública en acciones concretas. “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan” (Pallares, 1988).

Adicionalmente, y para poder llevar a cabo las políticas públicas, es necesario que la administración tenga recursos. La viabilidad de las políticas depende en gran medida de contar con un presupuesto establecido y con los recursos o cuando menos los mecanismos para generarlos. Existe una alta dependencia de los recursos técnicos (personal, equipo, tecnología, información) necesarios para implementar una política y los recursos para financiar esta infraestructura.

Finalmente la persuasión, como un instrumento efectivo muy importante, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad” (Pallares, 1988). La negociación política con los actores involucrados,

6 El circuito de retroalimentación en el sistema político es teoría de Easton, a partir del cual los regímenes interactúan a través de inputs y outputs con los miembros de la sociedad en los Estados. Para mayor información sobre el sistema político de Easton ver: Easton, David. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

tanto para sostener esta legitimidad en la representación como para ampliar los canales de participación en la elaboración y la implementación de las políticas es central para el desarrollo de éstas.

Existe un último e importante aspecto que no puede dejarse de lado al hablar de políticas y programas públicos: su relación con la estructura institucional, organizativa y productiva de los países. Aspectos que junto con la cultura política determinan las formas de interpretación de la realidad problemática sobre la cual se decide intervenir.

La identificación de estas realidades problemáticas o “problemas sociales” es la clave central del diseño de políticas públicas. Esta identificación va a proporcionar “[...] (1) una razón para hacer todo el trabajo necesario para completar el proyecto y (2) un sentido de dirección para la actividad de acumulación de evidencia [...]”.⁷ También la identificación y definición del problema será el punto guía en la planeación de los modelos de intervención sobre la realidad social.

Dentro de este marco de planeación es necesario tener presentes las bases éticas que afectan a las políticas públicas. En cualquier acción pública existe una ética implícita, la de diseñar soluciones a problemas reales que evoquen el fortalecimiento o la ampliación de los derechos ciudadanos, la de fortalecer al Estado en su capacidad institucional brindando un nivel de crecimiento y aprendizaje que favorezcan estados y sociedades más fuertes. Adicionalmente a este carácter ético, los programas públicos deben reconocer la incertidumbre y el poco control que se puede ejercer sobre los sujetos de política, las limitaciones que se tienen desde la gestión pública en relación con el tiempo y el espacio, de tal manera que se asegure el logro y la continuidad de las alternativas escogidas de política. En resumen, las políticas públicas deben reconocer, fortalecer y ampliar el carácter ciudadano de la sociedad.

Al momento de pensar en el análisis de las políticas públicas, es necesario hacer un inventario de los orígenes del análisis y los enfoques posibles para hacerlo. Uno de ellos las ubica en respuesta a una mirada hacia la sociedad, una tendencia socio-céntrica, que revitaliza las sociedades como objeto de política y como agentes de intervención. Otro pone el énfasis en el Estado. Surge entonces, desde este enfoque, el debate sobre la autonomía relativa del Estado en la gestión pública y la relación entre el colectivo de funcionarios con los intereses de la sociedad al momento de diseñar e implementar políticas. Existen perspectivas que defienden la autonomía del Estado frente al quehacer político y la forma en que interpretan su realidad social (Evans, Rueschemeyer, Skocpol

7 Traducción de: Bardach, E., (2000), *A practical guide for policy analysis*, Chatham House Publishers, New York. Pg. 1



1985), y otras que ven al Estado como un marco institucional o como actor que define las reglas del juego de la interacción social.

En 1950 —cuando se empezó a hablar de sistema político compuesto no sólo por individuos sino por grupos, normalmente politizados, que ejercen el poder y están en competencia entre ellos— apareció en el panorama el concepto de análisis de políticas. En este contexto, la decisión pública, que determina las acciones del gobierno, está determinada por la interacción entre estos grupos, de acuerdo a la opinión pública, incorporando la teoría de los subgobiernos (Truman, 1951).

En la década de los sesenta se habló de la teoría de los triángulos de hierro, en la que se tomaron en cuenta las relaciones entre lo que se llamaba triángulos de hierro: el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de opinión. Nuevamente la interacción entre ellos determinaría el proceso de toma de decisión sobre las acciones públicas de acuerdo a los dominios de sus políticas —*policy domains*— (Randall y Franklin, 1975). Para finales de los sesenta y los setenta, el análisis de la gestión pública adquiere un interés por parte de varias disciplinas, generando una conjunción de estudios estructurales, funcionalistas, behavioristas, y sistémicos.

En 1970 surgió el modelo secuencial para el análisis de políticas: el *policy-making* cycle, o ciclo de políticas públicas. El modelo del *policy scientist of democracy* de Harold D. Laswell, introdujo el concepto de proceso en la toma de decisiones de las élites llevando a un ciclo básico de construcción de políticas públicas⁸.

En este modelo se pueden mencionar, por lo menos, dos esquemas de elaboración y análisis: el modelo racional planteado por Simon (1947) y el modelo incremental de Lindblom (1959). Ambos modelos han determinado tipos diferentes de hacer política pública y ninguno está exento de críticas.

El modelo racional de H. Simon plantea tres momentos: 1) recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles, 2) definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema y 3) hacer un análisis omnicompreensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias. Las principales críticas a este modelo se dan a nivel de su aplicación práctica, ya que rara vez el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Según este modelo, se podría pensar que

8 Las teorías de Laswell han servido de base para la definición de etapas en la formulación de políticas públicas dentro de la ciencia política. Pese a no carecer de críticas, particularmente en relación a la visión elitista de la democracia, estas bases siguen siendo sólidas y centrales en la construcción de políticas y su análisis hoy día.

todo proceso de elaboración de políticas parte de cero, desconociendo una realidad de las políticas públicas: están inmersas en el contexto de la sucesión de gobiernos, de políticas planteadas con anterioridad, de planes desarrollados en otros contextos y modificados para ser aplicados en el propio.

El modelo incremental, planteado por Lindblom surge en gran medida buscando resolver algunos de los problemas fundamentales del modelo racional, como el no reconocimiento de las limitaciones humanas, y del conflicto de intereses y la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria. El modelo incremental parte del hecho de que en la práctica la elaboración de políticas tiene como punto de partida la situación existente, y lo que se busca es generar cambios o modificaciones de manera incremental. La principal objeción que se le hace al modelo es que en este sentido no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas. Adicionalmente, se ha planteado que en este sentido de ajuste se favorece a los actores mejor organizados y con más recursos de poder, reconociendo una desigual distribución de poder en las relaciones políticas y haciendo que el proceso de ajuste incremental no desempeñe la función que inicialmente se planteaba para solucionar las problemáticas existentes.

El proceso del ciclo de políticas públicas reúne los estándares propuestos y pactados por los componentes del sistema político para fomentar el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, una política vista de esta forma debe cumplir con una serie de características fundamentales: descentralización, administración, escala de valores y poder de decisión.

De manera generalizada, el proceso de políticas públicas concentra sus diferentes etapas en tres grandes grupos: recolección y análisis de información, formulación o diseño, e implementación y evaluación (ESD 11, 2000). Cada uno de estos grupos puede constituirse en microprocesos o subprocesos. El primero de ellos concerniente a la información apunta a determinar el problema o situación que se quiere atender, lo que lleva a posicionarlo en la agenda de discusión de los decisores de política, o *policy makers*. De igual manera, como parte de este proceso se reconoce una etapa de diagnóstico que permite documentar las condiciones existentes y establecer un punto de referencia para el diseño de la política pública (MRSC, 1999).

El segundo proceso o grupo atañe directamente a la formulación o diseño de políticas públicas. En éste se reconoce una primera etapa de establecimiento de la visión a largo plazo, en la cual, normalmente, está determinado el tipo de enfoque que orientará estructuralmente las acciones propias de la política formulada (Lapiente, 2007). Una segunda

etapa que se refiere a la definición de metas, objetivos y la estructura central, a la vez que es necesario identificar los principales impedimentos y evaluarlos para encontrar la mejor forma de contenerlos (Reyes, 2001). La tercera etapa implica la generación de alternativas de acción, líneas estratégicas puntuales y programas o proyectos, siempre de la mano de la evaluación de cada una de ellas de tal manera que se puedan establecer y definir las estrategias definitivas (MRSC, 1999). Finalmente hay una última etapa del subproceso de diseño, la que busca identificar los actores claves que participarán no sólo de la planeación estratégica (actores institucionales) sino también de la gestión y ejecución de los programas y proyectos que fueron definidos en la etapa anterior —actores privados, sociales y locales— (Lapiente, 2007).

El último subproceso establece las etapas de implementación, gestión y ejecución, y seguimiento de resultados de la política pública. Este subproceso requiere de actividades de negociación con los actores claves, regulación y legislación en los casos que sea necesario, refuerzo del manejo presupuestario que va a sostener el desarrollo de las actividades planteadas en el diseño de la política, y el establecimiento de un sistema de indicadores que permita evaluar y retroalimentar constantemente el avance de resultados de la política pública (ESD 11, 2000).

Desglosando estas etapas del proceso, la mayoría de autores coinciden en reconocer siete etapas fundamentales, todas causales e interdependientes: el establecimiento de la agenda política, el desarrollo de una visión, el establecimiento de alternativas, la identificación de grupos y comportamientos estratégicos, el diseño de estrategias e instrumentos de política, la implementación, y la evaluación y seguimiento:

Establecimiento de la agenda política. Hay una gran cantidad de situaciones, problemas o realidades que deben ser abordados y manejados por los gobernantes a partir de una política pública. Para el encargado del diseño de la política es necesario y de vital importancia realizar un diagnóstico concreto, real y completo de los principales problemas, carencias y potencialidades de los territorios que se busca desarrollar, para poder tener un panorama general de la situación, o situación inicial, que se verá directamente afectada por la política. Este diagnóstico debe contemplar de manera clara a los actores locales, sus necesidades y condiciones presentes. En la idea de sistema político y de una gestión pública más cercana a la sociedad, es importante tener presente que la inclusión de los temas en la agenda política se ve afectada directamente por aspectos de demanda de los grupos sociales.

Desarrollo de una visión. De acuerdo a la realidad del territorio y sus habitantes, es necesario pensar un escenario deseable, la situación final, esa realidad a la que se quiere llegar, el establecimiento de las metas y los objetivos de la política. Este escenario se desarrolla a partir de los efectos en la sociedad que se esperan conseguir; es decir, cuáles serán los impactos finales de la intervención pública. Es este escenario, en conjunto con el diagnóstico de la agenda, los elementos claves para establecer las líneas prioritarias de la política, que servirán de base para la formulación de la misma.

Establecimiento de alternativas. Una vez claros los puntos de partida y llegada, es necesario iniciar un proceso de “lluvia de ideas”, establecimiento de todas las alternativas, acciones y estrategias posibles, que permitan llegar de la situación inicial a la final. Este proceso de establecimiento de alternativas requiere de un análisis serio de los recursos disponibles, actuales y futuros, con los que se cuenta o que sería necesario generar para cumplir los objetivos de la política. Así como tener presentes las características del sistema político en el que se está inmerso y el modelo de gestión con el que se cuenta.

Identificación de grupos y comportamientos estratégicos. Dependiendo de las diferentes alternativas que se plantean, se debe contemplar una etapa de identificación de los actores claves en el desarrollo de la política, los sujetos de intervención, que no sólo se verán afectados sino que serán protagonistas de los planes o programas que especifique la política. Es necesario identificar los comportamientos que se espera generar en los objetos de la política, cuáles son sus necesidades, así como los alcances de su intervención en los procesos que se deriven de la aplicación de la política.

Diseño de estrategias e instrumentos de política. Teniendo todos los elementos identificados y caracterizados, se procede a evaluar las alternativas de política y traducirlas en estrategias e instrumentos claros de aplicación de la misma. Esta etapa contempla el diseño de programas, proyectos y acciones claras, concretas, evaluadas y presupuestadas que permitan generar los comportamientos de los actores claves para llegar a la situación deseada. Es en síntesis elegir una opción dentro de las alternativas posibles teniendo en cuenta el contexto político institucional, los recursos existentes y el marco de gestión que va a ser fundamental en la implementación. “Una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación” (Pallares, 1988).

Implementación. El proceso de implementación en modelos de sistema político abierto y nueva gestión pública se da en un marco participativo y cooperativo con los agentes del cambio, es decir directamente con los habitantes y actores implicados en los programas y proyectos diseñados. Se busca generar mecanismos eficientes de aplicación y ejecución de la política en el territorio. Para esta etapa es fundamental contar con el marco institucional normativo que dará viabilidad a la política dentro de los esquemas de cada país.

Evaluación y seguimiento. Es necesario que la política cuente desde su inicio con un plan de evaluación y seguimiento que permita dar a la misma la flexibilidad que los agentes sociales requieren. Los diseñadores de política deben contemplar la posibilidad de modificar durante y después algunos lineamientos generales para permitir cumplir el objetivo final de política. La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio éste será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación.

La manera en que se desarrollan estas etapas permite establecer un marco de gobernabilidad en el país teniendo en cuenta la idea de participación ciudadana en el proceso de elaboración y de intervención en cualquier fase del proceso.

Otro aspecto importante en el marco del ciclo de políticas públicas atañe a los principios orientadores de políticas públicas, que van a determinar un marco ético y de competitividad en el manejo de los recursos técnicos y financieros del Estado, así como en las relaciones entre los agentes de cualquier sistema político. Estos principios se centralizan en coherencia, pertinencia, suficiencia y eficiencia.

Dentro de este tipo de análisis, se puede hablar de componentes básicos de un documento de política: visión, objetivos, metas, población objetivo, impactos, arreglo institucional y presupuesto o mecanismos de financiación. Estos componentes pueden variar de acuerdo a numerosos factores propios del diseño de cada política, marco de gobierno o institucionalidad.

Visión. Establecer y describir de manera general pero concreta el escenario ideal al que se desea llegar, con parámetros que cubran las expectativas o demandas que los actores del proceso hayan expresado.

Objetivos. Definir un objetivo general acorde a la visión y el enfoque de la política y diseñar los específicos que sean necesarios para el logro de éste.

Metas. Determinar horizontes temporales para los objetivos planteados, así como establecer en ellos parámetros cualitativos o cuantitativos de lo que se desea alcanzar con los programas a diseñar.

Población objetivo. Caracterizar a la población objetivo o el sujeto de la intervención pública, determinando claramente sus condiciones y expectativas.

Estrategias, lineamientos, programas y proyectos. Establecer las diferentes estrategias, sus componentes y los programas específicos que la componen y reúnen los lineamientos de acción de política.

Arreglo institucional. Establecer —bien sea en el documento de política o en un anexo posterior al proceso de formulación— el tipo de arreglo institucional que dará fortaleza jurídica a la implementación de la política, así como el marco de instituciones en el que participarán y colaborarán (en el caso de políticas multi o intersectoriales), y el de los actores sociales con sus determinadas competencias.

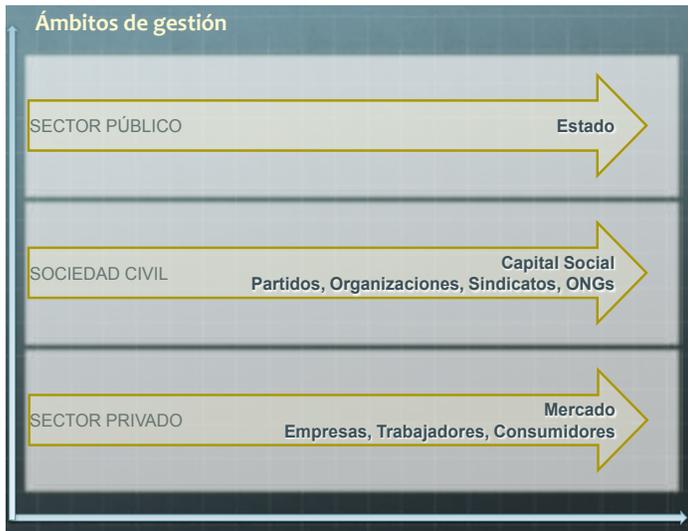
Presupuesto o mecanismos de financiamiento. Es fundamental para la viabilidad de la política que se vea reflejado el presupuesto para la puesta en marcha de los programas y proyectos o, cuando menos, los mecanismos de financiamiento que asegurarán los recursos para ello.

EL ESTADO COMO UNA RED DE POLÍTICAS SECTORIALES Y ESCALAS TERRITORIALES

Las políticas públicas pueden ser entendidas como las estrategias que asume el Estado para cumplir con el mandato que ha recibido del pueblo al que representa, por tanto tienen una dimensión política e ideológica, además de una dimensión de orden pragmática o técnica. Las políticas responden a un ordenamiento institucional que parte de la Constitución de los países, interpretado a la luz de una visión particular de proyecto de nación, sociedad y desarrollo. Su coherencia tiene los límites mismos de la unidad política del Estado, lo cual depende de la primacía política que en los modelos democráticos es imposible que se traduzca en unidad ideológica y política total. El Estado es un sistema complejo de instituciones, reglas y organizaciones que tienen grados importantes de autonomía. En primera instancia la separación de poderes marca límites infranqueables entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Pero al interior

de cada uno existe una enorme diversidad. El Legislativo, conformado por colegiados de representantes, es por definición plural, donde convergen visiones disímiles, incluso francamente contrapuestas. Pero el Ejecutivo, el gobierno, a pesar de su estructura jerárquica, presenta una enorme diversidad de funciones, objetivos, enfoques, estrategias y protagonismos.

Gráfica 1. Ámbitos de gestión pública



Fuente: Elaboración propia

El Estado se compone, por tanto, de un conjunto amplio de instancias que se comportan como una red que establece programas, acciones, proyectos, regulaciones, acuerdos. La sociedad se enfrenta a una oferta diversa de acciones públicas que definen escenarios de interlocución y gestión, donde la legitimidad, reconocimiento y adscripción determinan el grado de gobernabilidad, esto es, de la capacidad de que una sociedad logre las metas que se ha propuesto, a partir de la estructura institucional y de la formulación de su política pública.

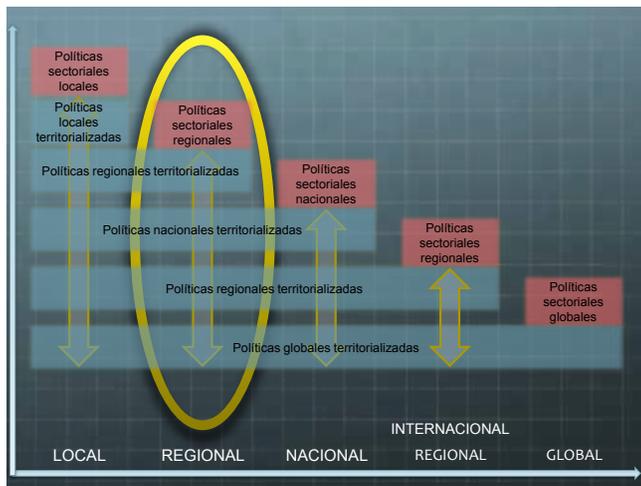
Este conjunto de acciones que el Estado ofrece, o pone al servicio, y a las cuales convoca la movilización de la sociedad, conforman la oferta de política pública. Frente a ella, la sociedad constituye las demandas de acciones del Estado a través de diversas formas de interlocución que evolucionan desde modelos receptivos pasivos, donde la sociedad es considerada objeto, beneficiaria, de la acción del Estado mediante modelos asistencialistas o populistas, hasta modelos de corresponsabilidad, cogestión, autonomías y amplia participación.

Esta evolución se vive ahora en muchos países de la región, donde conviven políticas verticales y centralistas, con modelos ampliamente participativos, en el marco de una transición institucional de profundas implicaciones políticas. Pero veamos con algo de detenimiento las consideraciones que subyacen en estos tipos de política, antes de asumir una posición definitiva sobre una clasificación como la anterior, peligrosa como cualquier otra clasificación tan general.

Las políticas no sólo se diferencian en virtud de su objeto o materia (salud, educación, promoción del desarrollo, infraestructura, etc.) sino que su naturaleza está determinada por el ámbito de cobertura y el actor institucional responsable de su formulación y gestión. La introducción de un criterio territorial en la definición de las políticas públicas permite entender con mayor claridad el alcance de sus metas y objetivos, de sus mecanismos e instrumentos de implementación. Cada sector tiene un conjunto de políticas que son propias de cada uno de los niveles territoriales, en una estructura de coordinación y subsidiaridad. Por ejemplo, hay una política de infraestructura que tiene actores, objetivos, mecanismos y estrategias nacionales, pero igualmente hay otra de infraestructura en el nivel regional (estado, el departamento o la provincia) y otra en el nivel local (municipio).

En esta estructura se establecen competencias que determinan el tipo de gestión y los procesos de implementación en cada nivel y, en consecuencia, se determinan tipos de articulación verticales (un sector en sus políticas nacionales, regionales o locales) y horizontales (entre sectores complementarios, como educación y salud, infraestructura y fomento productivo en un nivel territorial) que determinan ámbitos, lógicas políticas, sistemas de incentivos y mecanismos de articulación particulares. Las competencias tienen una naturaleza política, en tanto que definen los espacios de poder en cada nivel territorial, y una naturaleza técnica, en cuanto a los modelos de planeación y gestión que le son propios, específicos, a cada nivel territorial. De allí se desprenden la estructura de asignación de recursos públicos, los sistemas de presupuesto y el esquema de asignación y ejecución, así como las fuentes de financiamiento, estableciendo las bases del ordenamiento territorial de la gestión de las políticas públicas. Ámbitos territoriales, competencias, recursos y actores responsables de cada nivel determinan el entramado, o la red de gestión, que proporcionan el marco que en múltiples ocasiones se trastoca en la gestión política o en los procesos de planificación.

Gráfica 2. Modelo de articulación sectorial de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

En esta gráfica se representa la forma como las políticas de cada uno de los niveles territoriales forman parte del conjunto de políticas que están presentes en cada uno. El nivel local es el lugar donde se ejecutan políticas locales, regionales, nacionales e internacionales. En cada nivel se requieren mecanismos de articulación que establezcan la sinergia necesaria para optimizar el impacto.

Este esquema se refleja en los sistemas de subsidiaridad, coordinación, complementariedad y solidaridad propios de los esquemas de ordenamiento territorial. En los países con regímenes federales se tienen esquemas más nítidos de separación de políticas y el establecimiento de objetivos de articulación. Sin embargo, esta condición no parece determinante, ya que en países unitarios la tendencia es similar. Lo que realmente está marcando una diferencia significativa es el tamaño relativo, ya que en casos como el de México o Brasil se presentan desafíos regionales de carácter incomparable con países como Panamá o Costa Rica.

La definición de las competencias territoriales en cada una de las políticas públicas es materia de complejos procesos políticos, fiscales y técnicos. Una equivocación frecuente es entender que el establecimiento de competencias territoriales es un tema predominantemente técnico, de eficiencia en la gestión pública. Por el contrario, las competencias tienen un profundo significado e interés político, que se refleja en la enorme dificultad de racionalizar modelos arcaicos centralistas, a los cuales subyacen estructuras de poder e intereses, tanto de funcionarios y operadores, como de grupos sociales y políticos, que tienen fuertes arraigos en esquemas clientelares de gestión pública. Es por ello que la

cesión de competencias hacia modelos de gestión territorial ha implicado en todos nuestros países procesos difíciles y conflictivos, que en algunos casos han llegado a profundas luchas desestabilizadoras.

La asignación de competencias debe tener en consideración el proceso de delegación o de cesión de responsabilidades y funciones. Tengamos presente que venimos de modelos de predominio de las competencias localizadas en el nivel nacional, con fuerte preeminencia del gobierno (Poder Ejecutivo), con estructuras centralistas y estatistas. El tránsito desde este esquema hacia otros de equilibrio de competencias, responsabilidades y funciones ha seguido rutas muy similares en la región. Se ha partido por esquemas de desconcentración de la gestión pública, que se caracteriza por la creación de instancias nacionales en los territorios, las cuales tienen adscripción y subordinación a nivel central nacional. La desconcentración implica la definición de temas, instrumentos, objetivos y acciones de una única política nacional, para ser aplicada en los territorios.

En este caso la gestión territorial no tiene capacidad de responder a las especificidades territoriales, toda vez que ésta responde a una única planeación nacional. En este caso, la preocupación por la articulación territorial de las políticas carece de fundamento. El nivel nacional crea delegaciones territoriales de desconcentración de la operación de las políticas y la experiencia ha mostrado cómo la coordinación entre esas instancias es esencialmente imposible, en virtud de que cada una de éstas carece de capacidad o autoridad para adecuar territorialmente las directivas políticas que vienen establecidas desde el centro a nivel nacional.

Ahora, no necesariamente se puede calificar, generalizadamente, de inadecuada esta estructura de desconcentración. En el caso de las políticas nacionales, de competencia nacional (por ejemplo, la seguridad nacional) este esquema es el que mejor se ajusta a su naturaleza estratégica. Pero no todas las políticas responden a la misma condición de formulación o gestión nacional.

Retornando al tema de la delimitación y definición de las competencias, podemos analizar los criterios según los cuales los esquemas de delegación se van imponiendo como resultado de la búsqueda de modelos de mayor eficiencia pública, pero principalmente, como resultado de cambios en las fuerzas políticas que luchan por más poder para los territorios. La definición de las competencias ha cambiado extraordinariamente en las últimas décadas. Políticas como educación o salud han sufrido cambios significativos en la forma como se han establecido las responsabilidades de los diferentes niveles territoriales. En estos casos se puede hablar

con claridad de que existen políticas nacionales de educación, pero también políticas estatales, y también políticas municipales. No como un modelo de desconcentración, donde la nación mantiene el poder, sino como un modelo de reasignación de competencias y responsabilidades. La estrategia nacional de educación atiende a las responsabilidades nacionales, de orientación, universalización, regulación, acreditación o de financiamiento de la educación pública. Pero a nivel estatal, o departamental, hay competencias que le son propias en términos de coordinación, orientación a prioridades de desarrollo regional, y aspectos culturales, entre otros que son de preocupación y competencia regional, no nacional, no delegada sino genuinamente regional. Otro tanto ocurre en el nivel municipal, que tiene sus propias responsabilidades sobre las escuelas públicas, los docentes o los proyectos escolares. En este caso no se trata de una desconcentración por delegación, sino un esquema de descentralización de la política, no de la ejecución, sino de la responsabilidad integral desde su formulación hasta su gestión.

En el caso de los componentes territoriales de una política —que denominamos competencias territoriales— la estructura institucional implica la existencia de organismos que tengan las capacidades para asumir estas responsabilidades. La construcción de esta institucionalidad ha sido uno de los limitantes de los procesos de descentralización y un freno a su profundización. Pero bien, los esquemas de cesión de competencias territoriales determinan agendas diferentes en su naturaleza, en cada nivel territorial. Esto conduce a modelos en los cuales emerge como esencia el concepto de autonomía territorial, que significa la posibilidad de que cada espacio territorial asuma su responsabilidad bajo el criterio de que las soluciones deben estar lo más cercanas a los problemas, y que ellas deben ser definidas y decididas por los propios actores en el ámbito territorial donde estos ocurren. Esta autonomía es el fundamento de los procesos de descentralización que aparece en las prioridades de política de la casi totalidad de países de la región.

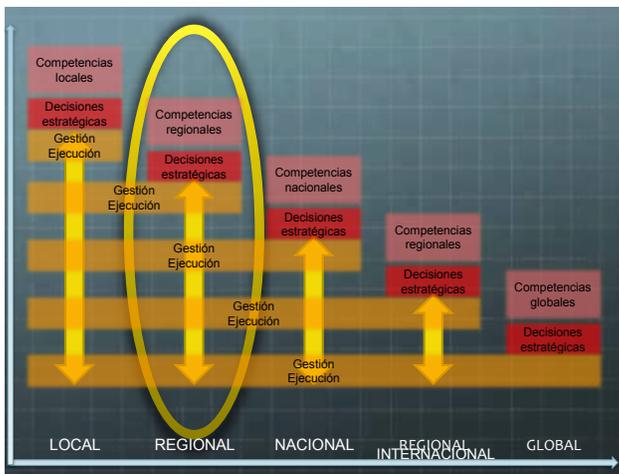
En estos espacios de autonomía, en cada nivel territorial, el sentido de la articulación adquiere un significado muy diferente del que se encuentra en los modelos de desconcentración. Aquí es posible establecer estrategias, metas y mecanismos de trabajo entre las diferentes políticas, a partir de la lectura de las necesidades y realidades territoriales. Es posible coordinar agendas territorializadas entre instituciones con autonomía funcional, competencial y financiera.

Pero es necesario hacer énfasis en que estos modelos de gestión articulada y descentralizada son posibles sobre un marco de competencias definidas, y que pretender extralimitar estas fronteras de

responsabilidades y funciones no encuentra ningún escenario favorable a la coordinación de acciones. Cada nivel territorial tiene sus competencias de políticas y sus posibilidades de establecer integración de acciones con competencias territoriales en otras políticas.

De esta forma es posible identificar dos sentidos de la articulación: una que se produce entre diversas políticas en un mismo nivel territorial, y otra que se produce entre los diversos niveles territoriales en una misma política. En ambos casos la institucionalidad creada para el ordenamiento territorial o para la descentralización proporciona mecanismos formales, respaldados en la normatividad y con expresiones concretas en el orden de mecanismos fiscales. Estos procesos forman parte de los marcos constitucionales y legislativos.

Gráfica 3. Modelo de articulación de competencias



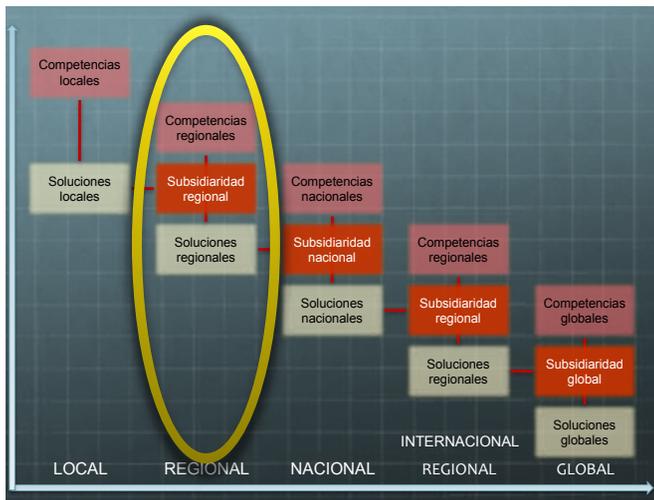
Fuente: Elaboración propia

Como vemos, las competencias en cada nivel se expresan en decisiones estratégicas autónomas, sean locales, regionales, nacionales e internacionales, que responden a la lógica propia y a la naturaleza de sus ámbitos de gestión. Sin embargo, la gestión y la ejecución de esas políticas no se restringe al ámbito específico de su nivel, sino que se materializa en acciones que tienen lugar en los niveles territoriales inferiores. Esto implica, por ejemplo, que la gestión y ejecución de las decisiones estratégicas nacionales se gestionan y ejecutan en las regiones y municipios, pero, insistimos, son decisiones estratégicas autónomas del nivel nacional, es decir, no son delegables. La articulación de las estrategias y programas internacionales, nacionales y regionales, sumados a los locales, constituyen el desafío de articulación en la gestión y ejecución de las políticas.

Estos esquemas de interlocución entre políticas y niveles territoriales se ajustan a los principios de estructura de la gestión de las estrategias de acción pública, en las cuales se pueden reconocer fases de aplicación de las políticas, que demarcan etapas de formulación y decisión política estratégica, etapas de gestión y ejecución y etapas de seguimiento y control social. En un esquema jerarquizado de estas fases se encuentran expresiones territoriales, que se manifiestan en que una política que responda a competencias nacionales, la etapa de formulación y decisión estratégica, reside en el nivel nacional, en forma indelegable. Sin embargo, si bien la formulación es potestad de la nación, la gestión puede ser coordinada con los territorios, en escala, de la nación a la región y a lo local.

Las definiciones estratégicas nacionales se generan y definen en el nivel nacional y se convierten en marcos para la gestión y las definiciones estratégicas en los niveles territoriales y regionales; pero de igual forma, las definiciones estratégicas regionales se convierten en marcos para las definiciones locales. Dentro de este esquema es posible establecer que las competencias y la articulación tienen escenarios propios con lógicas, sistemas de incentivos y libretos que es necesario reconocer. Esto no significa que las cosas funcionen como se desea, pero es necesario tener presente la existencia de mecanismos establecidos como resultado de procesos políticos y técnicos acumulados en la experiencia.

Gráfica 4. Competencias y subsidiaridad



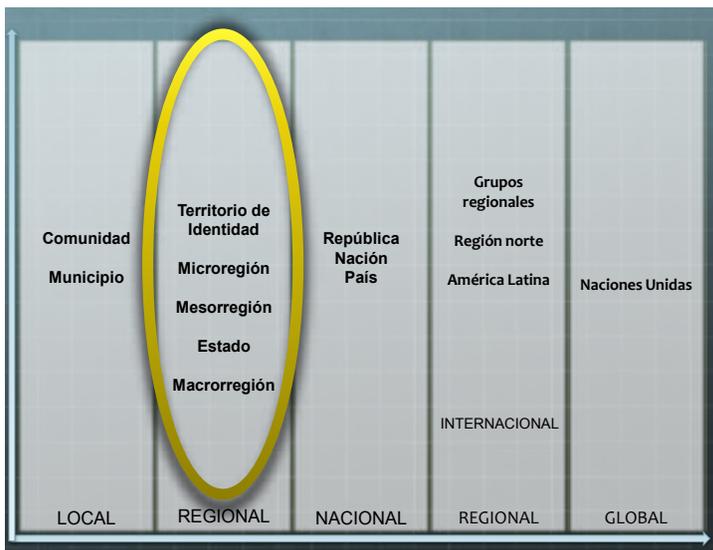
Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en la gráfica, la lógica de las competencias está basada en que las soluciones, plasmadas en programas y acciones de política, corresponden a cada nivel territorial, pero dentro de un marco de subsidiaridad, que implica que aquellas soluciones locales no resueltas a nivel local por razones de capacidad local se convierten en competencias subsidiarias del nivel regional. De igual forma, de lo regional a lo nacional y a lo internacional.

Hasta ahora los niveles territoriales los hemos referido a lo nacional, regional o local. Sin embargo, para comprender mejor el tema de la articulación territorial de políticas es necesario considerar el proceso de definición territorial como un componente estratégico de enorme importancia, sin duda uno de los procesos de mayor significado en la aplicación de enfoques territoriales, ya sea de ordenamiento o de descentralización. Se trata del establecimiento de los límites territoriales para la definición del objeto espacial al cual se refiere la acción de la política.

Una parte fundamental de los cambios que están ocurriendo en la gestión de las políticas es su referente como objeto territorial. La nación bastaba para la definición territorial en los regímenes centralistas y aislados internacionalmente. Hoy esto no es posible, ya que existen diversos límites territoriales que se superponen, se suman, en un esquema de múltiples subdivisiones permanentes.

Gráfica 5. Institucionalidad territorial



Fuente: Elaboración propia

ÁMBITOS DE LA ARTICULACIÓN Y CONCURRENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El alcance de las estrategias de desarrollo sustentable cubre áreas de alta sensibilidad del patrimonio ambiental e involucra dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales en forma simultánea y complementaria. Es en última instancia un equilibrio o balance entre las diferentes dimensiones de la vida de una sociedad y de sus individuos. El desarrollo es por esencia multidimensional. Es por ello que las estrategias que lo procuran están obligadas a superar objetivos sectoriales, como puede ser el caso de la agricultura o de la conservación de recursos naturales, y les obligan a abordar la integralidad de las dimensiones y variables que componen un proyecto de sociedad que subyace al objetivo del desarrollo. Esto implica que la integralidad de las políticas del desarrollo nace en su naturaleza, y no en objetivos de hacer más eficientes las acciones sectoriales, sean éstas económicas, sociales o ambientales.

El desarrollo sustentable y su forma particular de desarrollo territorial, establecen requerimientos multidimensionales que implican la atención simultánea de diversos sectores o dimensiones, las cuales forman un proyecto de futuro que involucra al conjunto social localizado en un espacio determinado, lo cual aplica con claridad al tema rural y ambiental.

Este proyecto se expresa y se compone de metas y demandas sectoriales, pero enlazadas estratégicamente en una visión integral, en un proyecto territorial que puede ser local, regional e incluso nacional.



No se trata simplemente de la suma de las metas sectoriales, sino que supedita éstas a propósitos de desarrollo humano y sostenible de mayor envergadura. En este proyecto territorial no se eliminan las estrategias o metas sectoriales, sino que éstas se definen en un marco de prioridades de carácter estratégico. Lo anterior conduce a la formulación de un proyecto territorial de carácter multidimensional y del cual dependen las asignaciones sectoriales de recursos. Este enfoque se diferencia en forma sustantiva de las estrategias desarrollistas que supeditaron el desarrollo al crecimiento económico, la expansión del mercado y la acumulación, o a modelos ecologistas que lo supeditan sólo a la conservación y al principio de precaución a ultranza.

Pero lo más relevante en la discusión que nos ocupa es el hecho de que el modelo establece una dependencia de lo sectorial a las metas estratégicas territoriales. No suplanta lo sectorial, lo complementa, le da un sentido, establece sus alcances, sus prioridades, sus metas estratégicas y las sinergias que se deben producir entre ellos. De allí nace de forma obvia y natural uno de los desafíos centrales del enfoque, que consiste en la necesidad de encontrar mecanismos de coordinación y concurrencia de las estrategias y metas sectoriales en el marco de un proyecto territorial que cumple el papel de articulador.

La naturaleza de la articulación no se limita a los tradicionales procesos de focalización de las acciones sectoriales bajo los criterios de prioridad, propios de las estrategias de equidad como la que se produce al priorizar zonas de extrema pobreza o marginalidad. La discriminación positiva, propia de las políticas distributivas, requiere la concentración de acciones, pero no necesariamente entrafña la articulación. Veamos que ésta comporta procesos de mayor alcance y de profundas repercusiones en la orientación de la gestión política y social del territorio.

El primer factor de articulación es el que se desprende de la base misma de un modelo de economía privada comprometido con el desarrollo integral, lo que implica la responsabilidad social de la economía. La principal crítica que las sociedades latinoamericanas han manifestado frente a los modelos neoliberales radicales que dominaron el espectro económico y político durante las últimas décadas, es que promueve estructuras de economías sin inclusión social. Tendencias de economías integradas, de altas productividades, rentabilidad y competitividad, las cuales antes que incluir al grueso de la sociedad generan fuerzas centrífugas que generan marginalidad y brechas profundas de desarrollo desigual. Lograr la articulación de la economía, la producción y la competitividad, generadora de rentas privadas, con el desarrollo social, ambiental, cultural o político, es una dimensión básica de la articulación,

que se traduce en la búsqueda de mecanismos de concurrencia entre las políticas económicas y las políticas de tipo social, que a su vez comprenden estrategias redistributivas o de búsqueda de la equidad.

Las políticas sociales compensatorias, propias igualmente del modelo neoliberal radical, no logran equilibrar lo que el desarrollo económico no es capaz de integrar en modelos de economía incluyente. Esto se ha traducido en pobre calidad del gasto público y bajo impacto de las políticas sociales, lo que significa la otra cara de la moneda del modelo de desigualdad de América Latina, economía excluyente y política de bajo impacto. He aquí el primer desafío de articulación de políticas que tiene su más clara expresión en políticas económicas para ricos, que en el sector rural se denominan políticas para agricultura comercial, y políticas para pobres, que en el mismo sector se llaman eufemísticamente, desarrollo rural.

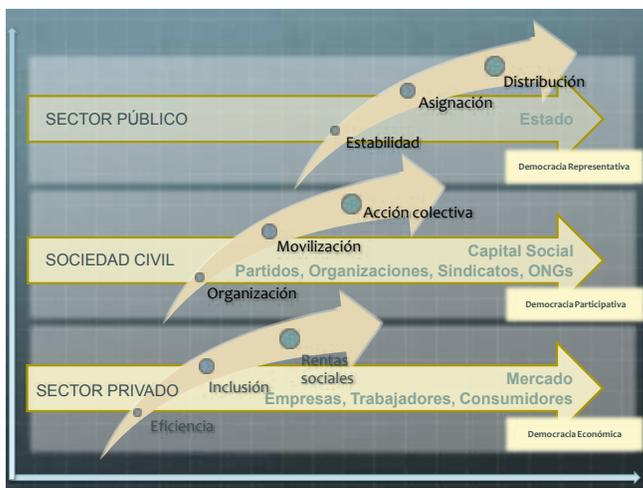
El mercado tiene un potencial real para lograr generar riqueza, y tiene un potencial intrínseco para lograr su distribución entre el conjunto social; pero como se ha demostrado hasta la saciedad, en las sociedades de mayor grado de bienestar esto no se logra automáticamente, sino que requiere de la fuerte intervención de la política pública. Son las imperfecciones de los mercados las que determinan la necesidad de la acción del Estado para garantizar aquellos componentes del desarrollo que el mercado por sí mismo no provee. Por ello el Estado tiene una función de asignación, particularmente en cuanto a los bienes públicos en los cuales el mercado no opera con eficiencia social. Igualmente el Estado debe intervenir para garantizar la equidad en la distribución, en compensación a la tendencia concentradora natural a los mercados imperfectos que existen en la realidad. Finalmente, el Estado debe intervenir para garantizar la estabilidad de la economía, con estrategias de política macroeconómica y la dirección general de la economía. Estas políticas de asignación, distribución y estabilidad son, en esencia, estrategias de articulación entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

Esto conduce a que el primer nivel de articulación de políticas públicas se origina entre la economía y las estrategias sociales, ambientales, culturales o políticas, donde la obsesión del Estado debe ser que la riqueza privada se refleje en riqueza social.

Ahora bien, en los modelos de enfoque territorial esta articulación se considera natural y propia de la esencia de integralidad. Un proyecto estratégico territorial se basa en la incorporación de las metas de desarrollo integral al modelo económico territorial, superando la peligrosa prioridad que ha sido asignada a los meros indicadores de rentabilidad y competitividad privada que orientan las decisiones de asignación de

la inversión pública y privada, generadoras de economías de enclave, así como de brechas territoriales de desarrollo. Las virtudes distributivas de la riqueza se producen por la vía de las externalidades positivas de actividades económicas con eficiencia social. Es en el territorio donde el crecimiento económico se traduce en empleo, conservación, estabilidad social y política, cohesión o en reforzamiento de la cultura. Igualmente es en el territorio donde se generan mecanismos de encadenamiento de valor que integran los conglomerados económicos, o cluster productivos, que permiten la interdependencia de la agricultura familiar, la microempresa, la mediana empresa y la gran empresa en modelos de desarrollo endógeno propios de modelos de la economía territorial. El logro de mecanismo de fortalecimiento de estos encadenamientos es un tema central de la articulación de políticas públicas y actividades económicas privadas.

Gráfica 6. Ámbitos de gestión y democracia



Fuente: Elaboración propia

Un factor cada vez más valorado por la economía es el reconocimiento del capital social como uno de los componentes claves del desarrollo económico. Es importante detenernos un momento en el significado de este componente aún no claramente involucrado dentro de los modelos de crecimiento y desarrollo económico. El reconocimiento del capital natural, financiero, humano y tecnológico ha estado explícitamente incorporado en los modelos de crecimiento económico. Un rasgo que los caracteriza es su posibilidad de apropiación, de privatización para ser incorporados en funciones de producción. Pero el capital social forma parte del entorno productivo, así como otros componentes que actúan como externalidades de localización para la actividad empresarial.

Hoy se reconoce que el capital social juega un papel fundamental en el desarrollo económico, pero no necesariamente en las condiciones de competitividad y rentabilidad de la empresa privada, aisladamente considerada. El capital social cumple una función articuladora por naturaleza. La institucionalidad, la organización social, los valores, las expresiones simbólicas o las creencias, son factores determinantes de la eficiencia económica y canales de integración e inclusión social. El capital social es uno de los componentes que le faltan al crecimiento económico, cuando se afirma que éste es necesario, pero no suficiente. Ahora bien, el capital social representa la base de la función articuladora entre el modelo económico productivo y el desarrollo social. Se encuentra una explicación al énfasis territorial de los modelos de desarrollo rural actuales, ya que el capital social deja de ser una abstracción conceptual para convertirse en una realidad política en el territorio al cual pertenece.

La expresión económica de la articulación radica en la posibilidad de encontrar sinergias positivas entre el desarrollo y el crecimiento económico y las rentas sociales que se generan en un espacio definido y concreto, y ello deberá formar parte de la estrategia de concurrencia de las políticas públicas.

En un Estado de Derecho, basado en los principios de la democracia liberal, como es el patrón en la casi totalidad de naciones latinoamericanas, se han creado instituciones que actúan como instancias de búsqueda del bien común. Existe una estructura basada en la separación de poderes y en sistemas de representatividad democrática que expresan los anhelos y las metas integrales de desarrollo de la sociedad. La gestión política está sustentada en la existencia de gobiernos e instituciones legislativas popularmente elegidas, en un modelo que establece que estas instituciones representan el interés mayoritario, democrático, del conjunto social.

En la democracia representativa las organizaciones políticas formadas en partidos o movimientos reflejan, interpretan, representan y proponen modelos de Estado, de gobierno y de desarrollo. El plan de gobierno o de gestión de los representantes electos expresa un acuerdo mayoritario o predominante que se materializa en un mandato legítimo para su puesta en práctica a través de la gestión y el ejercicio del poder que emana de la representatividad legítima, en el marco del pacto social prevaleciente.

Dentro de este marco de gestión política del Estado, cabe la reflexión sobre la integralidad del proyecto político que llega al poder cada vez que se repite un ciclo electoral. En los procesos electorales se ofrecen, y debaten,

estrategias de desarrollo, entre otros componentes de la gestión pública. Todo el espectro político participa en este proceso. En el modelo ideal, se confrontan libremente las diferentes ideas de Estado, de organización política y de modelo de desarrollo en el cual juegan los diferentes intereses, expresados como ideologías, plataformas programáticas o planes de gestión pública. Estos modelos son visiones esencialmente generales, integrales, que expresan los elementos esenciales del bien común. Esto significa que la integralidad del desarrollo forma parte del libreto de los representantes de la sociedad que ejercen el poder por delegación democrática, y ellos se convierten en los responsables de la puesta en marcha de este proyecto social integralmente considerado.

¿Cómo se vincula esto con la articulación de políticas? En la integralidad del discurso político que llega al poder del Estado. El mandato de la sociedad a sus representantes es el de procurar el logro de metas integrales de desarrollo y poner en marcha todos los mecanismos necesarios para ello, desde la legislación hasta las inversiones públicas, desde la construcción de instituciones hasta los procesos de planificación. El enfoque político de la corriente ganadora en el proceso electoral será la guía que oriente la estrategia de articulación.

Este modelo idealizado de democracia liberal no necesariamente constituye un escenario pleno para la acción política. La representación está basada en el régimen de partidos políticos como expresión de visiones de la sociedad, residiendo en ellos la responsabilidad fundamental de la representación por delegación. Sin embargo, la delegación por representación está sometida a numerosas limitaciones. En primer lugar las que nacen de la debilidad de estos partidos que se refleja en expresiones clientelistas, populistas, caudillistas o de prácticas corruptas que socavan la credibilidad, legitimidad y confianza políticas. La construcción de la democracia en América Latina enfrenta procesos de avance y retroceso permanente. Estas restricciones de la gestión política propias de la democracia representativa han abierto espacios para otras formas de democracia que emergen con especial energía en el marco de la gestión pública. Los modelos de democracia participativa establecen arreglos institucionales donde ciudadanos y comunidades asumen responsabilidades públicas y acceden a espacios de toma de decisión, es decir a espacios de poder, antes reservados a las representaciones políticas.

Más aún, en muchos países se han fortalecido instituciones de democracia directa que establecen la posibilidad de la acción soberana de la sociedad, en forma independiente de la institucionalidad de la representación, por

la vía de los plebiscitos, los referéndums o las acciones populares. Esta manifestación de acción política establece cauces expeditos que hacen balance en el ejercicio del poder político. La democracia participativa y la democracia directa son canales de expresión de las demandas de las comunidades, de los ciudadanos y de sus organizaciones en una interlocución directa con el Estado.

Si las elecciones son el mecanismo de acceso al poder en los gobiernos y parlamentos basados en la democracia representativa, y las consultas directas a la población, por medio de votación, son los mecanismos para la democracia directa, cabe la pregunta: ¿cuáles son los mecanismos para la instrumentación de la democracia participativa? En un gran número de países se han establecido estrategias de participación referidas a procesos de planeación, autogestión y control social, como expresiones de la democracia participativa. Múltiples estructuras legislativas se han sucedido en la búsqueda de organizar la participación. El rasgo dominante de estas estructuras son las redes de colegiados que tienen funciones consultivas, de planeación o de cogestión de las responsabilidades gubernamentales, en particular en temas relacionados con el desarrollo. Consejos de muy diversa naturaleza temática se han venido creando y fortaleciendo, permitiendo mecanismos de formalización de la participación y la canalización de su acción en apoyo a las políticas públicas.

Sin embargo, hay un aspecto que en muchas ocasiones pasa inadvertido y que tiene implicaciones políticas de gran envergadura. Se trata de los espacios en los cuales esta gestión participativa se sobrepone con los ámbitos de gestión de las instituciones básicas de la democracia representativa. El caso concreto de la jurisdicción de los colegiados participativos y los colegiados de representación en el nivel municipal, los cuales se encuentran y superponen en aspectos críticos de su gestión. Normalmente un Concejo Municipal tiene competencias y responsabilidades sobre la orientación del desarrollo territorial del municipio, incluyendo la función de aprobación de los presupuestos públicos. Al mismo tiempo, existen Consejos participativos con funciones en temas como el desarrollo rural, la planeación municipal, el ordenamiento territorial, el desarrollo social o el desarrollo sustentable.

El nivel de articulación entre estas instancias institucionales es crucial en la búsqueda de coherencia política, en particular cuando se encuentran casos en los cuales los Consejos participativos, pretender ser el sustituto de Consejos de representación por pérdida de confianza y legitimidad política frente al colectivo social.

Pero la participación no se limita a las instancias formalizadas como los colegiados o por intervención en algunas figuras de inclusión en órganos de dirección de instituciones públicas. La sociedad tiene otros múltiples mecanismos de manifestación de sus intereses y formas de expresión. La movilización social, organizada o no, tiene un peso cada vez más importante en la definición de rutas de desarrollo, en la institucionalidad pública, en la reivindicación de las demandas sociales y en la presión a los representantes y gestores políticos. La movilización conduce a la canalización de energías sociales de enorme importancia en la construcción democrática a partir de las bases sociales mismas. Estas expresiones pueden limitarse a acciones reivindicativas y contestatarias, de protesta o presión de facto, pero tiende a organizarse, a articularse y a buscar expresiones con grados crecientes de organicidad.

La movilización social parte de la manifestación de identidad como rasgo común de un grupo social, unido por intereses, valores, tradiciones, cultura o posturas políticas. En la medida en que esta energía adquiere una estructura organizativa e iniciativa frente a propósitos claros, se da paso a la acción colectiva como uno de los espacios con mayores posibilidades para desempeñar un papel determinante en la dirección de una participación social más libre, genuina, independiente, no cooptada y efectiva en los propósitos de logro del bien común y la gobernabilidad política. La acción colectiva busca los mecanismos de expresión y las estructuras democráticas mixtas (representativas, participativas y directas) están ofreciendo espacios de integración funcional.

Este marco político e institucional explica el papel y la naturaleza de los diferentes actores, señalando las dimensiones de una tarea de articulación en la gestión de las estrategias de desarrollo o de construcción social. El punto de partida para un análisis de relación entre articulación de políticas públicas y participación social debe tomar en consideración estos niveles de expresión política para establecer el sentido y los alcances que son esperables en los mecanismos de coordinación y articulación de políticas que se tratan adelante. Los partidos políticos, los movimientos sociales organizados expresados en acción colectiva, los grupos corporativos de presión, las asociaciones de productores y las organizaciones no gubernamentales, son expresiones de la sociedad organizada en interlocución con el Estado y sus políticas.

LA ARTICULACIÓN EXPRESADA EN INVERSIÓN PÚBLICA

Hasta ahora hemos analizado la articulación de políticas desde la perspectiva política de la participación y de las estructuras institucionales territoriales, ahora veamos lo relativo a los aspectos presupuestales, fiscales y de inversión que hay detrás de la articulación de la gestión de las políticas públicas. El análisis busca la naturaleza de los criterios que asignan los recursos necesarios para el logro de metas de desarrollo territorial.

Los proyectos de desarrollo territorial tienen la necesidad de buscar las sinergias entre los recursos públicos y privados que concurren en las dinámicas de desarrollo. Los procesos territoriales tienen motores de desarrollo que están soportados en la actividad privada, comunitaria y social. La intervención pública actúa como catalizador, facilitador, promotor, articulador y socio de estas iniciativas y acciones sociales. Este es un principio básico que debe ser recalcado en el análisis territorial. Desde los procesos de asociativismo productivo o de inversión privada, hasta los mecanismos de movilización del capital social constituyen la base de las estrategias sostenibles de desarrollo. Las responsabilidades del Estado se orientan a proveer y garantizar las condiciones óptimas para que estos emprendimientos creen la riqueza social.

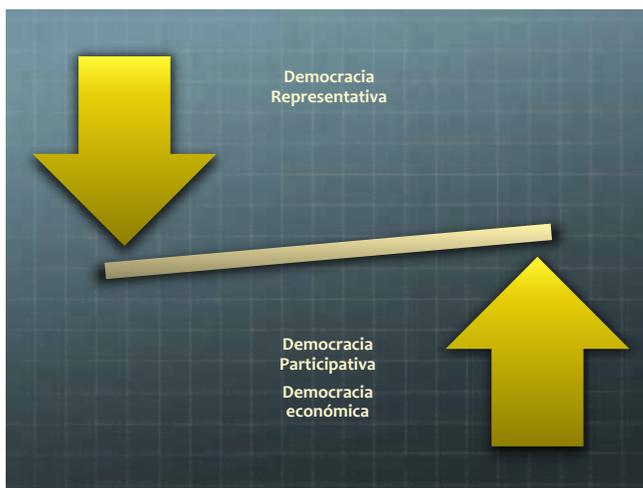
En esta dirección, la articulación y sinergia de los recursos propios de la sociedad y los provenientes del Estado deben encontrar esquemas de articulación. La orientación de los recursos públicos para la movilización de recursos privados es una preocupación permanente de los formuladores de políticas. Casos como los de inversión en bienes públicos, como infraestructura de comunicación o de producción, o sistemas de financiamiento y capitalización, o estrategias de desarrollo humano, están estrechamente ligadas a las decisiones privadas, en conexiones de gran sensibilidad. Abundan experiencias de verdaderos fracasos de estrategias públicas que no lograron la interlocución, concurrencia y articulación con los recursos o capitales territoriales. Sin duda este es uno de los mayores desafíos de la definición de metas y estrategias en la política pública. La gestión social del territorio, busca, como una de sus prioridades, que tales decisiones públicas sean permeadas por las dinámicas territoriales, la valoración de sus activos, el reconocimiento de sus entornos culturales, de sus potencialidades, sus ventajas comparativas y competitivas, sus anhelos y su proyecto territorial.

En esencia, hay un escenario cada vez más importante que busca la articulación de tres esferas: la pública, la de la sociedad civil organizada y la del empresariado. En cada una de ellas hay una dimensión de gestión

que es complementaria dentro del marco de operación del Estado de Derecho sustentado en la democracia. Los principios políticos de la democracia económica, en la esfera privada, la democracia participativa, en la esfera de la sociedad civil, y la democracia representativa, en la esfera de lo público, constituyen los tres niveles que demandan concurrencia y articulación.

En la esfera privada se busca la generación de riqueza basada en eficiencia económica, pero bajo el principio de la inclusión social y la generación de rentas sociales. En la esfera de lo público, el Estado cumple con sus funciones de intervención orientadas a la búsqueda de la estabilidad, la óptima asignación de recursos y la distribución equitativa. En la esfera central, en el campo de la sociedad civil, se ejerce la democracia participativa generando modelos innovadores de gestión social del territorio en los cuales se ha centrado la estrategia institucional de un número importante de países de la región. El sentido de esta gestión social del territorio es la organización, movilización y acción colectiva como expresión de la fuerza social que establece un puente que contribuye a darle eficiencia social al modelo de gestión privada y a la aplicación de políticas públicas. Allí radica el centro de una nueva generación de políticas y de instituciones.

Gráfica 7. Balances democráticos



Fuente: Elaboración propia

Esta institucionalidad se expresa por medio de instituciones innovadoras que tienen la exigencia de lograr un equilibrio entre la democracia representativa, dentro de la tradición de fortalecimiento democrático que ha vivido América Latina en las últimas décadas, y la democracia participativa, como un desafío para desarrollar espacios, a través de la legitimación de las instituciones de participación, especialmente centradas en colegiados territoriales, sin que se invadan competencias y responsabilidades de cada una de las instancias.

Las políticas públicas se materializan en acciones, generalmente en programas y proyectos de inversión pública, además de todos los mecanismos regulatorios de la intervención estatal. Esta inversión se refleja en presupuestos que tienen tres dimensiones que reflejan sus objetivos, principios y estrategias.

Primero, la definición de los objetos de gasto o inversión, es decir, aquellas acciones que son consideradas como ejecución de las políticas y que se reflejan en la estructura del programa de inversión, con rubros y acciones susceptibles de acceder al financiamiento público. Los presupuestos están reflejando las prioridades y determinando los alcances de las estrategias de articulación que se pretenden. El presupuesto es el marco de acción, y por tanto materializa las políticas en hechos. Cuando se formulan los programas del presupuesto se establece la oferta de política pública, a la cual se enfrenta la demanda territorial conformada por los diferentes esquemas ya descritos, encontrándose en varios países con serias restricciones producto de la inflexibilidad, centralismo o verticalidad con la cual han sido definidas estas áreas de inversión pública, restringiendo seriamente la posibilidad real de la articulación entre oferta y demanda.

Segundo, la focalización y priorización en la asignación de los recursos públicos que conduce a la realidad pura de la política, a la disponibilidad de los recursos, a la distribución programática, que refleja las visiones y opciones de los formuladores de la política. Dado que el ejercicio presupuestario es realizado por un esquema técnico (en los gobiernos nacionales o estatales o municipales), y una validación política (en los congresos o asambleas o consejos), el modelo participativo tiene poca capacidad de injerencia en su definición, quedando en la realidad, considerado sólo en la parte de gestión o ejecución. Esto significa que la articulación e incidencia de los procesos territoriales no se refleja en la asignación de los recursos a los presupuestos públicos, sino en la forma como se aplican, una vez definidos el qué y el cuánto, lo que podría entenderse como una complementariedad entre el modelo de democracia representativa y el de democracia participativa.

Tercero, las reglas de operación que aparecen como el marco pragmático de la ejecución presupuestal y, por tanto, de la política. Los procesos participativos que se llevan a cabo en los territorios y que generan iniciativas, planes y proyectos territoriales, se enfrentan a las definiciones de procedimiento que adoptan cada una de las instituciones públicas responsables de las políticas. Estos procedimientos sobredeterminan la ejecución misma de la política. Hay diferentes mecanismos y formas de aplicación de recursos que muchas veces se convierten en verdaderos galimatías para los receptores de la intervención pública. La dispersión y proliferación de reglas dificulta en alto grado la gestión de la articulación y exige la gestión compleja de los mecanismos de interlocución público–privados y la sinergia entre las instituciones nacionales, estatales y municipales.

En los presupuestos nacionales hay procedimientos de asignación de cuotas territoriales o techos presupuestales regionalizados al interior de cada política, que obedecen a criterios de focalización y priorización. Estos mecanismos se complementan con recursos asignados específicamente para financiar iniciativas de origen territorial, como sucede en varios países, en fondos que no tienen una orientación sectorial específica, sino que están destinados al apoyo de iniciativas territoriales de orden integral, como pueden ser los planes territoriales emanados del proceso de gestión social del territorio en los colegiados territoriales, con lo cual se allanaría enormemente el proceso de articulación, evitando las negociaciones sectoriales individuales.

Pero más allá de estos esquemas presupuestarios, hay mecanismos de articulación o de coordinación de las inversiones entre los diferentes niveles territoriales que proporcionan salidas o mecanismos de ajuste a las restricciones presupuestarias que se originan en las estructuras mencionadas. El más importante de los mecanismos es el que corresponde al esquema de transferencias de recursos fiscales desde la nación hacia las entidades territoriales. Estos recursos tienen, en general, un componente condicionado en cuanto al destino de sus aplicaciones; cuentan con mecanismos que establecen criterios de priorización o focalización, particularmente referidos a condiciones de equidad regional, y establecen presión a las entidades territoriales para el logro de metas de desempeño. Las transferencias varían de país a país, pero en esencia es la fuente más importante de ingresos fiscales de los municipios de menor grado de desarrollo, convirtiéndose en un instrumento de enorme importancia para el desarrollo territorial. La descentralización ha reforzado en forma importante este mecanismo que proporciona, en casos claves como políticas de educación o salud, una vía clara de articulación o gestión territorial condicionada por propósitos generales de política.

Otro mecanismo aplicado a la gestión de la política es el del cofinanciamiento, como esquema de enorme potencial articulador de políticas en el ámbito territorial. El esquema opera interinstitucionalmente y entre niveles territoriales bajo la modalidad de financiación compartida de los proyectos territoriales, con mecanismos claros de articulación. En este esquema hay amplia experiencia en la región, lo que lo convierte en un instrumento de interesante potencial como herramienta de articulación, que tiene una variante cuando son valorados en el modelo de cofinanciamiento los aportes de las comunidades o actores sociales o agentes privados en los proyectos de inversión.

Por otra parte, están los recursos propios de las entidades territoriales que soportan las políticas regionales o locales de las cuales son responsables, creando una oferta de acciones que son mucho más cercanas a las estructuras territoriales y que proporcionan un marco de financiamiento que no siempre se asocia a las estrategias de territorialización promocionada por las estrategias nacionales de territorialización, como son la casi totalidad de las políticas aquí referidas. Sin embargo, es necesario destacar que las entidades territoriales, particularmente en el ámbito estatal o departamental, cuentan con mecanismos de regionalización o territorialización propios que manejan esquemas de gestión que en muchos casos se han visto reforzados o complementados por las estrategias nacionales de territorios.

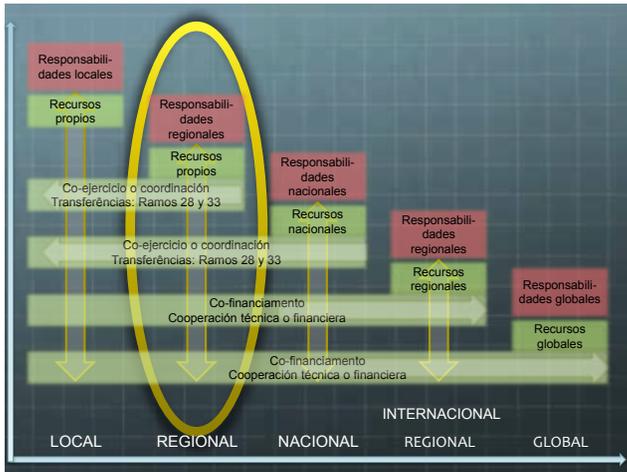
Este esquema se refleja en una estructura de este tipo:

Gráfica 8. Modelo de articulación fiscal



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 9. Estructura de flujo de recursos públicos



Fuente: Elaboración propia

En cada nivel territorial hay una tarea de articulación de los presupuestos apropiados y ejercidos bajo los criterios y estrategias propios y de coordinación de las que corresponden a los otros niveles. Los mecanismos de cofinanciamiento y transferencias son los que permiten la gestión articulada en cada nivel. Sin embargo, esto no siempre ocurre, ya que muchas de las inversiones nacionales o regionales son ejercidas sin considerar la gestión de los niveles territoriales inferiores en modelos centralizadores y excluyentes de los actores locales. Este no es un desafío menor y la propuesta del modelo de articulación territorial emerge como un mecanismo idóneo para lograr este tipo de sinergias en la inversión pública, que se puede sintetizar en el hecho de que una administración local o regional buscará optimizar sus recursos, en sumatoria, con los recursos provenientes de los otros niveles territoriales, en torno a proyectos de desarrollo territorial. Mucho de las reglas y enfoques de inversión ha de cambiar para lograr que esta articulación se base en el apalancamiento de recursos con destino a proyectos territoriales.



Un marco institucional para la conurrencia en México

El amplio marco legislativo que sustentó el diseño del PEC, y que contiene las bases de aplicación de sus proyectos, así como de las formas de relación entre niveles, sectores y actores, es muy amplia y de gran cobertura.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente, las leyes marco brindan un importante esquema de relación entre los diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local) en diversos aspectos como el desarrollo de centros urbanos, zonas indígenas, áreas conurbadas, financiamiento para el desarrollo regional y el desarrollo integral del territorio, en general. Al analizar el parámetro de trabajo intersectorial, este tipo de leyes también contemplan el trabajo articulado entre los diferentes sectores que atañen a un territorio en temas como telecomunicaciones, energía y competencia económica, salud, educación y planeación, participación y equidad de género, desarrollo regional, urbano y de bienestar social, medio ambiente, productividad y manejo de recursos federales para entidades coordinadas, entre otros.

En relación con el ordenamiento territorial se han incorporado componentes del enfoque de gestión territorial para aspectos fundamentales como las zonas y planes de desarrollo urbano, las reservas ecológicas, ordenamiento ambiental y manejo de recursos de presupuesto para proyectos transversales como el mismo PEC. Finalmente, las leyes marco contienen articulados con enfoque territorial para el tema de la participación ciudadana, centrales en la conformación de pactos territoriales. Entre éstos se pueden mencionar el mandato de diseño del Plan Nacional de Desarrollo con procesos de concertación entre actores territoriales, participación en temas de turismo, cultura, pesca y acuicultura, obras de infraestructura y bienestar social, política ambiental e inversión en proyectos productivos.

De manera inicial, las leyes se clasificaron según su campo de incidencia como leyes marco, leyes territoriales y leyes sectoriales, así:

Tabla 1. Clasificación Marco Legislativo PEC Federal

Leyes Marco	Leyes Territoriales	Leyes Sectoriales
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Planeación Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Asentamientos Humanos Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Ley Agraria Ley de Promoción y desarrollo de Bioenergéticos Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados Ley General de Cambio climático Ley de Caminos, puentes y autotransporte federal Ley de Capitalización del PROCAMPO Ley de Ciencia y tecnología Ley de Cooperación internacional para el desarrollo Ley de la Economía social y solidaria Ley de Energía para el campo Ley General del Equilibrio ecológico y la protección al ambiente Ley de Fondos de aseguramiento agropecuario y rural Ley de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas Ley de Organizaciones ganaderas Ley de Productos orgánicos Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de pueblos indígenas Ley de Vivienda

Fuente: Elaboración propia

Esta clasificación se tomó como base para el desarrollo de la matriz, que permitió analizar el contexto de aplicación del PEC. Esta matriz apuntó a encontrar los diferentes criterios territoriales que enmarcan conceptualmente el análisis de coherencia, ordenamiento territorial, concurrencia y articulación (en los puntos de enfoque territorial e intersectorial) y pactos territoriales (orientada hacia la participación ciudadana).

Enfoque Territorial: Alude a parámetros de territorio, espacialidad, identidad y desarrollo regional, entre otros. Dentro de esta temática se agruparon aquellas referencias que determinaban el reconocimiento a un espacio multidimensional como unidad de gestión para la aplicación de políticas públicas.

Intersectorialidad: Uno de los criterios centrales de la gestión territorial es el reconocimiento multisectorial del territorio y, por adición, el trabajo intersectorial para el desarrollo de los territorios donde concurren. Esta es la temática básica que se buscó en el análisis de las leyes mencionadas, de tal manera que se cuente con un marco de funcionamiento del trabajo articulado entre sectores.

Ordenamiento Territorial: Bajo esta temática se agruparon condiciones de distribución territorial y papel de la Federación y los Estados en relación con los proyectos aplicables a los territorios mexicanos. Los principales atributos identificados apuntaron a condiciones de ordenamiento, planes de desarrollo, usos del suelo y competencias territoriales.

Participación Ciudadana: Finalmente se determinó el tema de la participación ciudadana como central para el análisis de los marcos normativos y su relación con criterios territoriales. El grado en que la sociedad civil y la ciudadanía participan en la planeación territorial y gestionan su propio desarrollo son fundamentales para la gestión territorial. En este sentido se buscaron además de la relación básica de participación, alusiones a pactos territoriales, grupos colegiados con poder de gestión, convenios entre actores y esquemas de redistribución y descentralización.

De esta manera se estructuró por cada uno de los grupos de leyes y según estos temas la siguiente matriz descriptiva:

Tabla 2. Clasificación Marco Legislativo PEC Federal

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento Territorial	Participación Ciudadana
Marco	CONCURRENCIA Y ARTICULACIÓN			
Territoriales				
Sectoriales				

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Leyes Marco según criterios territoriales

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento territorial	Participación Ciudadana
Constitución Política	<p>Delimitación geográfica y espacial (cap. II-pg. 37)</p> <p>Concurrencia entre niveles territoriales para determinar parámetros de desarrollo de centros urbanos ubicados en más de una entidad federativa (Tit. 5-pg. 82)</p> <p>Establecimiento del municipio como unidad de gestión territorial (Cap. V-pg. 79)</p> <p>Impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas (Cap. I-pg.3)</p> <p>Formulación de planes de desarrollo regional con concurrencia de niveles territoriales (Titulo 5-pg. 82)</p> <p>Creación de comisiones metropolitanas para la concurrencia y articulación territorial de las zonas conurbadas (Art. 122 –pg. 95)</p>	<p>Existencia de órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica (Art. 76-pg.52)</p> <p>Establecimiento de parámetros para la concurrencia de sectores y niveles territoriales en temas de salud, educación y planeación (Art. 4-pg. 5, Art. 73-pg. 48-49)</p>	<p>Formulación y administración de zonas y planes de desarrollo urbano</p> <p>Creación, administración y aplicación de programas de ordenamiento para reservas ecológicas (Titulo Quinto-pg. 82)</p>	<p>Los procesos de planeación que den origen al Plan Nacional de Desarrollo serán concertados entre todos los actores de los diferentes niveles territoriales (Art.26- pg. 18)</p> <p>Establecimiento de procesos participativos con actores sociales y privados en materias de cultura, turismo, pesca y acuicultura (Art.73-pg.49)</p> <p>Organización de la administración pública municipal con participación ciudadana y vecinal (Tit. 5-pg. 80)</p> <p>Formulación de planes de desarrollo regional asegurando participación municipal (Tit. 5-pg.82)</p>

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento territorial	Participación Ciudadana
<p>Administración Pública</p>	<p>Existencia de órganos administrativos descentrados a las Secretarías de Estado para competencias dentro del ámbito territorial que corresponda (Art. 17-pg. 3) Promoción de mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional (Art. 32-pg. 17)</p>	<p>Contemplar la convocatoria a reuniones intersectoriales en casos que requieran la concurrencia de diferentes sectores (Art. 7-pg. 2) Propiciar coordinación interinstitucional en materia de participación e igualdad de género (Art.27- pg. 8) Convocar instancias de coordinación entre sectores para dar seguimiento al gasto público y sus resultados (Art. 31-pg. 15) Concurrencia entre niveles territoriales para manejar temas de desarrollo regional, urbano y de bienestar social (Art. 32-pg. 17) Concurrencia entre órganos para el manejo de temas de medio ambiente, educación, productividad agrícola, pecuaria, forestal y turismo (Art. 32bis-pg. 19-20; Art. 34-pg. 23 y Art. 42-pg. 37)</p>	<p>Coordinar entre niveles territoriales los mecanismos para satisfacer necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda (Art. 32-pg.16) Promoción del ordenamiento ambiental en coordinación con diferentes niveles territoriales que competan en el territorio (Art. 32bis – pg. 18)</p>	<p>Convocar a los diferentes actores a participar activamente de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (Art.31-pg. 14) Participación de actores en la promoción de obras de infraestructura y bienestar social (Art. 32 – pg. 17) Concertar acciones e inversión con diversos actores para la formulación de la política ambiental (Art. 32bis – pg.19) Constitución de un Consejo de Energía, del que forme parte un foro consultivo, colegiado y de participación ciudadana (Art. 33–pg. 33) Integración de proyectos de inversión de recursos públicos y privados en el sector rural coordinados entre la Secretaría de Agricultura y los actores sociales y privados (Art. 35-pg. 26)</p>

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento territorial	Participación Ciudadana
Planeación	<p>Reconocimiento de ámbito territorial para la aplicación de acciones y programas de la administración pública federal (Art. 16-pg. 6)</p> <p>Establecimiento de programas regionales en casos que rebasen la jurisdicción de una entidad federativa (Art. 25 - pg. 8)</p> <p>Coordinación entre niveles territoriales para la planeación del desarrollo integral del territorio (Art.34-pg. 10)</p>	<p>- Convenir el desarrollo de planes sectoriales con participación de sectores adyacentes y actores involucrados (Art. 16-pg. 5)</p>		<p>Elaboración del Plan Nacional y los programas regionales de Desarrollo con participación de diversos grupos sociales y comunidades (Art. 1 – pg.1)</p> <p>Convocatoria constante de foros de consulta popular para garantizar la participación de los actores involucrados según competencia (Art. 20-pg. 7)</p>
Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<p>- Reconocimiento de la distribución espacial de los territorios según entidades federativas y demarcaciones territoriales como unidades de administración (Art. 2 – pg. 2)</p>	<p>Reconocimiento de entidades coordinadas como agrupadas intersectorialmente para coordinación de recursos transversales (Art. 2 –pg. 3)</p> <p>Coordinación sectorial para las transferencias dispuestas de los recursos federales (Art. 2 –pg. 3)</p> <p>Coordinación intersectorial del gasto público de las entidades coordinadas (Art.7 – pg. 9)</p>	<p>Análisis del gasto para proyectos de inversión según criterios de concurrencia entre sectores y proyectos (Art.34 - pg. 25)</p> <p>Previsión de gastos como anexo transversal del presupuesto para programas y proyectos de concurrencia intersectorial como el PEC (Art. 41-pg. 29)</p>	<p>- Suscripción de convenios de carácter público para la transferencia de recursos presupuestarios para descentralización y reasignación de funciones, programas o proyectos territoriales (Art. 82 –pg. 49)</p>

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento territorial	Participación Ciudadana
Asentamientos Humanos	<p>Coordinación entre niveles territoriales para la regulación de los asentamientos humanos (Art. 1 – pg. 1)</p> <p>Reconocimiento del desarrollo regional como mecanismo de gestión territorial (Art. 2 – pg. 2)</p> <p>Priorización de criterios de sustentabilidad para la distribución de los centros de población (Art. 3 –pg. 3)</p> <p>Coordinación entre niveles territoriales para la regulación de zonas conurbadas entre dos o más entidades federativas (Art.7- pg. 5 y Art. 20 – pg. 10)</p> <p>Establecimiento de mecanismos de financiamiento concurrentes entre niveles territoriales para fomentar el desarrollo regional y urbano (Art. 7 – pg. 5)</p>	<p>Concurrencia entre dependencias y sectores para la regulación de los asentamientos humanos (Art.1 –pg. 1)</p> <p>Coordinación intersectorial –Desarrollo Social, Reforma Agraria y Medio Ambiente- para establecimiento y regulación de reservas territoriales para desarrollo urbano (Art. 7-pg. 4)</p>	<p>El ordenamiento territorial de los asentamientos y centros de población se ejercerán de manera concurrente entre niveles territoriales y sectores (Art. 6 –pg. 4)</p> <p>Coordinación sectorial y con actores para la inversión en ordenamiento territorial y desarrollo urbano a través de acuerdos y pactos entre actores (Art. 7- pg.4)</p> <p>Convenir mecanismos de planeación entre sectores y niveles territoriales para coordinar acciones e inversiones de ordenamiento territorial de asentamientos humanos en dos o más entidades federativas (Art.12 – pg. 8)</p>	<p>Coordinación de espacios para la concertación de la inversión pública y privada para el desarrollo regional y urbano entre actores públicos, sociales y privados (Art. 3 – pg. 3)</p> <p>Celebración de acuerdos y convenios de coordinación y concertación entre agentes para la aplicación de programas de desarrollo (Art. 10 – pg. 7)</p> <p>Promoción a la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de centros de población (Art. 50 – pg. 17)</p>

Criterios Leyes	Enfoque Territorial	Inter sectorialidad	Ordenamiento territorial	Participación Ciudadana
<p>DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Celebración de convenios entre niveles territoriales para determinar correspondencia en la ejecución de acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable (Art. 23 –pg. 12) - Consideración de las características agroecológicas, económicas, sociales y culturales del ámbito territorial (Art. 24 – pg. 14) - La base de la organización territorial son los Distritos de Dilo Rural (Art.29-pg. 15) - Promoción de programas regionales (o cuencas) en cuya formulación participen activamente los diferentes niveles territoriales (Art. 13-pg. 7) - Articulación y coherencia regional en las políticas de desarrollo rural sustentable desde los Distritos de Desarrollo Rural (Art.31–pg.16) 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de comisión intersecretarial para la formulación, aplicación y evaluación de la Política Nacional de Investigación para el Desarrollo Rural Sustentable (Art. 33 – pg. 18) - Celebrar convenios que aseguren el trabajo coordinado entre programas sectoriales para el desarrollo rural sustentable (Art. 27 – pg.13) - Instrumentos de comercialización concurrentes a los apoyos para reconversión, diversificación productiva y regionalización de mercados (Art. 111 –pg. 37) - Definición apoyos, transferencias y estímulos para el fomento de actividades rurales con esquesmas concurrentes (Art. 188 –pg. 56) 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento participativo en la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural (Art. 29 – pg. 15) - Concurrencia de recursos federales, estatales, municipales, del sector privado y los beneficiarios sociales como instrumento multiplicador para el financiamiento del gasto público (Art. 191 – pg. 57) - Determinación de la idea de sistema como herramienta de ordenación del territorio, el cual se entiende como “el mecanismo de concurrencia y coordinación [...]” (Art. 3 –pg. 4) 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable como cuerpos colegiados para la planeación, ejecución e inversión de proyectos de desarrollo rural (Art. 24 – pg.14) - En caso de coincidir dos o más territorios se constituyen Consejos regionales interestatales (Art. 24 – pg. 14) - Celebración de convenios y acuerdos necesarios para planear corresponsablemente el marco de acciones del desarrollo rural sustentable, entre niveles, sectores y actores (Art. 19 –pg. 10) - Fomento de la inversión entre actores públicos, privados y sociales para la capitalización de las actividades productivas y de servicios del sector rural (Art. 60 – pg. 27)

En la tabla anterior se puede ver la referencia de parámetros y criterios territoriales en las leyes territoriales por esencia. Por su sentido constitutivo, estas leyes contienen la mayor referencia en concepto y aplicación de los criterios territoriales, sin embargo se realizó el ejercicio de puntualizar la búsqueda de referencias a los criterios básicos de concurrencia y articulación entre niveles territoriales, sectores y actores, así como referencias de ordenamiento territorial puntual y funcional al análisis de coherencia del PEC.

El parámetro de concurrencia y articulación en relación con temáticas propias del en-foque territorial, como los niveles territoriales y el desarrollo regional, tiene una amplia gama de alternativas de soporte tales como la regulación entre niveles de los asentamientos humanos, el uso del desarrollo regional como mecanismo de gestión pública, coordinación territorial para la regulación de zonas conurbadas y el establecimiento de mecanismos concurrentes de financiación para el fomento del desarrollo regional y urbano. En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, las referencias son muy puntuales en temas como la corresponsabilidad en la ejecución de acciones para el fomento del desarrollo rural sustentable, creación de los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable y la articulación de políticas desde éstos.

Al analizar a fondo la concurrencia y articulación intersectorial, se ve cómo las leyes territoriales abren una ventana importante para el fomento de la multisectorialidad de los territorios rurales. Se menciona la coordinación entre Desarrollo Social, Reforma Agraria y Medio Ambiente para las reservas territoriales para desarrollo urbano regulando sustentable y territorialmente el desarrollo de centros urbanos y asentamientos humanos. De igual manera surgen referencias como la creación de la Comisión Intersecretarial para la Política Nacional de Investigación para el Desarrollo Rural Sustentable, la celebración de convenios para el trabajo coordinado entre sectores, instrumentos de comercialización concurrente para proyectos de reconversión productiva y regionalización de mercados, así como transferencias y estímulos para el fomento de actividades rurales con esquemas concurrentes.

En términos de ordenamiento territorial, las leyes territoriales también son amplias con respecto a los conceptos del enfoque territorial. Se menciona la coordinación sectorial para la inversión en ordenamiento territorial y desarrollo urbano, propiciando la concurrencia de actores, además de sectores y niveles territoriales, desarrollo de mecanismos de planeación concurrente para el diseño de planes de ordenamiento territorial, establecimiento participativo de los lineamientos territoriales para los Distritos de Desarrollo Rural, concurrencia de recursos como

instrumento multiplicador de financiamiento del gasto público y la creación de un sistema de ordenamiento como mecanismo articulador para los territorios rurales.

Finalmente, en relación con la participación ciudadana se pueden mencionar aspectos puntuales como la concertación de inversión pública y privada para el desarrollo regional, celebración de acuerdos y convenios de coordinación y concertación para la aplicación de programas de desarrollo, la promoción a la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo de centros de población, la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable para la planeación, ejecución e inversión de proyectos de desarrollo rural en los territorios locales y el fomento de la inversión corresponsable para la capitalización de las actividades productivas y de servicios de los territorios rurales.



EL MARCO LEGISLATIVO FEDERAL

EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base normativa nacional; establece en su texto mandatos relacionados con el desarrollo nacional en general y con el desarrollo rural en particular. Recientemente, sus primeros artículos, antes denominados de las Garantías Individuales, fueron promovidos al rango de Derechos humanos en el texto constitucional.

En su artículo 4° establece el derecho a un medio ambiente adecuado. Al lado de estas disposiciones existen otras que no hacen referencia explícita al desarrollo rural pero guardan una relación estrecha con él. Una de ellas es el artículo 25 constitucional referido a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el 26 correspondiente a la planeación democrática del mismo. Las disposiciones centrales para el desarrollo rural y agropecuario se establecen en el artículo 27, que ha sufrido varias reformas desde su redacción original en el año 1917.

Estas disposiciones se vinculan directamente con los artículos 73, 115 y 116, relacionados con las facultades de los municipios y los estados para intervenir en el desarrollo, y con el 134 que establece la obligatoriedad de la transparencia, equidad, eficiencia y eficacia y honradez, así como la rendición de cuentas y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos asignados por la Cámara de Diputados a las instancias y dependencias de los tres poderes de la Unión, así como a los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito federal.

El “Derecho humano a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar”, está plasmado en el Artículo 4° constitucional en su párrafo cuarto. Fue en el marco de su reconocimiento mundial en el año 1972, mediante la Conferencia de Estocolmo sobre el Entorno Humano, como se reformó al artículo 4° constitucional que también implicó una reforma al artículo 25 de la Constitución, para incorporar “*el principio del desarrollo integral y sustentable*”,⁹ al considerar que el derecho a un medio ambiente adecuado y el desarrollo sustentable están estrechamente vinculados.¹⁰

9 Carmona Lara, María del Carmen, “El derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, avances y perspectivas”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 238.

10 Véase Cabrera Acevedo, Lucio, “El derecho a un medio ambiente adecuado”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *La constitución y el medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 13 y 14.

Así, el artículo 25, en su sexto párrafo, establece claramente que: *“la rectoría del Estado debe llevarse a cabo bajo criterios de equidad social y productividad, apoyando e impulsando a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”*¹¹

Por otro lado, el artículo 27 constitucional, en el párrafo primero, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Y su párrafo tercer consigna que tiene el derecho de *“regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.”* Asimismo, dicho precepto señala que se dictarán las medidas necesarias para *preservar y restaurar el equilibrio ecológico* así como para evitar la destrucción de los elementos *naturales*.

Por otra parte, el artículo 25 constitucional, regula la rectoría del Estado mexicano en el desarrollo nacional, lo que incluye el desarrollo rural, en su párrafo primero establece que:

“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

Por lo anteriormente expresado, el desarrollo debe ser integral y sustentable, atributo que por jerarquía constitucional permea al mandato de la fracción XX del artículo 27 Constitucional, del desarrollo rural.

El artículo 25 señala de manera clara que el desarrollo nacional debe cumplir dos mandatos: a) fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; y, b) crear condiciones para el ejercicio de la libertad y la dignidad de los mexicanos. Para esto último se estableció que para lograrlo se deberán fomentar el crecimiento económico del país, el aumento del empleo y una distribución justa del ingreso y la riqueza.

11 Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25. Constitución Política.

El contenido de esta disposición queda más claro si su interpretación se liga al párrafo segundo del mismo artículo, el cual expresa que:

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Estas facultades tendrán que realizarse a través de sus órganos de gobierno, los cuales sólo podrán actuar en aquellos supuestos en que la ley expresamente los faculte para hacerlo.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea y regula el Sistema Nacional de Planeación Democrática, SNPD, para conducir las acciones del gobierno hacia el desarrollo nacional. Su Apartado A establece la facultad del Estado mexicano para organizar la planeación democrática, establecer los objetivos de la planeación democrática, fomentar y fortalecer la participación popular en el SNPD, así como la participación del Congreso de la Unión en la misma. Sobre el primer contenido de la planeación democrática, el párrafo primero del artículo 26 de la Constitución Federal, establece que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

Como parte de su facultad rectora del desarrollo nacional, el Estado tiene la de organizar un sistema de planeación, por lo que se puede afirmar que la planeación es el instrumento para lograr aquel objetivo.¹² Pero, como en la en caso de la facultad rectora a favor del Estado, la planeación no puede ser cualquiera, es aquella determinada por la misma constitución, entre las cuales se encuentra la de ser democrática, lo cual implica la existencia de mecanismos para la participación social; además deberá fijar las condiciones para que el crecimiento económico sea sólido, dinámico, permanente y equitativo; debiendo promover la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El párrafo segundo del artículo 26 establece los objetivos de la planeación. Al respecto, establece:

12 Miguel de la Madrid Hurtado, “Comentarios al artículo 26” en: VV.AA. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada) Tomo I, Décimo quinta edición, UNAM-PORRUA, México, 2000, p. 366.

“los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

La Constitución Mexicana señala de manera expresa que los objetivos y fines de la planeación son los establecidos en la propia Carta Magna, y de manera especial los textos del artículo 25, con lo cual el concepto de desarrollo nacional incluye tanto aspectos productivos como del bienestar de los mexicanos, incluyendo los ambientales y sociales.

En la fracción XX del artículo 27, la Constitución establece:

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

La concepción de desarrollo rural contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una facultad del Estado y es su obligación constitucional es: promover las condiciones para que sea posible y los mexicanos lo promuevan. El texto constitucional se refiere al desarrollo rural integral. Mismo que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define como:

“... el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”

Un aspecto central que el Estado mexicano debe mantener en la promoción del desarrollo rural es generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.

Otro aspecto fundamental del artículo 27 es el mandato que le corresponde al Estado Mexicano de crear las condiciones para un desarrollo rural integral, entre las cuales destaca: fomentar las actividades agropecuarias y forestales para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

El Estado mexicano debe promover las condiciones que impulsen el desarrollo rural integral: obras de infraestructura, como obras de riego y de transporte; de fomento a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, el otorgamiento de créditos para el desarrollo de dichas actividades; la facilitación de insumos para la producción, así como capacitación y asistencia técnica a los productores.

Mediante el texto constitucional se faculta al Estado mexicano para expedir la legislación reglamentaria que sirva de base para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. Reviste gran importancia el hecho de que la propia Constitución considere al desarrollo rural como de interés público. Gracias a esta disposición, los poderes Legislativo y Ejecutivo han logrado establecer diversas leyes, entre las cuales destaca la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Por lo tanto, el mandato constitucional señala claramente que el desarrollo rural es integral y sustentable, de interés público, y que es a través de la rectoría del Estado como se deben garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional; para lo cual mediante la planeación democrática y bajo criterios de equidad social y productividad, apoyará a las empresas del sector social y privado de la economía, así como la expansión de las actividades económicas de los ejidos, comunidades agrarias y de trabajadores.

Es de observarse que la primera línea del párrafo segundo del artículo 26 constitucional establece que “los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”. Lo que otorga a la Carta Magna el carácter de documento rector de la planeación. A la vez que debe ser un mandato que debe estar presente en todas las metodologías de formulación de la planeación nacional, es decir, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos derivados, es decir, los programas sectoriales, institucionales y, desde luego, los programas especiales, como el Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable.

Resumiendo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 26, y fracción XX del artículo 27, establece el marco para la operación de este importante programa del campo mexicano.

En el artículo 25 se ordena la rectoría del Estado en los procesos del desarrollo integral y sustentable. El artículo 26 establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, la fracción XX del artículo 27 constitucional establece el mandato para establecer las condiciones para el desarrollo rural integral.

Así, el PECDRS encuentra también sustento legal en otras leyes secundarias como la de Planeación (LP); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); así como en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). A continuación se ofrecen de manera breve pero sustancial los principales elementos del marco jurídico que limitan, regulan, y dan fuerza y legalidad al proceso de formulación, ejecución y evaluación¹³ del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, PECDRS.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF

Esta ley se publicó el 29 de diciembre de 1976 y establece las bases de organización de la Administración Pública Federal (APF); centralizada (APC), y paraestatal (APP). Su papel fundamental es definir el conjunto de facultades y atribuciones que tiene cada grupo de instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo Federal, para poder traducir en hechos las metas, objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. Esta Ley ha sufrido diversas modificaciones, dependiendo de los objetivos y compromisos del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 9 establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deben conducir sus actividades de forma programada, con base en las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal para lograr los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

13 Nótese que se trata de las grandes etapas de las Políticas Públicas

Respecto a la coordinación entre Secretarías, la LOAPF establece en su artículo 10 que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Mandato que no debe limitar la colaboración, coordinación y concurrencia entre las diversas entidades y dependencias implicadas en los Programas Especiales, ya que por definición este tipo de programas involucran esfuerzos y recursos de por lo menos dos ramos.

De acuerdo con el texto del artículo 7 el Presidente de la República puede convocar y presidir reuniones de Secretarios de Estado, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación

Como parte de los cambios que se implementaron en el marco jurídico mexicano en la década de 1980, el 5 de enero de 1983 se publicó la Ley de Planeación, este instrumento jurídico derogó la Ley sobre Planeación General de la República promulgada el 12 de julio de 1930, así como una serie de prácticas de planeación que los gobiernos habían estado implementando. Esta Ley de Planeación es la ley reglamentaria de lo dispuesto en el artículo 26 Constitucional, cuyas disposiciones han sido mencionadas ampliamente.

Mediante la Ley de Planeación se pone en vigor la planeación, el Plan Nacional y los programas, así como una serie de instancias y procedimientos para facilitar el arduo camino de la planeación del desarrollo. Se prevén los mecanismos de consulta ciudadana para formular los objetivos y las metas del PND, también se establecen los Convenios de Coordinación y Concertación, como instrumentos que permiten generar acuerdos y colaboración entre los tres niveles de gobierno y los sectores público, privado y social.

A continuación se presentan algunas reflexiones sobre los artículos 1 al 3, 9, 26 al 29, y 32 al 34, considerados básicos para lograr una mejor comprensión de la importancia que tiene la planeación nacional en el logro del desarrollo, así como la importancia de un Programa Especial, como lo es el PECDRS, para el logro del desarrollo rural.

En el artículo 1o. se dispone que el cauce de toda la actividad de la Administración Pública Federal es la Planeación nacional del desarrollo, es decir, la que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y de éste, se derivan los Programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales, cuyas dimensiones, dinámicas e implicaciones se comentarán más adelante.

El artículo 3o. establece claramente que los objetivos, metas, estrategias y prioridades nacionales, así como la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, la coordinación de acciones, y la evaluación de resultados se hacen a través de la planeación. Es un mandato no menor que faculta y obliga a los entes públicos a acatar estos ordenamientos, cumplimiento que debe ser verificado por la Auditoría Superior de la Federación a través de la auditorías practicadas al Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP, está obligado a rendir de manera anual al cierre de cada ejercicio.

El artículo 4o. es concordante con el artículo 26 constitucional: otorga a la rama Ejecutiva del Estado la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales.

El artículo 9 especifica que las dependencias de la Administración Pública Centralizada deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, para cumplir con la obligación del Estado de garantizar que el desarrollo sea integral y sustentable.

El artículo 26 establece que los programas especiales son los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país del Plan Nacional a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Recordemos que en el PEC intervienen 15 ramos administrativos.

El artículo 27 ordena que para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades debe elaborar programas anuales que incluyan los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí.

El artículo 28 establece que el Plan y los Programas deben especificar las acciones a coordinar con los gobiernos de los estados, así como las de inducción y concertación a celebrar con los grupos sociales interesados.

El Plan y los programas sectoriales, regionales y especiales, deben someterse, mediante la SHCP, a la consideración y aprobación del Presidente de la República, como lo establece el artículo 29. Aquí hay una posible contradicción con lo establecido en el artículo 14 de la LDRS para que la CIDRS formule el PECDRS y lo someta a aprobación del Ejecutivo.

En virtud del texto del artículo 33, el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos estatales, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación requerida para que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. Siempre habrá que considerar la participación de los municipios. Es decir, según lo establece el artículo 34, el Ejecutivo Federal podrá convenir lo siguiente con los gobiernos de las entidades federativas:

1. Su participación en la planeación.
2. Los procedimientos de coordinación.
3. Los lineamientos metodológicos.
4. La elaboración de los programas regionales.
5. La ejecución de las acciones.

Una vez aprobados el Plan y los Programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal. En el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación de su ejecución deberá proponerse, a través de los convenios respectivos, a los gobiernos estatales, tal como lo señala el artículo 32.

Esta ley conlleva uno de los instrumentos jurídicos fundamentales del proceso de planeación nacional y de programación sectorial, y por lo tanto, de la presupuestación, toda vez que por su conducto el Ejecutivo Federal puede realizar el diseño institucional o estructural más adecuado de la Administración Pública Federal, la conformación que, a su juicio, sea la correcta para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Apoyado en esta base legal, el Ejecutivo, a través de las dependencias y entidades que corresponda según sus competencias, formula los programas sectoriales, institucionales y especiales, o los elimina y los modifica. Así mismo, tiene que emitir las Reglas de Operación (ROP), normas oficiales y otros instrumentos de política pública, que le mandatan las diversas leyes, como por ejemplo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), aspectos que pueden apoyar o estar en contradicción con las leyes directas relacionadas con el sector rural.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del 2006; planteó entre sus principales propósitos los siguientes: actualizar la legislación federal en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público vigente desde 1976 hasta esa fecha; incorporar las materias de transparencia y acceso a la información, balance financiero, responsabilidad hacendaria, y una muy relevante: la evaluación del desempeño; también buscó el establecimiento de medidas para fortalecer la coordinación y colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos; y tener un mejor sistema presupuestario, más eficaz y eficiente; también se perseguía una vinculación integral entre la planeación, la programación y el presupuesto con un enfoque en resultados, para reducir, evitar y desaparecer la discrecionalidad tanto en la interpretación de la misma Ley como en la asignación de los recursos públicos.

Mediante esta Ley se buscaba mejor ejercicio del gasto, disminuir los subejercicios, así como facilitar de manera regulada la transparencia y el acceso a la información; por ello, la Ley establece mandatos claros para la calendarización del proceso del ejercicio del gasto público, así como para disminuir lo más posible el gasto corriente improductivo del Gobierno Federal; fortalecer en el marco de la Ley la autonomía presupuestaria y la contabilidad gubernamental; e integrar el concepto de plurianualidad para los proyectos de inversión de infraestructura, instrumentando los mecanismos necesarios para evaluar la viabilidad de la inversión pública.

También mediante esta ley se persiguen los objetivos de procuración de una mayor y mejor disciplina fiscal; así como definir claramente los mecanismos de incentivo y sanción para los ejecutores del gasto público.

La LFPRH establece los lineamientos generales para elaborar la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), los cuales se deben apegar a la Ley de Planeación y, por lo tanto, tener como base las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), refuerza las disposiciones de la LFPRH, coordinando el sistema fiscal de la Federación con el de los estados y municipios del país e impulsando la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales. Así, para el caso específico del presupuesto destinado al sector rural y su ejecución, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la dependencia responsable de la interpretación, en términos administrativos, del PEF.

Para efectos del Programa Especial Concurrente conviene puntualizar los siguientes artículos 41, 77 y 78. Por ejemplo, el inciso j) de la fracción II del artículo 41, establece la obligación del Poder Ejecutivo de incorporar las previsiones de gasto de los Programas Especiales, definidos por la Ley de Planeación, que cuentan con recursos de diversos ramos, en los anexos y tomos del PPEF. Situación que la SHCP ha tomado las previsiones correspondientes.

El artículo 77 de la LFPRH señala que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se deben indicar en el PPEF los programas que otorgan subsidios y que por lo tanto deberán sujetarse a las Reglas de Operación, lo cual es muy relevante para el PECDRS, porque básicamente es un conjunto de programas de subsidios públicos dirigidos a solucionar los retos nacionales del bienestar de la población y el desarrollo económico. Asimismo, en su artículo 78 la LFPRH, establece claramente el mandato de la evaluación de los resultados de programas sujetos a ROP. Es importante subrayar el adverbio “resultados”, es decir, evaluar los resultados.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Esta Ley establece criterios básicos y fundamentales que deben guiar la planeación, programación y presupuestación, asignación y el ejercicio del gasto de los recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados, establece entre otros, los criterios de atención prioritaria a la población rural en municipios y zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con los grados de marginación publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

También establece criterios básicos de coordinación entre las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, y el criterio elemental de concertación de acciones, esfuerzos y recursos entre los sectores público, privado y social, y de dar prioridad a los enfoques de cuenca hidrográfica, cadena productiva, atención a grupos socialmente vulnerables como son adultos mayores, mujeres embarazadas o lactantes, población indígena, y personas discapacitadas y, por supuesto, la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo Rural.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) tiene por objeto: Promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4 o del artículo 4o y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

La LDRS establece nueve Sistemas o mecanismo de coordinación de las dependencias federales; seis servicios, que son los entes encargados de coordinar la ejecución de los acuerdos tomados en el seno de los sistemas, doce Programas Ley, y más de cuatro fondos específicos para promover acciones de desarrollo rural; así como las instancias para fortalecer la participación ciudadana, el federalismo e incorporar la eficiencia y la eficacia en el desarrollo rural, como son: La Comisión Intersecretarial, el Consejo Mexicano, los Consejos Distritales, Consejos Municipales y los Sistemas Producto.

Destaca la necesidad de previsiones presupuestales multianuales sin omitir el principio de anualidad del proceso presupuestario, así como el necesario e indispensable papel de la Cámara de Diputados en la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La LDRS incorpora criterios y acciones que buscan el incremento de la productividad y la competitividad, mediante estrategias para generar y transferir tecnologías a los productores, a través de procesos de capacitación, validación, certificación e información.

La LDRS también considera el desarrollo de un mercado moderno con planeación y producción, que pueda contar con un sistema de arbitraje a lo largo de los procesos de las cadenas productivas con esquemas de financiamiento y administración.

La LDRS enfatiza el fortalecimiento y desarrollo del capital social, centrándose en los procesos organizativos locales y regional, así como para fortalecer la organización económica de los productores, considerándola necesaria para la concertación social.

La LDRS también proporciona medios para una efectiva conservación de las tierras y de los servicios ambientales, al defender el patrimonio y la biodiversidad de las comunidades y ejidos y la producción sustentable, incluyendo los mecanismos del mercado. Sin ser la solución concreta del campo sí es un avance en el proceso de complejidad y aborda la producción agropecuaria a largo plazo con un empoderamiento de la gente y la toma de decisiones en el ámbito local.

La LDRS define el desarrollo rural sustentable como: *“El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales”* (Artículo 3º fracción XIV)



Con base en la perspectiva territorial de desarrollo rural, y considerando sus características multisectoriales y multifuncionales, la Ley establece diversos instrumentos destinados al impulso de la coordinación institucional, tanto en su vertiente horizontal como vertical, que de manera integral puedan abordar las diversas tareas que demanda la población rural para su desarrollo.

Conforme a lo estipulado por la Ley, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) tiene como objetivo establecer, coordinar y dar seguimiento a los programas del Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos estatales y municipales, que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable, para lo cual articula los esfuerzos de las dependencias y entidades que la integran. Las Secretarías que la integran de manera inicial son: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Energía.

La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable es la instancia colegiada responsable de atender, coordinar y dar seguimiento a los programas y acciones de cada una de las dependencias que tienen entre sus atribuciones impulsar el desarrollo rural sustentable; entre sus atribuciones están:

- Coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades, relacionadas con el desarrollo rural sustentable (Art. 19)
- Atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable, así como promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes en materia de Desarrollo Rural (Art. 20)
- Someter a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable (Art. 21)

En el marco de actuación de esta Comisión Intersecretarial, la propia Ley dispone la conformación y operación de 12 programas destinados al desarrollo rural sustentable, cuya concepción implica la coordinación institucional en los distintos órdenes de gobierno, a efecto de propiciar

la suma de recursos y esfuerzos en la atención de las prioridades del desarrollo rural, de acuerdo a las características y demandas que de manera particular presentan las perspectivas locales en las diversas regiones del país:

- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable;
- Programa Nacional de Capacitación Rural Integral;
- Programa de Apoyo Directo a Productores en Condiciones de Pobreza;
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados;
- Programa de Desarrollo de Capital Humano y Social;
- Programa para la Formación de Organizaciones Mutualistas y Fondos de Aseguramiento;
- Programa de Reconversión Productiva en las Regiones de Alta Siniestralidad Recurrente y Baja Productividad;
- Programa de Prevención de Desastres;
- Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural;
- Programa de Incorporación para la Población en Pobreza Extrema;
- Programas Especiales para la Defensa de los Derechos Humanos y el Apoyo a la Población Migrante, y
- Programa Tendiente a la Formación de una Cultura del Cuidado del Agua.

Para facilitar la articulación de los esfuerzos y recursos institucionales en el cumplimiento de las políticas públicas destinadas al campo mexicano, así como asegurar la ejecución de los programas de ello derivados, la LDRS define la integración de dos instrumentos de coordinación y ejecución: los sistemas y los servicios.

Los sistemas son mecanismos de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo a sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito. Mientras que servicio se define como una institución pública responsable de la ejecución de programas y acciones específicas en una materia.

De este modo, de acuerdo con las disposiciones de la LDRS se conforman los siguientes sistemas y servicios:

Tabla 4. Sistemas y Servicios del PEC

Sistemas Nacionales	Servicios Nacionales:
Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable. SNITT.	
Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. SINACATRI.	Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. SENACATRI
Fomento a la Empresa Social Rural. SFESR.	
Lucha Contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales. SCDDRN.	
Bienestar Social Rural. SBSR.	
Información para el Desarrollo Rural Sustentable. SNIDRUS.	
Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria. SISANCAA.	Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria. SENASICA
Financiamiento Rural. SFR.	
Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable. SIAPIPOFDRS	
	Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento.
	Registro Agropecuario.
	Arbitraje del Sector Rural.
	Inspección y Certificación de Semillas. SNICS.

Fuente: Elaboración propia

Dado que el flujo de recursos es muy importante para lograr el desarrollo rural, la LDRS prevé la constitución de Fondos de recursos públicos para facilitar su concurrencia y propiciar su ejercicio coordinado y articulado, para que se orienten a la atención de las áreas estratégicas previstas por la Ley, por ello prevé la integración de varios fondos de recursos, entre los que destacan los siguientes:

- Fondo para el Apoyo a la Investigación;
- Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural;
- Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, y
- Fondo Nacional de Vivienda Rural.

De acuerdo CON un estudio realizado entre el IICA y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), el conjunto de instancias, programas, sistemas, servicios y fondos previstos por la Ley no han sido implementados con la velocidad y efectividad señalada en la Ley, por lo que es de suponer que serán concretados en la medida en que se logre una verdadera coordinación institucional intrasectorial y con los tres niveles de gobierno, como se prevé en la LDRS.

La LDRS incluye un conjunto de aspectos importantes que le imprimen una visión avanzada sobre el desarrollo rural. Entre ellos cabe destacar que se establece el sistema de consejos, como instancias de participación ciudadana en la definición de las prioridades del desarrollo rural de sus respectivos ámbitos territoriales.

- Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)
- Consejos estatales de Desarrollo Rural Sustentable
- Consejos distritales de Desarrollo Rural Sustentable
- Consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable

El sistema de consejos para el Desarrollo Rural Sustentable que la Ley plantea constituye una propuesta importante para la participación y la organización rural, y representa una instancia para la discusión de asuntos como la autonomía, la descentralización, la participación y el logro de acuerdos territoriales sobre la integralidad y los objetivos de la planeación regional. La formación de Consejos “mixtos”, es decir, con participación de instituciones de gobierno, pero con representaciones sociales fuertes, plurales e inclusivas, representa una forma de organizar el desarrollo de las regiones rurales.

El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable tiene su origen en el artículo 17 de la LDRS, el cual ordena la creación de esta instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. El Consejo es concebido como un foro donde las organizaciones sociales y privadas, en conjunto con las dependencias del Gobierno Federal, con incidencia en el área rural, tengan un espacio donde poder opinar sobre el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, las reglas de operación de cada uno de los programas, así como expresar su opinión sobre diversos temas del campo mexicano.

La LDRS da la posibilidad legal a los Consejos Estatales para:

- Articular los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural (Art. 26).
- Participar en la celebración de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales (Art. 27).
- Definir, conjuntamente con la Secretaría, la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con lo que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando las coincidencias con las cuencas hídricas (Art. 29).

El Consejo Estatal determina los apoyos a regiones que requieran programas de reconversión productiva, tomando en cuenta las alternativas sustentables probadas de cambio tecnológico o cambio de patrón de cultivos. Estos apoyos deberán ser considerados en los planes de desarrollo estatal y distrital y deberán operar en forma coordinada y complementaria con los programas de los tres órdenes de gobierno, como lo establece el artículo 132 de la LDRS.

El artículo 26 de la LDRS establece atribuciones a los consejos municipales para definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, los cuales se integrarán al PECDRS (Art. 26).

Son los Consejos Estatales, Distritales y Municipales las instancias legales para la participación y reflexión de los productores y agentes de la sociedad rural; en la definición de las prioridades regionales, planeación y distribución de los recursos las instancias gubernamentales den considerar su carácter consultivo.. Estas normas se concretan en los siguientes artículos, en los cuales se destaca la importancia de la planeación territorial basada en la definición de distritos rurales:

Artículo 26.- En los Consejos Estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Los consejos municipales, definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integrarán al programa especial concurrente.

Artículo 29.- Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

La Secretaría definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.

En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena.

Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integrarán además con los que en la materia se elaboren en los municipios y regiones que pertenezcan a cada uno de ellos.

Artículo 13. V. A través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo;

Artículo 31.- Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán a la realización, entre otras, de las siguientes acciones:

I. Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural sustentable, tomando en consideración las acciones de datación de infraestructura básica a cargo de las dependencias federales, estatales y municipales competentes;

El PEC Federal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Como hemos visto, el PECDRS es el instrumento integrador de *la política pública* nacional para el desarrollo integral y sustentable del campo mexicano. Como se ha visto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 26, y fracción XX del artículo 27 y la propia LDRS, establecen el marco para la operación de este importante programa del campo mexicano.

El PECDRS, creado y establecido por la LDRS, también encuentra sustento legal en otras leyes secundarias como son la Ley de Planeación; Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Desarrollo Rural Sustentable, que como ya mencionamos es un instrumento ordenador de la acción del Estado mexicano en el ámbito rural.

Es mediante el artículo 14, que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS, deberá proponer al Ejecutivo, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que comprenderá *las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.*

La LDRS establece el PECDRS en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), como lo establece el artículo 26 de la Ley de Planeación, un tipo de programa de carácter especial y globalizador, denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El PECDRS es el instrumento orientador del gasto público rural, pues, según el artículo 23 de la LDRS, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente, ajustándose a lo que ordenan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación, entre otros ordenamientos legales.

Según lo establece el artículo 15 de la LDRS, corresponde al PECDRS el fomento de acciones en la materia de: Actividades económicas; Educación para el desarrollo rural sustentable; Salud y la Alimentación; Planeación familiar; Vivienda; Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; Política de población para el desarrollo rural sustentable; Cuidado al medio ambiente rural; Sustentabilidad de actividades socioeconómicas y producción de servicios ambientales; Equidad de género; Impulso a la educación cívica;

Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra; Promoción del empleo productivo, seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios; Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios; Impulso a los programas de protección civil; y de impulso a programas orientados a la paz social.

La LDRS establece que el PECDRS deberá aprobarse por el Presidente de la República dentro de los seis meses posteriores a la expedición del PND, será publicado en el DOF y *difundido ampliamente* entre la población rural del país. Esta amplia difusión debe abarcar tanto a los funcionarios públicos encargados de la ejecución de los programas del desarrollo rural sustentable, como a los productores rurales y los diversos actores de la sociedad rural, para entender de manera amplia el mandato del artículo 16 de la LDRS. También se mandata que el PEC deberá someterse a las revisiones, evaluaciones y ajustes previstos por las leyes aplicables con la participación del Consejo Mexicano.

El federalismo y la descentralización serán *criterios rectores* para la puesta en práctica de la gestión pública de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable, tal como lo establece el artículo 23 de la LDRS. También se establece que los convenios celebrados entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y sus municipios, deben ajustarse a estos criterios y determinar su corresponsabilidad en la ejecución de las acciones del desarrollo rural sustentable.

Los criterios de federalismo y descentralización orientarán sus acciones y programas para el DRS en el marco de referencia del PND para los tres órdenes de gobierno, y de acuerdo a lo previsto en su artículo 26, los Consejos Estatales articulan los planteamientos, proyectos y solicitudes de las regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Ordena a los consejos municipales definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, los cuales se integrarán al Programa Especial Concurrente.

La LDRS en su Capítulo XV establece una serie de mandatos para el Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación. Por ejemplo, el artículo 154 dice: “los programas del Gobierno Federal deben impulsar una integración de factores del bienestar social: La salud, Seguridad social; Educación; Alimentación; Vivienda; Equidad de género; Atención a jóvenes; Personas de la tercera edad; Grupos vulnerables; Jornaleros agrícolas y migrantes; Derechos de los pueblos indígenas; y Cultura y recreación; que deberán aplicarse con criterios de equidad.”

También se establece que el Ejecutivo Federal, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el PECDRS conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación.

El Proceso de planeación tiene que lograr una alineación de todos los instrumentos de la planeación, es decir, los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales deben estar alineados con los objetivos nacionales y los ejes de política pública contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y a través de éstos con la visión de largo plazo.

Como se puede inferir, tanto el PECDRS como otros programas especiales incorporan los recursos asignados en los programas presupuestarios y a los programas específicos que serán ejercidos por cada uno de los Ramos Administrativos y por las diversas unidades responsables o ejecutoras del gasto.

Para la SHCP, y con fundamento en el artículo 14 de la LDRS, el PECDRS comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo rural y a garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional, y da prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones social y económicamente débiles. Hay varias formas de clasificar los recursos involucrados en el PEC, una de ellas es a través de sus vertientes, ramos involucrados, programas presupuestarios y componentes involucrados.

El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto suscribe con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, debe propiciar la concurrencia y promover la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización, para construir el Programa Estatal Concurrente en cada entidad federativa, a través de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable. Para ello, debe precisar metas, acciones concurrentes e indicadores de impacto, entre otros, que reflejen el beneficio del gasto público en el medio rural.

En enero del 2012 se adicionó la fracción III de Anexos Transversales al artículo 2 de la LFPRH, que establece las definiciones. Por anexos transversales se debe entender los Anexos del Presupuesto (PEF) donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo, entre otros del *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*.

La legislación estatal para el Desarrollo Rural

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y la SAGARPA han identificado por lo menos 15 entidades federativas que han implementado legislación estatal en materia de desarrollo rural sustentable. Una de las características de estas leyes estatales es que no necesariamente comparten la misma visión, ni las mismas definiciones legales sobre algunos de los instrumentos previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En este sentido será necesario promover entre los Congresos estatales esfuerzos para alinear de la mejor manera posible sus instrumentos estatales a la legislación nacional; lo anterior con el propósito de homologar los marcos jurídicos y facilitar la operación coordinada, articulada y concurrente de los programas y recursos federales, estatales y municipales, en beneficio de los ciudadanos rurales.

Tabla 5. Entidades con legislación para el desarrollo rural Sustentable¹⁴

Entidad Federativa	Instrumento legal
Chihuahua	Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable
Coahuila	Ley de la Promotora para el Desarrollo Rural - Acuerdo PECDRS-CIDRS
Distrito Federal	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Guerrero	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Hidalgo	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Jalisco	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Michoacán	Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable
Morelos	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Nuevo León	Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable
Oaxaca	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Puebla	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
San Luis Potosí	Ley de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable
Sonora	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Tabasco	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Tlaxcala	Decreto del Consejo estatal para el desarrollo rural sustentable

Fuente: Menéndez, Carlos. CEDRSSA. Junio 2012.

14 Menéndez Gámiz, Carlos Ricardo, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable, "Foro PEC's Estatales" Cpmara de Diputados, 20 de junio del 2012. <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=2360> Consultado en el Internet el día 20 de septiembre del 2012.

En el nivel Estatal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012) en su anexo 8 establece una asignación presupuestal para la elaboración de los PEC estatales, y la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA es el área administrativa que coordina la elaboración de estos estudios, en su carácter de Secretario Técnico de la CIDRS; como antecedente inmediato, “durante los años 2004 y 2005, la Subsecretaría de Desarrollo Rural con el apoyo técnico de FAO, elaboró un total de 19 Programas Especiales *Concurrentes Estatales*.”¹⁵

Como se aprecia en el análisis realizado por el CEDRSSA, en los 15 instrumentos estatales de legislación estatal hay diferencias sustantivas. Por ejemplo, los estados de Hidalgo y Coahuila no prevén una Comisión Estatal Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable. Entidades que sí prevén la CEIDRS no incorporan los mismos actores institucionales que otras entidades federativas. Una situación similar sucede con los Sistemas Producto.

Lo anterior debe llamar poderosamente la atención, ya que las entidades federativas, a imagen y semejanza de la Federación, tienen su Constitución Política, su Ley Estatal de Planeación, que señala alguna dependencia como la responsable de la elaboración de la Planeación Estatal del Desarrollo, con sus respectivos programas estatales sectoriales y especiales, como por ejemplo el PEC estatal.

Prácticamente todas las entidades federativas con Ley Estatal de Desarrollo Rural Sustentable establecen su Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, el cual, según la LDRS, debe articular la oferta federal, considerando la problemática detectada e informada por los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable.



15 Rivera Rodríguez, Ignacio. Subsecretaría de Planeación. SAGARPA. “Foro PEC’s estatales”. En Cámara de Diputados, del 20 de junio del 2012. Disponible en <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=2358> Consultado el 20 de septiembre del 2012.

LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN

Una vez expuesto someramente lo que constituye los principales componentes del sistema jurídico mexicano, procede la pregunta siguiente: ¿en este complejo y amplio espectro jurídico, qué lugar y fuerza tienen las Reglas de Operación de los Programas (ROP)?

La respuesta no es sencilla ni simple. La fuente y parte fundamental del derecho positivo mexicano es la Ley, la norma jurídica; la cual, frente a un caso concreto, ha de aplicarse en primer lugar (y a falta de ésta, lagunas, obscuridad o confusión, se aplicarán supletoriamente la jurisprudencia, la costumbre y/o los principios generales del Derecho).

Sin embargo, la Ley, como ya vimos, tiene jerarquías (como las tienen, si bien discutible en algunos casos, los principales elementos constitutivos del orden jurídico mexicano). Su naturaleza, fuerza y alcances dependen de su origen; es decir, el órgano que la crea, su legitimidad y su ubicación en la estructura jerárquica del complejo sistema normativo.

Las ROP de los programas sujetos a ellas son normas, portadoras de las principales características de la ley (generalidad, obligatoriedad), son ley, ubicadas, por tanto, en el primer peldaño de nuestro sistema jurídico. No obstante, dentro de este primer peldaño, ocupan uno de los últimos lugares: el 7° en el esquema anotado anteriormente. Su fuerza y alcances son evidentemente inferiores, no sólo a la Constitución y a los tratados internacionales, sino a la ley (legislación secundaria, leyes ordinarias, reglamentarias u orgánicas) y a los reglamentos de éstas expedidos por el Ejecutivo. Derivan y se fundamentan, aunque no directamente (como sí es el caso de los reglamentos de las leyes), en la llamada “facultad reglamentaria” del titular del Poder Ejecutivo, que tiene sustento a su vez en el artículo 89 Constitucional, fracción I, que dice: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”. En los textos constitucionales anteriores a los de 1857 y 1917, estaba más clara esta facultad del Ejecutivo de expedir los reglamentos, por ejemplo, en las “Bases Orgánicas de 1843”, artículo 85, se estableció: “Corresponde al Presidente de la República, ...IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.”¹⁶

Un fundamento adicional, a nuestro juicio, de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, se encuentra en el artículo 92 Constitucional: “Todos los

16 Texto citado por Fraga, Gabino. 1982. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Página 109. México

reglamentos, decretos acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”. Independientemente de esto, hay quienes discuten la naturaleza jurídica del Reglamento, aduciendo que es un acto administrativo, tanto porque emana de una autoridad administrativa (el Presidente), que no es la autoridad representativa de la voluntad nacional que se atribuye al Congreso, como porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de naturaleza administrativa.

La atribución al Ejecutivo de expedir este tipo de normas se justifica desde el punto de vista práctico, “...por la necesidad de aligerar las tareas del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados...”¹⁷.

De ello se desprende con toda claridad que, así como la Ley se encuentra totalmente subordinada a la Constitución, con mayor rigor el Reglamento se encuentra subordinado a la Constitución y a la ley, no debiendo modificarla, ir más allá, obstaculizarla, ni mucho menos contradecirla (ni en su letra ni en su espíritu), puesto que su razón de ser consiste precisamente en normar las condiciones más específicas de aplicación, proveer administrativamente para la materialización de la ley.

Si esto es así para el Reglamento, que existe por y para la ley y que expide el Presidente de la República, con mayor razón lo es para las ROP que expiden un subordinado del Presidente, el Secretario o titular de la dependencia correspondiente, y que formalmente (en su fundamento) “dependen de una norma dependiente” (la Ley y/o el Reglamento) y proveen, normativamente, en la órbita del Poder Ejecutivo, reglamentando a un mayor y más directo nivel de concreción lo ya reglamentado en los Reglamentos del Presidente y en las leyes del Congreso, desglosando y pormenorizando las específicas condiciones de instrumentación y concreción de las disposiciones superiores a las que obviamente deben someterse y por tanto tampoco pueden modificar, rebasar, obstruir o contradecir de manera alguna.

17 Fraga Gabino. *Ibid*: 104 y 105).

Las ROP, además, de conformidad con lo anotado anteriormente, han de ser congruentes y concordantes, por una parte, con los reglamentos y leyes que les dan origen y sustento y con la Ley de leyes (la Constitución) y los tratados internacionales, y por otra parte, con la interpretación jurisdiccional que de las normas de derecho, en todas sus jerarquías, realizan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales de circuito (jurisprudencia), con la costumbre jurídica y con los principios generales del derecho, so pena de que de no serlo pueden ser declaradas inconstitucionales, nulas, inválidas o inaplicables.

Los programas gubernamentales que ejecuta el Gobierno Federal directamente o a través de convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, integrados en el llamado “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable” (PEC) operan a través de “Reglas de Operación”, las cuales constituyen un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar cada uno de los programas sujetos a ellas, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia.

Al respecto, el artículo 77 de la LFPRH dice: “Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el presupuesto de egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a las ROP.

La Cámara de Diputados en el PEF podrá señalar los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a las ROP con el fin de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el PEF los criterios generales a los cuales se sujetarán las ROP...” (Primer párrafo).

En el último párrafo del mismo artículo se establece que “Las ROP deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas”. En el segundo párrafo de este mismo precepto se señala quiénes son los responsables de emitirlos, definiendo como tales a las dependencias, las entidades (a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector) y las entidades no coordinadas.

El procedimiento que se sigue para la emisión, modificación o actualización de las ROP incluye:

- Presentación oportuna de la dependencia o entidad responsable a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del proyecto de ROP de los programas bajo su responsabilidad que inicien operación en el ejercicio fiscal del año siguiente, o de aquéllos cuyas reglas se modifiquen; en el que deberán observarse los criterios establecidos por la propia SHCP y por la Secretaría de la Función Pública.
- La SHCP emitirá la autorización presupuestaria de los recursos que presupone la operación del programa de que se trate, para el ejercicio fiscal correspondiente.
- Obtenida la autorización presupuestaria, la dependencia o entidad enviará a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el proyecto de ROP para que ésta emita el correspondiente dictamen regulatorio.
- Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, que deberá contener:
 - i. Lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelo de convenio, convocatoria, etcétera.
 - ii. Criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo; los cuales han de ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.
 - iii. Descripción completa del mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa y con diagrama de flujo del proceso de selección.
 - iv. Para todos los trámites, deberá especificarse el nombre del trámite que identifique la acción a realizar.
 - v. Establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite.
 - vi. definición de la forma de realizar el trámite.
 - vii. Datos y documentos anexos necesarios para tramitar la solicitud y acreditar que el solicitante cumple con los criterios de elegibilidad.
 - viii. Plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, para la prevención en su caso de la autoridad y para la resolución.

ix. Las unidades administrativas o mecanismos ante quien se realiza el trámite.

- Publicación en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de su vigencia.
- La Cámara de Diputados, a través de la comisión ordinaria que corresponda (según la materia), deberá emitir opinión fundada y motivada sobre las reglas publicadas. En caso de no hacerlo a más tardar el 15 de febrero del año de su vigencia, se entenderá como opinión favorable. En la elaboración de esta opinión, podrán participar los Comités de Planeación de los Estados (COPLADES). La dependencia del ejecutivo federal que corresponda, dará respuesta a la opinión de la Cámara de Diputados en un plazo de 30 días realizando las adecuaciones procedentes o fundando y motivando las razones técnicas por las que no considera procedente la opinión.

A su vez, y en concordancia con lo citado de la LFPRH, el decreto del PEF para el ejercicio fiscal 2012, en el título cuarto “De las Reglas de Operación de los Programas” artículo 33, define cuáles son los programas federales sujetos a reglas de operación, señalando que son los incluidos en el anexo 18 de este mismo decreto y que las ROP de estos programas deben sujetarse a los siguientes criterios generales:

- Ser simples y de fácil acceso para los beneficiarios.
- Procurarse que la ejecución de las acciones se realice por el orden de gobierno más cercano a la población (para reducir gastos administrativos y operativos).
- Considerar las características de las diferentes regiones socioeconómicas del país.
- Considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo del programa.
- Prever que las aportaciones se realicen oportunamente y se ejerzan de inmediato.
- Calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos.
- Incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de los recursos.

Las ROP constituyen un amplio y complejo conjunto de disposiciones reglamentarias que, en general, definen los sujetos beneficiarios, las instancias responsables y ejecutoras, los apoyos específicos que ofrecen los programas y los requisitos para obtenerlos.

Estas normas se crean mediante un “Acuerdo” del Ejecutivo, a través del titular del ramo correspondiente, fundamentándose dicho Acuerdo, en general, en las atribuciones que en cada caso concede al secretario del ramo la LOAPF, la Ley de Planeación, la Ley de la materia de que se trate, el reglamento interno de la secretaría a que corresponda el programa, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el programa sectorial, las políticas, estrategias y líneas de acción dentro de las que se enmarque el programa a ejecutar.

Por ejemplo, en el “Acuerdo” por el que se emiten las ROP de los programas de la SAGARPA, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2011, el titular de la dependencia, para expedirlas, se fundamenta en:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 9, 12, 23, 26 y 35. Sitúa a la SAGARPA como Dependencia del Ejecutivo Federal, se especifican los asuntos que le competen y se establece la facultad del titular de emitir acuerdos en el marco de su competencia y conforme a la planeación nacional.
- Ley de Planeación. Artículos 9 y 12. Las dependencias deben planear y organizar sus actividades de acuerdo a la planeación nacional y al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La LFPRH. Artículos 75 y 77. Criterios y requisitos de los subsidios que otorgue el gobierno federal y la responsabilidad de la dependencia de emitir ROP para los programas que defina la Cámara de Diputados en el PEF.
- Reglamento de la LFPRH, Artículo 176. Responsabilidad de la dependencia de prever en las ROP, la obligación de reintegrar los recursos que no se hayan destinado a los fines autorizados o no se hayan ejercido al término del ejercicio fiscal.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Artículos 7, 8, 32 fracciones IX, X, XII, 54, 55, 56, 58, 59, 60,61, 86, 87, 88, 89 y 124. Las disposiciones en la materia de las que derivan las obligaciones del Estado de promover el desarrollo rural, el impulso a actividades específicas preferentemente, los instrumentos, la organización y la coordinación con los otros órdenes de gobierno, la concurrencia del PEC y la Comisión Intersecretarial.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. Artículos 33 y 43. Definición y requisitos, en general, de los programas sujetos a reglas de operación; y acciones específicas y programas de la SAGARPA y su priorización en el marco del PEC.

- Reglamento Interior de la SAGARPA. Artículo 6, fracción XXIII. En este caso, no coincide el precepto que se cita en el “Acuerdo”, con el texto del mismo, toda vez que el artículo 6 no hace referencia a facultades de esta índole ni tiene fracciones, y el 5, que es el que se refiere a las facultades del titular, no llega a la fracción XXIII (error desde el punto de vista jurídico); no obstante, de la revisión de otros reglamentos internos de algunas dependencias, como el de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es claro que se refiere a la facultad indelegable del Secretario de aprobar los proyectos de ROP, así como las medidas de seguimiento y control interno. (Artículo 5, fracción XIV del Reglamento Interior de la SEDESOL).
- Amayor abundamiento de fundamentación, en los “Considerandos” del Acuerdo por el que se emiten las ROP de los programas a cargo de la SAGARPA; se hace referencia, a la parte relativa a las funciones de la SAGARPA establecidas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.



Convenios de coordinación

Por otra parte, la LFPRH faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, a determinar la forma y los términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas (Artículo 79) y establece que las dependencias y entidades, podrán suscribir “Convenios de Coordinación” públicos, a través de los cuales podrán transferir recursos con cargo a sus respectivos presupuestos a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales, incluso recursos humanos y materiales (artículo 82), señalando que los recursos transferidos no pierden, por ese hecho, su carácter federal, por lo que las entidades federativas deberán comprobar los gastos conforme a lo establecido en esta ley. Señala así mismo que las dependencias que suscriban estos convenios previamente deben obtener la autorización presupuestaria correspondiente y apegarse al modelo de convenio emitido por la SHCP y de la Función Pública (Artículo 83).

De acuerdo a la normatividad vigente, en las ROP se debe establecer quién es la entidad responsable (ER) de operar el programa y quién es la entidad ejecutora (EE). Por esta última se entiende aquellas dependencias y/o entidades federales y estatales, gobiernos municipales que se encarguen de ejecutar los diferentes tipos de apoyo del Programa. La EE se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables; identificar el trámite por su número de folio; emitir dictamen, evaluando bajo los parámetros aplicables; generar resolución a la solicitud; publicar el listado de beneficiarios autorizados y el de los solicitantes rechazados en las ventanillas correspondientes y en la página electrónica de la Secretaría, y en su caso, en las páginas electrónicas de la Instancia Ejecutora o de las SDA e instruir al área encargada de ejecutar la entrega de apoyos o subsidios.

De acuerdo a las ROP 2012, las dependencias que establecieron como EE a los gobiernos de los estados o municipios son siete: SAGARPA, SEMARNAT, SE, SEDESOL, CDI, SS y STPS. Estas dependencias comparten la operación de 25 programas, sin embargo hay que hacer varias observaciones:

- Al gobierno estatal no le corresponde la ejecución de todo el Programa en su conjunto, podemos encontrar Componentes del programa que son llevados a cabo por la Federación u otra entidad central. Por ejemplo, del Programa a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, sólo los componentes Agrícola, Ganadero, Pesca y Activos Productivos Tradicionales les corresponden a las entidades, mientras que los componentes Agricultura Protegida; Electrificación para Granjas Acuícolas; Infraestructura Pesquera y Acuícola; Sustitución de Motores Marinos Ecológicos;

Manejo Postproducción; Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero, y Recursos Genéticos, son ejecutados por un área de la SAGARPA, por una entidad financiera (Financiera Rural, FIRA o FIRCO), o académica (Colegio de Posgraduados).

- No todos los programas con Convenio de Coordinación forman parte del PEC, es el ejemplo de los programas 3x1 y Activos productivos, de SEDESOL; y Atención a la Población Indígena Desplazada y Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas, de la CDI.
- El PEC conserva su naturaleza y orientación federal, toda vez que los programas y componentes que lo integran derivan de la planeación-presupuestación y programación del ámbito federal, y tanto las unidades responsables como las instancias ejecutoras previstas en las ROP dependen de las disposiciones y los criterios que establece el Ejecutivo Federal.
- Las Entidades Federativas, en los programas propiamente concurrentes de algunas Secretarías (de manera particular los programas de SAGARPA), participan con una aportación (*pari passu*), monto que se establece en los correspondientes convenios de coordinación.
- En el artículo 66 de las ROP de SAGARPA, se amplía la facultad de esta dependencia de convenir la concurrencia de recursos con las Entidades Federativas, tratándose de los “Proyectos Estratégicos”.

Tabla 6. Dependencias que suscriben convenios de coordinación 2012 y programas federalizados

Dependencia	Programas federalizados	Componentes
SAGARPA	Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Agrícola, Ganadero y Pesca
		Activos Productivos Tradicional
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero
	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyo para la integración de Proyectos (Sistemas Producto)

Dependencia	Programas federalizados	Componentes
		Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
		Innovación y Transferencia Tecnológica
	Prevención y Manejo de Riesgos	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero
	Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
		Reconversión Productiva
	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	
SEMARNAT	Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego	
	Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	
	Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y Urbanas (PROSSAPYS)	
	Agua Limpia	
	Tratamiento de Aguas Residuales	
	Empleo Temporal	
	Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales	
	ProÁrbol*	
ECONOMÍA	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	
SEDESOL	Desarrollo de Zonas Prioritarias	
	3X1 para Migrantes**	
	Empleo Temporal	
	Opciones Productivas**	
CDI	Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	

Dependencia	Programas federalizados	Componentes
	Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	
	Atención de la población indígena desplazada	
	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	
SALUD	Seguro Médico para una Nueva Generación	
	Caravanas de Salud	
STPS	Apoyo al Empleo	

*ProÁrbol. Las ROP dicen que la CONAFOR, con la participación que en su caso corresponda de las dependencias federales, estatales y de la sociedad en general, integrará un comité técnico nacional y un comité técnico estatal

** En 2012 no formaron parte del PEC

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación vigentes para el año 2012

En el Reglamento Interior de la LFPRH se autoriza a las Dependencias y Entidades a celebrar “Convenios o Acuerdos Interinstitucionales de coordinación” para coadyuvar en una visión integral de los programas sujetos a ROP y evitar duplicidad en los objetivos de los programas; asimismo, convenios con personas morales no lucrativas de la sociedad civil para su participación en la ejecución de los programas sujetos a reglas de operación, los cuales deberán publicarse en el DOF (Artículo 178).

En los artículos 62 y 63 se definen las facultades y obligaciones de las UR, destacándose las de: Definición de criterios, lineamientos operativos, establecimiento de plazos, publicación, determinación de los procedimientos, supervisión, solicitar informes a las Instancias Operativas, reasignación de recursos disponibles, acordar con las Entidades Federativas, validar los programas de trabajo, suscribir los acuerdos o convenios de colaboración, coordinación institucional o concertación, y en general, las necesarias para la consecución de los objetivos de los programas.

En los artículos 64 y 65 se establecen las facultades y obligaciones de las IE: Operar los programas y/o componentes, aplicar los criterios definidos, emitir las convocatorias, evaluar y dictaminar las solicitudes en concordancia con la Unidad Responsable, proponer la reasignación de recursos, emitir resoluciones administrativas, cancelar los proyectos

por incumplimiento de los beneficiarios, seguimiento, control y registro de la aplicación de los recursos y de los programas, resguardar la documentación, integrar informes, atender auditorías, reintegrar recursos no ejercidos, coordinarse con la Secretaría, informar a los órganos consultivos, proponer lineamientos operativos, tratándose de entidades federativas, integrar y entregar el informe para la cuenta pública, proporcionar la información que soliciten las Unidades Responsables y, en general, las necesarias, en el marco de su competencia, para la consecución de los objetivos de los programas.

Los Convenios¹⁸ deben, en términos generales, contener varios apartados:

- Antecedentes. Se especifica el alineamiento de la acción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley específica que norma a la dependencia; el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial y los artículos establecidos para la concurrencia en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.
- Declaraciones. Aquí se establece las atribuciones legales que le permiten a la dependencia y al gobierno del estado para firmar los Convenios.
- Clausulas. Se señala el objeto y ámbito de aplicación, las actividades de coordinación, como pueden ser propiciar la planeación, fomentar la participación de los sectores público, privado y social, determinar criterios para la elaboración conjunta de convenios y /o acuerdos con los municipios, organismos sociales y privados, concurrir de acuerdo a la disponibilidad presupuestal con apoyos adicionales, promover y apoyar los programas, fomentar la productividad, promover las condiciones para la integración y difusión de información, entre otras actividades.
- Aportaciones de recursos, donde se establece las aportaciones de los participantes, como se van administrar los recursos y cómo será la coordinación en materia de solicitudes de apoyo.
- Generales. Aquí se señala el compromiso específico de las partes, quienes son los representantes legales de los participantes, la difusión y divulgación de las acciones y las disposiciones sobre la evaluación de los programas sujetos a ROP.

18 DOF, Convenios de Coordinación, estado de Oaxaca. 16/05/2011.

La Concurrencia en la LDRS y la participación de los estados

La columna vertebral 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 fueran de manera coordinada.

Al respecto, el Dictamen de la LDRS¹⁹, en el apartado Descripción de la iniciativa, inciso 2, menciona que:

El proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece un sistema de estructuras e instrumentos de planeación para fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural, sin generar nuevas cargas burocráticas, que encuentra su centro en el Programa Especial Concurrente, el cual integra y concierta las propuestas sobre los muy diversos aspectos de un desarrollo auténticamente integral²⁰

El tema de la concurrencia expresado en la exposición de motivos fue recogido en el artículo 19 de la LDRS quedando de la siguiente manera:

Con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable "...El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno...

Por su parte el Programa Especial Concurrente 2007-2012²¹ menciona en el objetivo Integralidad y concurrencia institucional para el desarrollo:

El nuevo Programa Especial Concurrente es de naturaleza integral y tiene carácter incluyente, por lo que todas las acciones y medidas que involucra este nuevo PEC se integran en nueve vertientes especializadas, constituyendo éste un esfuerzo por articular con efectividad la concurrencia de acciones y recursos de las dependencias y entidades de conformidad con las leyes aplicables que tienen competencia y responsabilidad con el Desarrollo Rural.

Como se vio en el apartado anterior, son 26 los programas que establecieron en las ROP la participación de las entidades federativas mediante la firma de Convenios, acción que propicia la concurrencia. A continuación se procedió a realizar el ejercicio de ver cuántos recursos

19 Cámara de Diputados. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural, LVIII Legislatura. México

20 Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, Cámara de Diputados, LVIII legislatura.

21 SAGARPA, 2008. Programa Especial Concurrente 2007-2012, SAGARPA. México.

del PEC están comprometidos mediante esta modalidad: de los 293.6 mil millones de pesos aprobados en el PEC, 10.4% son recursos federales; destacan tres dependencias (SEDESOL, SEMARNAT y la CDI) que concentran tres de cada cuatro pesos de recursos federalizados.

Tabla 7. Presupuesto federalizado 2012 (Millones de pesos)

Entidad	Monto	%
SEDESOL	8,566.84	28.0
SEMARNAT	8,047.35	26.3
CDI	6,119.54	20.0
SAGARPA	4,649.80	15.2
SALUD	1,844.89	6.0
STPS	1,022.88	3.3
ECONOMÍA	378.19	1.2
Total	30,629.49	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir del PEF 2012

En el caso específico de los recursos destinados a actividades productivas, la suma de los recursos federalizados en 2012, que se comprometió en los Convenios de Coordinación, ascendió a 6 mil 199 millones de pesos, de los cuales, le correspondió aportar a SAGARPA el 75% y a los estados el 25%. Esta cifra contrasta con lo que se venía destinando a recursos federalizados para la vertiente de competitividad en años anteriores, la Secretaría en 2010 y 2011 aportó poco más de 10 mil millones por año, mientras que los estados superaban los 5 mil millones de pesos.

Desconocemos las razones de esta drástica reducción del presupuesto federal, la explicación puede estar en los argumentos que se esgrimen año con año en el Congreso de la Unión para discutir el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es común escuchar los siguientes argumentos: la Federación no radicó a tiempo los recursos; los estados no aportan su parte; hay subejercicio del presupuesto por alguna de las dos razones anteriores, y se presentan problemas de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos. El problema al final de cuentas es que los productores rurales son los afectados.

En relación a lo firmado en los Convenios de Coordinación 2012, se tienen que la mitad de los recursos federalizados se concentraron en 10 entidades del país: Tres del sureste (Veracruz, Chiapas y Oaxaca), cuatro del centro (Puebla, Michoacán, Guanajuato y México) y tres del noroccidente (Jalisco, Sinaloa y Sonora) (Cuadro 3).

Tabla 8. Convenios de Coordinación: aportaciones SAGARPA-Estados 2012

Entidad	Convenios de Coordinación			
	Federal	Estatal	Total	%
Veracruz	331,800,000	110,600,000	442,400,000	7.1
Chiapas	290,800,000	96,933,333	387,733,333	6.3
Oaxaca	270,300,000	90,100,000	360,400,000	5.8
Jalisco	233,900,000	77,966,667	311,866,667	5.0
Puebla	210,300,000	70,099,999	280,399,999	4.5
Michoacán	208,500,000	69,500,000	278,000,000	4.5
Guanajuato	201,700,000	67,233,333	268,933,333	4.3
México	197,600,000	65,866,667	263,466,667	4.2
Sinaloa	196,000,000	65,333,333	261,333,333	4.2
Sonora	194,800,000	64,933,333	259,733,333	4.2
Guerrero	182,500,000	60,833,333	243,333,333	3.9
Zacatecas	176,500,000	58,833,333	235,333,333	3.8
Tamaulipas	165,100,000	55,033,334	220,133,334	3.6
Hidalgo	160,300,000	53,433,333	213,733,333	3.4
Chihuahua	152,200,000	50,733,333	202,933,333	3.3
Tabasco	133,400,000	44,466,667	177,866,667	2.9
Yucatán	132,700,000	44,233,333	176,933,333	2.9
San Luis Potosí	122,800,000	40,933,333	163,733,333	2.6
Durango	121,100,000	40,366,666	161,466,666	2.6
Coahuila	107,900,000	35,966,667	143,866,667	2.3
Nayarit	98,600,000	32,866,667	131,466,667	2.1
Morelos	98,100,000	32,700,000	130,800,000	2.1
Querétaro	92,600,000	30,866,667	123,466,667	2.0
Nuevo León	90,200,000	30,066,667	120,266,667	1.9
Campeche	80,400,000	26,800,000	107,200,000	1.7
Baja California	78,700,000	26,233,333	104,933,333	1.7
Tlaxcala	67,300,000	22,433,333	89,733,333	1.4
Aguascalientes	67,100,000	22,366,667	89,466,667	1.4
Quintana Roo	54,900,000	18,300,000	73,200,000	1.2
Colima	51,500,000	17,166,667	68,666,667	1.1
Baja California Sur	43,700,000	14,566,667	58,266,667	0.9

Entidad	Convenios de Coordinación			
	Federal	Estatal	Total	%
Distrito Federal	36,500,000	12,166,667	48,666,667	0.8
Total	4,649,800,000	1,549,933,332	6,199,733,332	100

Fuente SAGARPA, 2012.

Definición de la población objetivo

Las ROP, como señalamos anteriormente, contienen la forma en que operará el programa durante el año fiscal, incluyendo objetivos, población objetivo, forma de asignación de los recursos, agencias encargadas de la implementación y formas de acceso a los recursos. Las ROP son documentos específicos sobre cómo se ejercerán los recursos, los procedimientos para acceder a los programas y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Como se señaló en apartados anteriores, en la LFPRH se establecen los programas a través de los cuales se otorga subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a las ROP. En el marco de la LFPRH, la SHCP y el CONEVAL construyeron un inventario de programas y acciones federales de desarrollo, lo que permitió una clasificación del presupuesto: Programas Presupuestarios de modalidad “S” (cuentan con Reglas de Operación) o “U” (subsidios); y “acciones”, que son los de clave “E” (prestación de servicios públicos), o “B” (provisión de bienes públicos).

Asimismo se describe el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), herramienta que se nutre de la información pública gubernamental, que pretende rendir cuentas a la sociedad y a los otros poderes de la Unión, particularmente al Legislativo, sobre el desempeño e impacto de las políticas públicas y programas gubernamentales, el cual se conoce como Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Este sistema, de acuerdo a la SHCP y el CONEVAL, es el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos²². Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia²³.

La metodología que se utiliza es la del Marco Lógico (MML), herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite: presentar de

22 DOF, 31,03,08

23 SHCP-CONEVAL. 2010. Guía para el diseño de indicadores estratégicos. México.

forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas²⁴.

De acuerdo al MML la dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Para ello se considerarán las siguientes definiciones de población o área de enfoque:

- Población o área de enfoque Potencial (PP). Se refiere al universo global de la población o área referida;
- Población o área de enfoque Objetivo (PO). Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella,
- Población o área de enfoque atendida (PA). Se refiere a la población o área que ya fue atendida por el programa.

La definición de Población Objetivo debe quedar establecida con claridad en la ROP, y como se señaló anteriormente, define a que población deberá de atender el programa y por lo tanto, se convierte en una disposición que los operadores de los programas deben de cumplir so pena de encuadrarse en la posibilidad de ser sujetos a alguna sanción de carácter administrativo.

Esta disposición normativa influye en la posibilidad de concurrencia pues algunas dependencias se ven limitadas a intervenir en un territorio determinado o el sujeto de atención se encuentra constituido con funciones definidas, por ejemplo el PESA establece que la PO son aquellas “Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país”; el programa de SEMARNAT Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego su PO son “Las Asociaciones Civiles de usuarios (ACU), Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable (SRL) y Usuarios Hidroagrícolas de los distritos y unidades de riego, que soliciten los apoyos de los programas y que cumplan los requisitos de elegibilidad”; en el PIBAI, de la CDI, son “Personas que habitan en localidades que cumplen con las características que se indican a continuación: I) Que al menos el cuarenta por ciento (40%) de

24 Idem.

sus habitantes se identifiquen como población indígena, II) Que sean de alta o muy alta marginación, III) Tengan entre 50 y 15,000 habitantes” (cuadro 3). Es decir, que si en un territorio dado no se presentan estas características o no hay sujetos de atención como lo establecen las ROP, la dependencia de gobierno, mediante el programa específico, no podrá aportar recursos para la concurrencia (ver cuadro 3).

Es importante señalar que varios de los programas de SAGARPA no tienen esta restricción porque su PO se constituye por personas físicas y morales que se dediquen a actividades agropecuarias y pesqueras, definición bastante amplia que permite intervenir en cualquier territorio²⁵.



25 Es importante mencionar, que para la SHCP y CONEVAL, esta falta de precisión de PO es una debilidad pues no permite acciones focalizadas y por lo tanto no se puede medir el impacto del programa y si se está resolviendo el problema que se identificó en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

Tabla 9. Población Objetivo de programas federalizados

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
SAGARPA		Agrícola,	personas físicas o morales, que se dediquen a actividades agrícolas
		Ganadero	personas físicas o morales que se dediquen a actividades pecuarias
	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Pesca	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia), conforme a la estratificación de productores y su regionalización.
		Activos productivos tradicional	Personas morales que se dediquen a actividades agropecuarias y acuícolas
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero;	Productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas del medio rural de bajos ingresos que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado agropecuario, acuícola y pesquero, que se vean afectados en sus activos productivos elegibles por los siguientes fenómenos naturales perturbadores relevantes, según Anexo XL para la actividad agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola:
	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyos para la Integración de Proyectos (incluye apoyos a Organizaciones Sociales, Elaboración e Integración de Proyectos y Sistemas Productos);	Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines políticos y/o de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural; Comités Sistema Producto nacionales, estatales y regionales integrados de acuerdo a la Ley; de los sectores agrícola, pecuario y acuícola y pesquero, y las personas morales que representen a los Sistemas Producto u organizaciones sociales para el concepto de apoyo de proyectos.

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
SAGARPA		<p>Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural (incluye Capacitación Integral a productores, jóvenes y mujeres rurales),</p>	<p>Personas físicas, morales, grupos con actividades productivas en el medio rural, e instituciones especializadas en la capacitación e investigación entre las cuales se consideran: a) Productores con potencial productivo.- Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común, y personas morales que se dedican a oficios y actividades de producción agropecuarias, acuícolas y pesqueras; de transformación y de servicios. b) Instituciones de Investigación, de Educación Superior y Media Superior del Sector, de cobertura local y nacional; así como otras instituciones del sector especializadas en investigación y capacitación; que proveen servicios profesionales de consultoría, extensionismo, asistencia técnica y capacitación para proyectos productivos; formación, capacitación, acreditación y en su caso certificación de prestadores de servicios profesionales y seguimiento a la calidad de servicios profesionales en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.</p>
		<p>Innovación y Transferencia de Tecnología.</p>	<p>Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras o acuícolas que requieran mejorar sus procesos productivos a través de proyectos de investigación, validación y/o transferencia de tecnología, realizados por instituciones, asociaciones o sociedades civiles especializadas en la materia.</p>

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
SAGARPA	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA);	Personas físicas o morales que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, que se ubican en los municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación), y que se incluyen en el Anexo XLIX de las presentes Reglas de Operación, organizados en grupos de productores denominados Comité Pro-proyecto
		Reconversión Productiva	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, cuyos predios estén ubicados en zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, de alta siniestralidad; en zonas con producción excedentaria o en zonas en donde se promueva el ordenamiento de mercados
		Proyectos Estratégicos	Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país conforme a la clasificación del CONAPO, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
SEMARNAT	Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego		Las Asociaciones Civiles de usuarios (ACU), Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable (SRL) y Usuarios Hidrográficas de los distritos y unidades de riego, que soliciten los apoyos de los programas y que cumplan los requisitos de elegibilidad.
	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego		Las Asociaciones Civiles de usuarios (ACU), Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable (SRL) y Usuarios Hidrográficas de los distritos y unidades de riego, que soliciten los apoyos de los programas y que cumplan los requisitos de elegibilidad.
	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)		Prestadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las Entidades Federativas y de los Municipios.
	Programa de Agua Limpia		Prestadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las Entidades Federativas y de los Municipios.
	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales		Prestadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las Entidades Federativas y de los Municipios.
	Programa Empleo Temporal		Mujeres y hombres de 16 años o más de edad que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia
	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales		Dependencias encargadas de la administración de recursos naturales y medio ambiente de los gobiernos estatales, Secretarías, Comisiones; Coordinaciones, Institutos, Consejos, Procuradurías y otros que los gobiernos estatales designen como autoridad ambiental

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
SECON	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)		Las personas físicas con actividad empresarial y/o las personas morales relacionadas con el Sector Abasto; Los organismos, agrupamientos empresariales, empresas integradoras y asociaciones civiles que promuevan el desarrollo del Sector Abasto y o la integración de Cadenas de Valor; Las instituciones académicas orientadas a la formación de recursos humanos especializados en logística para el Sector Abasto; Los organismos públicos, privados o mixtos sin fines de lucro entre cuyos objetivos se encuentre la difusión y/o desarrollo de la logística en el Sector Abasto, y Gobiernos Estatales y/o Municipales, así como Fideicomisos, interesados en promover y/o desarrollar proyectos logísticos en el Sector Abasto
	Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias		los habitantes de los territorios en los que se haya identificado alguno de los rezagos previstos en el numeral 3.5 de las presentes reglas de operación, conforme la suficiencia presupuestal para el ejercicio vigente y los criterios de focalización y priorización descritos anteriormente
SEDESOL	Programa Empleo Temporal		Mujeres y hombres de 16 años o más de edad que enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de una emergencia
	Programa 3* 1 para Migrantes		La población objetivo la constituyen las personas que habitan en las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar, que presenten condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como necesidades vinculadas con la actividad económica.
	Programa de Opciones Productivas		Personas en condiciones de pobreza, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales y organizaciones de productores que habitan en las zonas de cobertura.

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
CDI	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas		Personas que habitan en localidades que cumplen con las características que se indican a continuación: I) Que al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena. II) Que sean de alta o muy alta marginación, III) Tengan entre 50 y 15,000 habitantes
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)		Productores indígenas organizados en grupos de trabajo, organizaciones indígenas con personalidad jurídica, ejidos y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante, que estén en condiciones de realizar o realicen actividades productivas elegibles por el Programa, que cuenten con el apoyo económico institucional y el aval de la Instancia Ejecutora correspondiente para la realización de sus actividades
	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados.		Grupo de personas o familias indígenas obligadas a desplazarse de su lugar de origen a otras localidades, por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica
	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas		Núcleos agrarios, organizaciones y grupos de trabajo indígenas ubicados en las zonas de cobertura del Proyecto.
STPS	Programa de Apoyo al Empleo	Bécate	Aspirantes de 16 años o más, que requieran adquirir o reconvertir su calificación o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia; así como trabajadores que se encuentran en suspensión temporal de las relaciones de trabajo para mantener su empleo
		Fomento al Autoempleo	Aspirantes de 18 años o más que cuenten con el perfil y experiencia para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
STPS	Programa Seguro Médico para una Nueva Generación	Movilidad Laboral	<p>Jornaleros Agrícolas de 16 años y más que radiquen en los estados objeto de cobertura, Buscadores de empleo que en sus localidades de residencia no tengan la oportunidad de trabajar en su actividad y que por tal razón requieran trasladarse de manera temporal a otra entidad y/o región en la que se demanda fuerza de trabajo en el sector agrícola. Aspirantes de 16 años y más, cuya actividad principal esté relacionada con los sectores industrial y de servicios, que en sus localidades de residencia no tengan la oportunidad de trabajar en su actividad y que por tal razón requieran trasladarse a otra entidad, localidad del país o incluso a mercados de trabajo internacionales donde exista coordinación entre el gobierno federal y otros países para el flujo ordenado de trabajadores, en el sector industrial y de servicios.</p>
	Caravanas de Salud	Repatriados trabajando	<p>Mujer u hombre de origen mexicano de 16 años o más que hayan sido repatriados por los estados de la frontera norte del país y aquellos aeropuertos que las autoridades migratorias señalen como puntos de repatriación de connacionales provenientes de EUA, que ellos mismos manifiesten a la OSNE no tener intenciones de cruzar nuevamente la frontera hacia los EUA, y no haber sido beneficiados por este Subprograma con anterioridad.</p>

DEPENDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	COMPONENTE	POBLACIÓN OBJETIVO
Secretaría de Salud	Programa Seguro Médico para una Nueva Generación		Niños mexicanos nacidos a partir del 1° de diciembre del 2006, que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud y corresponderá al 80% de la población potencial, considerando que se trata de un aseguramiento voluntario.
	Caravanas de Salud		La totalidad de personas que habitan en las localidades cubiertas por el Programa. En general, esta población se caracteriza por vivir en pobreza extrema y presentar algunos de los siguientes criterios básicos del Programa: Bajo IDH, o Indicador de muy alta y alta marginación, o Condiciones de tamaño poblacional, marginación, dispersión geográfica y dificultad de acceso.

Fuente: Elaboración propia

Definición de metas de programas

Al igual que la definición de Población Objetivo, las dependencias de gobierno tienen que construir su Matriz de Indicadores (MIR) definir cuál es el fin y el propósito de cada uno de los programas. La MIR debe definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema, traducir las causas-efectos en medios y fines; definir objetivos a partir de los problemas identificados; identificar medios de solución a la problemática detectada, prever los impactos que se alcanzarán si se logra el objetivo central. Lo anterior permitirá fortalecer la vinculación entre los medios y fines y ordenar la secuencia de esta vinculación, lo que permitirá estructurar la intervención gubernamental.

En la MIR se debe definir el propósito, que se traduce en el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque. Una vez definido el objetivo del programa se debe ver reflejado en las ROP, como se puede ver en la tabla 10, referente a los objetivos de los programas federalizados.

La dificultad que se presenta en materia de concurrencia es como lograr la sinergia entre propósitos distintos dada la finalidad que debe de cumplir cada una de las secretarías, por ejemplo el Programa de la SAGARPA: Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, en su componente Agrícola, tiene como objetivo “Incrementar la capitalización de las unidades económicas de producción agrícola a través del apoyo a la inversión en obras de infraestructura y adquisición de equipamiento agrícola y material vegetativo certificado o validado, para la realización de actividades de producción primaria, que incluyen conservación y manejo”. Por su parte, el programa de SEMARNAT Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS), tiene como propósito “Apoyar la creación de infraestructura para abatir el rezago en la dotación y cobertura de los servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, mediante la construcción, mejoramiento y ampliación de infraestructura en localidades rurales igual o menores a 2,500 habitantes, del país con la participación comunitaria organizada”, mientras que el Programa de Empleo Temporal de SEDESOL busca “Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia”; la STPS, con su programa Fomento al Empleo, Componente Fomento al Autoempleo: “Incentivar la generación de empleos mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, o de ser el caso apoyo económico a los buscadores de empleo, que permitan la creación o fortalecimiento de IOCP”.

Tabla 10. Objetivo de los programas reflejados en las Reglas de Operación de los programas federalizados

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SAGARPA	Agrícola		Incrementar la capitalización de las unidades económicas de producción agrícola a través del apoyo a la inversión en obras de infraestructura y adquisición de equipamiento agrícola y material vegetativo certificado o validado, para la realización de actividades de producción primaria, que incluyen conservación y manejo
	Ganadero		Incrementar la capitalización de las unidades económicas de los productores pecuarios, a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital para la producción primaria, que incluyen producción y procesamiento de forrajes, y la conservación y manejo de áreas de apacentamiento.
	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Pesca	Incrementar la capitalización de las unidades económicas pesqueras y acuícolas a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégicos para equipamiento e infraestructura, para la realización de sus actividades de producción primaria, que incluyen conservación y manejo.
	Activos productivos tradicional		Fomentar la producción y la competitividad de las actividades agropecuarias y acuícolas preponderantes que se desarrollan en el marco de una región o del estado con un enfoque de territorialidad, transversalidad, inclusión y sustentabilidad de los recursos naturales, a través del apoyo a la inversión en obras de infraestructura y equipamiento de alto impacto para la producción primaria, incluyendo su conservación y manejo
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero;	Que el sector rural cuente con apoyos ante afectaciones por desastres naturales perturbadores y relevantes en las actividades agropecuarias, acuícola y pesquera.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SAGARPA	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensión Rural	Apoyos para la Integración de Proyectos (incluye apoyos a Organizaciones Sociales, Elaboración e Integración de Proyectos y Sistemas y Producto);	Mejorar el desempeño de las organizaciones sociales y de los Comités Sistema Producto Nacionales, Regionales y Estatales, como mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente, entre los actores económicos y que participen en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.
	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensión Rural	Desarrollo de Capacidades y Extensiónismo Rural (incluye Capacitación Integral a productores, jóvenes y mujeres rurales), e	Fomentar el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales, otros actores que realizan oficios, así como las instituciones especializadas en la capacitación e investigación, en los sectores agropecuarios, acuícolas y pesqueros, en el marco del sistema nacional de desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensiónismo, que facilite el acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías modernas; su interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación, agonegocios y el mercado; y el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SAGARPA		Innovación y Transferencia de Tecnología.	Los objetivos específicos son: a) Fomentar y apoyar la ejecución de proyectos de investigación, validación y transferencia de tecnología, en las actividades del sector agrícola, pecuario, pesquero y acuícola, a través de instituciones de Investigación, educativas, asociaciones o sociedades civiles cuyo objeto social sea la investigación, innovación y transferencia de tecnología que permitan aumentar de manera sustentable la productividad de los bienes y servicios asociados a dichos sectores. b) Fortalecer la operación y gestión de: las Instancias Ejecutoras en la operación de Proyectos de Impacto Regional o Nacional e Instituciones o asociaciones en Proyectos de Operación a Nivel Estatal, para la supervisión y seguimiento de los proyectos de investigación, validación y/o transferencia de tecnología y desarrollo de tecnología.
	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA);	Contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria mediante el pago de apoyos y servicios que permitan a los productores rurales desarrollar proyectos integrales que consideren el cálculo, diseño y ejecución de obras y prácticas para un aprovechamiento adecuado de sus recursos, garantizando así su conservación y beneficio futuro en favor de las nuevas generaciones de productores rurales.
	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Reconversión Productiva	Mejorar el ingreso de los productores mediante la conversión de áreas a cultivos de mayor rentabilidad, aprovechando el potencial productivo en el país, con la finalidad de ordenar la producción de granos básicos en las principales zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, conforme a la clasificación del INIFAP del 2007 y actualizaciones parciales posteriores, y siniestralidad recurrente conforme a la clasificación que hace CONAGUA cada año; además de abastecer la demanda nacional y disminuir las importaciones.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SAGARPA	Proyectos Estratégicos	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA);	Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.
	Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego		Lograr un uso eficiente y sustentable del recurso agua, mediante acciones de rehabilitación y modernización de la infraestructura hidráulica concesionada en los Distritos de Riego y la tecnificación del riego, que permitan reducir las pérdidas de agua desde la red de conducción y distribución hasta la parcela, aumentando la disponibilidad de la misma y logrando un mejor aprovechamiento de la dotación con mayor eficiencia, mejorando la calidad y oportunidad del servicio de riego e incrementar la producción y productividad del agua.
SEMARNAT	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego		Contribuir al mejoramiento de la productividad del agua mediante un manejo eficiente, eficaz y sustentable del recurso agua en la agricultura de riego, a través de otorgar apoyos a los productores agrícolas de las Unidades de Riego con aprovechamientos subterráneos y superficiales y a los propietarios de pozos particulares dentro de los Distritos de Riego, para la modernización de la infraestructura hidroagrícola y tecnificación de la superficie agrícola.
	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)		Apoyar la creación de infraestructura para abatir el rezago en la dotación y cobertura de los servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, mediante la construcción, mejoramiento y ampliación de infraestructura en localidades rurales igual o menores a 2,500 habitantes, del país con la participación comunitaria organizada.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SEMARNAT	Programa de Agua Limpia		Fomenta y apoya el desarrollo de acciones para ampliar la cobertura de desinfección del agua para consumo humano, mediante diversos procesos químicos, orgánicos u otros, en los sistemas de abastecimiento y distribución; la instalación, rehabilitación y mantenimiento de hipocloradores; el suministro y distribución eficiente de desinfectantes así como la capacitación de operadores.
	Programa de Tratamiento de Aguas Residuales		Fortalece las acciones de saneamiento mediante el tratamiento de mayores volúmenes de aguas residuales municipales y está dirigido a localidades mayores a 2,500 habitantes, con el propósito de reducir, prevenir y/o controlar la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales y apoyar a los Organismos Operadores en el cumplimiento de la normatividad vigente; además, con el programa se contribuye a mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de los cuerpos de agua.
	Programa Empleo Temporal		Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia
	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales		Contribuir a fortalecer la capacidad institucional de la gestión ambiental de las dependencias estatales ambientales
SECON	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)		desarrollo de la logística en el Sector Abasto, a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que fomenten la creación, modernización, eficiencia, consolidación, competitividad y sustentabilidad de las empresas del Sector Abasto, en lo que respecta a la logística y servicios relacionados, favoreciendo la generación de empleos y la atracción de inversión.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
SEDESOL	Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias		Contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo
	Programa Empleo Temporal		Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia
	Programa 3* 1 para Migrantes		Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades
	Programa de Opciones Productivas		Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional
CDI	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas		Contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)		Contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas, mediante el apoyo económico a los proyectos productivos de los productores indígenas organizados en grupos de trabajo u organizaciones legalmente constituidas.

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
CDI	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados.		Sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a efecto de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural.
	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas		Que la población indígena conserve sus recursos naturales a través de la operación de proyectos de manejo sustentable, apoyados de manera conjunta por dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, que permitan potenciar recursos y esfuerzos a fin de coadyuvar en el desarrollo de las comunidades indígenas y contribuir al mantenimiento de la biodiversidad, del entorno natural y de los recursos naturales en sus territorios y regiones.
STPS	Programa de Apoyo al Empleo	Bécate	Apoya a Buscadores de empleo que requieren capacitarse para facilitar su colocación o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Se implementa a través de las siguientes modalidades de capacitación
		Fomento al Autoempleo	Incentivar la generación de empleos mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta, o de ser el caso apoyo económico a los Buscadores de empleo, que permitan la creación o fortalecimiento de IOCP.
		Movilidad Laboral	Vincular y fomentar la colocación de personas que en sus localidades de residencia no tengan la oportunidad de trabajar en su actividad y que por tal razón requieran trasladarse a otra entidad o localidad del país o incluso a mercados de trabajo internacionales
		Repatriados trabajando	otorgar apoyo para traslado desde el punto de repatriación hacia su lugar de residencia en el país con fines de búsqueda de empleo, a los connacionales repatriados que manifiesten no intentar un nuevo cruce hacia EUA con tal fin

Dependencia	Nombre programa	Componente	Propósito del programa (objetivo)
Secretaría de Salud	Programa Seguro Médico para una Nueva Generación		Contribuir a la disminución del empobrecimiento por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal de los niños que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social nacidos a partir del 1° de diciembre de 2006
	Caravanas de Salud		Acercar la oferta de la REDESS a poblaciones con bajo IDH y localidades dispersas y marginadas que carecen de atención médica oportuna debido a diversas causas o factores. Por ello el Programa se constituye como una estrategia de acercabilidad y complemento de la REDESS, cuyo centro de atención son la persona, la familia y la comunidad.

Fuente: Elaboración propia

Del análisis de la LDRS y de las demás leyes secundarias en que se sustenta el PEC, se desprende que, en cuanto a la población objetivo, todas, aunque sea de diferente manera, se orientan a definir como tal a la población campesina y específicamente se ajustan a los sujetos definidos en el artículo 2 de la LDRS (toda persona física o moral que de manera individual o colectiva realice preponderantemente acciones en el medio rural), sin embargo en algunos casos, debido al objeto de la ley en la materia, también la población objetivo está determinada de manera más específica, como son: Ley de Pesca, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Capitalización del Procampo, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Productos Orgánicos y Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en las cuales los sujetos de derecho o población objetivo tienen características más concretas, y los requisitos de acceso a los programas son también más específicos.

No obstante, en el siguiente peldaño, el de la vinculación y reflejo de la legislación reglamentaria con las ROP, uno de los problemas fundamentales que se presenta en la práctica es que, entre la población objetivo (los sujetos de los derechos) prevista en las leyes y la que se define como tal en las ROP de cada programa, en la mayoría de los casos existe una gran desarticulación y falta de congruencia, pues es en el proceso normativo que genera las ROP donde se establecen una serie de particularidades, características específicas, criterios, “requisitos de elegibilidad”, documentos y condiciones que hacen complejo, burocrático y tortuoso el acceso a los programas que debiera tener la población objetivo.

Este no es un problema menor, significa que, en el eslabón más importante del sistema jurídico que regula e instrumenta el desarrollo rural —el de proveer para aplicar los mandatos constitucionales y legales a la realidad del campo— se fractura y desarticula el espíritu de la ley, pues la norma de menor jerarquía (ROP) cuya función, (en la estructura del orden jurídico mexicano apuntada anteriormente) debiera ser la de reflejar la ley, previendo y generando, modificando y facilitando permanentemente las condiciones para su eficiente aplicación, es decir su materialización en la realidad diversa de cada segmento de la población rural, lo que hace es ir “más allá” de la ley, “rebasarla”, complicar su aplicación, trabarla y en ocasiones contraponerse a ella, lo que provoca otro tipo de problemas que, en conjunto, explican la ineficiencia y los bajos niveles de impacto del PEC en el desarrollo rural.

Este hecho no es casual pues es, de cierta manera, reflejo de lo que ocurre en el peldaño jurídico superior: desfase, falta de concordancia, pérdida del objetivo y en ocasiones hasta contraposición entre el Reglamento de la Ley (la visión del Ejecutivo) respecto de la Ley que está reglamentando y de la Constitución (visión del Congreso), a las que debería absoluta sujeción y subordinación.

Por esto, en la realidad actual cotidiana en que se desenvuelve la población objetivo de la política social y de desarrollo rural rige un amplio y complejo sistema normativo, cuyo contacto directo con los sujetos de los derechos se presenta a través de las Reglas de Operación, las cuales, con todo y el ínfimo nivel jerárquico que tienen en la escala normativa nacional, se han convertido, en la práctica, en el instrumento jurídico fundamental del que depende el acceso de los sujetos (individuales o colectivos) a los derechos que les otorgan las normas superiores. Así, tanto para el funcionario del Estado que opera, ejecuta y “aplica el derecho” como para el beneficiario, son más importantes y definitorias las ROP que la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan.

Es la norma del menor rango jurídico la que, por otra serie de razones cuyo análisis rebasa los objetivos de este trabajo, se impone, como si se tratase de una pirámide invertida, a toda la estructura jurídica constitucional y legal que debiera regir el desarrollo de la población rural en México.



ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO COMO UN PACTO SOCIAL

Si bien el Acuerdo Nacional para el Campo no tiene el estatus de una Ley, por su dimensión social y política, sí constituye por sí mismo, un pacto político entre el Estado mexicano y el movimiento campesino; parte de los elementos que motivaron la movilización social fueron una serie de vacíos en el Plan Nacional de Desarrollo del 2001 al 2006, en los programas sectoriales, e incluso en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de apoyos presupuestales a diversos sectores productivos del agro.

Los días 13 y 14 de febrero del 2003 se efectuaron las mesas de Diálogo por un Acuerdo Nacional para el Campo (ANC); uno de los aspectos más característicos de este Acuerdo es que se trata de un gran intento de construcción de un pacto entre las principales fuerzas del sector rural mexicano y el Gobierno encabezado por Vicente Fox, para trazar rutas, fruto del consenso, para una política rural que transitara hacia la soberanía y la seguridad alimentarias.

El ANC integró grandes planteamientos de justicia, equidad, rentabilidad, competitividad, y gobernanza para el campo mexicano, se planteó objetivos estrechamente relacionados entre sí, su versión final considera una sección introductoria, una de considerandos, una tercera dedicada a establecer los principios rectores, una cuarta sección que corresponde al contenido del Acuerdo General, una quinta sección en donde se plasman los acuerdos básicos, y una sexta sección dedicada al seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los acuerdos y al logro de objetivos y propósitos planteados a lo largo de este pacto Estado Campesino, que compromete acciones del Gobierno Federal hacia el movimiento campesino organizado de México.

Es importante plantear que el ANC parte de reconocer como su base fundamental los principios y objetivos de la soberanía y la seguridad alimentarias. A partir de esa base fundamental, busca establecer condiciones para que la soberanía y la seguridad alimentarias, así como el desarrollo de la sociedad rural, sean alcanzados mediante una política de Estado.

Así, el ANC contiene 282 numerales que conforman las secciones IV. Acuerdo General, V. Acuerdos Básicos; y VI. Seguimiento y Evaluación, que se elaboraron de acuerdo a los considerandos y principios rectores previos, los cuales son:

1. Papel del campo: impulsar el reconocimiento del papel del campo en el proyecto de nación a nivel del Estado Mexicano (poderes públicos y la sociedad en su conjunto). En este sentido, se reconoce que el campo, la sociedad rural, la agricultura campesina e indígena y sus patrimonios, constituyen una prioridad nacional y representan elementos imprescindibles para el presente y futuro de la nación, a fin de asegurar su soberanía y seguridad alimentarias, su desarrollo y viabilidad a largo plazo.

2. Paridad urbana y rural: reconocimiento del principio de paridad, que equivale al derecho de la población urbana y rural a tener acceso a las mismas oportunidades de desarrollo, a manera de construir condiciones que permitan una paridad entre el nivel de vida urbano y el rural. En este sentido, se reconoce que los habitantes del sector rural tienen derecho a gozar de una vida digna y a que se respeten todos sus derechos humanos, ciudadanos, económicos, sociales y culturales.

3. Soberanía y seguridad alimentarias: afirmación de la soberanía y seguridad alimentarias como eje rector de la política agroalimentaria, tomando como base lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el sentido de la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de toda la población a los alimentos, con base fundamentalmente en la producción nacional y el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo reafirma la adopción de una Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, que protejan los intereses nacionales de los mexicanos, tanto por razones económicas como de seguridad nacional, estableciendo condiciones para procurar de manera eficaz una alimentación sana y suficiente para la población.

4. Multifuncionalidad y respeto a las formas de producción campesina e indígena: reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura y del derecho de los campesinos y los indígenas a preservar y mejorar sus formas de producción, revalorando así la capacidad de desarrollo de las agriculturas campesina e indígena.

5. Presupuestación e inversión pública: el Ejecutivo Federal —en apego al marco jurídico y en especial al que rige al campo y con base en los recursos presupuestarios aprobados por el Poder Legislativo— asignará recursos multianuales para la inversión en materia de infraestructura, fomento productivo y diversificación económica y desarrollo social del sector rural, incluyendo apoyos, compensaciones y subsidios, para crear las condiciones básicas del desarrollo de las regiones marginadas y la competitividad de los Sistemas Producto reconocidos como básicos y estratégicos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

6. Federalismo y descentralización: como base fundamental de la reforma estructural para el campo, el Gobierno Federal impulsa el federalismo y la descentralización de la gestión pública, con mayores responsabilidades y recursos transferidos a las entidades federativas y municipios.

7. Enfoque de desarrollo rural integral: para atender en todos los aspectos las necesidades del campo y de la población que en éste habita se adopta un enfoque de desarrollo rural integral, que orientará todas las actividades económicas desarrolladas por los habitantes del medio rural, así como las dimensiones social, cultural y medio ambiental.

8. Políticas públicas diferenciadas: de la misma manera, las políticas públicas dirigidas al campo reconocerán la diversidad de actores productivos y sociales y las necesidades específicas de cada uno de ellos. En este sentido, los instrumentos de política pública se diferenciarán para potencializar sus impactos, buscando siempre que se promuevan condiciones de equidad para el acceso a las oportunidades.

9. Sustentabilidad y mercado interno: impulso a sistemas sustentables de producción agropecuaria, agroindustrial, forestal y pesquera, con orientación para el mercado interno y aprovechando las oportunidades de los mercados de exportación.

10. Cadenas productivas: fortalecimiento de cadenas productivas agropecuarias, pesqueras y forestales priorizando el contenido nacional y agregación de valor a la producción primaria en las mismas localidades y regiones rurales y asequibles a los productores primarios.

11. Ordenamiento de mercados: ordenamiento de los mercados con la intervención reguladora y de fomento del Gobierno, y sobre la base de la participación y la apropiación de valor por parte de los productores, a través de su organización económica.

12. Diversificación económica: conservar e impulsar la ocupación económica y fortalecer la economía social promoviendo la diversificación en el campo mediante actividades no agropecuarias, tales como: la conservación de los recursos naturales y producción de bienes y servicios de toda índole, que coadyuve a elevar el bienestar de la población rural.

13. Defensa del patrimonio rural: defensa y valorización de los patrimonios territoriales (tierra, agua, bosques, selvas, vegetación de zonas áridas, biodiversidad, recursos genéticos, cultura, conocimientos, entre otros) de ejidos, comunidades y pueblos indios; fin del rezago agrario, y distribución de activos productivos para el desarrollo agropecuario y rural, principalmente entre jóvenes y mujeres.

14. Participación e inclusión social: participación y compromiso de todos los actores del medio rural, reconociendo su condición de sujetos responsables de su propio desarrollo y en consecuencia fortaleciendo una relación Estadosujetos rurales basada en autonomía, autogestión y reconocimiento pleno de derechos. De la misma manera, todas las acciones y compromisos asumidos en este Acuerdo Nacional para el Campo, promueven la inclusión.

15. Transparencia y rendición de cuentas: mecanismos que permitan transparentar las acciones y vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

16. Corresponsabilidad: todas las acciones y medidas establecidos en el Acuerdo Nacional para el Campo para el fomento productivo, el desarrollo económico y el desarrollo social de las comunidades rurales, así como su aplicación, evaluación y resultados, son compromiso y corresponsabilidad de los que intervienen en el sector rural: los tres órdenes de gobierno, y las organizaciones de productores, económicas y sociales, dentro del marco de derecho.

El ANC establece en los numerales 16, 160, 201 al 222 y en el 274 acuerdos relacionados con el Programa Especial Concurrente establecido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como se muestra más adelante.

En el numeral 16 se establece que el Ejecutivo Federal, en el marco del PECDRS y con la participación de las organizaciones firmantes, identificará los programas federales que puedan ser orientados expresamente a enfrentar la situación adversa que vive el campo y que éstos se ejecuten con base en criterios redistributivos, a fin de privilegiar a la población en desventaja.

En el numeral 160 el ANC prevé que en el PECDRS se dé prioridad a grupos vulnerables en regiones de alta y muy alta marginación en condiciones de pobreza extrema.

En el numeral 201, referido a infraestructura física se establece que el Ejecutivo Federal impulsará, mediante el PECDRS y el Sistema Nacional de Bienestar Social Rural, acciones en las siguientes materias: a) infraestructura del desarrollo regional y comunitario (201-209), que incluye programas para microrregiones; caminos rurales, agua limpia, electrificación rural, telefonía rural, servicio postal y telegráfico; b) infraestructura productiva (210-215), que debía incorporar: obras hidráulicas y nuevos sistemas de riego, racionalizar el uso del agua, reconversión productiva de distritos de riego, tecnificación del riego, rehabilitación y modernización de la infraestructura de los distritos de riego, fortalecimiento de los apoyos en los programas para el

desarrollo parcelario, uso eficiente de la energía eléctrica, desarrollo de infraestructura de temporal, conservación y rehabilitación de áreas de temporal, y la construcción de presas para el control de avenidas, bordos, rectificaciones, encauzamientos, construcción y reparación de obras de cauce y mantenimiento, así como conservación y rehabilitación de obras de protección para reducir riesgos de los centros de población rural.

El numeral 216 se refiere al fortalecimiento de la participación y el desarrollo de la sociedad rural en todas las instancias de participación social previstas en la LDRS, mediante difusión, promoción y capacitación sobre los programas y acciones involucradas en el PECDRS y en la Ley. Lo anterior, a través de: (217) reconocer la interlocución de las organizaciones, (218) consolidar los espacios de participación social tales como los consejos; (220) fortalecer los Comités Sistema-Producto, (221) realinear los Consejos de Cuenca, (222) promover consejos microrregionales en regiones de alta y muy alta marginación para una planeación común.

El numeral 274 del ANC establece, al igual que la LDRS, que por ser el PECDRS el instrumento que comprende todas las acciones de Gobierno en materia de desarrollo rural sustentable, en el que quedarán establecidas anualmente las acciones presupuestales y la cuantificación precisa de las metas que darán consistencia y sentido al ANC. En ese sentido, se establece que los elementos no comprendidos en el Programa Especial Concurrente, y que se hayan derivado de la suscripción del Acuerdo Nacional para el Campo, serán incorporados a dicho Programa.



MARCO DE PLANEACIÓN PARA LA CONCURRENCIA: EL PEC FEDERAL 2007 – 2012

El principal objetivo metodológico fue desglosar los diferentes componentes tanto del marco normativo como del PEC para establecer la existencia y solidez de los diferentes criterios territoriales mencionados. En este contexto, el trabajo utilizó el análisis documental como principal herramienta clasificatoria y las matrices como mecanismo de sistematización.

El trabajo metodológico se dividió en dos tareas principales: por un lado la clasificación y sistematización de las diferentes leyes que conforman el marco legislativo en el que se diseñó y se apoya el PEC Federal; por otra parte, la sistematización del PEC en sí mismo siguiendo los diferentes ejes de intervención, resultados, líneas estratégicas, metas e indicadores. Para ambas tareas la esencia se centró en establecer los parámetros de relación entre niveles, actores y sectores siguiendo principios de concurrencia y articulación, de tal manera que se pudieran establecer líneas de acción concretas entre la normativa federal y el Programa Especial Concurrente en su accionar.

En este sentido, se desarrollaron una serie de matrices para incorporar estos principios en las relaciones y aspectos mencionados. La búsqueda de los criterios territoriales fue transversal, localizando referencias que dieran cuenta de la inclusión de los criterios en los diferentes documentos.

Para la sistematización del documento constitutivo del PEC se estableció la metodología siguiendo la estructura general del mismo, tal como se han manejado los ejercicios de planeación de los PEC estatales, de tal manera que se pudieran desglosar los diferentes puntos claves del diseño y la planeación de la política de desarrollo rural para contrastarlos con los criterios territoriales y encontrar las relaciones de coherencia.

Se construyeron matrices básicas que agruparon, según las vertientes definidas en el PEC, los ejes de intervención, las líneas estratégicas, las metas, los resultados y los indicadores. Sobre cada una de ellas se buscó encontrar las referencias a los criterios territoriales que orientan el trabajo de coherencia en general.

Tabla 11. Sistematización Componentes PEC Federal

Vertientes	Ejes de Intervención	Líneas Estratégicas	Metas	Resultados	Indicadores
Financiera					
Competitividad					
Medio Ambiente					
Educativa					
Laboral					
Social					
Infraestructura					
Salud					
Agraria					



Fuente: Elaboración propia

“El Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, representa la Política de Estado para el Desarrollo Rural que implementa la actual administración, cuya orientación es la generación y diversificación de empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente que más lo requieren, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable” (Programa Especial Concurrente, Prefacio, 2007)

Esta es la presentación con que se inicia el documento de la Política de Desarrollo Rural para los territorios mexicanos. Esta presentación habla de la naturaleza del enfoque en el que se inspiró el programa, buscando cubrir integralmente la realidad territorial y sosteniendo la relación al mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual cuenta con un enfoque territorial muy amplio.

La estructura institucional para el PEC Federal, tal como fue concebida, comprendía, tanto para el diseño como para la gestión, la participación de 14 secretarías y 3 ramos administrativos del Gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural:

1. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
2. Economía
3. Medio Ambiente y Recursos Naturales
4. Hacienda y Crédito Público

5. Comunicaciones y Transportes
6. Salud
7. Desarrollo Social
8. Reforma Agraria
9. Educación Pública
10. Energía
11. Gobernación
12. Relaciones Exteriores
13. Trabajo y Previsión Social
14. Turismo
15. Instituto Mexicano del Seguro Social
16. Tribunales Agrarios
17. Comisión Nacional para la Atención de Pueblos Indígenas

Los principios que orientaron el trabajo de diseño y que enmarcan la aplicación del PEC parten del espíritu integral y territorial de los marcos normativos y del enfoque territorial que asumió el gobierno mexicano. Los principios dan cuenta de componentes centrales del enfoque, tales como la concurrencia institucional, la competitividad territorial, el reconocimiento de la diversidad y corresponsabilidad en el desarrollo. Se resumen a continuación los principios constitutivos del PEC:

Integralidad y concurrencia institucional: su naturaleza expresa es integral e incluyente. Se busca articular con eficiencia la concurrencia de acciones y recursos de las dependencias y entidades según sus competencias y provocar con ello sinergias entre los diferentes programas del PEC.

Combate a la pobreza en localidades de mayor marginación y grupos prioritarios: dar prioridad al combate de la pobreza, rezago económico y niveles de seguridad, buscando un desarrollo integral y sustentable. En este sentido, se da prioridad a localidades con alta marginación implementando apoyos para mitigar y solucionar problemas de tipo social, a la vez que se busca incrementar los niveles de empleo, productividad, crecimiento económico y bienestar social.

Competitividad para la apertura comercial: promover la rentabilidad y competitividad de los Sistema Producto y la integración agroindustrial y comercial. Se plantea como reto nacional la apertura comercial del sector agropecuario, contemplando acciones que incrementen la productividad y mejoren la competitividad de los Sistemas Producto y las organizaciones económicas.

Equidad de género: promover la preferencia de mujeres en los programas del PEC para acelerar la eliminación de disparidades y procurar la igualdad de oportunidades en el medio rural.

Medio ambiente: se establece como enfoque prioritario la sustentabilidad del medio ambiente, dando viabilidad y amplitud a las actividades económicas y de mejora de la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales. Las acciones producto del PEC deben considerar retos de conservación y restauración de tierras, agua, aire, flora y fauna, el aprovechamiento sustentable, la preservación de la diversidad biológica y la mitigación y adaptación del cambio climático.

Reconocimiento de la diversidad cultural: determinación de política con reconocimiento de la diversidad cultural, al tiempo que se impulsa, junto con los pueblos indígenas, aquellas acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, vigencia de sus derechos y eliminación de prácticas discriminatorias.

Especialización de funciones, eliminación de duplicidades y programas multicomponente: se fundamenta en el criterio de la especialización de funciones, para aprovechar la experiencia y estructura administrativa de cada institución interviniente. El principal objetivo es eliminar la operación de programas multicomponente que duplican acciones y competencias funcionales innecesarias.

Corresponsabilidad en el desarrollo: la concurrencia de acciones y recursos se convierte en compromiso para los tres órdenes de gobierno, los productores, grupos sociales y organizaciones privadas, buscando responder, a la vez, con la demanda local de desarrollo integral prevista en otros planes locales y regionales.

Seguridad: se constituye en prioridad la seguridad e integralidad del territorio rural, sus comunidades y habitantes para garantizar la gobernabilidad, dar certidumbre a las actividades productivas, incrementar las inversiones y favorecer la diversidad económica.

Finalmente es importante hacer referencia al diagnóstico de la realidad de los territorios rurales mexicanos que dio parte al diseño del Programa Especial Concurrente y que se transformó en el escenario fundamental para la aplicación de los diferentes proyectos y acciones impulsados desde la política de desarrollo rural sustentable.

Este diagnóstico, como es presentado en el PEC, fue dividido según sus vertientes para establecer realidades puntuales y especializadas a las que busca responder el programa en su operatividad básica. Sin

embargo, dado el carácter descriptivo de este capítulo, se presenta de manera general y resumida, brindando el panorama básico a manera de referencia²⁶.

La población rural del país ascendía, para 2006, a casi 24.3 millones de personas, cifra que equivale al 23.5% del total de la población, sin embargo únicamente la propiedad social, es decir ejidos y comunidades, representan el 53% del territorio nacional, estando por arriba de la propiedad privada que ocupa 38% del territorio.

La propiedad social estaba conformada por 29,240 ejidos, ocupando una superficie de 84.5 millones de hectáreas, y por 2,383 comunidades que acumulan una superficie de casi 17.4 millones de hectáreas, resultando un total de 31,623 núcleos agrarios, los cuales surgen como consecuencia del reparto agrario, el cual se dio por terminado en 1992, en virtud de que no existían más tierras por repartir.

La falta de sistematización de la información agraria, la complejidad en el manejo e interpretación de los indicadores y variables empleados para la medición de avances programáticos, así como la necesidad de actualización constante en el ordenamiento y regularización de la propiedad social, crean dispersión de la información e impiden el uso de instrumentos y herramientas prospectivas de manera sistémica e integral. Este tipo de dinámicas dificultan la toma de decisiones estratégicas y atomizan el impacto de las iniciativas públicas dirigidas a fomentar el desarrollo económico y sustentable de los núcleos agrarios.

Por sus implicaciones, la desaparición del patrimonio cultural, social, productivo y natural del sector rural, es el punto más agravante de la situación actual que vive el agro y que tiene su expresión más evidente en un fenómeno geodemográfico con alcances de seguridad nacional: la migración, el envejecimiento de los titulares de la tierra y la falta de incentivos económicos para permanecer en sus comunidades, fenómenos que provocan la pérdida del capital humano y social y atomizan el tejido social en los núcleos agrarios. La asimetría en la combinación de factores para la producción, tales como la falta de capital de inversión y de conocimientos para la adopción, adaptación, innovación y desarrollo tecnológico, promueven métodos de producción para el autoconsumo y perpetúan las formas de sobreexplotación de los recursos naturales, acelerando la pérdida del capital natural e impidiendo superar las condiciones de pobreza, aun contando con ventajas comparativas derivadas del aprovechamiento sustentable de la tierra y los recursos naturales asociados a ésta.

26 El diagnóstico que se presenta a continuación proviene en su totalidad de los diagnósticos consignados en las diferentes vertientes en las que está estructurado el documento del PEC Federal 2007-2012.

Por otro lado, los indicadores de desarrollo agrario mostraban una tendencia creciente debido al establecimiento de políticas, programas e iniciativas de fomento al desarrollo rural integral y sustentable. Los indicadores que se refieren a la procuración de justicia agraria y a los trámites de registro mostraban una tendencia constante, ya que son actividades sustantivas, pero de desempeño cotidiano para el mantenimiento de la justicia social y agraria.

El panorama de la economía rural, en el que se dio origen al PEC, estaba fuertemente ligada al comportamiento de la demanda nacional agropecuaria y pesquera, a la producción interna de alimentos y materias primas; los cambios en el mercado internacional de alimentos; la liberación comercial total del sector agroalimentario con América del Norte en el 2008; la nueva relación entre los mercados alimentarios y los energéticos, resultado del nuevo paradigma de energía renovable, los cereales y los alimentos, y los impactos en el sector agropecuario y pesquero ocasionados por los cambios climáticos.

Las principales actividades económicas en el medio rural son la agricultura, la ganadería y la pesca. La presión económica de estas actividades ha provocado en muchos casos problemas de deforestación, agotamiento y deterioro de suelos y aguas, sobreexplotación de acuíferos e intrusión salina y pérdida de biodiversidad. La producción de alimentos en el periodo 2000-2006 creció a una tasa anual de 2.4%, ligeramente superior al crecimiento de la economía (2.3%) y dos veces superior al crecimiento poblacional (1.2%). La producción promedio en los últimos seis años superó en 16.6% a la alcanzada en los seis años anteriores.

El fenómeno de la pobreza y la marginación rural es complejo y multicausal, con profundas raíces históricas. De las 187,938 localidades registradas en el país, alrededor de 185 mil (98%) tienen menos de 2,500 habitantes y concentran sólo el 23.5% de la población total de México. La dispersión de la población y el asilamiento —aunados a las características geográficas del territorio— dificultan la provisión de infraestructura social básica, la apertura de nuevas redes de comunicación, equipamiento y servicios esenciales para la población. El 74% de estas localidades rurales registran condiciones de muy alta y alta marginación.

De los 14.4 millones de mexicanos en condiciones de pobreza alimentaria que existen en el país, el 65% se encuentra en zonas rurales. Entre 2000 y 2006 la pobreza alimentaria rural se redujo en 17.9 puntos porcentuales, debido entre otras causas al incremento de los ingresos laborales rurales y al aumento en las transferencias. En el año 2006 el 24.5% de la población rural padecía pobreza alimentaria y el 54.7% pobreza patrimonial. La persistencia de esta situación se debe a que, en gran medida, el ingreso de la población rural está aún muy ligado al ciclo productivo del sector

primario, caracterizado por su baja tecnificación y su alta exposición a los riesgos meteorológicos, además de la ausencia de protecciones contra las fluctuaciones en los precios de productos agropecuarios, entre otros factores. De los integrantes 10 hogares en el ámbito rural, nueve no cuentan con un empleo formal, mientras que sólo 35% obtienen ingresos cuando alguno de sus miembros es jornalero.

En gran parte de estos territorios rurales están distribuidos los pueblos y las comunidades indígenas, los cuales aún no disfrutan de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; la situación de una inmensa mayoría de indígenas acusa una grave desventaja de oportunidades. La inversión de recursos públicos en regiones indígenas sigue presentando rezagos en comparación con la media nacional.

La brecha de los indicadores de bienestar entre la población indígena y no indígena revela el grado de desigualdad. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas, la situación de los pueblos indígenas se ubica en 0.7057, a diferencia del IDH de la población no indígena, que es de 0.8304, lo que representa una brecha de casi 15%.

Los bajos salarios en el medio rural, la ausencia de prestaciones y seguridad social, la falta de seguridad e higiene, así como el descuido en la atención de la salud y la capacitación, han sido los principales motivos para que un creciente número de trabajadores agrícolas abandonen los espacios de producción agropecuaria tradicionales con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida al migrar a núcleos urbanos o a las zonas agrícolas de productos de exportación.

Sumado a esta realidad de empleo y desigualdad surgen problemáticas de infraestructura que agudizan lo complejo de la situación de los territorios mexicanos. En 2006, la cobertura de agua potable y alcantarillado en el medio rural alcanzó el 72% y 58%, respectivamente. La red de caminos rurales y alimentadores se compone de 191,672.3 kilómetros de los cuales, 72,180.5 son caminos alimentadores y 119,491.8 kilómetros son caminos rurales. En 2006, el 24.3% de la longitud de caminos alimentadores se encontraba en mal estado físico, el 38.3% en regular estado y 37.4% en buenas condiciones. En cuanto a caminos rurales, el 26.6% de su longitud se encontraba en mal estado físico, el 46.0% en regular estado y 27.4% en buenas condiciones.

En términos de infraestructura hidroagrícola, México cuenta con 2,200 presas de almacenamiento que abastecen a 6.5 millones de hectáreas, de las cuales el 35% tienen más de 40 años de antigüedad, siendo que su vida útil de diseño es de 50 años. De 6.5 millones de hectáreas de riego, 3.5 millones (54%) corresponden a 85 distritos de riego y 3.0 millones (46%)

a 39,492 unidades de riego. La productividad de las áreas de riego es, en promedio, 3.7 veces mayor que las de temporal y generan más de la mitad de la producción agrícola nacional, a pesar de tener menor superficie. Sin embargo, hay problemas de ineficiencia y sobreexplotación de acuíferos que reducen la productividad de estas superficies.

Lo anterior está directamente relacionado con la enorme biodiversidad del país; junto con China, Perú, Colombia e India, México es uno de los cinco países del mundo con mayor variedad de ecosistemas, que albergan entre 60 y 70% de toda la diversidad biológica del planeta. En su territorio se encuentran casi todos los ecosistemas terrestres conocidos y entre 10 y 12% del total mundial de las especies, muchas de las cuales son exclusivas del país —endémicas—. La diversidad genética de estas especies, distribuida entre sus distintas poblaciones e individuos, es también alta y es muy importante —por su papel pasado, actual y futuro— ya que define, en gran medida, sus posibilidades adaptativas ante cambios ambientales.

Las estadísticas del 2006, hablaban de alrededor de 140 millones de hectáreas de vegetación natural —cifra equivalente al 73% del territorio nacional—, aunque en la tercera parte de esta superficie predomina la vegetación secundaria. La superficie restante está ocupada por tierras de producción agropecuaria, zonas urbanas, infraestructura carretera, industrial, hidráulica, etc., así como plantaciones forestales y otras cubiertas antropogénicas. El crecimiento de estos usos del suelo refleja, de manera inversa, las tendencias en las existencias de la vegetación natural, en el sentido de que las superficies de tierras de cultivo, de pastoreo y zonas urbanas han aumentado en casi exactamente la misma medida en que la superficie de los bosques, selvas y matorrales se ha reducido.

A finales de 2006, la superficie cubierta por los distintos esquemas de conservación y manejo de los ecosistemas terrestres y sus recursos naturales fue:

- 22.2 millones de hectáreas cubiertas por 158 Áreas Naturales Protegidas federales.
- 26.3 millones de hectáreas cubiertas por 7 470 Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.
- 6.1 millones de hectáreas bajo manejo forestal sustentable.
- 670 mil hectáreas con apoyos del Programa de Pago por Servicios Ambientales.

En materia educativa se registraban, para 2006, importantes avances. A nivel nacional se tenía una cobertura cercana al 100% en educación primaria, y una tasa importante de expansión en secundaria, media

superior y superior. No obstante, se registraban rezagos de consideración en el sistema educativo nacional, entre los cuales destaca el desequilibrio entre los sectores urbano y rural en términos de escolaridad promedio.

Otros rezagos igualmente importantes hablaban de la falta de oportunidades de gran parte de la población que limita su acceso a una educación de calidad, a los avances en materia de tecnología e información, así como una insuficiente vinculación entre la educación media superior y superior con el sistema productivo. El rezago en educación básica se estima en más de 11 millones de personas de 15 años de edad o más, que no concluyeron los estudios de este nivel. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. La escolaridad promedio nacional, para 2007, era de 9.4 años.

Al entrar en detalle de los componentes del PEC, la inclusión de criterios territoriales no es tan claro como sucedió con el marco normativo, particularmente a medida que se puntualiza en la operatividad de la política.

El desarrollo de las diferentes matrices de análisis permite ver que en términos del discurso de la política y diseño se incorporan algunos de los principios de articulación y concurrencia, aunque no aparecen tan claramente los temas de ordenamiento y pactos territoriales. A medida que se puntualiza en la planeación de las etapas posteriores del ciclo, como el establecimiento de metas e indicadores, la aplicación de criterios territoriales da paso a estrategias más focalizadas y sectorizadas.

En términos de ejes de intervención y líneas estratégicas, se ve un desarrollo de parámetros de respuesta al diagnóstico identificado desde cada una de las vertientes del PEC. Se presentan acciones puntuales para disminuir los niveles de desigualdad e inequidad entre grupos y áreas vulnerables, reducir las condiciones extremas de las zonas de alta marginación, protección del medio ambiente y apoyo a procesos de reconversión productiva, abrir, mejorar y fomentar los niveles de acceso a la educación, la salud y el trabajo.

Los mandatos a la concurrencia provenientes del marco jurídico hablan del trabajo coordinado y en red en los diferentes niveles territoriales, de los distintos sectores intervinientes en el territorio y de procesos abiertos de participación para el desarrollo social, productivo y ambiental, entre muchos otros. Los lineamientos del PEC muestran una serie de acciones de fomento hacia el trabajo coordinado, aunque no necesariamente concurrente, para la vertiente financiera, competitiva, medio ambiental y agraria, aunque no aparecen menciones puntuales para las demás.



Proceso de planificación para la formulación de los PEC Estatales

El instrumento básico por excelencia para el logro de la articulación de las políticas es el que se refiere a los instrumentos de planeación, como un ejercicio de orden técnico que soporta la estructura político institucional. El desafío de la planeación es evolucionar en la dirección de los procesos de cambio político, en particular con la transición hacia esquemas de gestión descentralizada y participativa. La figura de los procesos de desarrollo centralmente planificados que caracterizaron a los modelos de Estado socialistas, o que tuvieron predominancia en los modelos sustitutivos de importaciones, con Estados nacionales muy fuertes y omnipresentes, ha venido retomando esquemas innovadores de planificación local y regional en modelos de subsidiaridad entre el Estado central y los territorios. Allí se enmarcan las estrategias de desarrollo territorial aquí referidas.

El territorio aparece hoy como la instancia social, económica e institucional a la cual se puede referir el proceso planificador. Éste aparece como objeto de las políticas, al tiempo que se le reconoce como el sujeto que las gestiona. El punto de partida es el reconocimiento de la lógica de proximidad del tratamiento de las necesidades locales y regionales, que otorga claras ventajas a los actores locales o regionales para su enfrentamiento, pero al tiempo, el reconocimiento de que estos problemas les son propios. La lógica que busca la planeación territorial está enmarcada en el concepto de planeación de abajo–arriba, en oposición a las tradiciones de arriba–abajo que han caracterizado a los Estados centralistas.

El territorio permite la concreción de las visiones de futuro territorial, de potencialidades y provee un escenario de mayor viabilidad para las negociaciones que forman parte del ejercicio político o económico. El territorio ofrece la posibilidad de comprender de mejor forma las estructuras de gestión, permite el manejo de información, la difusión de sistemas de innovación y la participación social directa. De esta forma el territorio aparece como un escenario natural de articulación, por medio de la identificación de proyectos estratégicos regionales o locales, de las potencialidades endógenas de llevarlos a cabo y de la integración de las acciones de la política pública involucrada en su propósito. En esencia, el territorio es el estructurante de la política, por ello son evidentes las ventajas de la planeación territorial que reducen los costos de transacción de la política, posibilita el descubrimiento de áreas de sinergia, incrementa el control social y potencia las iniciativas de conglomerados económicos y redes de gestión social.

Estos son los principios básicos que orientan el ejercicio de planificación aplicado para la formulación de los PEC estatales, tomando como línea de base de la planificación los planes sectoriales que los estados han elaborado en el proceso institucional de gestión gubernamental, al cual están obligados al tenor de la Ley de Planeación, y del PEC Federal que enmarca la gestión de las políticas públicas para los territorios rurales, en concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. De la articulación de estos dos procesos marco de planificación se realiza el ejercicio de formulación de los PEC estatales, conducentes a la elaboración de un presupuesto concurrente, basado en *Proyectos Territoriales Concurrentes*.

El presente capítulo describe la forma como se desarrollaron los procesos en las entidades federativas (estados), sus fundamentos metodológicos y los principales resultados alcanzados, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas a lo largo de ejercicio.

FUNDAMENTOS DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y RURAL EN LOS PEC ESTATALES

La planeación territorial, en del modelo de gestión de políticas públicas descrito, significa un sentido de subsidiaridad que implica el hecho de reconocer las capacidades de los territorios, en sus ámbitos regionales y locales, para enfrentar en forma autónoma sus propios desafíos de desarrollo, pero dentro de un marco de solidaridad con los niveles territoriales superiores, de forma que las competencias de la nación estén determinadas por aquellos campos en los cuales el territorio no pueda suplir soluciones, sea porque desbordan sus límites o porque carezcan de las capacidades para enfrentarlos. La subsidiaridad es en esencia articulación de estrategias, acciones, programas e inversiones entre los diferentes niveles y sectores.

La planeación participativa conlleva la práctica de involucramiento de los actores sociales y económicos en la definición de la ruta del desarrollo local o regional, proporcionándole calidad a las demandas organizadas y ofreciendo los instrumentos de gestión espacial a las políticas de mayor nivel territorial. Así, se encuentra un mecanismo de viabilidad a la necesaria coordinación intersectorial que cuenta con enormes dificultades al ser realizada en el nivel nacional, por diversas razones de poder y jurisdicción. En el caso de los modelos de gestión territorial impulsados como sustitución a los anacrónicos modelos de desarrollo rural, marco en el cual han surgido muchos de los modelos territoriales, existe una

debilidad institucional de sus responsables frente a otras instancias, del nivel ministerial o secretarial especialmente, la articulación que nace de procesos de negociación local o regional aporta un esquema más creíble de coordinación y concurrencia.

Lo anterior da lugar a procesos de construcción de pactos negociados de gestión de las políticas entre el Estado central y los territorios, entre las diferentes políticas sectoriales y entre los actores sociales, agentes privados y agentes públicos. Los componentes de las políticas y de la inversión sometidos a estos procesos de asignación pactados encuentran en la participación social un carácter de legitimidad política que los valida y determina su valor como potenciador del desarrollo.

En síntesis, el siguiente cuadro permite resumir las principales tendencias de las políticas públicas basadas en el enfoque territorial, sobre las cuales se fundamenta el proceso de trabajo de los actores estatales y federales que participaron en el ejercicio de planificación de los PEC estatales:

Tabla 12. Cambios Tendenciales en las Políticas Públicas bajo el Enfoque Territorial

Elementos		Marco de base	Tendencia
En lo institucional	Objeto, visión y tipo de política	Agricultura/Grupos focalizados Productiva Sectorial económica Sectorial social	Territorio multinivel Multidimensionalidad Ordenamiento territorial Articulación y concurrencia
	Modelos de planeación	Planeación sectorial Planeación participativa	Planeación estratégica territorial Plan - Contrato
	Definición de ruralidad	Demográfica - productiva Dicotómica	Tipologías territoriales Continuo espacial
En lo social	Actores públicos	Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural	Ministerios de Planificación o Desarrollo Institucionalidad territorial
	Papel de actores sociales	Participación Representación	Negociación Consensos

Elementos		Marco de base	Tendencia
En lo económico	Énfasis de la economía	Agrícola ampliada Cadenas	Multisectorial Clusters
	Objetivo de desarrollo	Mercado y rentabilidad privada Re-distribución	Rentas sociales territoriales
	Énfasis de inversión	Proyecto productivo Transferencias Bienes privados y públicos generales	Proyectos estratégicos territoriales Bienes públicos territoriales
En lo estratégico (proyectos territoriales)	Cobertura y financiamiento	Una comunidad o municipio Un sector específico Una fuente de financiamiento	Varios municipios Varios sectores (articulando más de un proyecto sectorial) Varias fuentes financiamiento
	Diseño	Determinado por la oferta de programas públicos	Determinado por el proceso de planeación territorial (demanda)
	Predominio	Bienes privados Corto Plazo	Bienes Públicos Largo Plazo
	Control social	Beneficiarios directos	Conjunto de actores territoriales
	Impacto	Restringido a participantes	Medible en el conjunto territorial
	Negociación	Con un grupo social o de interés	Conjunto amplio de actores locales
	Atención	Demanda de grupos particulares (Escuela, microcuenca, una cooperativa, insumos de producción)	Necesidades estratégicas del territorio (integración vial, red de acopio, clusters productivos, investigación y desarrollo)

Fuente: Echeverri y Echeverri, 2004

Los PEC estatales se consideran como una estrategia de coordinación que integra procesos de planeación en el ámbito estatal, partiendo de los procesos de planeación existentes en el estado, tanto de su ámbito de competencia, como de influencia de los procesos de planeación realizados desde la Federación o desde los municipios y distritos. El propósito fundamental del PEC estatal es optimizar la concurrencia de los procesos de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, los planes estatales de desarrollo rural, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico y los

planes de desarrollo distrital y municipal. Para ello hay que integrar en forma sinérgica los componentes básicos de los diferentes procesos de planificación, que incluyen los diagnósticos únicos (consensuados), las visiones y estrategias unificadas, los programas, proyectos y acciones (generales y específicos) y las estrategias de financiamiento.

La tarea de construcción de los PEC estatales ha de considerar los mecanismos de concurrencia reflejados en los procesos de gestión pública, involucrando la sinergia y el valor agregado de instrumentos de política pública, la sinergia y valor agregado de la cadena de actores, la integración financiera y presupuestaria y el papel de las reglas de operación.

Esto conduce a la definición de estrategias de financiamiento, con base en las normas y reglas que operan en el marco jurídico y de política pública vigente en el sector rural mexicano. Para ello se han de considerar todas las posibles fuentes de financiamiento que están en operación, a las cuales se puede recurrir en la gestión estatal para el desarrollo rural. Estas fuentes pueden ser públicas o privadas.

Ha de existir un marco de coherencia de enfoque y de ciclo de política pública que permita la identificación de mecanismos claves de articulación, reflejados en arreglos, acuerdos, convenios e instancias operativas de ejecución de la política, permitiendo que las propuestas de articulación cuenten con la viabilidad procedimental adecuada. Igualmente ha de tener en consideración las rutas de institucionalidad de articulación, en términos de procesos de planificación, presupuestación, ejecución y rendición de cuentas.

Para garantizar el éxito de los procesos de planificación es necesario establecer un proceso explícito de seguimiento, monitoreo y evaluación, basado en indicadores de articulación, los cuales han de dar cuenta de metas, logros y eficiencia en la gestión, en los resultados y en los impactos de las acciones que conforman la política pública de desarrollo rural sustentable.

Para el desarrollo de los PEC estatales se requiere formular una estrategia que integre los componentes institucionales claves para el desarrollo de una propuesta sólida y que garantice sostenibilidad en el tiempo. Para ello se deben integrar el marco normativo, legislativo, la estructura normativa para la planeación y el análisis de correspondencia, lo que conduce a la consideración de las reglas de operación, en cuanto a su impacto en el ordenamiento territorial, la ejecución presupuestal y las percepciones y cultura de planeación regional. El proceso de elaboración de los PEC estatales se basa, en consecuencia, en la siguiente estructura:

Marco metodológico aplicado a la elaboración, en el cual se dé cuenta de los procesos de convocatoria, participación, antecedentes de planificación del estado para el desarrollo rural, buscando la legitimidad del proceso y su sometimiento a las normas vigentes.

Marco de concurrencia de la planeación territorial y sectorial, el cual emana de los procesos de planeación que tienen vigencia en el estado y que han servido de fuente para las definiciones estratégicas que integran el PEC estatal. Entre ellos se deben destacar: visión, objetivos, metas, ejes estratégicos, programas y acciones y la institucionalidad.

Estrategia de desarrollo territorial rural que está definido como marco de los planes establecidos, destacando la gestión territorial en sus componentes de ordenamiento territorial que define la concurrencia entre niveles territoriales; concurrencia intersectorial que define las relaciones de colaboración, coordinación y sinergia entre las secretarías de estado federales y estatales; y la negociación de pactos territoriales que determina los mecanismos de coordinación y concurrencia de los actores sociales, agentes públicos y empresarios.

Principios y mecanismos de la concurrencia que definen las acciones concretas que serán aplicadas en el desarrollo del PEC estatal, considerando los mecanismos de planeación, ejecución y financiamiento. Estos mecanismos deberán incorporar el seguimiento, evaluación y monitoreo de la concurrencia que permitirá consolidar una cultura de concurrencia en el desarrollo del PEC estatal, que servirá de ingredientes del diálogo y relaciones entre la Federación y los estados.

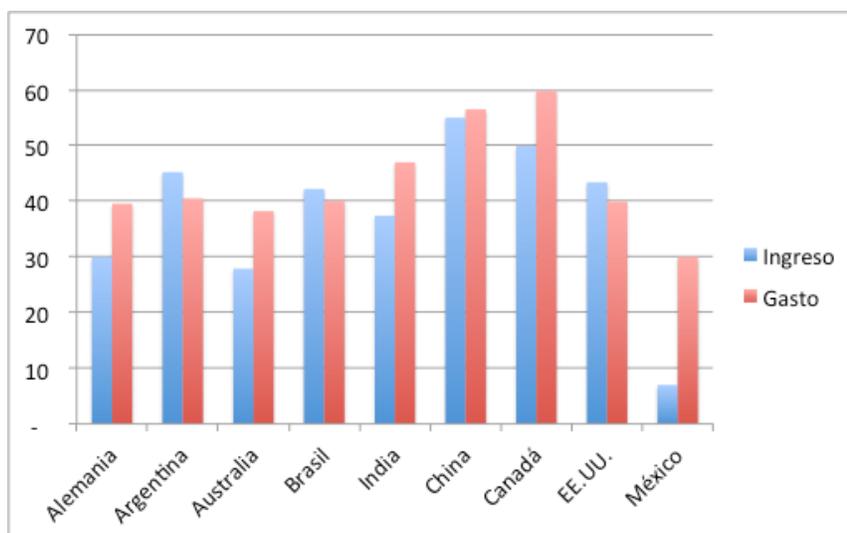
Identificación, selección, priorización y focalización de *Proyectos Territoriales Concurrentes* que surgen de los procesos de planeación y que han sido identificados para ser considerados como prioridades de las acciones de los PEC estatales y que se han de reflejar en las priorizaciones que se alcancen en el PEC Federal. Estos proyectos deberán constituir el Banco de *Proyectos Territoriales Concurrentes* de Inversión Pública y podrán ser proyectos estratégicos integrales de carácter multisectorial, o de carácter territorial. Finalmente, el PEC Estatal se traduce en un presupuesto.

El proceso metodológico de elaboración de los PEC estatales se centra en el seguimiento de tres fases generales. La primera consiste en el análisis de los componentes de la base de planeación y presupuesto de los estados y la Federación para el desarrollo rural sustentable, con base en los planes estatales sectoriales, en el PEC Federal y en los respectivos presupuestos. La segunda, en la formulación de los marcos lógicos para la gestión concurrente entre la Federación y las entidades federativas y entre los diferentes sectores, especificando la formulación de visiones

territoriales, ejes de intervención y objetivos de los PEC estatales. La tercera, en la formulación de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* y su concreción en presupuestos concurrentes.

BASE DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTOS ESTATALES Y FEDERALES

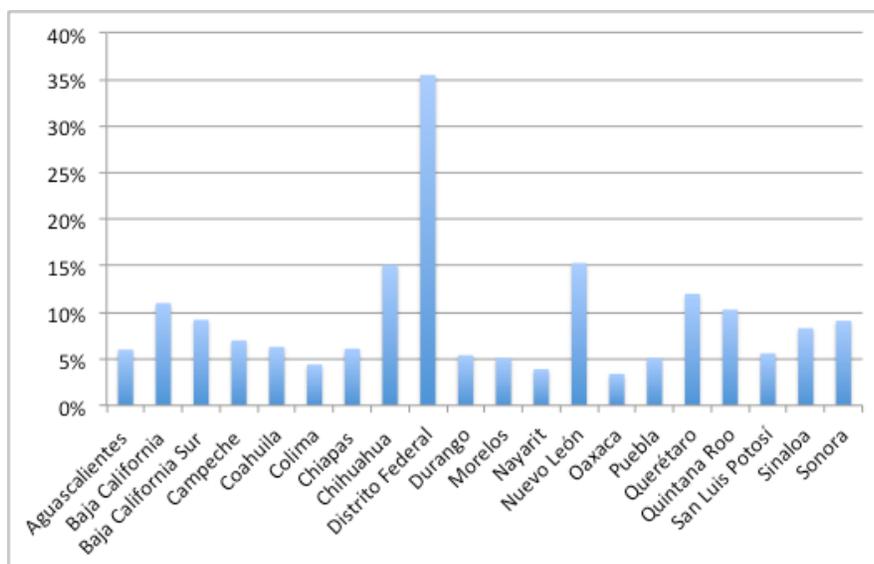
El primer análisis realizado para comprender la relación de las estrategias de política pública Federal y estatal parte de la comprensión general de la estructura fiscal de inversión pública, a partir de la estructura general de distribución de ingresos y egresos de los recursos públicos. México se caracteriza por contar con una estructura fiscal altamente concentrada en el nivel federal. En la siguiente gráfica se puede apreciar la diferencia con otros países comparables.



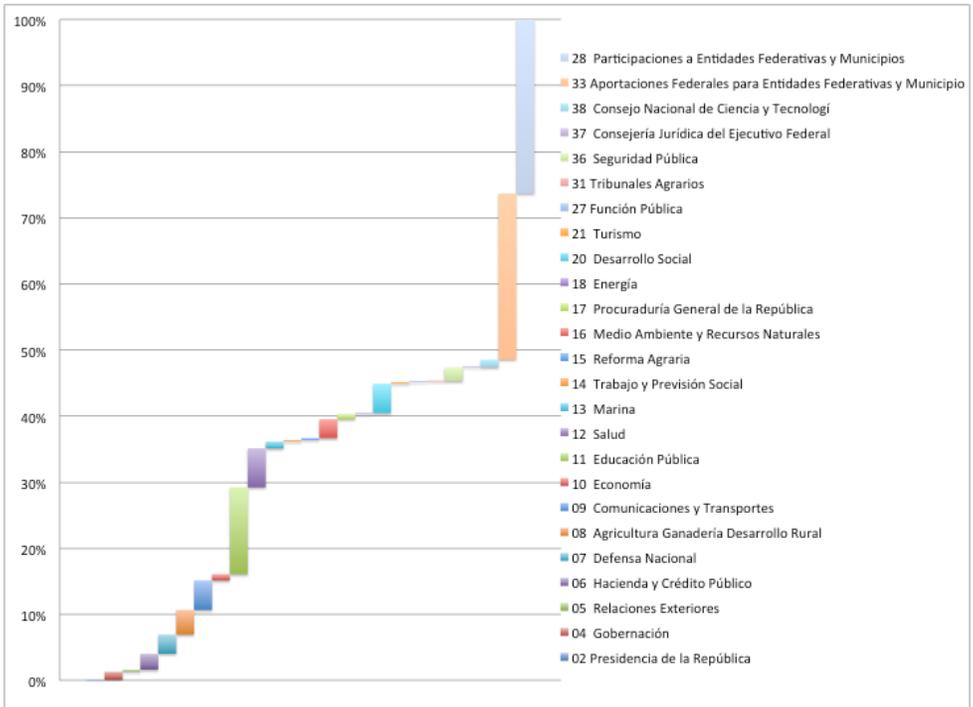
Esto muestra que los ingresos públicos están concentrados en la Federación, mucho más que en otros países, con un papel muy bajo por parte de las entidades federativas y los municipios. Los ingresos públicos captados por las entidades territoriales apenas llega al 7%, mientras en un país como Argentina, este valor alcanza más del 45%. Esta función de recaudo central establece la necesidad de contar con mecanismos de transferencia a las entidades territoriales para la realización del gasto y la descentralización de las políticas públicas. En cuanto al gasto público total

general se aprecia una relación similar, mostrando la alta concentración de gasto en el nivel federal de México. Mientras que en México sólo el 30% del gasto es realizado por las entidades territoriales –estados y municipios– en Canadá esta cifra alcanza el 60%.

En la siguiente gráfica se muestra la situación de ingresos propios que conforman el presupuesto de los estados, como proporción del total de recursos, con lo cual se puede apreciar el grado de dependencia fiscal de los recursos provenientes de transferencias o acuerdos de gestión con el nivel federal.

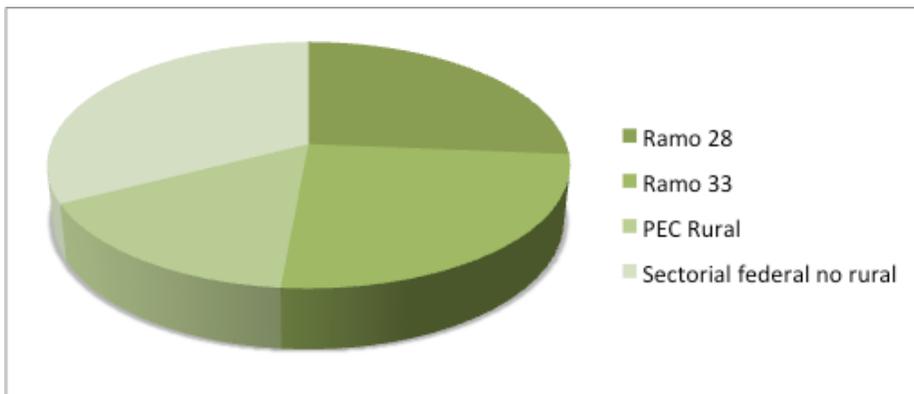


Este es un punto central en la necesidad de contar con mecanismos de coordinación y concurrencia de la Federación con los estados y municipios, destacando la relevancia de procesos como los PEC estatales, tal como se puede apreciar en la distribución de los gastos programables del presupuesto general de la Federación en México. En la siguiente gráfica se muestra la forma como se distribuye el gasto que corresponde a la inversión en los componentes públicos que forman parte del financiamiento de las políticas de desarrollo (descontando los gastos correspondientes al funcionamiento del Estado).



Aquí se puede apreciar que cerca del 52% del gasto programable público del Gobierno Federal corresponde a los ramos 28 y 33 que son transferencias a las entidades territoriales dentro del sistema de participaciones y transferencias para el financiamiento de las políticas que son desarrolladas en forma autónoma por estados y municipios. El 48% restante se distribuye entre las diferentes secretarías para el financiamiento de los programas sectoriales, dentro de los cuales hay otros recursos que corresponden a programas que son ejecutados en forma coordinada y compartida con las entidades territoriales y que, para el caso específico del desarrollo rural sustentable, son objeto de análisis en el proceso de programación de los PEC estatales.

En la gráfica siguiente se resume la estructura del gasto programable, en el cual se aprecia el peso de las transferencias, al tiempo que destaca el hecho de que el PEC Federal, que comprende todos los gastos concurrentes para el sector rural de México, representa una tercera parte de los gastos federales directos, es decir, aquellos diferentes de las transferencias a las entidades territoriales, representadas por los ramos 28 y 33. Si se considera que la focalización hacia lo rural tiene un sentido territorial, podemos apreciar la importancia que tiene el territorio en la ejecución de las políticas de desarrollo en el país.



El Programa Especial Concurrente Federal

Para el PEC 2007– 2012 se ha realizado una sistematización que permite establecer los fundamentos de las decisiones estratégicas que contienen y dan pie a la programación presupuestaria anualizada que es aprobada por el Congreso en el Decreto de presupuesto. De esta forma se han clasificado sus vertientes, estrategias, objetivos y acciones en un modelo de clasificación homologable con el proceso de planeación estratégica que ha sido adoptado para la elaboración de los PEC estatales que definen: ejes de intervención, resultados, líneas estratégicas, metas e indicadores. A continuación se presentan las líneas estratégicas y las vertientes que se identifican en el PEC Federal y que sirven de marco para la concurrencia con los planes estatales sectoriales, como fundamento del ejercicio de formulación de los PEC estatales:

Tabla 13. Líneas estratégicas por vertiente del PEC Federal 2007 - 2012

1. Financiera
1.1. Los apoyos se concentrarán en la población objetivo que no es atendida plenamente por los intermediarios financieros privados.
1.2. Se promoverán mecanismos financieros pertinentes para atender a la población indígena en los que se considere la coexistencia de sistemas de economía individual y colectiva y de economía monetaria y no monetaria.
1.3. Se promoverán programas de inducción al financiamiento que incrementen la bancarización de la población rural.
1.4. Se promoverán productos que atiendan de mejor manera las necesidades de la población objetivo.
1.5. Se fomentará una mayor coordinación entre las instituciones de banca de desarrollo y de estas con programas de fomento rural a cargo de otras dependencias.
1.6. Se continuará el fortalecimiento a intermediarios financieros privados, para que se constituyan en vehículos eficaces en la canalización de servicios financieros de fomento.

2. Competitividad
2.1. Integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional
2.2. Apoyar el desarrollo de capacidades para la participación social en las actividades económicas
2.3. Apoyar la producción rural ante impactos climatológicos adversos
2.4. Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados
2.5. Proteger al estado de plagas y enfermedades y mejorar la situación sanitaria
2.6. Aprovechar las tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo rural
2.7. Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector agroalimentario
2.8. Promover el acceso a insumos competitivos
2.9. Impulsar la modernización del sector agropecuario y pesquero para hacerlo competitivo en el mercado
2.10. Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural
2.11. Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias
2.12. Promover la diversificación de las actividades productivas en el sector agroalimentario y el aprovechamiento integral de la biomasa
2.13. Orientar la producción a las demandas de los mercados nacional y global
2.14. Promover una mayor integración de las cadenas productivas.
3. Medio Ambiente
3.1. Conservar in situ los ecosistemas y su biodiversidad
3.2. Recuperar especies en riesgo.
3.3. Promover la Bioseguridad y cuidar la agrobiodiversidad
3.4. Conocimiento, análisis y monitoreo de los ecosistemas y su biodiversidad
3.5. Aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies y recursos naturales
3.6. Valoración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales
3.7. Restauración de ecosistemas y suelos
3.8. Promover el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos
3.9. Alcanzar el manejo integral de los residuos mediante la aplicación de los instrumentos, las acciones y las Eje de intervenciones contemplados en el marco legal vigente, así como la generación de información estadística necesaria para la gestión eficiente de los residuos en el país.
3.10. Racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes
3.11. Instrumentar la 3.Nacional de Cambio Climático
3.12. Consolidar las medidas para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)
3.13. Iniciar proyectos para el desarrollo de capacidades nacionales y locales de adaptación
3.14. Formular, expedir y ejecutar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio
3.15. Concertar e instrumentar procesos de ordenamiento ecológico en regiones prioritarias
3.17. Fortalecer el enfoque por sistemas, geográfico e integral para la actuación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
3.18. Operar programas de inspección y vigilancia para el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable

3.19. Impulsar los mecanismos e instrumentos de participación social
3.20. Desarrollar mecanismos para incentivar la mejora continua del desempeño ambiental de las organizaciones incorporadas al Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA) y contribuir a la sustentabilidad ambiental del país
3.21. Igualdad de género
3.22. Pueblos indígenas
4. Educativa
4.1. Promover el acceso, permanencia y conclusión de estudios de niños, jóvenes y adultos de ambos sexos del sector rural, inscritos en los niveles básico, medio superior y superior.
4.2. Promover el desarrollo de capacidades de los niños, jóvenes y adultos del sector rural que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, con su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente.
4.3. Aprovechar el uso de los medios y tecnologías de la información y la comunicación para enriquecer las experiencias de enseñanza y aprendizaje de niños, jóvenes y adultos inscritos en alguna modalidad del Sistema Educativo Nacional.
4.4. Proporcionar apoyos económicos y de materiales educativos a niños, jóvenes y adultos de ambos sexos, que viven en condición de pobreza extrema para mejorar su calidad de vida.
4.5. Establecer las acciones pedagógicas y didácticas para favorecer la permanencia y conclusión de estudios de niños, jóvenes y adultos en cada uno de los programas de la vertiente educativa
4.6. Impulsar la educación intercultural de toda la población en los diferentes niveles educativos a fin de fomentar la cultura de respeto a la diversidad.
4.7. Fortalecer la planeación, seguimiento y evaluación del Nuevo Programa Especial Concurrente.
5. Laboral
5.1. Apoyar a la población jornalera agrícola para elevar su empleabilidad, en el ámbito nacional.
5.2. Establecer acciones coordinadas en los ámbitos federal y estatal, para generar oportunidades de ocupación para la población que habita en zonas rurales.
5.3. Impulsar acciones de capacitación que permitan el reentrenamiento y la reconversión de los conocimientos y habilidades de diversos grupos de población, entre los cuales se encuentra la población que habita en zonas rurales marginadas.
5.4. Garantizar la seguridad laboral y la previsión social de la población rural, principalmente de los grupos de atención prioritaria.
5.5. Mejorar las oportunidades productivas de la población rural mediante la ampliación de la oferta institucional de los programas para la superación de la pobreza.
5.6. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios y beneficiarias.
5.4. Brindar apoyos económicos que faciliten a los jornaleros agrícolas su colocación en mejores empleos en aquellas regiones del país que presentan mayor dinamismo económico.
5.5. Garantizar el acceso a un trabajo digno y con respeto a los derechos laborales de la población, que permita el desarrollo individual, familiar y comunitario en sus lugares de origen, destino y tránsito.

6. Social
6.1. Desarrollo de capacidades básicas de personas en condición de pobreza.
6.2. Abatimiento del rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de Eje de intervenciones de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
6.3. Disminución de las disparidades regionales a través de un patrón territorial ordenado y una infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades productivas.
6.4. Abatir las condiciones que generan el rezago social, la desigualdad y la falta de oportunidades para los pueblos y comunidades indígenas en materia de vigencia de derechos y respeto a la diversidad cultural.
7. Infraestructura
7.1. Caminos Rurales y Alimentadores. La 7. para caminos rurales y alimentadores se orienta a expandir la cobertura y mejorar la calidad de este tipo de vías de comunicación y de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país.
7.2. Infraestructura Hidráulica. Dentro de las principales tareas de la política hídrica en México destacan las grandes acciones que se orientan a atender a las comunidades rurales en los rubros de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, así como la infraestructura necesaria para el desarrollo agrícola.
7.3. En apoyo de productores agrícolas, ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, pueblos y comunidades indígenas, asociaciones de productores o sociedades de producción mercantil dedicadas a la agricultura
8. Salud
8.1. Rectoría efectiva en el sector
8.2. Financiamiento equitativo sostenible
8.3. Generación de recursos suficientes y oportunos
9. Agraria
9.1. Asegurar la definición y el respeto a los derechos de propiedad rural
9.2. Impulsar la generación de empresas rentables en el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas)
9.3. Desarrollar capacidades y habilidades para la organización productiva de la población rural, la formación de capital humano y la capacidad de autogestión
9.4. Fomentar el aprovechamiento sustentable de la tierra y los recursos naturales asociados a ella
9.5. Integrar a mujeres, indígenas y grupos vulnerables al sector económico-productivo en el Territorio Social (Núcleos Agrarios y Localidades Rurales vinculadas)
9.6. Integrar, modernizar y mejorar el acceso al Catastro Rural y la Información Agraria

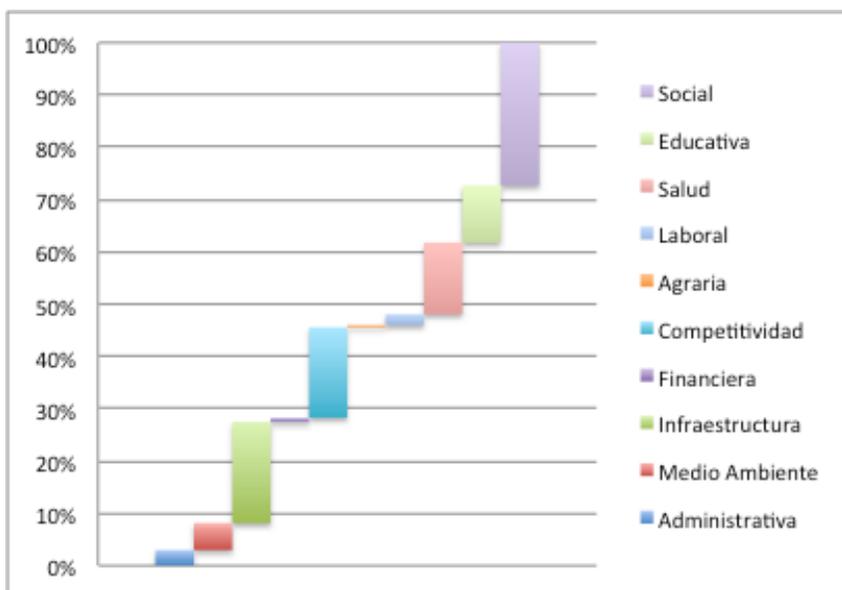
Las asignaciones presupuestarias para el año 2012 en el decreto de presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión alcanzaron un total de cerca de 306 mil millones de pesos y se distribuyen por vertiente de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 14. Presupuesto del PEC Federal por vertiente, 2012 (millones de pesos)

TOTAL	305,975.50
1. Financiera	2,550.60
2. Competitividad	52,875.50
3. Medio Ambiente	15,771.00
4. Educativa	33,436.40
5. Laboral	6,215.10
6. Social	83,479.90
7. Infraestructura	59,065.80
8. Salud	42,003.30
9. Agraria	1,441.20
10. Administrativa	9,136.80

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, los componentes sociales del PEC Federal concentran más de la mitad del gasto total. El componente social que incluye las transferencias del programa Oportunidades, comprende cerca del 28% del total, que al sumarle los gastos de salud y educación, suben el gasto social hasta el 53%. En contraste, el componente productivo, incluyendo el financiero, alcanza el 18%, similar al de infraestructura, donde el 25% es infraestructura productiva y el 75% social. Igualmente se aprecia que el componente medioambiental apenas alcanza el 7%.





En la gráfica siguiente se detallan los montos asignados para el año fiscal 2012 en cada de los programas. Sólo cinco de los quince programas que conforman el PEC Federal, concentran el 72% del presupuesto total; éstos son: infraestructura, pobreza, salud, derecho a la alimentación y educación, en su orden, que concentran buena parte de las estrategias de desarrollo social. Sólo 10% de los recursos totales cubren temas estrictamente productivos, correspondientes a los programas de desarrollo de mercados, atención a aspectos agrarios, financiamiento y aseguramiento, desarrollo de capacidades, mejoramiento de condiciones laborales e inversión en equipamiento e infraestructura.

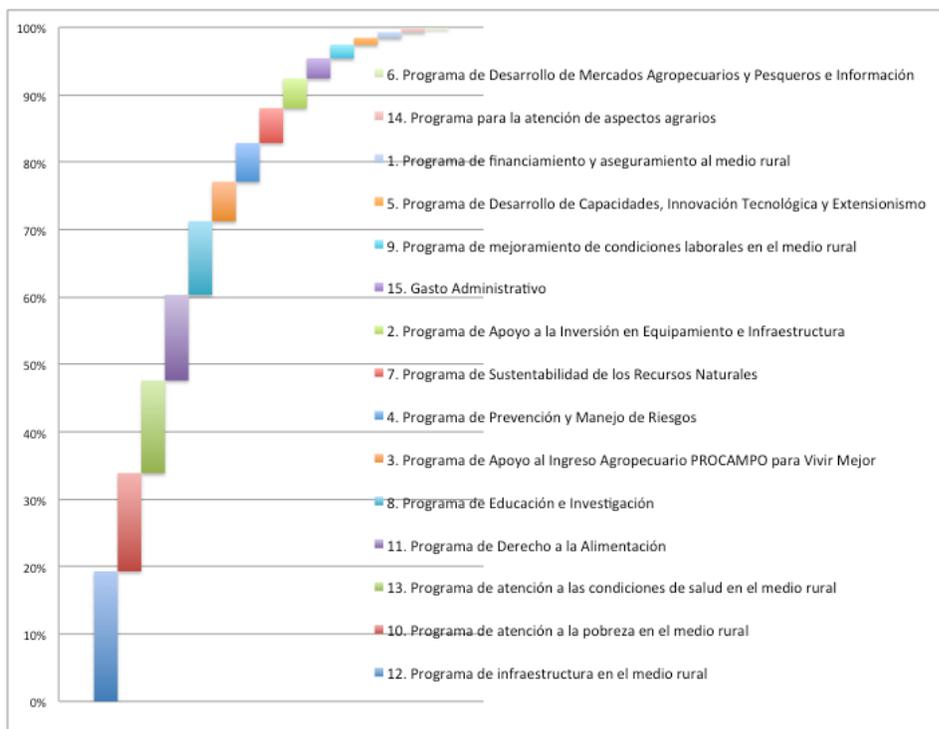
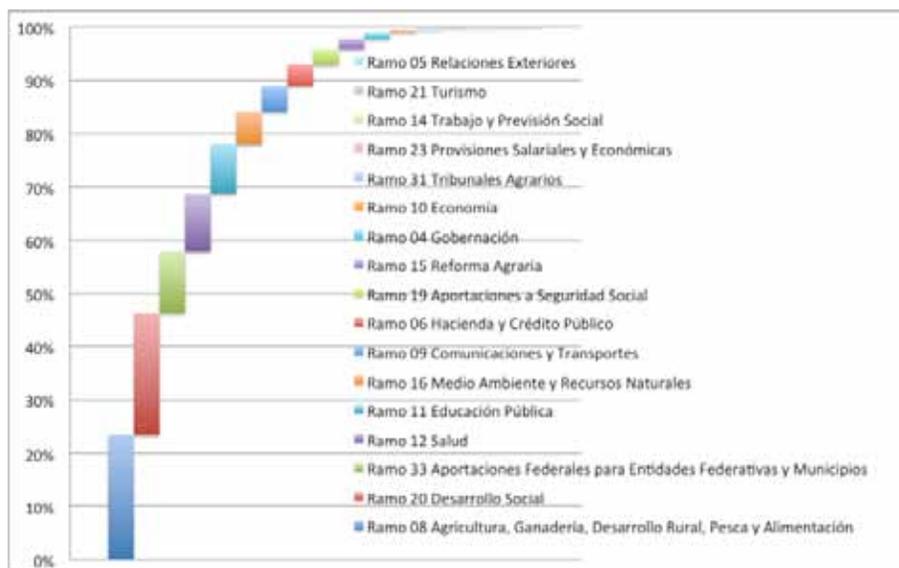


Tabla 15. Presupuesto del PEC Federal por Ramo, 2012 (millones de pesos)

Ramo 04 Gobernación	3,816
Ramo 05 Relaciones Exteriores	75
Ramo 06 Hacienda y Crédito Público	12,551
Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	71,621
Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	14,682
Ramo 10 Economía	1,461
Ramo 11 Educación Pública	28,393
Ramo 12 Salud	33,153
Ramo 14 Trabajo y Previsión Social	140
Ramo 15 Reforma Agraria	5,708
Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	18,875
Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social	8,850
Ramo 20 Desarrollo Social	70,143
Ramo 21 Turismo	140
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	300
Ramo 31 Tribunales Agrarios	902
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	35,166
Total general	305,976

En cuanto a la distribución de los recursos por Ramo (institución), se presenta una concentración en cinco ramos de los 17 presentes, que concentran el 77% del total del presupuesto, con 23% para SAGARPA, al igual que para SEDESOL, seguido de 11% para el ramo correspondiente a las transferencias a las entidades territoriales por la vía del ramo 33, cifra similar para la Secretaría de Salud y 9% para la Secretaría de Educación Pública. Siguen en importancia SEMARNAT con 6%, Comunicaciones y Transportes con 5%, Economía con 4% y Reforma Agraria con sólo el 2%.



Para el sexenio 2007-2012 la SAGARPA definió una serie de vertientes para agrupar y reclasificar los programas presupuestarios, programas y componentes al interior de cada uno de éstos últimos, en los siguiente Programas:

Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Este Programa proporciona recursos complementarios a las unidades económicas rurales para la ejecución de proyectos productivos que permitan impulsar la viabilidad y competitividad de sus proyectos productivos, e incorporarlas a los procesos de agregación de valor (postproducción). También otorga recursos para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura, a fin de incrementar el acceso a los mercados y reducir los costos de producción. Consta de dos vertientes: Activos Productivos Tradicional y Proyectos Estratégicos, cada una de las cuales está conformada a su vez por distintos componentes. La vertiente de Activos Productivos Tradicional está conformada a su vez por los siguientes componentes: Agrícola Competitividad de las Ramas

Estratégicas; Agrícola Competitividad de las Ramas no Estratégicas; Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); Ganadero Tradicional; y Pesca, entre otros.

Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor. Este Programa está integrado por los siguientes componentes: PROCAMPO: Para Vivir Mejor; Diesel Agropecuario / Modernización de la Maquinaria Agropecuaria; Diesel Marino; Fomento Productivo de Café; Gasolina Ribereña; ha considerado en esta vertiente el Apoyo a Agricultura de Autoconsumo de Pequeños Productores de hasta tres hectáreas.

Programa de Prevención y Manejo de Riesgos. Este Programa apoya a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas para prevenir o mitigar los impactos negativos provocados por contingencias climáticas, sanitarias o de mercado, con el fin de contribuir a mantener su patrimonio. Asimismo, esos apoyos permitirán dar mayor certidumbre a los intermediarios financieros con respecto a la probabilidad de recuperar los créditos otorgados. En este programa se encuentran los siguientes componentes: Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización; Atención a desastres naturales en el sector Agropecuario y Pesquero; Garantías (incluye garantías para adquisición de fertilizantes y desarrollo pesquero); Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación, y Sanidades. A su vez, el componente de Apoyo al Ingreso Objetivo considerará lo siguiente: Apoyo al Ingreso Objetivo; Coberturas de Precios y Especies Elegibles; Fondo de Administración de Riesgos de Precios Agropecuarios; Ganadería por Contrato; y Ordenamiento de Mercados de Granos y Oleaginosas. El componente Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación tiene como propósito inducir el financiamiento para la inversión en equipamiento e infraestructura, prioritariamente para solventar la aportación del pequeño productor requerida para acceder a los apoyos del programa correspondiente, en localidades de media, alta y muy alta marginación.

Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. El objetivo del Programa es desarrollar las capacidades de la población rural en forma individual u organizada, a fin de identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante apoyos a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por instituciones académicas o prestadores de servicios certificados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo

Rural, Pesca y Alimentación. Asimismo, este Programa impulsa la producción, productividad y competitividad agrícola mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, con especial atención en los Sistemas Producto. Este Programa presupuestario ha incorporado los siguientes componentes: Apoyos para la Integración de Proyectos (incluye Apoyos a Organizaciones Sociales, Elaboración e Integración de Proyectos y Sistemas Producto); Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, que incluye Convenios Estatales (Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural); Desarrollo de Zonas Áridas; Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional; Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); Programa de Apoyo a Maíz y Frijol (PROMAF) (incluye producción, variedades de alto rendimiento y semillas de frijol y maíces mexicanos criollos y de consumo nacional); Innovación y Transferencia de Tecnología. El componente de Innovación y Transferencia de Tecnología incluirá un Fondo para la investigación e innovación tecnológica, consistente en equipamiento e infraestructura de laboratorios, de conformidad con las prioridades de los Sistema Producto, que operará a través del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y del Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) para apoyar a centros, institutos y universidades públicas a solicitud de los Sistemas Producto y/o de los consejos Estatales del Desarrollo Rural Sustentable.

Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Mediante este Programa el Ejecutivo Federal promovió la realización de obras, prácticas, servicios y acciones para el aprovechamiento sustentable del suelo y el agua; la creación y conservación de bancos de germoplasma, la regeneración del patrimonio genético del país y la reconversión e inducción productiva, incluyendo el fomento de la producción de biomasa para la generación de bioenergía, así como el uso de fuentes alternativas de energía, lo cual incide en la conservación, sustentabilidad y preservación de los ecosistemas del país. En este Programa están incluidos a manera de componentes otros programas como el de Bioenergía y Fuentes Alternativas; el de Conservación y Uso sustentable de Suelo y Agua que también incluye recursos para al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); Disminución del Esfuerzo Pesquero; Inspección y Vigilancia Pesquera; Ordenamiento Pesquero y Acuícola; Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN), y Reconversión Productiva; la Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN), entre otros.

Otros Ejes de Política Pública. Otros ejes de política pública tienen el fin de coadyuvar al impulso de los mercados y a perfeccionar la información disponible para el sector, siendo los más relevantes el Sistema Nacional

de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, (SNIDRUS), la Promoción de Exportaciones y Ferias, Desarrollo de Mercados, y Planeación y Prospectiva.

Recursos convenidos entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y las entidades federativas. La SAGARPA apoya a las entidades federativas, dentro del Programa de Acciones en Concurrencia con Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sostenibilidad y Desarrollo de Capacidades, a través del cual se destinan recursos presupuestarios para apoyar la ejecución de proyectos estratégicos PE, de impacto estatal o regional, de acuerdo a las prioridades y planteamientos que determinan los Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS).

Planes sectoriales estatales

Luego del análisis del PEC Federal, como se ha mencionado, el punto de partida para la formulación de los PEC estatales estuvo constituido por los Planes Sectoriales de los estados, en el marco de sus propios procesos de planificación democrática, cumpliendo de esta forma su condición de ser un proceso de articulación de procesos y no un proceso nuevo de planificación. Para ello se utilizaron los planes estatales vigentes en cada una de las entidades federativas. Para el análisis de la planeación estatal se realizó un trabajo de recopilación, análisis y sistematización de los Planes de Desarrollo Estatales vigentes, particularmente en sus componentes sectoriales agrícolas y rurales. Los planes analizados se relacionan a continuación:

Tabla 16. Planes de Desarrollo de los Estados

Estado	Título del plan Estatal de Desarrollo	Periodo	Nombre del Gobernador en turno	No. páginas
01 Aguascalientes	Plan Sexenal del Gobierno del Estado	2010-2016	Carlos Lozano de la Torres	247
02 Baja California	Plan Estatal de Desarrollo	2008-2013	José Guadalupe Osuna Millán	186
03 Baja California Sur	Plan Estatal de Desarrollo	2005-2011	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	250
04 Campeche	Plan Estatal de Desarrollo	2009-2015	Fernando Eutimio Ortega Bernés	
05 Coahuila De Zaragoza	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2017	Rubén Moreira Valdez	154
06 Colima	Plan Estatal de Desarrollo	2009-2015	Mario Anguiano Moreno	217

Estado	Título del plan Estatal de Desarrollo	Periodo	Nombre del Gobernador en turno	No. páginas
07 Chiapas	Plan de Desarrollo	2007-2012	Juan Sabines Guerrero	293
08 Chihuahua	Plan Estatal de Desarrollo	2010-2016	César Eduardo Duarte Jáquez	
09 DF	Programa General de Desarrollo	2007-2012	Marcelo Ebrard Casaubon	
10 Durango	Plan Estatal de Desarrollo	2010-2016	Jorge Herrera Caldera	122
11 Guanajuato	Plan de Gobierno	2006-2012	Juan Manuel Oliva Ramírez	106
12 Guerrero	Plan Estatal de Desarrollo	2005-2001	Ángel H. Aguirre Rivero	205
13 Hidalgo	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2016	José Francisco Olvera Ruíz	236
14 Jalisco	Plan Estatal de Desarrollo	2030	Emilio González Márquez	634
15 México	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2017	Eruviel Ávila Villegas	192
16 Michoacán De Ocampo	Plan Estatal de Desarrollo	2008-2012	Leonel Godoy Rangel	208
17 Morelos	Plan Estatal de Desarrollo	2007-2012	Marco Antonio Adame Castillo	
18 Nayarit	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2017	Roberto Sandoval Castañeda	261
19 Nuevo León	Plan Estatal de Desarrollo	2010-2015	Rodrigo Medina de la Cruz	
20 Oaxaca	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2016	Gabino Cué Monteagudo	394
21 Puebla	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2017	Rafael Moreno Valle Rosas	293
22 Querétaro De Arteaga	Plan Querétaro	2010-2015	José Eduardo Calzada Roviroza	146
23 Quintana Roo	Plan Quintana Roo	2011-2016	Roberto Borge Angulo	104
24 San Luis Potosí	Plan Estatal de Desarrollo	2009-2015	Fernando Toranzo Fernández	180
25 Sinaloa	Plan Estatal de Desarrollo	2005-2010	Mario López Valdez	274
26 Sonora	Plan Estatal de Desarrollo	2009-2015	Guillermo Padrés Elías	92
27 Tabasco	Plan Estatal de Desarrollo	2007-2012	Andrés Rafael Granier Melo	192
28 Tamaulipas	Plan estatal de Desarrollo	2011-2016	Egidio Torre Cantú	170
29 Tlaxcala	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2016	Mariano González Zarur	292

Estado	Título del plan Estatal de Desarrollo	Periodo	Nombre del Gobernador en turno	No. páginas
30 Veracruz	Plan veracruzano de Desarrollo	2011-2016	Javier Duarte de Ochoa	156
31 Yucatán	Plan Estatal de Desarrollo	2007-2012	Ivonne Ortega Pacheco	2007
32 Zacatecas	Plan Estatal de Desarrollo	2011-2016	Miguel Alonso Reyes	209

Fuente: Elaboración propia

Para cada uno de estos planes de desarrollo se han realizado tareas de sistematización y clasificación de los ejes de intervención, resultados, líneas estratégicas, metas e indicadores, utilizando la misma estrategia aplicada al PEC Federal 2007–2012, permitiendo el análisis de compatibilidad que se realiza en los talleres de planificación. Estas tablas conforman los catálogos que están integrados en el Sistema de Planeación de los PEC estatales. Sobre esta base se ha realizado la sistematización de los énfasis.

Tabla 17. Énfasis de los planes sectoriales de desarrollo rural de los estados, por vertiente y componente, 15 Estados

Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Total	100%	100%	100%
Agraria	2%	1%	2%
Certeza jurídica para la propiedad social y desarrollo del catastro rural	2%	1%	2%
Competitividad	13%	13%	13%
Capitalización de unidades productivas	2%	0%	1%
Fortalecimiento de sistemas producto y subsidio a productos específicos	1%	2%	1%
Asistencia técnica y acompañamiento al crédito	0%	0%	1%
Desarrollo capacidades empresariales y sociales para pequeños productores y asociaciones	2%	3%	3%
Valor agregado, agroindustria y diversificación de la producción	1%	1%	2%
Desarrollo tecnológico, TICs, productividad, sanidad y reconversión productiva	5%	3%	3%
Apoyo a la comercialización, proyectos productivos y capacidades comerciales	2%	3%	2%
Educación	7%	9%	7%
Acceso, retención y cobertura de educación básica y desarrollo de capacidades para la vida	2%	2%	3%
Educación agropecuaria y desarrollo de capacidades laborales	1%	1%	1%

Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Concurrencia de la educación con sectores económicos, sociales y ambientales	1%	1%	1%
Fortalecimiento de la institucionalidad educativa	3%	5%	2%
Educación para población vulnerable e indígena	0%	0%	1%
Financiero	4%	2%	2%
Fomento o subsidios al ahorro y crédito a pequeños	1%	0%	0%
Fortalecimiento de la banca, intermediarios financieros y reducción del crédito informal	1%	1%	0%
Desarrollo de banca de segundo piso, fondos de inversión e incentivos a inversión privada	2%	1%	1%
Fortalecimiento de mecanismos de aseguramiento y manejo de riesgos	0%	0%	0%
Gobernabilidad	29%	29%	29%
Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad	29%	29%	29%
Infraestructura	9%	11%	7%
Infraestructura vial	1%	1%	1%
Infraestructura hídrica, distritos de riego	1%	2%	1%
Desarrollo de infraestructura social, servicios públicos domiciliarios, salud	7%	7%	5%
Laboral	3%	2%	3%
Seguridad social a los trabajadores rurales y derechos laborales	1%	1%	1%
Generación de empleo	2%	1%	3%
Medio ambiente	10%	7%	7%
Atención a contingencias climáticas	0%	0%	0%
Aprovechamiento forestal	1%	1%	1%
Ordenamiento ecológico y ambiental y desarrollo de institucionalidad y control ambiental	2%	3%	2%
Conservación y manejo del suelo y desertificación	0%	0%	0%
Conservación y manejo de recurso hídrico	1%	1%	1%
Conservación y uso sostenible de biodiversidad y recursos genéticos	3%	1%	1%
Bioseguridad, manejo de agroquímicos y residuos	1%	1%	1%
Valoración económica ambiental, servicios ambientales, ecoturismo	2%	1%	1%
Adaptación y mitigación al cambio climático	0%	0%	0%
Otro	3%	3%	8%
Otro	3%	3%	8%
Salud	3%	4%	2%
Acceso a programas de salud, servicios sanitarios y calidad de la salud	3%	4%	2%
Social	17%	17%	18%

Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Asistencia social y apoyos al ingreso, subsidios a educación y salud	3%	2%	3%
Atención y derechos de grupos vulnerables, indígenas, jóvenes, mujeres	7%	9%	8%
Reducción de brechas regionales en desarrollo social	2%	1%	2%
Preservación y promoción del Patrimonio Cultural	4%	6%	5%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla anterior, las acciones contenidas en los planes de desarrollo estatales se concentran principalmente en el componente de gobernabilidad, con cerca del 30% de las estrategias definidas, centrándose en el desarrollo institucional, donde la seguridad tiene un espacio de significativa relevancia. En segundo lugar están los componentes sociales, que acumulan el otro 30% de las estrategias, con especial énfasis en las acciones de asistencia, subsidios y acciones de prevención y atención de la pobreza, con un 17%, seguido de educación con un 8% y de salud con un 4%, aproximadamente. En tercer lugar se ubican los componentes relacionados con el desarrollo económico y competitividad, con un 18 a 20% de las iniciativas de política. El componente de infraestructura, que concentra buena parte de los bienes públicos territoriales, tanto sociales como productivos, concentra cerca del 9% de las iniciativas, en forma similar a las correspondientes a estrategias para el medio ambiente.

Las diferencias por entidad federativa se pueden apreciar en la siguiente tabla, en la cual es posible comparar el peso asignado en los planes sectoriales de los estados por cada una de las vertientes en las cuales se han clasificado cada uno de los ejes de intervención, línea estrategia y resultados programados.

Tabla 18. Énfasis de los planes sectoriales de desarrollo rural de los estados, por estado, vertiente y componente, 15 Estados seleccionados

Estado / Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Aguascalientes	100%	100%	100%
Agraria	7%	3%	10%
Competitividad	2%	10%	4%
Educación	9%	2%	4%
Financiero	2%	2%	4%
Gobernabilidad	32%	19%	33%
Infraestructura	5%	21%	6%
Laboral	5%	8%	0%

Estado / Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Medio ambiente	14%	19%	13%
Otro	9%	2%	13%
Salud	5%	1%	4%
Social	11%	13%	7%
Baja California Sur	100%	100%	100%
Competitividad	13%	21%	13%
Educación	2%	9%	7%
Financiero	2%	1%	0%
Gobernabilidad	39%	29%	41%
Infraestructura	9%	8%	7%
Laboral	2%	1%	2%
Medio ambiente	9%	8%	9%
Otro	11%	5%	7%
Salud	0%	0%	0%
Social	13%	19%	15%
Campeche	100%	100%	100%
Competitividad	20%	16%	29%
Educación	7%	11%	14%
Financiero	3%	1%	0%
Gobernabilidad	23%	29%	29%
Infraestructura	3%	4%	29%
Laboral	0%	2%	0%
Medio ambiente	3%	4%	0%
Otro	7%	4%	0%
Salud	3%	12%	0%
Social	30%	18%	0%
Coahuila	100%	100%	100%
Agraria	0%	2%	0%
Competitividad	13%	9%	6%
Educación	5%	8%	6%
Financiero	3%	3%	0%
Gobernabilidad	45%	34%	46%
Infraestructura	13%	16%	9%
Laboral	5%	2%	14%
Medio ambiente	8%	8%	3%
Otro	0%	1%	0%
Salud	3%	5%	6%
Social	5%	13%	11%
Durango	100%	100%	100%

Estado / Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Competitividad	18%	14%	23%
Educación	3%	5%	3%
Financiero	2%	1%	3%
Gobernabilidad	28%	28%	28%
Infraestructura	11%	7%	7%
Laboral	10%	3%	3%
Medio ambiente	3%	8%	5%
Otro	0%	4%	0%
Social	25%	31%	28%
Hidalgo	100%	100%	100%
Agraria	0%	1%	1%
Competitividad	16%	18%	15%
Educación	3%	7%	7%
Financiero	0%	1%	2%
Gobernabilidad	44%	35%	32%
Infraestructura	3%	6%	6%
Laboral	0%	0%	0%
Medio ambiente	9%	5%	5%
Otro	0%	5%	4%
Salud	0%	5%	1%
Social	25%	16%	28%
Nuevo León	100%	100%	100%
Agraria	5%	4%	11%
Competitividad	14%	9%	17%
Educación	9%	14%	8%
Financiero	4%	3%	ND
Gobernabilidad	27%	31%	25%
Infraestructura	7%	13%	8%
Laboral	3%	3%	3%
Medio ambiente	5%	8%	3%
Otro	6%	2%	11%
Salud	8%	4%	3%
Social	13%	11%	11%
Oaxaca	100%	100%	100%
Agraria	5%	0%	0%
Competitividad	11%	12%	10%
Educación	2%	14%	18%
Financiero	2%	3%	1%
Gobernabilidad	23%	39%	ND

Estado / Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Infraestructura	2%	2%	3%
Laboral	9%	4%	1%
Medio ambiente	2%	2%	3%
Otro	0%	2%	46%
Salud	5%	4%	3%
Social	39%	18%	15%
Querétaro	100%	100%	100%
Agraria	0%	1%	0%
Competitividad	8%	10%	7%
Educación	3%	8%	5%
Financiero	0%	3%	0%
Gobernabilidad	38%	25%	38%
Infraestructura	20%	25%	17%
Laboral	10%	2%	5%
Medio ambiente	3%	6%	5%
Otro	0%	1%	0%
Salud	5%	2%	2%
Social	15%	18%	21%
Quintana Roo	100%	100%	100%
Agraria	3%	0%	0%
Competitividad	12%	10%	18%
Educación	3%	10%	3%
Financiero	0%	1%	0%
Gobernabilidad	6%	36%	33%
Infraestructura	0%	9%	0%
Laboral	0%	3%	0%
Medio ambiente	48%	9%	15%
Otro	9%	3%	6%
Salud	0%	2%	3%
Social	18%	16%	21%
San Luis Potosí	100%	100%	
Competitividad	14%	15%	ND
Educación	0%	5%	ND
Financiero	3%	1%	ND
Gobernabilidad	21%	26%	ND
Infraestructura	14%	8%	ND
Laboral	3%	3%	ND
Medio ambiente	3%	9%	ND
Otro	7%	2%	ND

Estado / Vertiente / Categoría	Eje de intervención	Línea estratégica	Resultados
Salud	0%	5%	ND
Social	34%	27%	ND
Sinaloa	100%	100%	100%
Agraria	7%	2%	0%
Competitividad	14%	15%	18%
Educación	11%	11%	12%
Financiero	4%	6%	3%
Gobernabilidad	18%	22%	35%
Infraestructura	14%	15%	6%
Laboral	4%	2%	5%
Medio ambiente	11%	5%	8%
Otro	0%	3%	0%
Salud	4%	3%	3%
Social	14%	16%	11%
Tamaulipas	100%	100%	100%
Agraria	0%	1%	2%
Competitividad	9%	10%	3%
Educación	11%	8%	5%
Financiero	8%	3%	3%
Gobernabilidad	34%	30%	22%
Infraestructura	8%	12%	12%
Laboral	1%	2%	8%
Medio ambiente	14%	14%	18%
Otro	1%	2%	2%
Salud	3%	5%	7%
Social	10%	13%	18%
Zacatecas	100%	100%	100%
Agraria	0%	1%	0%
Competitividad	19%	16%	17%
Educación	11%	21%	3%
Financiero	5%	4%	3%
Gobernabilidad	24%	16%	29%
Infraestructura	12%	14%	9%
Laboral	1%	1%	17%
Medio ambiente	13%	11%	9%
Otro	1%	5%	0%
Salud	1%	1%	3%
Social	12%	11%	11%

Fuente: Elaboración propia



Presupuesto sectorial estatal

La elaboración de un inventario presupuestal que incluya no solamente los programas federales que inciden en el desarrollo rural y el gasto asignado a ellos, sino también la información relativa a cada uno de los estados, es un esfuerzo inédito en el ejercicio de la planeación, pues rara vez se busca la complementariedad entre programas federales y estatales. Lo que este análisis pretende dilucidar es si esta complementariedad se puede dar entre ambos niveles de gobierno. En paralelo, se pretende identificar las fortalezas y debilidades del desempeño de cada uno de los niveles y evitar la duplicidad de programas, sino, por medio de la concurrencia, buscar reasignar responsabilidades en lo que al desarrollo rural se refiere.

Los inventarios de programas federales y estatales pretenden ser una fotografía del impacto que pudiera tener el gasto total que se ejerce en cada entidad federativa según como se clasificó por cada nivel de gobierno dentro de sus programas y planes de desarrollo. Estos inventarios asumen que los programas y los montos asignados a cada entidad administrativa

son la voluntad explícita de las intenciones del gobierno en turno en cuanto al desarrollo rural. La finalidad de estos inventarios presupuestales es que las autoridades estatales puedan visualizar la suma de los esfuerzos estatal y federal en determinado espacio territorial. Consecuentemente, a través de este instrumento las autoridades estatales podrán identificar áreas de oportunidad de inversión estatal, duplicidad de esfuerzos entre el mismo estado y la Federación, así como aquellos aspectos entre los cuales ambos niveles de gobierno pudieran sumar esfuerzos y concurrir. De igual manera, con base en estos inventarios, los gobiernos estatales pueden identificar sus fortalezas y debilidades y así priorizar las inversiones. Más allá de la aplicación de los recursos, estos inventarios servirán para medir el impacto de sus políticas públicas en relación con la eficiencia y efectividad del gasto público.

Considerando el federalismo y la autonomía estatal, la coordinación entre los gobiernos estatales y el federal es compleja. Cada estado funciona como una entidad independiente, salvo cuando se refiere al financiamiento, pues el ejemplo clásico de la coordinación intergubernamental es aquella que se da por medio de las aportaciones para el desarrollo social del Ramo 33 del presupuesto. Dicha coordinación implica que el estado ejecuta con recursos federales aquellas prioridades que la Federación determina, como es el caso de la educación en México.

Si se analizara la autonomía financiera que tienen los estados respecto de la Federación, resaltaría que éstos en realidad no son tan autónomos, pues la mayor parte de los recursos que entran a sus tesorerías provienen de la Federación vía el Ramo 28 y el Ramo 33. La proporción de recaudación propia varía en cada estado, pero tiende a ser inferior a los ingresos que provienen de la Federación. Estos dos ramos son los más importantes para el desarrollo de los estados y se distribuyen mediante criterios muy específicos descritos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El Ramo 28 son transferencias no condicionadas, aunque existen fórmulas de distribución muy específicas. Estos ingresos constan de las participaciones que les corresponden a los estados por formar parte de la Federación. En otras palabras, el Gobierno Federal redistribuye los ingresos que percibe a través de empresas paraestatales como PEMEX, así como de los impuestos federales. Estos recursos entran directamente a las tesorerías estatales para ser ejercidos como las autoridades estatales correspondientes crean más eficiente para alcanzar sus metas.

El Ramo 33, a diferencia del Ramo 28, es una transferencia condicionada. Surge de los esfuerzos de descentralización para el fomento al desarrollo social y se destina principalmente a infraestructura, salud, educación y al fortalecimiento institucional de estados y municipios. El Ramo 33 se

compone de ocho fondos a través de los cuales se asigna un determinado presupuesto a ser ejercido por el estado únicamente en aquellos rubros que permiten las reglas de operación y en las áreas enlistadas anteriormente. La particularidad de este ramo es que entra, al igual que el Ramo 28, a las tesorerías estatales. Sin embargo, las autoridades estatales no los pueden ejercer libremente para la consecución de sus metas, sino que los ejercen de manera estricta para la consecución de mandatos y prioridades federales. En otras palabras, son recursos federales ejercidos por los estados para propósitos específicos, por lo cual no son del todo considerados en el gasto como recursos libres estatales.

Otro medio importante por el cual la Federación invierte recursos en los estados es a través de los programas que coordinan las secretarías federales. Éstos se pueden encontrar en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro de los ramos presupuestales correspondientes a cada una de las secretarías. Los programas federales funcionan principalmente a través de subsidios o transferencias monetarias. El gasto es programable, lo que significa que se asigna ateniéndose estrictamente a las reglas de operación específicas para cumplir fines y objetivos, que a la larga tienen un impacto positivo en el desarrollo social, humano, productivo, económico, etc. Los recursos de estos programas no forman parte de las tesorerías estatales, sino que son ejecutados directamente por el Gobierno Federal y destinados directamente a los beneficiarios que, de acuerdo a sus características sociodemográficas, pueden o no ser receptores de estos subsidios.

Los programas federales que se distribuyen en forma de subsidios o ayudas monetarias tienen como finalidad última reducir los índices de pobreza. Aquellos programas que tienen un corte más productivo, que normalmente van a inversión en infraestructura o en financiamiento para proyectos específicos, tienen como finalidad aumentar la productividad y mejorar las economías locales. De la misma manera existen programas cuyas reglas de operación exigen a los estados el coejercicio de recursos para determinados programas. Normalmente la proporción de gasto oscila entre el 75% federal y el 25% estatal y normalmente van destinados a proyectos de infraestructura. Aquí el Ramo 33 juega un papel interesante, ya que algunos de los fondos son simplemente apoyos que complementan el gasto estatal en rubros como infraestructura y fortalecimiento institucional.

Algunas secretarías federales ejercen los recursos a través de sus delegaciones en cada estado, otras los ejercen directamente. Las delegaciones federales juegan un papel importante, ya que son los módulos de atención de los programas en los estados. A través de estas

oficinas los beneficiarios pueden recurrir a solicitar apoyos, inscribirse en programas o simplemente informarse.

La información requerida para elaborar los inventarios presupuestales no estaba disponible en los formatos necesarios para llevar a cabo este análisis como fue planteado desde el inicio. La información de los programas federales está disponible por beneficiario y localidad, pero no conforme a los totales, tampoco se aclara si eran beneficiarios rurales o urbanos. Para completar la base de datos del Sistema de Rendición de Cuentas de SAGARPA, se utilizó esta información para algunos programas, separando aquellos beneficiarios conforme al porcentaje de población rural contra urbana, y dividiendo el total del presupuesto del programa entre el total de beneficiarios rurales; así se logró una aproximación a las cifras necesarias para completar el análisis de los principales programas que componen el PEC. Adicionalmente también se incorporaron al análisis los convenios firmados entre el estado y la Federación con impacto directo en el campo. Las transferencias y aportaciones federales de los Ramos 33 y 28 se incluyeron como parte del presupuesto estatal y se identificaron expresamente en el análisis.

En cuanto a la información estatal, en un esfuerzo por homogeneizar el análisis, se utilizó solamente el gasto programable de cada secretaría estatal. En los casos en los cuales el presupuesto no desglosaba entre gasto programable y no programable, éste se calculó restando aquellos capítulos del presupuesto que no podrían destinarse a programas específicos, tales como gastos administrativos (salarios, viáticos, etc.) y de aquellas dependencias cuyos presupuestos, mandatos, y/o acciones no tuvieran un impacto directo en la política pública del campo. Es por esta razón que los totales no son representativos de la cantidad global de inversión que se destina al estado.

El análisis del destino final del gasto en los estados se hizo únicamente con base en los programas federales de aplicación local y secretarías estatales que tuvieran una incidencia directa en la mejora de la situación del campo. Se clasificó el gasto estatal conforme a las diferentes vertientes del PEC y sus objetivos. Esta discriminación se hizo de manera arbitraria, muy general y basados en la disponibilidad de información. Lo anterior, con la finalidad de poder determinar si existía alguna alineación entre los objetivos estatal y federal.

De este análisis emanaron tres tablas con información presupuestal. La primera incorpora el gasto estatal en las diferentes vertientes del PEC. La segunda tabla expresa el total del gasto ejercido en el estado, tomando en cuenta la información de la primera tabla, el gasto del PEC clasificado para el estado y el presupuesto en coejercicio. La tercera tabla

desagrega el Ramo 33, con la finalidad de identificar las distorsiones en el gasto estatal causado por estas transferencias (ver anexos para tablas completas).

La información en general es inconsistente e inaccesible entre los diferentes niveles de gobierno, e incluso dentro de las mismas fuentes de información. Esto ha impedido que se pueda hacer un análisis exhaustivo y comparable, sobre todo cuando se hace entre los montos federales y estatales. En muchos casos se sospecha de duplicidad de las cifras y hay poca información sobre la procedencia y el destino de los recursos como para poder identificar y descartar dicha duplicidad fácilmente.

La información es poco rastreable entre el origen y el destino final, ya que los niveles de desagregación no son suficientemente detallados. Es difícil correlacionar el gasto con el impacto que éste generó.

La información no es uniforme entre las diferentes entidades federativas. En muchas ocasiones es muy escasa en contenido y en disponibilidad; por lo mismo, el análisis no es del todo comparativo entre una entidad federativa y otra.

Tabla 19. Distribución de la inversión de cada fuente (federal, co-ejercicio, estatal) por vertiente, 2011, 15 Estados

	Total general	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Total										
Aguascalientes	100%	4%	26%	2%	32%	3%	10%	10%	12%	0%
Baja California Sur	100%	17%	18%	6%	26%	1%	6%	18%	8%	0%
Campeche	100%	4%	42%	12%	4%	2%	21%	7%	9%	0%
Coahuila	100%	5%	34%	11%	26%	2%	9%	5%	7%	0%
Durango	100%	2%	39%	5%	25%	2%	9%	13%	6%	0%
Hidalgo	100%	2%	13%	2%	47%	1%	14%	5%	17%	0%
Oaxaca	100%	1%	13%	2%	42%	1%	21%	3%	17%	0%
Querétaro	100%	6%	42%	4%	5%	3%	20%	11%	9%	0%
Quintana Roo	100%	6%	34%	10%	3%	3%	17%	19%	8%	0%
San Luis Potosí	100%	4%	19%	4%	35%	2%	15%	7%	14%	0%
Sinaloa	100%	6%	56%	2%	15%	1%	4%	9%	6%	0%
Tamaulipas	100%	2%	54%	4%	17%	1%	4%	14%	5%	0%

	Total general	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Tlaxcala	100%	5%	43%	5%	16%	3%	2%	4%	22%	0%
Veracruz	100%	2%	14%	3%	54%	1%	10%	2%	13%	2%
Zacatecas	100%	4%	36%	4%	27%	2%	6%	10%	11%	0%
Federal										
Aguascalientes	100%	2%	41%	6%	4%	7%	15%	17%	9%	0%
Baja California Sur	100%	2%	26%	14%	2%	3%	13%	37%	3%	0%
Campeche	100%	4%	36%	14%	2%	2%	24%	9%	9%	0%
Coahuila	100%	3%	41%	17%	2%	4%	14%	9%	9%	1%
Durango	100%	2%	49%	6%	2%	4%	13%	17%	9%	0%
Hidalgo	100%	2%	30%	3%	7%	3%	29%	4%	22%	0%
Oaxaca	100%	1%	18%	4%	15%	2%	34%	8%	18%	0%
Querétaro	100%	3%	37%	4%	4%	3%	27%	12%	11%	0%
Quintana Roo	100%	2%	26%	12%	3%	3%	21%	23%	10%	0%
San Luis Potosí	100%	2%	30%	6%	10%	4%	30%	8%	11%	0%
Sinaloa	100%	7%	60%	3%	2%	2%	6%	14%	6%	0%
Tamaulipas	100%	3%	74%	5%	1%	2%	5%	8%	2%	0%
Tlaxcala	100%	6%	55%	6%	5%	4%	3%	9%	12%	0%
Veracruz	100%	2%	23%	6%	10%	1%	24%	5%	24%	4%
Zacatecas	100%	1%	56%	7%	2%	5%	7%	11%	11%	0%
Co-ejercicio										
Aguascalientes	100%	0%	95%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Baja California Sur	100%	0%	87%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Campeche	100%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Coahuila	100%	0%	90%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Durango	100%	0%	86%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Hidalgo	100%	0%	88%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Oaxaca	100%	0%	85%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Querétaro	100%	0%	99%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Quintana Roo	100%	0%	96%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
San Luis Potosí	100%	0%	84%	16%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sinaloa	100%	0%	97%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tamaulipas	100%	0%	91%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Tlaxcala	100%	0%	94%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Veracruz	100%	0%	96%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

	Total general	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Zacatecas	100%	0%	85%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatad										
Aguascalientes	100%	5%	7%	0%	56%	0%	9%	6%	16%	0%
Baja California Sur	100%	30%	2%	0%	46%	0%	2%	7%	13%	0%
Campeche	100%	13%	12%	4%	32%	0%	15%	0%	25%	0%
Coahuila	100%	10%	6%	2%	71%	0%	5%	1%	5%	0%
Durango	100%	2%	4%	0%	82%	0%	2%	9%	0%	0%
Hidalgo	100%	2%	1%	1%	66%	0%	8%	5%	16%	0%
Oaxaca	100%	0%	4%	0%	65%	0%	13%	0%	18%	0%
Querétaro	100%	40%	5%	9%	20%	7%	0%	17%	3%	0%
Quintana Roo	100%	38%	22%	3%	7%	4%	9%	13%	3%	0%
San Luis Potosí	100%	6%	1%	0%	65%	1%	2%	6%	19%	0%
Sinaloa	100%	6%	35%	0%	52%	0%	0%	0%	7%	0%
Tamaulipas	100%	1%	1%	0%	54%	0%	1%	32%	12%	0%
Tlaxcala	100%	6%	3%	4%	40%	1%	0%	0%	45%	0%
Veracruz	100%	2%	1%	0%	91%	0%	0%	1%	5%	0%
Zacatecas	100%	7%	8%	0%	57%	0%	5%	11%	12%	0%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 20. Distribución de la inversión de cada estado por vertiente y fuente (federal, co-ejercicio, estatal), 2011, 15 Estados

	Total	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Aguascalientes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	7%	0%	27%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatad	55%	79%	16%	0%	96%	0%	47%	35%	73%	0%
Federal	37%	21%	58%	85%	4%	100%	53%	65%	27%	0%
Baja California Sur	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Co-ejercicio	9%	0%	41%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatad	54%	95%	5%	0%	98%	0%	19%	22%	87%	0%

	Total	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Federal	37%	5%	53%	82%	2%	100%	81%	78%	13%	100%
Campeche	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	11%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	7%	23%	2%	2%	55%	0%	5%	0%	20%	0%
Federal	82%	77%	71%	98%	45%	100%	95%	100%	80%	0%
Coahuila	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Co-ejercicio	11%	0%	30%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	35%	67%	7%	6%	96%	5%	18%	6%	25%	0%
Federal	53%	33%	63%	84%	4%	95%	82%	94%	75%	100%
Durango	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	7%	0%	16%	21%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	28%	33%	3%	3%	94%	3%	7%	19%	0%	0%
Federal	64%	67%	81%	76%	6%	97%	93%	81%	100%	0%
Hidalgo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	4%	0%	27%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	68%	67%	8%	33%	96%	8%	41%	73%	65%	0%
Federal	28%	33%	65%	43%	4%	92%	59%	27%	35%	0%
Oaxaca	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	4%	0%	28%	28%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	55%	22%	18%	3%	86%	0%	34%	0%	58%	0%
Federal	40%	78%	54%	69%	14%	100%	66%	100%	42%	0%
Querétaro	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	13%	0%	31%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	10%	67%	1%	22%	39%	25%	0%	16%	3%	0%
Federal	76%	33%	67%	73%	61%	75%	100%	84%	97%	0%
Quintana Roo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	12%	0%	34%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	11%	74%	7%	4%	23%	19%	6%	8%	5%	0%
Federal	77%	26%	59%	91%	77%	81%	94%	92%	95%	0%
San Luis Potosi	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Co-ejercicio	5%	0%	23%	23%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	47%	77%	2%	0%	86%	12%	6%	40%	63%	0%
Federal	48%	23%	76%	76%	14%	88%	94%	60%	37%	100%
Sinaloa	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	6%	0%	11%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

	Total	Financiera	Competitividad	Medio Ambiente	Educativa	Laboral	Social	Infraestructura	Salud	Agraria
Estatal	27%	25%	17%	0%	90%	0%	0%	0%	30%	0%
Federal	67%	75%	72%	90%	10%	100%	100%	100%	70%	0%
Tamaulipas	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	7%	0%	13%	17%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	29%	17%	0%	2%	95%	0%	5%	66%	72%	0%
Federal	63%	83%	87%	81%	5%	100%	95%	34%	28%	0%
Tlaxcala	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	14%	0%	32%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	35%	43%	2%	25%	85%	19%	7%	0%	73%	0%
Federal	51%	57%	66%	60%	15%	81%	93%	100%	27%	0%
Veracruz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Co-ejercicio	4%	0%	30%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	54%	54%	2%	0%	92%	22%	0%	16%	23%	0%
Federal	41%	46%	67%	94%	8%	78%	100%	84%	77%	100%
Zacatecas	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
Co-ejercicio	8%	0%	18%	26%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estatal	46%	86%	10%	3%	96%	0%	41%	49%	54%	0%
Federal	47%	14%	72%	72%	4%	100%	59%	51%	46%	0%

Fuente: Elaboración propia



Ejercicios previos de planeación concurrente estatal

Como antecedentes de procesos de planeación estatal concurrente para el desarrollo rural sustentable se han identificado dos procesos de especial significado. El primero realizado por FAO y SAGARPA para la elaboración de los PEC estatales para la vigencia 2005–2011 en 14 entidades federativas, y el segundo realizado bajo el liderazgo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A. C. (AMSDA), para la elaboración de los presupuestos anuales concurrentes entre los estados y la Federación.

Se procesaron los PEC estatales realizados por FAO y SAGARPA en el año 2005 en los estados de San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas, Durango, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Puebla, Baja California, Chiapas, Colima, Distrito Federal y Baja California Sur, con el propósito de comprender los antecedentes estatales de ejercicios de concurrencia y las formas como se enfocó la planeación, así como los resultados en términos estratégicos y presupuestarios.

La estructura de los PEC estatales en cada uno de los estados se realizó mediante procesos de planeación participativa en un ejercicio de planeación estratégica. Los contenidos de los PEC son similares en los 14 estados, con las diferencias naturales de énfasis regionales propios de la diversidad y heterogeneidad que se encuentra en los diferentes escenarios rurales.

El proceso se basa en las siguientes fases de gestación de los PEC estatales: Diagnóstico sectorial que incluye aspectos demográficos, sociales, laborales productivos, de infraestructura, medio ambiente e institucionales. En la segunda parte se definen la visión, misión y política generales del PEC. La tercera corresponde a la definición de políticas específicas, objetivos, programas y líneas de acción y metas, para cada una de las dimensiones de desarrollo que fueron establecidas en el proceso de planeación estratégica, las cuales son: sociales, laborales, agrarias, productivas, de infraestructura y de medio ambiente. Finalmente se establecen los mecanismos de medición de resultados y rendición de cuentas.

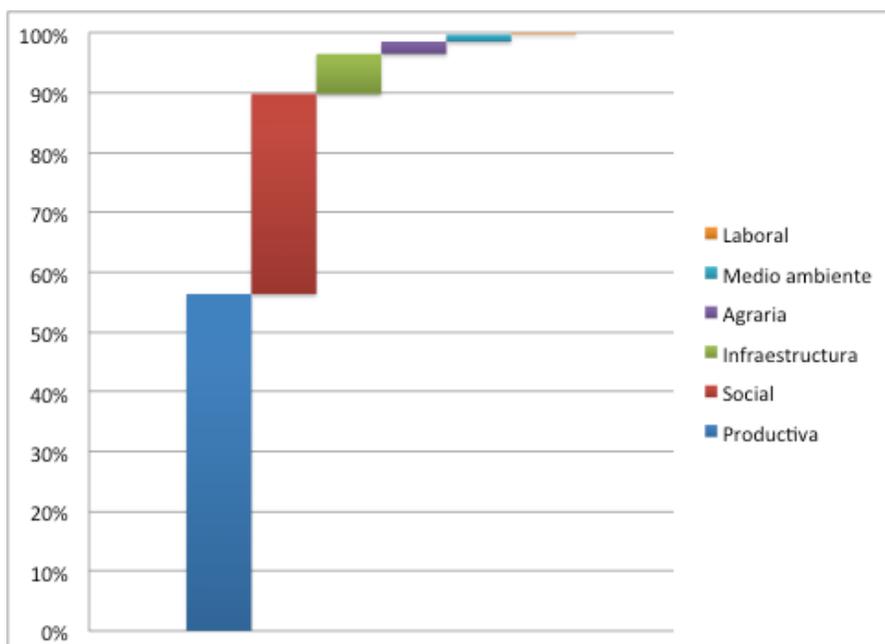
El análisis de los PEC se realizó desde dos perspectivas. La primera en cuanto a los enfoques de planeación, para lo cual se construyó una matriz comparativa de visiones y misiones expresadas en los procesos de planificación, y la segunda en el análisis de los resultados presupuestarios que surgen de los 1,291 proyectos definidos en el ejercicio, en el total de los estados, con un monto promedio cercano a los 44 millones de pesos

por proyecto. En la siguiente tabla se puede apreciar la distribución de los recursos presupuestados en el ejercicio de planeación por vertiente del PEC Federal y por origen de los recursos. Se advierte que el 6% de los recursos son aportados por los estados y el 94% por la Federación.

Tabla 21. Asignación presupuestaria PEC Estatales 2004 y 2005, por vertiente, ejercicio SAGARPA-FAO

Vertiente	Federal	Estatal	Total
Agraria	1,162,844,883	16,851,881	1,179,696,764
Infraestructura	3,292,882,924	535,957,401	3,828,840,325
Laboral	64,809,251	80,401,939	145,211,190
Medio ambiente	533,534,563	132,248,009	665,782,572
Productiva	30,425,615,704	1,905,694,214	32,331,309,918
Social	18,068,253,942	1,133,930,836	19,202,184,777
Total general	53,547,941,267	3,805,084,279	57,353,025,546

En cuanto a la distribución de los proyectos e inversiones se advierte que el ejercicio concurrente privilegia la vertiente productiva que alcanza el 57% del total de los recursos programados en los 14 estados, seguida por la vertiente social con el 33%, dejando un 10% para las restantes vertientes de PEC Federal.



La distribución de los recursos aportados por los estados y la Federación, difieren de acuerdo a la vertiente. Los estados aportan más de la mitad de los recursos en el caso de la vertiente laboral y el 20% de la vertiente medioambiental, en tanto que en las vertientes agrarias, infraestructura, productiva y social, el peso fundamental del financiamiento recae en los recursos federales.

Tabla 22. Distribución presupuestaria PEC Estatales 2004 y 2005, por vertiente, ejercicio SAGARPA-FAO

Vertiente	Federal	Estatal	Total
Agraria	99%	1%	100%
Infraestructura	86%	14%	100%
Laboral	45%	55%	100%
Medio ambiente	80%	20%	100%
Productiva	94%	6%	100%
Social	94%	6%	100%
Total general	93%	7%	100%

La siguiente tabla muestra la distribución de los recursos programados para el año 2005, en el cual se muestra la distribución de prioridades de aplicación de los recursos estatales y de los federales, correspondiendo, tanto a las metas de los planes estatales, como a la naturaleza y disponibilidad de los programas federales. El presupuesto de estos proyectos programados muestran un privilegio para los programas de apoyo a servicios financieros, comercialización y desarrollo de capacidades, que concentran casi el 75% del total de los recursos.

Tabla 23. Asignación presupuestaria PEC Estatales 2004 y 2005, por programa, ejercicio SAGARPA-FAO

Programa	Federal	Estatal	Total
Apoyo a comercialización y mercados regionales	11,378,079,110	68,900,000	11,446,979,110
Apoyo a servicios financieros	15,757,680,626	44,443,400	15,802,124,026
Áreas naturales protegidas	14,133,955	320,000	14,453,955
Asistencia social	446,852,596	49,006,745	495,859,341
Camino	1,921,220,059	117,889,730	2,039,109,789
Desarrollo de capacidades	16,087,433,996	883,623,079	16,971,057,075
Desarrollo forestal	301,530,701	53,536,440	355,067,141
Desarrollo tecnológico	9,541,223	41,920,118	51,461,341
Enfoque microrregional	210,091,078	64,462,597	274,553,675
Estrategias de empleo	76,948,845	80,401,939	157,350,784

Programa	Federal	Estatal	Total
Fomento agrícola	158,009,173	55,061,300	213,070,473
Infraestructura de riego	1,143,989,315	395,776,372	1,539,765,687
Integración de cadenas	1,695,198,456	596,025,304	2,291,223,760
Opciones productivas	3,240,575,563	1,226,334,406	4,466,909,969
Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	649,779,894	16,851,881	666,631,775
Otra infraestructura	227,673,550	22,291,299	249,964,849
Otros programas de medio ambiente	194,636,721	77,491,569	272,128,290
Sistemas de información	23,667,646	10,748,100	34,415,746
Conservación y medio ambiente	10,898,760	-	10,898,760
Total general	53,547,941,267	3,805,084,279	57,353,025,546

Las áreas en las cuales se concentra en forma más importante el compromiso de aporte de los estados son las de desarrollo tecnológico y estrategias de empleo, donde los estados aportan el 81% y 51% respectivamente de los proyectos correspondientes a estos programas, tal como se aprecia en la siguiente tabla. En cambio en el resto de los casos el aporte federal es mayor del 75%.

Tabla 24. Asignación presupuestaria PEC Estatales 2004 y 2005, por programa, ejercicio SAGARPA-FAO

Programa	Federal	Estatal	Total
Apoyo a comercialización y mercados regionales	99%	1%	100%
Apoyo a servicios financieros	100%	0%	100%
Áreas naturales protegidas	98%	2%	100%
Asistencia social	90%	10%	100%
Caminos	94%	6%	100%
Desarrollo de capacidades	95%	5%	100%
Desarrollo forestal	85%	15%	100%
Desarrollo tecnológico	19%	81%	100%
Enfoque microrregional	77%	23%	100%
Estrategias de empleo	49%	51%	100%
Fomento agrícola	74%	26%	100%
Infraestructura de riego	74%	26%	100%
Integración de cadenas	74%	26%	100%
Opciones productivas	73%	27%	100%
Ordenamiento y regularización de la propiedad rural	97%	3%	100%
Otra infraestructura	91%	9%	100%
Otros programas de medio ambiente	72%	28%	100%
Sistemas de información	69%	31%	100%
Conservación y medio ambiente	100%	0%	100%
Total general	93%	7%	100%

En cuanto al ejercicio de planificación de proyectos concurrentes para la vigencia fiscal de 2012, se desarrollaron ejercicios de formulación e inscripción de proyectos por parte de los estados, aplicando la metodología y los instrumentos de planeación coordinados por la AMSDA, usando para ello el sistema de información de concurrencia. A continuación se presenta el análisis realizado a partir del procesamiento de la base de 3,291 proyectos inscritos, con un monto promedio cercano a los 3.2 millones de pesos y un presupuesto total aproximado de 10,700 millones de pesos.

Tabla 25. Proyectos concurrentes inscritos por programa para la vigencia 2012, indicadores

Programa	# proyectos	Promedio empleos por proyecto	Promedio monto total por empleo generado	Promedio % de monto solicitado	Promedio monto programa por proyecto
Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura	1,646	253	33,147	53%	4,438,880
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	1,391	1,000	1,418	93%	1,307,700
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	190	941	7,394	69%	4,778,865
Otros	64	2,332	7,384	58%	9,957,229
Total general	3,291	649	8,529	59%	3,242,375

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de Concurrencia 2012, AMSDA

Los programas cubiertos por estos proyectos se concentran en la vertiente productiva, en particular en el programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, con 1,646 proyectos, y de desarrollo de capacidades con 1,391 proyectos. El otro programa cubierto es el medioambiental con 190 proyectos y otros programas con sólo 64 proyectos. En la tabla siguiente se puede apreciar los indicadores y la distribución de los recursos por componente del PEC Federal establecido en el presupuesto concurrente en este ejercicio.

Tabla 26. Proyectos concurrentes inscritos por componente para la vigencia 2012, indicadores

Componente	# proyectos	Promedio empleos por proyecto	Promedio monto total por empleo generado	Promedio % de monto solicitado	Promedio monto programa por proyecto	Total
Agrícola	1,076	233	29,340	50%	3,374,160	3,630,596,160
Ganadero	405	348	34,882	55%	6,711,346	2,718,095,130
Pesca	98	138	62,745	62%	5,205,823	510,170,654
Infraestructura Pesquera y Acuícola	28	281	33,478	63%	5,962,458	166,948,824
Manejo Postproducción	14	94	107,683	62%	6,312,952	88,381,328
Tecnificación del riego	10	118	169,171	56%	11,151,541	111,515,410
Apoyos para la Integración de Proyectos	476	901	512	80%	367,422	174,892,872
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo	525	1,806	1,235	98%	2,156,604	1,132,217,100
Innovación y Transferencia de Tecnología	369	30	45,010	87%	1,188,554	438,576,426
Reconversión Productiva	58	1,007	9,198	42%	3,870,573	224,493,234
Combinados	74	2,015	7,401	62%	9,240,970	683,831,780
Otros	158	791	7,741	82%	5,005,923	790,935,834
Total general	3,291	649	8,529	59%	3,242,375	10,670,656,125

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de Concurrencia 2012, AMSDA

PROCESO DE PLANEACIÓN DE LOS PEC ESTATALES 2012 – 2013: APLICACIÓN DE MARCOS LÓGICOS

La Nueva Gestión Pública (NGP) pone énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad, a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. En 2008 en México se desarrollaron reformas institucionales con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental en la actual administración; de esta manera se sentaron las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

Se estableció el modelo de Gestión para Resultados (GpR) que pone el énfasis en los resultados (en vez de en los procedimientos) con el cual el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional, de forma paralela se instala el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas mediante el seguimiento y la verificación del cumplimiento de metas y objetivos. Lo anterior, con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas.

Enfoque metodológico

La metodología de Marco Lógico (ML) es utilizada dentro del SED para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describen fin, propósito, componentes y actividades, así como indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas y proyectos en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Con base en lo anterior, el IICA implementó una ruta metodológica para que los actores institucionales (federales y estatales) definieran los elementos clave para lograr la concurrencia presupuestal en territorios específicos de cada estado, con el propósito de lograr una actuación interinstitucional coordinada, eficiente y eficaz.

La metodología para la formulación del PEC estatal se aplicó en tres instancias: a) un Taller con duración de 12 horas distribuidas en dos días, para la construcción de los elementos que definen la estructura del PEC estatal entre las instituciones estatales y federales; b) generación del documento del PEC estatal, y c) captura del PEC estatal en el Sistema de Planeación Estratégica (SPE).

Entre el primero y el segundo momento los actores acordaron realizar otras sesiones de trabajo para concluir las características de los elementos que conforman al PEC estatal y la respectiva captura, que se desarrolló a lo largo del proceso.

En la siguiente figura está representada la ruta metodológica que pusieron en operación los actores al formular el PEC estatal durante el taller.

Gráfica 18. Ruta Metodológica proceso de formulación de los PEC Estatales



Fuente: Elaboración propia

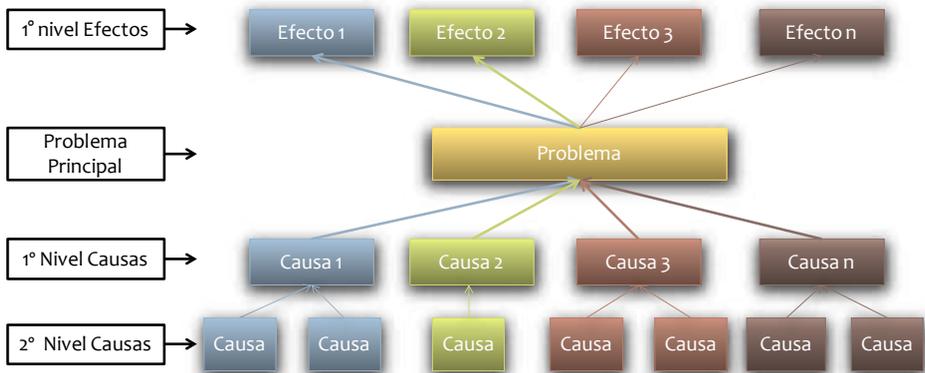
Cada elemento señalado en la gráfica 18 corresponde a una fase de la ruta metodológica, las cuales están contenidas en el SPE, diseñado para facilitar el trabajo, la captura y el ordenamiento de la información.

La lógica del SPE es articular objetivos, resultados, metas e indicadores desarrollados en el ejercicio, de acuerdo a los lineamientos del PEC Federal y del Plan Estatal de Desarrollo, de manera que no se constituya en un nuevo proceso de planeación sino en un proceso de alineación de y hacia los instrumentos que ya existen. A continuación se describe cada fase de la ruta metodológica.

La definición de la visión territorial concurrente. El primer paso para formular el PEC estatal es lograr que los actores involucrados acuerden un objetivo común, por el cual estén dispuestos a sumar esfuerzos. Este objetivo adquiere el nombre de visión porque representa el escenario deseado y posible de lograr en un horizonte temporal de largo plazo; es territorial porque se pretende llevarlo a la realidad en ámbitos con procesos y representaciones socioinstitucionales de la demarcación estatal; y es concurrente porque su definición involucra el punto de vista y la aprobación de distintos niveles administrativos, instituciones y sectores a través de sus representantes. Para definir la visión, los actores contaron con herramientas de trabajo que les plantearon las siguientes preguntas generadoras: ¿Qué queremos ser? ¿Para qué queremos ser eso? ¿Qué resultados queremos alcanzar? ¿En qué o en quiénes queremos ver los resultados de nuestras acciones? ¿Qué debe caracterizar nuestro desempeño en función de lo que queremos ser? Las respuestas a estas preguntas y su adecuado orden llevaron a los actores a emitir un enunciado que da cuenta de lo que quieren lograr a largo plazo con la formulación y ejecución del PEC estatal.

Construcción del árbol de problemas. Una vez que los actores compartieron la visión territorial concurrente, se les propuso discutir y acordar el problema que impedía alcanzar ese objetivo común. La herramienta didáctica que utilizaron fue el árbol de problemas porque los ayuda a diferenciar entre las causas que le dan origen al problema y los efectos que provoca. A partir de la definición del problema central, los actores capturaron en el SPE cada uno de sus elementos: problema central, un nivel de efectos y dos niveles de causas. En este punto fue particularmente importante que para cada conjunto causal se definiera un efecto.

Gráfica 19. Estructura del árbol de problemas que construyen los actores durante la formulación del PEC Estatal



Fuente: Elaboración propia

Construcción del árbol de objetivos. En concordancia con la ML, el árbol de problemas da origen al árbol de objetivos; para esto los actores retomaron los enunciados que definen a cada componente del árbol de problemas y los convirtieron en una redacción de objetivo. La estructura del árbol de objetivos es determinante en la definición de los elementos de la estructura del PEC estatal. Lo que en el árbol de problemas corresponde al problema central queda redactado como objetivo central y en el árbol de objetivos adquiere la categoría de misión compartida; así los objetivos derivados de los efectos del problema se convierten en los ejes de intervención, los enunciados de los objetivos derivados del primer nivel de causas de los problemas expresan resultados, y finalmente los objetivos que surgen del segundo nivel de causas en el árbol de problemas pasan a ser las líneas estratégicas. Adicionalmente, es necesario alinear cada uno de los objetivos con los objetivos plasmados en los instrumentos de planeación en los ámbitos federal y estatal. El SPE permite hacer esta alineación.

Gráfica 20. Estructura del árbol de objetivos que construyen los actores durante la formulación del PEC-Estatal

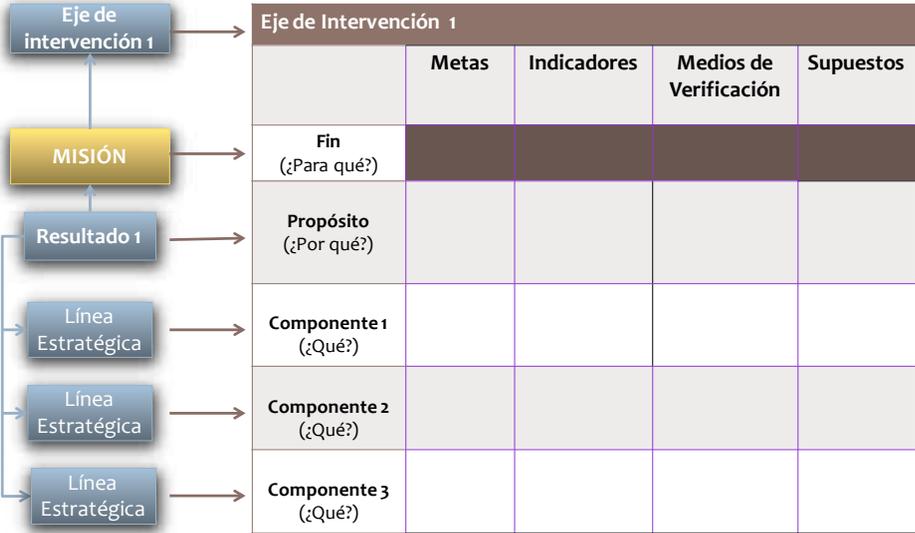


Fuente: Elaboración propia

Construcción de la Matriz de Marco Lógico por Eje de Intervención. El siguiente paso es trabajar en la construcción de la Matriz de Marco Lógico (MML). La MML comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. La construcción de la MML permite focalizar la atención y los esfuerzos de una o varias dependencias o entidades, así como realimentar el proceso presupuestario. Para esta fase se retomaron los elementos del árbol de objetivos, se analizó la lógica vertical, la pertinencia de lograr los objetivos y finalmente se colocaron en el nivel correspondiente en la estructura de la MML.

La misión fue compartida por todos los ejes de intervención y se convirtió en el fin. El fin es la descripción de cómo contribuye el programa, en el mediano o largo plazos, a solucionar un problema de desarrollo o a lograr los objetivos estratégicos del estado. El resultado se convirtió en el propósito que es uno solo por eje de intervención y es el resultado directo a lograr en la población objetivo, es la aportación específica a la solución del problema. Cada una de las líneas estratégicas se convirtió en un componente en la MML por eje de intervención, los cuales orientan el qué hacer. En la construcción de las metas e indicadores de la MML de cada eje de intervención debe darse la alineación con los instrumentos de planeación existentes (federales y estatales). En la siguiente figura aparece una representación de la estructura de la MML que los actores construyeron por cada eje de intervención durante el taller de formulación del PEC estatal.

Gráfica 21. Estructura de la Matriz de Marco Lógico para cada eje de intervención a partir del árbol de objetivos.



Fuente: Elaboración propia

Análisis de la Matriz Territorial Estratégica. La Matriz Territorial Estratégica (MTE) presenta los resúmenes narrativos de cada uno de los ejes de intervención, por tanto tendrá tantas columnas como ejes de intervención se hayan definido en el proceso. El SPE genera automáticamente esta matriz.

Gráfica 22. Matriz Territorial Estratégica

Eje de Intervención 1	Eje de Intervención 2	Eje de Intervención 3	Eje de Intervención n
Fin			
Propósito	Propósito	Propósito	Propósito
Componente 1	Componente 1	Componente 1	Componente 1
Componente 2	Componente 2	Componente 2	Componente 2
Componente 3	Componente 3	Componente 3	Componente 3

Fuente: Elaboración propia

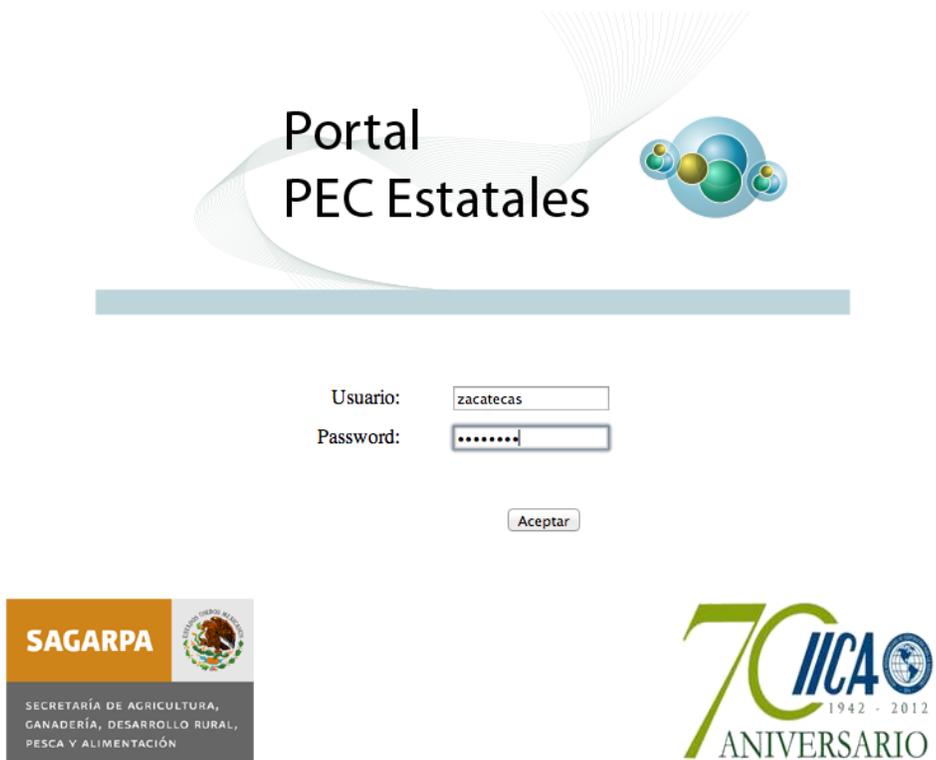
El propósito de la MTE es mostrar a los actores en una sola vista el mapa de objetivos que todos deben compartir. Este análisis constituye un ejercicio de intercambio de ideas y permite la reflexión de cada actor que mira hacia el interior del quehacer de la institución que representa, para ubicar qué de lo que aparece en la matriz ya hace o tiene programado hacer y dónde. Este es el punto de partida para la definición de proyectos potenciales a trabajar en concurrencia. Los participantes, consultan o elaboran en lo individual una relación de los proyectos que su institución tiene en marcha o que tiene considerados en el marco de las propuestas de la matriz y/o identifica ideas de proyectos potenciales y los presenta ante los demás actores para definir las ideas de *Proyectos Territoriales Concurrentes* .



Sistema de Planeación Integral

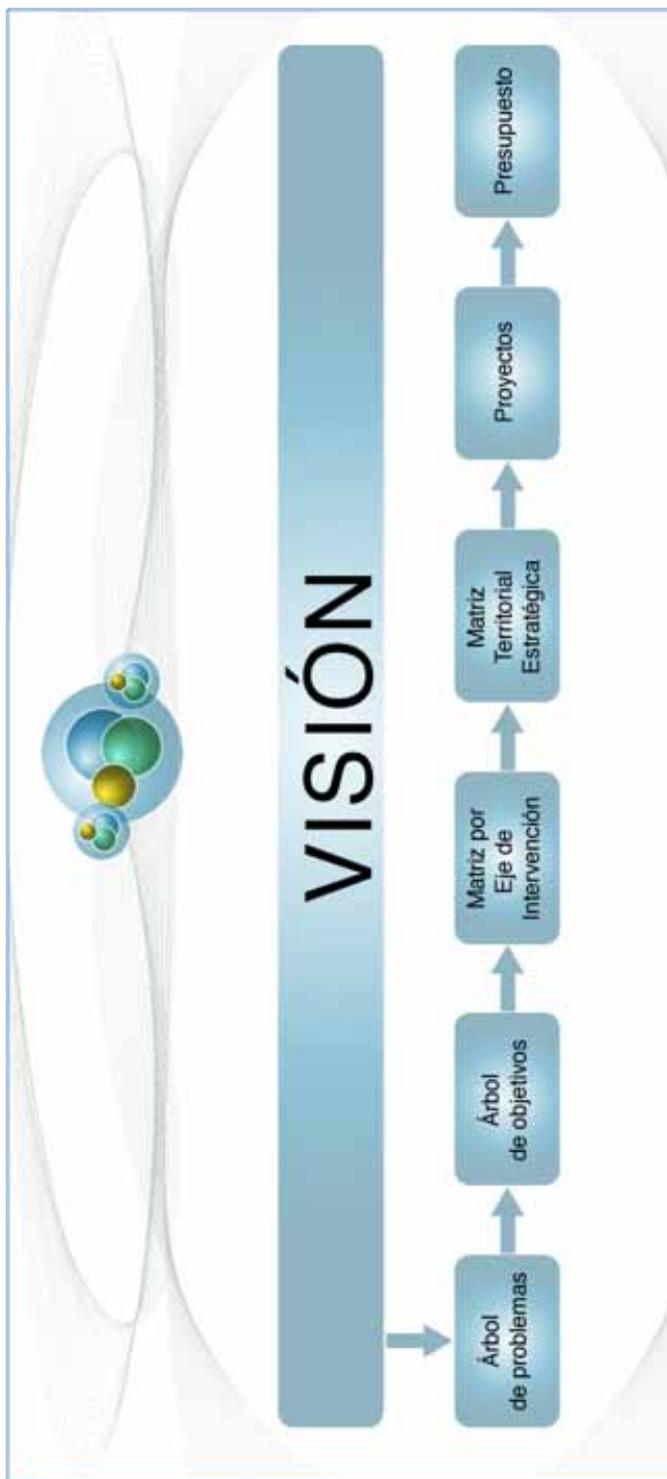
Con el propósito de establecer un proceso estandarizado en la formulación de los PEC estatales se diseñó y puso en operación el Sistema de Planeación en un Portal de los PEC Estatales, el cual tuvo como objetivo servir de orientación metodológica y sistema de registro de todo el proceso de planificación. El sistema fue programado como una herramienta informática que permite su acceso a través de un portal web que conduce el proceso desarrollado en los talleres y sesiones de trabajo y seguimiento con los estados.

Gráfica 23. Portal PEC Estatales



El sistema sigue las fases y etapas metodológicas, proporcionando un marco de gestión y trabajo de los diferentes procesos de planeación, siguiendo la metodología del marco lógico, tal como se aprecia en la siguiente gráfica que muestra los espacios de trabajo que tiene el portal y que abren las áreas de generación y registro de información, producto del proceso de planeación, al tiempo que permite la integración de la información previa estatal y federal y conducir al resultado final de formulación de la matriz de marco lógico, desde diagnósticos, hasta formulación de líneas estratégicas y la elaboración de proyectos y presupuesto.

Gráfica 24. Estructura del Sistema de Planeación



Gráfica 25. Plantilla para la formulación del árbol de problemas

Árbol de Problemas

Efecto 1	Efecto 2	Efecto 3	Efecto 4	Efecto 5	Efecto 6
ABATIMIENTO DE LOS MANTOS ACUÍFEROS Y AGUAS SUPERFICIALES, BAJA CALIDAD DE LOS SUELOS Y PERIODA DE BIODIVERSIDAD.	BAJO INGRESO DE LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, GANADEROS, FORESTALES Y ACUICOLAS.	BAJO NIVEL DE COMPETITIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.	PREVALECE LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN.	INEFICIENCIA E INEFICACIA EN LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO, EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.	

DETERIORO DE RECURSOS NATURALES, BAJA RENTABILIDAD EN EL CAMPO Y POBREZA.

Problema:

Causa Principal	Causa Principal	Causa Principal	Causa Principal	Causa Principal	Causa Principal
MANEJO NO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES.	BAJA EFICIENCIA PRODUCTIVA EN AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL Y ACUICOLA.	BAJO NIVEL DE DESARROLLO EMPRESARIAL.	INSUFICIENCIA EN SERVICIOS BÁSICOS Y BAJO NIVEL DE INGRESOS.	DESCOORDINACIÓN DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES.	

Causa Secundaria	Causa Secundaria	Causa Secundaria	Causa Secundaria	Causa Secundaria	Causa Secundaria
PRÁCTICAS Y LABORES AGRÍCOLAS, GANADERAS Y FORESTALES CON UN ALTO NIVEL DE VIOLENCIA PRODUCTIVA DE LAS TIERRAS, INEFICIENCIA EN EL USO DEL AGUA).	DEFICIENTE DESARROLLO EMPRESARIAL EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y ALTOS COSTOS.	DEFICIENTE CONOCIMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL CAMPO.	COMUNIDADES MARGINADAS CON ALTO GRADO DE DISPERSIÓN.	MARCO NORMATIVO QUE LIMITAN LA COORDINACIÓN (REGLAS DE OPERACIÓN).	
SOBRE PASTOREO (80% EN 5 MILLONES DE HABS).	ESCASEZ Y DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y EQUIPO DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN.	INSUFICIENTE CAPACIDAD INSTALADA EN PERFECTICULTIVO PRODUCTIVO AGRÍCOLA, PECUARIA, FORESTAL Y ACUICOLA Y SUBUTILIZACIÓN DE LA MISMA.	LIMITADAS OPCIONES PRODUCTIVAS PARA LA OBTENCIÓN DE INGRESOS.	DEFICIENCIA EN PROCESOS DE PLANIFICACIÓN CONCURRENTES Y DE EVALUACIÓN.	
SISTEMAS DE PRODUCCIÓN QUE NO CONSIDERAN LA VOCACIÓN PRODUCTIVA DEL TERRITORIO Y DETERIORAN LOS RECURSOS NATURALES	DESORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES E INCIPENTE DESARROLLO DE COMPETENCIAS .	DESORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES Y DESCONOCIMIENTO DEL MERCADO Y DE LAS ESTRATEGIAS DE COMERCIALIZACIÓN.	DESORGANIZACIÓN Y DESINTERES PARA SALIR DE LA POBREZA Y LA MARGINACIÓN.	PROGRAMAS DE ORDEN PÚBLICO OPERADOS CON DISCRECIONALIDAD POLITICA, EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.	

Gráfica 26. Plantilla para la formulación del árbol de objetivos

Árbol de Objetivos

Eje de Intervención 1	Eje de Intervención 2	Eje de Intervención 3	Eje de Intervención 4	Eje de Intervención 5	Eje de Intervención 6
CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CUENCAS Y AGUAS SUBTERRÁNEAS, MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS Y RECUPERACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD	CONTRIBUIR AL INCREMENTO DEL INGRESO Y LA CALIDAD DE VIDA DE LAS COMUNIDADES RURALES, FORESTALES Y ACUÍCOLAS.	CONTRIBUIR A ELEVAR EL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.	CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA Y A LA MARGINALIZACIÓN.	CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN LA APPLICACIÓN DEL PRESUPUESTO.	
Eje Estatal	Eje Estatal	Eje Estatal	Eje Estatal	Eje Estatal	Eje Estatal
Fortaleceremos y crearemos alternativas de producción y recarga de aguas superficiales y profundas.	Impulsaremos la minería, pequeña y mediana agricultura, ganadería, un esquema integral de apoyo institucional adecuado a sus características y que contemple las	Fortaleceremos el uso, desarrollo y aplicación de tecnologías innovadoras en el sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, así como el crecimiento económico de las empresas	Fortaleceremos la pobreza extrema y el hambre	Implementaremos de un sistema de presupuesto en el estado por resultados a la aplicación del presupuesto en la administración pública	NO REGISTRADO
Eje Federal	Eje Federal	Eje Federal	Eje Federal	Eje Federal	Eje Federal
Se fomentará una mayor coordinación entre las instituciones de banca de desarrollo y de fomento con programas de fomento rural a cargo de otras dependencias.	Se promoverá la diversificación de las actividades productivas en el sector agroalimentario y el aprovechamiento integral de la biomasa	Desarrollaremos capacidades básicas de personas en condición de pobreza.	NO REGISTRADO	NO REGISTRADO	NO REGISTRADO

RECUPERAR LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.

Misión:

Gráfica 27. Plantilla para la elaboración del marco lógico por eje de intervención

Marco de marco lógico por eje de intervención		Estrategias		Ejes	
Consulta por Eje Intervención		Finalidad	Procesos	Resultados	Impacto
<p>En Intervención</p> <p>CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO DE LOS MANANTIALES Y AGUAS SUPERFICIALES, MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS Y RECUPERACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (SUELOS, AGUAS SUPERFICIALES, AGUAS SUBTERRÁNEAS, BOSQUES, PANTANOS Y ACUÍFEROS)</p> <p>CONTRIBUIR A ELEVAR EL NIVEL DE COMPETITIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.</p> <p>CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA Y A LA MARGINALIZACIÓN.</p> <p>CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA Y EFECTIVA EN LA PRODUCCIÓN DEL PRODUCTO</p>	<p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p>	<p>RECURSOS NATURALES MANEJADOS SUSTENTABILMENTE.</p> <p>EFICIENCIA PRODUCTIVA EN AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL Y ACUÍCOLA, INCREMENTADA.</p> <p>NIVEL DE DESARROLLO EMPRESARIAL INCREMENTADO.</p> <p>NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS.</p> <p>COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES INSTITUCIONALES, INCREMENTADA.</p>	<p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p>	<p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p>	
	<p>CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO DE LOS MANANTIALES Y AGUAS SUPERFICIALES, MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS Y RECUPERACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (SUELOS, AGUAS SUPERFICIALES, AGUAS SUBTERRÁNEAS, BOSQUES, PANTANOS Y ACUÍFEROS)</p> <p>CONTRIBUIR A ELEVAR EL NIVEL DE COMPETITIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.</p> <p>CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA Y A LA MARGINALIZACIÓN.</p> <p>CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA Y EFECTIVA EN LA PRODUCCIÓN DEL PRODUCTO</p>	<p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p> <p>CONTRIBUIR A LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, AUMENTAR LA RENTABILIDAD DEL CAMPO Y ABATIR LOS NIVELES DE POBREZA Y MARGINALIDAD.</p>	<p>RECURSOS NATURALES MANEJADOS SUSTENTABILMENTE.</p> <p>EFICIENCIA PRODUCTIVA EN AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL Y ACUÍCOLA, INCREMENTADA.</p> <p>NIVEL DE DESARROLLO EMPRESARIAL INCREMENTADO.</p> <p>NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS.</p> <p>COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES INSTITUCIONALES, INCREMENTADA.</p>	<p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p>	<p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p> <p>ZAC</p>

Gráfica 28. Plantilla de la matriz territorial estratégica

EJE DE INTERVENCIÓN 1		EJE DE INTERVENCIÓN 2		EJE DE INTERVENCIÓN 3		EJE DE INTERVENCIÓN 4		EJE DE INTERVENCIÓN 5	
CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO DE LOS MANANTIALES ACUÍFOS Y AGUAS SUPERFICIALES, MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SUELOS Y RECUPERACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD		CONTENER EL INCREMENTO DEL INGRESO DE LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, GANADEROS, FORESTALES Y ACUÍCOLAS		CONTRIBUIR A LAS ELEVADAS NIVELES DE COMPETITIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS		CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA Y LA MARGINALIDAD		CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO	
¿POR QUÉ?		¿POR QUÉ?		¿POR QUÉ?		¿POR QUÉ?		¿POR QUÉ?	
RECURSOS NATURALES MANEJADOS SUSTENTABLEMENTE	EFICIENCIA EN LA AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL Y ACUÍCOLA, INCREMENTADA	EFICACIA EN LA AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL Y ACUÍCOLA, INCREMENTADA	NIVEL DE DESARROLLO EMPRESARIAL, INCREMENTADO	NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS	NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS	NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS	NIVELES DE SERVICIOS BÁSICOS Y DE INGRESOS, INCREMENTADOS	COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES INSTITUCIONALES, INCORPORADA	COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES INSTITUCIONALES, INCORPORADA
¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?	¿QUÉ?
COMPONENTE 1.1 PROGRAMAS DE OPTIMIZACIÓN DE PRÁCTICAS Y MANEJO DE LABORES AGRÍCOLAS Y DE USO EFICIENTE DEL AGUA, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 2.1 MEJORAMIENTO DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y REDUCCIÓN DE COSTOS, LOGRADO	COMPONENTE 3.1 COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DEL CAMPO, REALIZADOS	COMPONENTE 4.1 PROGRAMAS PARA LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 5.1 ASIGNACIÓN EN EL MARCO NORMATIVO PARA MODIFICAR LA COORDINACIÓN, LOGRADA	COMPONENTE 1.2 ACOSTUMBRAMIENTO Y MANEJO DE LA CARGA ANIMAL, MANEJADO ADECUADAMENTE	COMPONENTE 2.2 DOTACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN, REALIZADAS	COMPONENTE 3.2 ESTRATEGIAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE PRODUCTORES, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 4.2 ESTRATEGIAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, IMPLEMENTADAS	COMPONENTE 5.2 ACCIONES PLANIFICADAS CONCRETAMENTE Y DE EVALUACIÓN PERIÓDICA E INMEDIATA, IMPLEMENTADAS
COMPONENTE 1.3 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, FOMENTADO	COMPONENTE 2.3 PROGRAMA PARA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE PRODUCTORES, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 3.3 ESTRATEGIAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES Y COMERCIALIZACIÓN, IMPLEMENTADAS	COMPONENTE 4.3 PROGRAMAS PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A COMUNIDADES UBICADAS ESTRATÉGICAMENTE, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 5.3 PROGRAMAS DE ORDEN PÚBLICO DISEÑADOS (REBOTANTES) CON EFECTIVO ASESO A LA BIODIVERSIDAD	COMPONENTE 1.4 SOBSEXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES, SECCIONA	COMPONENTE 2.4 PROGRAMAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE PRODUCTORES, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 3.4 PROGRAMAS PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A COMUNIDADES UBICADAS ESTRATÉGICAMENTE, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 4.4 PROGRAMAS PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A COMUNIDADES UBICADAS ESTRATÉGICAMENTE, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 5.4 PROGRAMAS PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A COMUNIDADES UBICADAS ESTRATÉGICAMENTE, IMPLEMENTADOS
COMPONENTE 1.5 RECURSOS HIDRÁULICOS ADECUADAMENTE MANEJADOS	COMPONENTE 2.5 PROGRAMAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE PRODUCTORES, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 3.5 ESTRATEGIAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES Y COMERCIALIZACIÓN, IMPLEMENTADAS	COMPONENTE 4.5 PROGRAMAS PARA LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A COMUNIDADES UBICADAS ESTRATÉGICAMENTE, IMPLEMENTADOS	COMPONENTE 5.5 PROGRAMAS DE ORDEN PÚBLICO DISEÑADOS (REBOTANTES) CON EFECTIVO ASESO A LA BIODIVERSIDAD					

Gráfica 29. Plantilla de proyectos estratégicos territoriales

Proyectos
Ordenada por Nombre

Asesoría

Estado	Nombre	Monto Estatal	Monto Federal	Suma
ZACATECAS	PROYECTO DE DESARROLLO DE LA FRANJA AGRÍCOLA DE ZACATECAS	33,036,000	218,175,000	251,161,000
ZACATECAS	ZONA 1 FRANJA SEMICERTEO	3,200,000	197,614,000	200,814,000
ZACATECAS	ZONA 2 FRANJA AGRÍCOLA	8,290,000	727,224,383	735,454,383
ZACATECAS	ZONA 4 FRANJA CALONEE	3,036,000	140,120,778	143,156,778
ZACATECAS	ZONA 3 FRANJA SIERRAS	2,025,000	199,791,929	199,791,929
ZACATECAS	PROYECTO DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE EN EL ESTADO DE ZACATECAS	37,610,000	214,490,000	252,300,000
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN LA COMUNIDAD TLALTENANGO, TOSCATIE Y CICHUALCO, DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO DE SANCHEZ ROMAN	0	20,626,600	20,626,600
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN EL ESTADO DE ZACATECAS	0	6,640,000	6,640,000
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN EL ESTADO DE ZACATECAS	0	6,690,000	6,690,000
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN LA COMUNIDAD SAN JUAN DE LOS RIOS, DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN	0	7,575,000	7,575,000
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN EL ESTADO DE ZACATECAS	0	9,591,600	9,591,600
ZACATECAS	PROGRAMA MEDIAL DE DESARROLLO FORESTAL INTEGRAL DE MEDIANO PLAZO, EN EL ESTADO DE ZACATECAS	0	52,400,000	52,400,000
ZACATECAS	AMATTA LA FORTALEZA EN ZACATECAS	0	TOTAL	1,898,107,235

Asesoría

Gráfica 30. Plantilla de presupuesto concurrente

Captura de Presupuesto No Asociado a Proyectos

PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE ANEXO B

	IMPORTE FEDERAL DE COEJERCICIO	IMPORTE ESTATAL DE COEJERCICIO
1. Financiera		
1.1. Programa de Avanzamiento y Mejoramiento al medio rural	0	0
1.1.1. Bono Nacional y ODMO Páxico	0	0
1.1.1.1. ADOBAMEX	0	0
1.1.1.1.1. Programa de Apoyo a los Fondos de Ahorro y Ahorro Agrario	0	0
1.1.1.1.2. Programa de Seguro para Generaciones Conyugales	0	0
1.1.1.1.3. Programa de Subsidio a la Prima de Seguro Agrario	0	0
1.1.1.2. FINANCIERA RURAL	0	0
1.1.1.3. BANBER	0	0
1.1.1.4. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOOR)	0	0
1.1.1.5. FIVA (Fondos de Inversión en el Medio Rural)	0	0
1.1.1.6. FIVA (Fondos de Inversión en el Medio Rural)	0	0
2. Competitividad	300,750,000	110,250,000
2.1. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	278,375,000	82,125,000
2.1.1. Bono Economía	0	0
2.1.1.1. Competitividad en logística y cadenas de abasto	0	0
2.1.1.2. Fondo de Mejoramiento a Mujeres Rurales (FOMUR)	0	0
2.1.1.3. Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FOAES)	0	0
2.1.1.4. Programa Nacional de Fomento a Microempresas (FONMIF)	0	0
2.1.2. Bono Turismo Agrario	0	0
2.1.2.1. Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPRO)	0	0
2.1.2.2. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMULAG)	0	0
2.1.3. Bono Turismo	0	0
2.1.3.1. Estrategia Turismo Rural	0	0
2.1.4. Bono Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Acuicultura	318,375,000	82,125,000
2.1.4.1. Acciones en colaboración con las Unidades Federativas	318,375,000	82,125,000
2.1.4.1.1. Apoyos Competitividad de las zonas estratégicas	175,200,000	56,500,000

El sistema fue complementado con una herramienta de cartografía digital. Un atlas digital es una herramienta que permite aumentar el potencial de consulta, comparación, manejo, relación y análisis de la información cartográfica y estadística para orientar y mejorar los procesos de planeación y toma de decisiones. El Atlas de concurrencia de los PEC Estatales permite presentar y difundir información cartográfica de los indicadores desarrollados para el análisis de la concurrencia a nivel Federal y Estatal.

Con el fin de desarrollar una interface de fácil acceso y con una funcionalidad flexible el diseño del atlas digital permite reflejar y difundir con claridad y eficiencia la información integrada y analizada en el SIC. Por lo tanto, esta información será organizada en el atlas de la misma manera como se propuso en los subsistema del SIC, a través de tres componentes como son:

Gráfica 31. Estructura del atlas digital para la concurrencia



Los indicadores de cada componente del atlas reflejan la concentración, dispersión y focalización de la inversión para el desarrollo rural sustentable en los estados, y se utilizaron diversos elementos de comunicación espacial. Estos elementos de diseño tanto cartográfico como gráfico, permiten que los usuarios —especialmente a nivel ejecutivo de los gobiernos de los Estados, así como otros funcionarios encargados de la gestión de los PEC estatales y los responsables políticos— estén en capacidad de comprender la totalidad del producto y sus resultados. Así, los usuarios pueden manejar fácilmente el producto y consultar la información espacial contenida en éste, de tal manera que el Atlas

pueda responder a distintas inquietudes que se generan alrededor de los recursos que se asignan al sector rural y la concurrencia de éstos en los Estados. A su vez el Atlas permite ver de una manera sucinta el peso específico de las distintas vertientes o ejes de intervención en que se clasifica el presupuesto del PEC federal y los PEC estatales, así como ver si los subsidios, de acuerdo al grado de marginación, llegan a quien más los necesita y si generan capacidades y desarrollo rural.

En general el Atlas muestra el contexto de los mecanismos de concurrencia en los estados que se ven reflejados en los procesos de gestión pública, lo que permite evaluar y obtener un mayor conocimiento de la sinergia y el valor agregado de instrumentos de política pública, la cadena de actores, y la integración financiera y presupuestaria de los Estados.

Gráfica 32. Atlas de la concurrencia



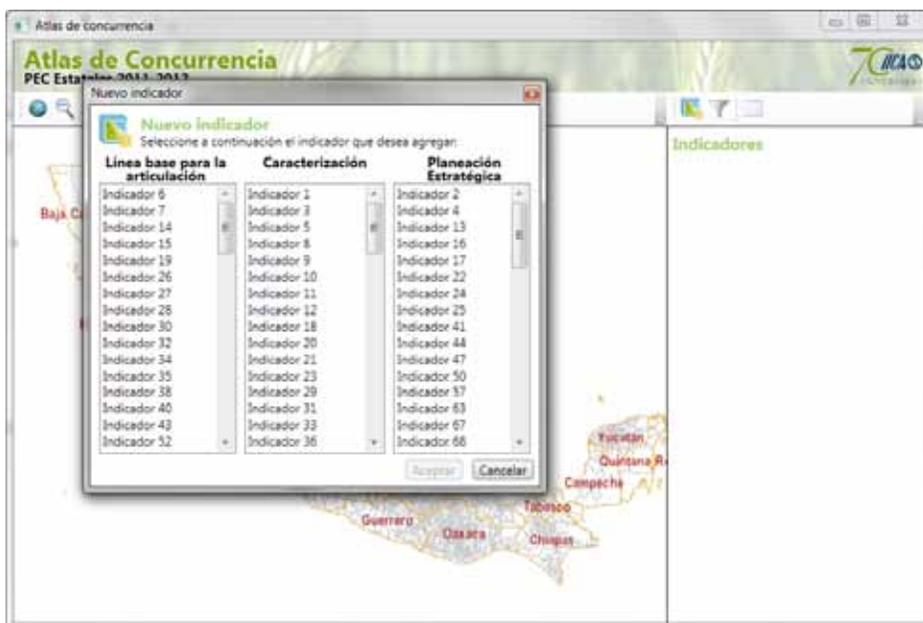
Las herramientas utilizadas en el desarrollo del Atlas permitieron crear un sistema con la posibilidad de manipular mapas reales (geográficamente referenciados), agregar nuevos mapas y manejo y consulta de información en texto.

Gráfica 33. Base cartográfica de entidades territoriales



Se desarrolló un visualizador cartográfico para desplegar los mapas de la misma forma como lo hacen los sistemas de información cartográfica. Este sistema cuenta con un conjunto de funciones reducidas que permiten desplegar mapas con diferentes formatos como: *shapes*, imágenes, *dxf*, etc. además de contar con procedimientos para ampliar y reducir un área, enmarcar mapas, etc., así como salvar y recuperar todas las modificaciones que se realicen a la cartografía presentada.

Gráfica 34. Estructuras de bases de datos

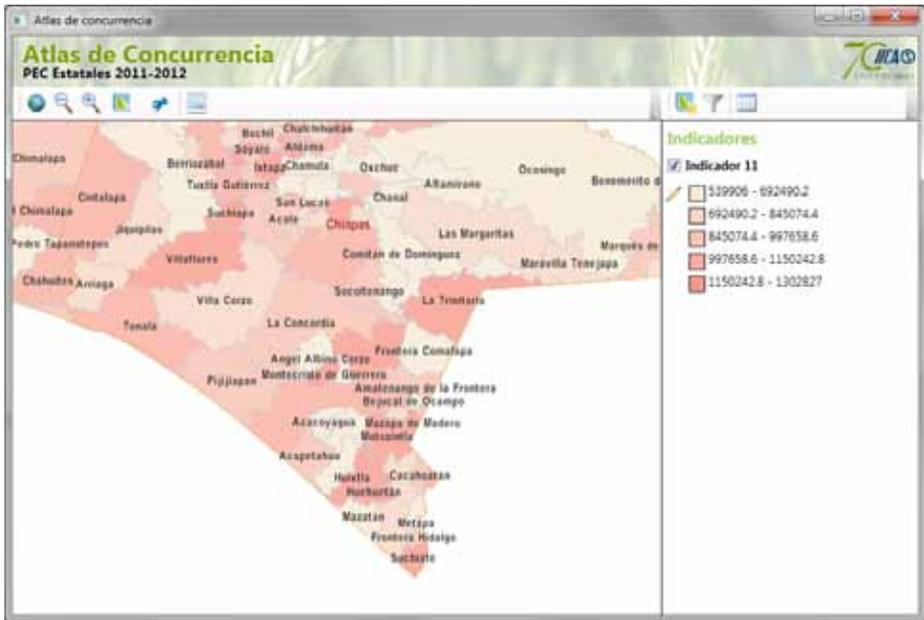


Los usuarios del Atlas también tienen la posibilidad de superponer capas de diferentes temas con el fin de realizar análisis visual. Las siguientes figuras muestra ejemplos de la funcionalidad y despliegue cartográfico.

Gráfica 35. Mapas a nivel federal

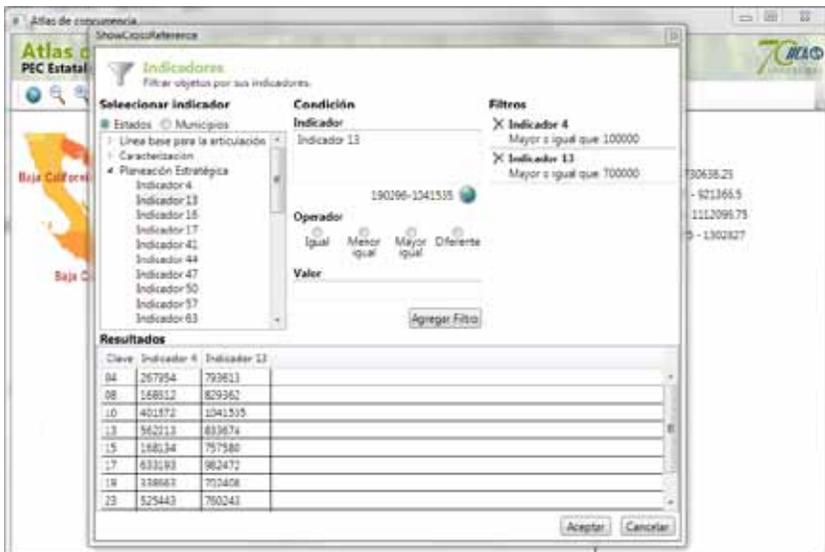


Gráfica 36. Mapas a nivel regional



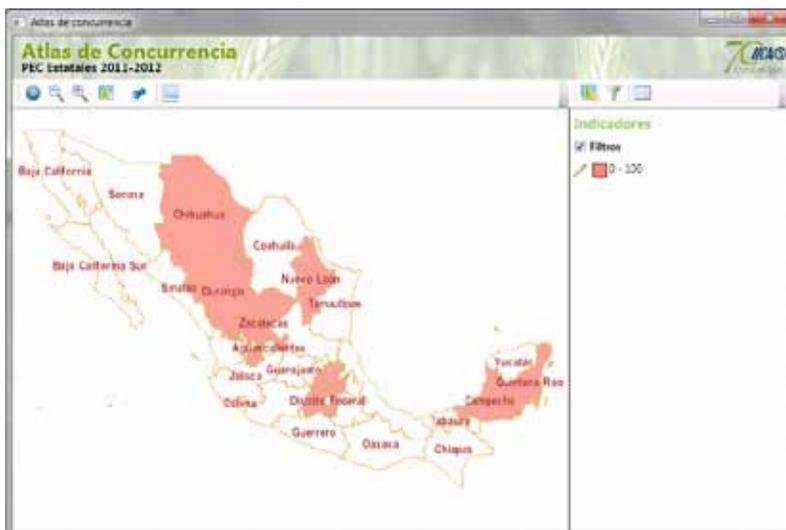
En este Atlas se desarrollaron ventanas de despliegue, se insertaron imágenes a las cuales se sobrepusieron objetos sensibles para crear los diferentes menús que facilitan la navegación a través del mismo. Éstos permiten llamar a nuevos menús, mapas o bien para hacer filtros de información que se mostrará en tablas con sus valores numéricos.

Gráfica 37. Herramientas de gestión de información



La herramienta permite visualizar los filtros realizados en la base de datos, al desplegar mapas por municipio o estado, así como textos y gráficas de temas relacionados con los mismos.

Gráfica 38. Mapas regionales



Si el usuario lo requiere puede hacer consultas de la base de datos y realizar sus propios mapas a través de la herramienta de clasificación por rangos. Cambiar el rango o los colores por rango para su despliegue cartográfico.

Gráfica 39. Herramientas de clasificación de información



FORMULACIÓN DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS TERRITORIALES Y ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO CONCURRENTE

La formulación de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* se constituye en un elemento esencial de la estrategia metodológica adoptada para la formulación de los PEC estatales. Por ello es importante destacar los fundamentos que determinan la relevancia de la concreción del proceso planificador en proyectos específicos.

La adopción del enfoque territorial para la orientación de las políticas de desarrollo rural introduce un conjunto de conceptos e instrumentos de gestión, entre ellos se destaca, por su efecto práctico en el ordenamiento de las políticas, el de una interpretación nueva de los proyectos, como orientadores de la acción y de la inversión en los territorios. La promoción de estos nuevos modelos de proyectos ha conducido a muchos países a mejorar la calidad y el impacto del gasto público, así como a encontrar escenarios concretos de concertación público-privada.

A continuación se presenta un análisis de la naturaleza de estos proyectos y sus posibilidades como instrumento público de orientación de políticas e instrumento para la gestión social del territorio. Para ello es necesario precisar dos aspectos claves de estos proyectos: su vinculación al territorio y su prioridad por los bienes públicos.

El marco general de la política de desarrollo de los territorios rurales es la adopción de los territorios rurales como la unidad objeto de la política. El territorio es entendido como la expresión institucional y política del espacio rural, en sus múltiples dimensiones (histórica, económica, social, política, ambiental, cultural), con sus diversos sectores económicos y con su unidad territorial (urbana y rural).

Al considerar al territorio como foco de la política, se establece una diferencia sustantiva con modelos tradicionales de políticas públicas de desarrollo rural, ya que supera la segmentación de los objetos económicos (productores), sociales (grupos de población) y políticos (ciudadanos), para ofrecer la posibilidad de un tratamiento integral. Por ello la política territorial se caracteriza por brindar respuestas para procesos de desarrollo integral. En esencia, es una estrategia que busca sinergias entre acciones sectoriales de política, en respuesta a visiones transversales de desarrollo.

Producto de la mencionada segmentación, además de otros factores políticos y de gestión de política pública, la inversión de recursos del

Estado en los procesos de desarrollo recibe una significativa presión por transferencias hacia bienes privados. Cuando el foco de la política está localizado en un determinado tipo de productores, sus requerimientos particulares serán los orientadores del gasto público, tal como ocurre en las políticas por rubro productivo, ya sean grandes o pequeños productores. Esto determina una tendencia natural al privilegio del financiamiento de bienes privados con recursos públicos. Este tipo de intervenciones de política son necesarias y se justifican plenamente. Casos como el financiamiento de activos productivos (tierra, capital), subsidios sociales, incentivos para promover ciertas actividades económicas de interés social, entre otros, son ejemplos de este tipo de inversiones que tienen como destino una apropiación privada directa.

Pero hay otro tipo de inversiones públicas que no son apropiables, se trata de los bienes públicos que son de interés general. En este caso, las inversiones no ingresan en las cuentas privadas de ningún actor social. Los bienes públicos clásicos en el sector rural cubren la infraestructura, el conocimiento, las instituciones o los servicios sociales. Diversos análisis realizados para la evaluación de la política de desarrollo rural, recopilados por la FAO establecen que hay un déficit de inversión en bienes públicos, frente a inversión en transferencias privadas. Los estudios indican que el impacto de las políticas de desarrollo rural depende, más que del monto, de la distribución de estos recursos entre bienes públicos y privados. Los países que han asignado mayor proporción de inversión a bienes públicos tienen consistentemente mejores impactos.

Uno de los aportes importantes del enfoque territorial es el de abordar la integralidad del mundo rural y, por tanto, está más próximo a la visibilización de los requerimientos de bienes públicos. Esto ocurre porque el abordaje integral presiona para que se produzcan acuerdos y consensos al interior del territorio que beneficien al mayor número de actores; esto es, a privilegiar los beneficios colectivos frente a los beneficios individuales. Estos beneficios colectivos coinciden exactamente con los bienes públicos.

La gestión social del territorio y su componente de planeación participativa territorial son los ejes de la estrategia territorial. La planeación territorial se diferencia de la planeación económica productiva que conduce a planes de negocios, en cuanto que, a diferencia de ésta, su carácter es integral.

El territorio es una institución política que envuelve procesos políticos, lo que hace que la planeación del territorio no sea sólo un proceso técnico, sino que tenga un carácter político estratégico, soportada en herramientas técnicas. En el modelo de gestión social del territorio la planeación territorial se constituye en el escenario de negociación,

de logro de consensos entre los actores sociales, de conciliación de intereses y de acuerdos con los agentes públicos para la articulación de la oferta de políticas públicas. Esto le da el sentido estratégico que se manifiesta en la formulación de visiones integrales y de largo plazo sobre el territorio, la identificación de prioridades, de motores de desarrollo, de demandas socialmente validadas, así como la creación de mecanismos de negociación de conflictos, naturales al territorio.

Otro rasgo que es importante destacar es la planeación para el conjunto territorial, para los actores públicos, sociales y privados. Esto hace que se diferencie de la planeación que hacen las instituciones públicas que se limitan a sus propias acciones e inversiones, que conduce a proyectos de inversión pública. El plan territorial no conduce a un presupuesto público de inversión, sino a mucho más, al incluir los compromisos de los actores sociales y no sólo públicos, tal como lo considera el Sistema de Planeación Democrática de México.

Los proyectos son estructuras de gestión para el desarrollo que han ganado un espacio claro en el gasto público, constituyéndose en la unidad operativa de inversión. Sin embargo, los proyectos se aplican más allá de la inversión pública, como se ha mencionado, y son aplicables a las acciones y compromisos público-privados que se desprenden de la planeación territorial.

Los proyectos vinculados a los planes territoriales de desarrollo rural sustentable son el punto de llegada donde se concreta la gestión social del territorio. Los proyectos, con algunas diferencias, tienen estructuras básicas que comprenden justificación, línea de base o punto de partida, objetivo, metas, descripción de acciones, recursos comprometidos, estructura de ejecución, indicadores de resultado, plan de ejecución, presupuesto de inversión e identificación de fuentes de financiamiento. Pero dentro de estas estructuras es posible diferenciar los tipos de proyectos, de acuerdo con los alcances y objetivos. Principalmente es importante diferenciar entre los proyectos puntuales sectoriales y los proyectos estratégicos territoriales.

Esta clasificación es de significativa importancia porque es justamente el momento en el cual se hacen realidad las virtudes del modelo de gestión del desarrollo rural mediante los modelos de gestión social del territorio. La existencia de proyectos puntuales sectoriales es necesaria, pero si no existen proyectos estratégicos no se habrá cumplido la meta de gestión integral que promueve el enfoque territorial. El balance entre los dos tipos de proyectos es el ideal del modelo de gestión social del territorio.

A partir del proceso de planeación territorial 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. Los ejes estratégicos normalmente se establecen en forma transversal, cubriendo el conjunto de necesidades de un territorio para alcanzar los objetivos.

Los *Proyectos Territoriales Concurrentes* son aquellos que se orientan a la atención integral de las prioridades definidas en los ejes definidos en el plan. Su característica más importante es que nacen del proceso de planeación territorial desde la base social del territorio. Los contenidos de un proyecto territorial tienen como base las demandas del territorio en su conjunto, de forma que sus efectos sean apreciables como proceso que contribuye a alcanzar las metas de desarrollo territorial. Es decir, el proyecto debe garantizar que genera efectos positivos al conjunto del territorio y no únicamente a un grupo, a un municipio o a un sector, sin que sus efectos se extiendan dentro de un marco estratégico.

Un rasgo de estos *Proyectos Territoriales Concurrentes* es que normalmente se centran en bienes públicos tales como infraestructura, o están orientados a la superación de barreras que limitan el desarrollo de las potencialidades territoriales. Pueden ser proyectos productivos, sociales, ambientales o institucionales, pero lo importante es que garantice enlazamientos territoriales y su contribución explícita al logro de las metas globales del desarrollo territorial. Estos proyectos generalmente comprometen la participación de varias instituciones públicas, niveles territoriales y actores sociales, estructurándose sobre la base de un conjunto de fuentes de financiamiento, con posibles esquemas de cofinanciamiento, que incluye el aporte directo de los beneficiarios.

Un proyecto estratégico territorial es producto de la demanda de políticas, no de la oferta. No nace para aprovechar una posible fuente ni se ajusta a las prioridades de la política pública con el propósito acceder a un financiamiento, sino que se determina a partir del proceso de planeación y luego gestiona recursos en un conjunto amplio de fuentes. En esto se diferencian de aquellos proyectos que son definidos desde afuera, que son oferta pública o que se formulan internamente con el propósito básico de acceder a recursos disponibles.

Los *Proyectos Territoriales Concurrentes* generan procesos dinamizadores de un conjunto de actividades territoriales, convirtiéndose en estructurantes de las redes o dinámicas del territorio, esto es, contribuyendo a la consolidación del territorio, a su unidad, a su razón

de ser. Obras de infraestructura que sirven a un conjunto de sectores económicos, o al establecimiento de redes sociales que permiten la integración de áreas aisladas del territorio, son ejemplos de este tipo.

Los *Proyectos Territoriales Concurrentes* tienen la virtud de darle ordenamiento a un conjunto de proyectos puntuales sectoriales, cuya característica es la de estar orientados a atender acciones de sectores específicos sociales, económicos o ambientales, entre otros. En general los proyectos puntuales se encuentran orientados a acceder a fondos públicos destinados al apoyo de acciones en campos ya predefinidos, orientados principalmente por las políticas públicas. Estos proyectos caracterizan la aplicación de las políticas sectoriales de diverso tipo. Responden a necesidades puntuales de grupos particulares dentro del territorio. Son típicos de proyectos que tienen cobertura restringida, muchas veces de carácter submunicipal, o de comunidad, que tienen legitimidad, pero que ante la carencia de un proyecto estratégico estructurante terminan contribuyendo a la dispersión de recursos.

Los proyectos estratégicos o estructurantes tienen un atributo adicional importante: la posibilidad de hacer control social y de ser exigentes en la rendición de cuentas. Son proyectos que afectan al conjunto social y no a un grupo reducido, razón por la cual se hacen más visibles y despiertan un interés más amplio.

Finalmente una reflexión importante sobre los *Proyectos Territoriales Concurrentes* es que se refiere a la estructura de los programas públicos y de los fondos de financiamiento, los cuales normalmente no estimulan este tipo de proyectos. La diferencia está en la esencia de la gestión territorial que se basa en modelos de demanda [abajo–arriba], en contraste con las estrategias, predominantes, de modelos de inversión de oferta [arriba–abajo]. La forma predominante es de fondos específicos, con reglas de operación o de acceso predefinidas, con focalizaciones establecidas en planeaciones centrales. Todo esto favorece la formulación de proyectos puntuales sectoriales que se ajusten a las fuentes y no al plan territorial.

Los proyectos de carácter territorial, destinados a estructurar el desarrollo del conjunto, requieren canastas de financiamiento, exigentes en su negociación, o fondos de desarrollo territorial que puedan financiar globalmente planes y proyectos integrales territoriales. Una de las ventajas encontradas en países como México ha sido promover proyectos territoriales de mayor tamaño que los sectoriales puntuales tradicionales. Menos proyectos de mayor alcance y mayor tamaño, es el objetivo que debe acompañar los procesos de planeación territorial reflejados en los PEC estatales.

A continuación se comparan las principales características de los proyectos puntuales sectoriales con los estratégicos territoriales. Es necesario insistir en que no hay competencia entre unos y otros, sino que deben ser vistos como complementarios. La inercia institucional conducirá siempre a la existencia de los primeros. Una acción deliberada de profundización de la gestión social del territorio y un compromiso de la institucionalidad pública federal conducirá a la existencia de los segundos y a un adecuado equilibrio entre los dos. Esta es una de las apuestas esenciales del proceso de formulación de los PEC estatales.

Tabla 27. Características de los proyectos estratégicos territoriales

Proyectos puntuales sectoriales	Proyectos estratégicos territoriales
Cobertura de una comunidad o un municipio	Cobertura regional
Un sector específico	Varios sectores (puede articular más de un proyecto puntual sectorial)
Una fuente de financiamiento	Varias fuentes de financiamiento
Determinado por la oferta de programas públicos	Determinado por el proceso de planeación territorial (demanda)
Predominan bienes privados	Predominan bienes públicos
Predomina corto plazo	Predomina largo plazo
Control social centrado en beneficiarios directos	Control social por parte del conjunto de actores territoriales
Impactos restringidos a participantes en el proyecto	Impactos medibles en el conjunto del territorio
Desarrollo de un componente del desarrollo territorial	Estructurante de varios componentes del desarrollo territorial
Negociado con un grupo de interés o comunidad	Negociado con el conjunto amplio de actores sociales del territorio
Atiende a las demandas de grupos particulares	Atiende a las necesidades estratégicas del conjunto territorial
Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> • Escuela • Apoyo a una asociación de productores • Recuperación de una microcuenca • Becas a familias • Creación de una cooperativa • Entrega de insumos para producción • Talleres de capacitación 	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> • Integración vial del territorio • Centro de formación especializada de cobertura territorial • Red de acopio y comercialización • Desarrollo de cluster productivos • Fortalecimiento de la institucionalidad territorial • Investigación y desarrollo tecnológico para procesos de sector estratégico en el territorio

Fuente: Echeverri, 2005

Con base en los resultados del análisis de la matriz territorial estratégica, y tomando en cuenta lo expresado en el árbol de problemas, los actores iniciaron la definición de los PPC. Para ello analizaron la MTE y establecieron los vínculos entre los componentes de ésta, tanto vertical como horizontal, identificando los posibles proyectos a estructurar a partir de las acciones que estaban en curso o con acciones a iniciar y que tuvieran vinculación con los componentes de la misma. Sobre esta base, elaboraron una lista de propuestas de proyectos tomando en cuenta a los componentes que aparecen en la MTE (algunos de los cuáles y por su interacción pueden indicar acciones o proyectos específicos a formar parte de alguno de los PPC), y decidieron cuáles de ellos hacían aportaciones a la consecución de la finalidad y propósitos de los ejes de intervención. Para ello tomaron en cuenta los siguientes criterios: cobertura territorial amplia en múltiples escalas; articulación de varios sectores y dimensiones del desarrollo (es multidimensional); participación de varias fuentes de financiamiento; es determinado en el proceso de planeación territorial; predomina la inversión en bienes públicos; predomina el largo plazo; tiene impactos medibles en el conjunto del territorio; es estructurante de varios componentes de la MTE; es definido y negociado por el conjunto de los actores que participan en la formulación del PEC estatal; y atiende la multiplicidad de las necesidades estratégicas del conjunto territorial.

La información que los actores generaron fue registrada en el SPE. Para cada proyecto prioritario concurrente se generó un registro en la cual se recogió la información esencial y se estructuró el resumen narrativo de la matriz de marco lógico específica para el proyecto con su respectivo presupuesto e identificación de la fuente de financiamiento (federal y/o estatal). Con la definición de los PPC, los actores tuvieron los antecedentes para realizar la integración del presupuesto del PEC estatal. Para hacer esto, se captura en la ventana “Captura Presupuesto” del SPE el monto no asociado a proyectos que desean solicitar en cada partida presupuestaria tanto federal como estatal. Con la información registrada en el SPE y que refleja los resultados de la interacción de los actores representantes de las instituciones participantes en el proceso, se estuvo en condiciones de integrar el documento.

Respecto al contenido de los PECs estatales formulados durante el presente ejercicio, se puede decir que las visiones de los estados son lo suficientemente amplias como para abarcar el contenido de los Planes de Desarrollo Estatales, girando en torno al desarrollo rural y sus principales componentes: competitividad de las actividades agropecuarias, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desarrollo

humano y desarrollo económico; a estos conceptos se agregan otros institucionales y según las realidades de los estados se plantean temas como la seguridad. Las Misiones planteadas abordaron parte de estas visiones, orientándose principalmente a los temas de competitividad y a los temas de deterioro del medio ambiente.

La dimensión institucional fue identificada en los procesos de planeación como un factor determinante del éxito en las políticas públicas y condicionantes de los Programas Especiales Concurrentes en los estados. Los diagnósticos elaborados en el proceso, dieron cuenta de las enormes dificultades y los altos costos de transacción que se tienen como resultado de las dificultades de orden institucional. Se identificaron problemas relacionados con las capacidades institucionales y con los mecanismos o reglas de operación de los programas, que constituyen barreras para un buen desempeño y el logro de estándares adecuados de eficacia e impacto.

Destaca la identificación de objetivos y propósitos relacionados con la necesidad de alcanzar mejores niveles de coordinación y articulación de acción, como prerrequisito para el logro de los objetivos de desarrollo rural sustentable. Este es un aspecto clave que identifica la concurrencia como un elemento esencial para alcanzar mayor impacto en las acciones emprendidas desde el estado.

El segundo aspecto destacable de las orientaciones estratégicas de los PEC estatales se centra en la importancia del crecimiento económico, la competitividad y la productividad de las actividades agropecuarias y la economía diversificada de los estados. Esta se evidencia como la base para un desarrollo distributivo que pueda atacar las condiciones de marginación y pobreza.

El tercer aspecto presente en las orientaciones corresponde a la marcada importancia que se le asigna a los aspectos de medio ambiente y de sustentabilidad, que son reconocidos como componentes claves de la gestión de desarrollo impulsada por los estados. Esta dimensión aparece claramente entendida como un objetivo del desarrollo, en sí mismo, más allá de las consideraciones a su condición de factor restrictivo al desarrollo económico.

En la tabla siguiente se presentan las Visiones y Misiones concurrentes que los Estados que los participantes del proceso formularon de manera concurrente e interinstitucional.

Tabla 28. Definición de visión y misión del proceso de formulación de los PEC Estatales

Estado	Visión	Misión
Aguascalientes	Ser un estado con elevados niveles de desarrollo rural sustentable y alta calidad de vida, con un adecuado manejo de los recursos naturales en beneficio de la sociedad y con un enfoque de cooperación interinstitucional y de corresponsabilidad	Lograr el desarrollo rural del estado mediante el uso eficiente del agua y la adopción de tecnologías apropiadas a condiciones de clima adverso que eviten el deterioro de ecosistemas mediante la articulación interinstitucional.
Baja California Sur	Consolidar un desarrollo sustentable y equilibrado de las regiones y micro regiones, que permita un crecimiento económico sostenido buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población de BCS y el reconocimiento nacional e internacional de la calidad de sus productos industriales y agropecuarios de forma congruente con su fortaleza ambiental y vocación productiva	Propiciar el ordenamiento de los procesos productivos y organizativos de los sectores agropecuario y pesquero utilizando tecnología eficaz y eficiente, que eleve la productividad y posicione la producción en el mercado, que conlleve a mejorar la calidad de vida y la sustentabilidad de los recursos
Campeche	Ser un estado ruralmente desarrollado, productivamente competitivo, con reducidos índices de marginación, y un enfoque sustentable en el manejo de sus recursos naturales.	Elevar el nivel de desarrollo rural, incrementando la competitividad de las actividades productivas, aprovechando sustentablemente los recursos naturales, reduciendo los índices de marginación, y mejorando los niveles de coordinación institucional y de desempeño, de los diversos actores.
Coahuila	Ser un sector fortalecido, organizado y con alto desarrollo económico, que permita tener un campo sólido y sustentable con mejor calidad de vida para todos los coahuilenses.	Sector rural con condiciones de pobreza reducidos a partir de actividades económicas mejoradas con base en una intervención institucional eficaz considerando la sustentabilidad de los recursos naturales.
Durango	Ser un estado líder y competitivo en sus diversos sistemas de producción del medio rural, que detone un desarrollo sustentable, que genere bienestar social donde la población del medio rural vive con buenos niveles de ingresos y tiene seguridad alimentaria; con reconocimiento en el ámbito nacional e internacional	Mejora del desarrollo rural sustentable en el estado de Durango
Hidalgo	Un estado de Hidalgo con elevado desarrollo rural sustentable, alta calidad de vida para la población, con equidad regional e instituciones eficientes y coordinadas.	Incrementar el nivel de competitividad productiva, el impacto y la articulación de los programas de gobierno, para reducir los niveles de marginación de la población rural, con un enfoque sustentable.

Estado	Visión	Misión
Nuevo León	Un nuevo león seguro, con un nivel de vida digno de la población rural, un desarrollo sustentable, y eficiente coordinación entre los tres ordenes de gobierno y la sociedad en general.	Elevar el nivel de desarrollo rural para mejorar la calidad de vida en el medio rural, conservando los recursos naturales, mediante una adecuada coordinación institucional.
Oaxaca	Las poblaciones rurales en Oaxaca tienen trabajo y progreso basado en la competitividad con bajos niveles de pobreza, desigualdad y marginación. Una economía rural creciente basada en su competitividad y el uso racional de los recursos naturales.	Incrementar el nivel de competitividad productiva, fomentar el manejo y uso sustentable de los ecosistemas para reducir la marginación y la pobreza de la población rural
Querétaro	Un sector rural soberano, con desarrollo económico, exitoso, competitivo y sostenible, mediante el desarrollo de capacidades y la dotación de servicios que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.	Contribuir a lograr un sector rural competitivo y sostenible incorporado al desarrollo mediante la coordinación interinstitucional y participación activa de los actores sociales, el fortalecimiento integral de sus capacidades y el uso sustentable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida.
Quintana Roo	Ser un estado competitivo y autosuficiente que respeta su riqueza natural y la conserva, donde existe equilibrio en el desarrollo regional y urbano-rural, y la población goza de niveles de vida óptimos porque encuentra alternativas de empleo en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; y donde la transversalidad, el compromiso y una actuación ética en el trabajo con enfoque a resultados son ingredientes de la concurrencia institucional para un crecimiento verde.	Contribuir a la diversificación de la economía de Quintana Roo como medio que proporcione beneficios al desarrollo regional y a la conservación y restauración de los recursos naturales tomando en cuenta la vocación productiva del territorio y aprovechando el motor que representa el turismo.
San Luis Potosí	Convertirse en un estado que logre el máximo nivel de retorno (impacto económico y social) por cada peso invertido en el desarrollo rural, bajo un enfoque de sustentabilidad, y mediante un incremento en el nivel de concurrencia de acciones y apoyos de los diversos programas públicos	Desarrollar ruralmente el estado, mediante un incremento en el nivel de competitividad de las actividades productivas, un manejo sustentable de los recursos naturales, y una reducción de los índices de marginación.
Sinaloa	En Sinaloa el sector rural mostrará desarrollo económico y social en condiciones de rentabilidad y competitividad, la marginación se habrá reducido y el tejido social restituido, contribuyendo a un manejo sustentable de los recursos naturales con una intervención gubernamental eficaz	La población rural presenta condiciones de desarrollo económico sostenido con un manejo sustentable de los recursos naturales, satisfaciendo las necesidades de servicios de la población con eficacia institucional.

Estado	Visión	Misión
Veracruz	Ser un estado con un sector rural y pesquero fortalecido, innovador, competente y competitivo, articulado y sustentable con mejores índices de desarrollo humano, que contribuye con bienes y servicios al bienestar de la sociedad, a través de una coordinación interinstitucional comprometida, transparente, con enfoque para resultados y apegado a la normatividad.	Incrementar el nivel de competitividad productiva, el impacto y cobertura de políticas públicas, para reducir los niveles de marginación de la población rural, con un enfoque sustentable
Zacatecas	Que toda persona del sector rural tenga la oportunidad de acceder a una vida digna, desplegando todas su potencialidades físicas, mentales y espirituales	Recuperar los recursos naturales, aumentar la rentabilidad del campo y abatir los niveles de pobreza y marginalidad.

Fuente: Elaboración propia

El ejercicio de planificación desarrollado por los estados permitió la identificación de la problemática que acusa el sector rural, en el cual se justifican y explican las orientaciones estratégicas.

Los 15 PEC fueron construidos con base en ejes de intervención que variaron entre tres y seis. Se revisó si los ejes de intervención se alineaban a los ejes de los Planes de Desarrollo de los estados, y se comprobó que éstos se alineaban en un 73%. Cabe destacar que este dato es destacable, ya que los ejes estatales que no son tomados en cuenta por los PEC son los que tienen que ver con aspectos jurídicos, de seguridad o gobernanza en la mayoría de los casos. Podemos decir que los ejes estatales que competen al sector rural sí fueron tomados en cuenta en el proceso de desarrollo de los PEC estatales.

De igual manera que los ejes de intervención, los resultados variaron entre 3 y 6, siendo la moda 5 resultados esperados. Se analizó la congruencia entre los proyectos y los resultados que se plantearon los estados. Los proyectos elaborados aportan al menos en un componente al 82% de los resultados. Es decir que el 82% de los resultados están contemplados en algún punto de los proyectos, aunque esto no garantiza su cumplimiento, ya que se observó que en ningún caso se aborda en los proyectos la totalidad de los componentes necesarios para que se cumpla un resultado, lo que representa un riesgo.

Tabla 29. Proyectos definidos por los estados como parte de los PEC Estatales

Estado	Proyectos Territoriales Concurrentes	Presupuesto no asociado a proyectos 2012 ⁽¹⁾	Presupuesto no asociado a proyectos 2011 ⁽²⁾
Oaxaca	4	381	260
Aguascalientes	2	248	139
San Luis Potosí	5	189	194
Veracruz	11	180	355
Sinaloa	6	164	164
Nuevo León	6	114	113
Campeche	6	109	125
Durango	3	109	126
Quintana Roo	2	96	96
Tamaulipas	9	88	141
Hidalgo	2	94	99
Coahuila	4	90	79
Baja California Sur	5	37	56
Querétaro	2	29	74
Zacatecas	12	10	5
Gran Total	79	1,938	2,026

(1) Corresponde a los Proyectos planificados en el Ejercicio SAGARPA - Secretarías de Desarrollo Agropecuario y/o Rural de los Estados conducido por AMSDA para el ejercicio 2012.

(2) Corresponde a los Proyectos planificados en el Ejercicio SAGARPA - Secretarías de Desarrollo Agropecuario y/o Rural de los Estados conducido por AMSDA para el ejercicio 2011

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que en los 15 estados se llegó a un total de 79 proyectos. Si se compara con el ejercicio realizado entre SAGARPA y las Secretarías para definir el coejercicio, se obtiene un número mucho menor de proyectos, tanto en el ejercicio realizado para el ejercicio fiscal 2012 como el del 2013.

En la gráfica siguiente se presenta la relación entre proyectos planificados en el coejercicio SAGARPA-Secretarías de Desarrollo Agropecuario y/o Rural y el ejercicio realizado para los PTC. Se observa que el Estado con más acciones de coejercicio es Oaxaca; Aguascalientes y los estados que presentan mayor planificación en *Proyectos Territoriales Concurrentes* son Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas.

Si lo anterior se cruza con el presupuesto se puede deducir que los PTC son menores en número pero de mucha mayor envergadura, así se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 30. Montos presupuestados en los PEC Estatales

Concepto	Proyectos Territoriales Concurrentes		
	Monto Estatal (pesos)	Monto Federal (pesos)	Monto Total (pesos)
Proyectos Territoriales Concurrentes	3,612,236,655	19,937,862,546	23,550,099,201
Presupuesto no asociado a proyectos	1,663,614,376	4,990,843,129	6,654,457,505
Total	5,275,851,031	24,928,705,675	30,204,556,706

Fuente: Elaboración propia

El ejercicio de planificación en concurrencia permitió llegar a una presupuestación mucho más alta que el ejercicio de planificación realizado entre la SAGARPA y las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y/o Rural de los estados (22.03% de los PTC), esto porque las otras instituciones también planificaron sus presupuestos para el sector rural.

En todo caso, en el ejercicio realizado para reconstruir el PEC estatal del año 2011 en el cual se analizó el aporte que realizan todas las instituciones en el sector rural de cada entidad federativa, se ve que para los 15 estados se contaba con un presupuesto de 349% mayor que el planificado en los PTC, esto básicamente porque en el ejercicio no participaron todas las instancias que debieran concurrir, como Salud, Educación e Infraestructura.

La mayoría de los proyectos se relacionan con el desarrollo de las cadenas productivas, el cuidado del medio ambiente y la competitividad, destacando como componentes la proveeduría de activos productivos, el desarrollo de capacidades y la infraestructura que permita el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, principalmente el agua.

Las dos siguientes tablas presentan la distribución de los montos estimados para los *Proyectos Territoriales Concurrentes*, en cada una de las entidades federativas analizadas. Se puede apreciar que hay una significativa variabilidad en los montos totales programados por medio de estos proyectos, desde Veracruz con un monto casi de 6 mil millones

de pesos, hasta Querétaro, con un monto apenas superior a los 124 millones. Pero la diferencia también se puede apreciar en la forma como se establece la distribución entre las fuentes federales y estatales. En tanto que hay siete estados en los cuales el aporte federal solicitado supera el 90% del valor total de los proyectos, con cuatro de ellos en que el valor es prácticamente igual al 100%, hay estados como Coahuila donde la solicitud a la Federación es de sólo el 19% y Nuevo León, del 66%.

Tabla 31. Monto total de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* por estado

Estado	Monto Estatal (pesos)	Monto Federal (pesos)	Monto Total (pesos)
Aguascalientes	174,513,075	1,797,274,583	1,971,787,658
Baja California Sur	69,709,594	566,746,944	636,456,538
Campeche	179,058,115	478,599,675	657,657,790
Coahuila	466,595,558	113,576,601	580,172,159
Durango	-	871,000,000	871,000,000
Hidalgo	17,423,000	199,492,000	216,915,000
Nuevo León	408,195,259	812,621,408	1,220,816,667
Oaxaca	583,844,067	2,687,562,127	3,271,406,194
Querétaro	25,790,000	98,240,000	124,030,000
Quintana Roo	45,000	346,105,000	346,150,000
San Luis Potosí	6,250,000	1,495,787,600	1,502,037,600
Sinaloa	84,310,000	3,199,233,000	3,283,543,000
Tamaulipas	111,445,000	915,147,000	1,026,592,000
Veracruz	1,396,911,987	4,596,515,353	5,993,427,340
Zacatecas	88,146,000	1,759,961,255	1,848,107,255
Gran Total	3,612,236,655	19,937,862,546	23,550,099,201

Fuente: Elaboración propia

Tabla 32. Distribución de la aportación estatal y federal en *Proyectos Territoriales Concurrentes* según estado

Estado	Monto Estatal (%)	Monto Federal (\$)
Aguascalientes	8.9%	91.1%
Baja California Sur	11.0%	89.0%
Campeche	27.2%	72.8%
Coahuila	80.4%	19.6%

Durango	0.0%	100.0%
Hidalgo	8.0%	92.0%
Nuevo León	33.4%	66.6%
Oaxaca	17.8%	82.2%
Querétaro	20.8%	79.2%
Quintana Roo	0.0%	100.0%
San Luis Potosí	0.4%	99.6%
Sinaloa	2.6%	97.4%
Tamaulipas	10.9%	89.1%
Veracruz	23.3%	76.7%
Zacatecas	4.8%	95.2%
Gran Total	15.3%	84.7%

Fuente: Elaboración propia

La distribución y el énfasis por vertiente de los ejes estratégicos que conforman los PEC estatales se aprecia en la forma como se concentran las inversiones identificadas en los PTC en las dos siguientes tablas. Puede verse que, de lejos, los ejes estratégicos correspondientes a la vertiente de competitividad son los que mayor importancia reciben en el proceso planificador, al concentrar el 45.1% del total del monto de los PTC identificados por los estados. Le sigue la vertiente de medio ambiente, que representa el 28.8% del total, y la social con el 18.5%. En el extremo se encuentra la vertiente de salud, para la cual sólo se identificaron proyectos por 0.002%.

Tabla 33. Monto total de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* por eje estratégico categorizado en vertientes comparables con las definidas en el PEC Federal

Eje Estratégico (vertiente)	Monto Estatal (pesos)	Monto Federal (pesos)	Monto Total (pesos)
Competitividad	1,487,055,784	9,138,792,322	10,625,848,106
Financiera	40,844,066	360,567,197	401,411,263
Infraestructura	-	4,470,000	4,470,000
Laboral	407,195,259	975,691,408	1,382,886,667
Medio Ambiente	406,996,811	6,369,803,091	6,776,799,902
Salud	-	450,000	450,000
Social	1,270,144,735	3,088,088,528	4,358,233,263
Gran Total	3,612,236,655	19,937,862,546	23,550,099,201

Fuente: Elaboración propia

La distribución de las fuentes, aplicadas por eje estratégico, según vertiente, presenta un patrón ligeramente diferenciado. En el caso de salud y medio ambiente la participación federal supera el 90%, llegando, en el caso de salud, a contemplar exclusivamente recursos federales. La vertiente social es la que mayores recursos estatales son aportados, alcanzando una cifra de 29% puestos por los estados.

Tabla 34. Distribución del monto estatal y federal de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* por eje estratégico categorizado en vertientes comparables con las definidas en el PEC Federal

Eje Estratégico (vertiente)	Monto Estatal (%)	Monto Federal (%)
Competitividad	14%	86%
Financiera	10%	90%
Infraestructura	0%	100%
Laboral	29%	71%
Medio Ambiente	6%	94%
Salud	0%	100%
Social	29%	71%
Gran Total	15%	85%

Fuente: Elaboración propia

Al analizar la forma como se identifican los rubros del PEC Federal, contemplados en el Anexo 8 del Presupuesto General de la Federación, es posible identificar las vertientes y programas en los cuales los estados han identificado las posibilidades ciertas de establecer mecanismos concretos de concurrencia de recursos, mediante la ejecución de PTC específicos. Esta información indica las posibilidades reales de articulación y concurrencia que hay en los procesos de programación presupuestal. Esta información proviene de la identificación de las fuentes posibles de financiamiento consideradas en la estructura presupuestaria actual del PEC federal.

El presupuesto correspondiente a rubros relacionados con la vertiente de competitividad concentra 32% del total de los recursos programados en los PTC, seguido de infraestructura con el 24%, financiero con el 22% y medioambiental con el 9%. En contraste, los rubros correspondientes a los programas y acciones de las vertientes social, educativa, laboral y salud tienen porcentajes que apenas llegan al 1%, lo que indica que su naturaleza impide que sean considerados como posibles fuentes de concurrencia para la planeación de los PEC estatales. Es interesante considerar que 18% de los recursos que financiarán los PTC, no provendrán de ninguno de los rubros del presupuesto federal.

Tabla 35. Monto total de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* según rubro federal categorizado en vertientes

Rubro Federal (vertiente)	Monto Estatal (pesos)	Monto Federal (pesos)	Monto Total (pesos)	Participación
Competitividad	1,149,282,245	6,381,579,937	7,530,862,182	32%
Educativa	104,831,500	398,875,076	503,706,576	2%
Financiera	525,838,592	4,584,747,938	5,110,586,530	22%
Infraestructura	721,521,235	5,022,594,793	5,744,116,028	24%
Laboral	-	9,175,000	9,175,000	0%
Medio Ambiente	149,223,205	1,877,766,469	2,026,989,674	9%
Salud	125,000	15,575,000	15,700,000	0%
Social	1,250,000	316,858,333	318,108,333	1%
Recursos no asignados a rubros PEC Federal	960,164,878	1,330,690,000	2,290,854,878	10%
Gran Total	3,612,236,655	19,937,862,546	23,550,099,201	100%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la distribución de aportes estatales en complemento a los recursos federales considerados en los presupuestos de los PTC, se encuentra que los programas de las vertientes sociales, laboral y de salud, son aquellos en los cuales se considera que el aporte, que es menor, como hemos visto, se concentra en la federación, con poco involucramiento de los recursos estatales, para la inversión en los PTC.

Tabla 36. Distribución del monto estatal y federal de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* según rubro federal categorizado en vertientes

Rubro Federal (vertiente)	Monto Estatal (pesos)	Monto Federal (pesos)
Competitividad	15%	85%
Educativa	21%	79%
Financiera	10%	90%
Infraestructura	13%	87%
Laboral	0%	100%
Medio Ambiente	7%	93%
Salud	1%	99%
Social	0%	100%
Recursos no asignados a rubros PEC Federal	42%	58%
Gran Total	15%	85%

Fuente: Elaboración propia

En la tabla siguiente se puede apreciar la cobertura

Tabla 37. Municipios involucrados en los *Proyectos Territoriales Concurrentes* por estado según la rama a la cual pertenecen los ejes estratégicos

Estado	Competitividad	Medio ambiente	Social
Aguascalientes	11	0	11
Baja California Sur	6	5	5
Campeche	11	11	0
Coahuila	8	3	19
Durango	0	39	39
Hidalgo	0	84	0
Nuevo León	22	2	0
Oaxaca	0	570	0
Querétaro	3	3	3
Quintana Roo	4	0	4
San Luis Potosí	17	13	17
Sinaloa	19	0	1
Tamaulipas	43	24	9
Veracruz	213	213	130
Zacatecas	32	58	0
Total general	389	1025	238

Fuente: Elaboración propia

El tipo de proyectos resultantes del ejercicio de planeación muestra la concentración en la definición multisectorial; esto es, proyectos que incluyen simultáneamente diversas vertientes en la definición de componentes y rubros de financiamiento. Esto significa la definición real de concurrencia intersectorial que muestra un cambio sustantivo en la forma como se conciben los *Proyectos Territoriales Concurrentes*. Como se aprecia en la siguiente tabla, 52% del total de proyectos se encuentra en esta categoría. Los otros tipos que se presentan son proyectos que reúnen las vertientes productivas, con el 24%, proporción similar para proyectos medioambientales. Los proyectos en vertientes sociales representan menos del 1%, confirmando el hecho de que estas vertientes han sido menos priorizadas en el proceso de construcción de los PEC estatales.

Tabla 38. Distribución de la inversión en proyectos según el tipo de proyectos por estado

Estado	Multisectorial	Productivo	Medio ambiente	Social
Aguascalientes	100%	0%	0%	0%
Baja California Sur	0%	48%	49%	3%
Campeche	8%	92%	0%	0%
Durango	83%	0%	17%	0%
Nuevo León	55%	44%	0%	0%
Oaxaca	86%	0%	14%	0%
Querétaro	100%	0%	0%	0%
Quintana Roo	24%	76%	0%	0%
Sinaloa	3%	9%	87%	1%
San Luis Potosí	99%	0%	1%	0%
Tamaulipas	4%	89%	7%	0%
Veracruz	92%	8%	0%	0%
Zacatecas	11%	14%	75%	0%
Total general	52%	24%	24%	0%

Fuente: Elaboración propia

El 45% de los proyectos son multisectoriales, el 29% son productivos, el 23% son medioambientales y el 3% son sociales. Como se desprende de esta distribución, se concluye que los montos de los proyectos multisectoriales son ligeramente de menor monto que los productivos.

En el ejercicio de formulación de los proyectos estratégicos se realizó un ejercicio de coordinación o interrelación de los rubros del presupuesto federal que se han definido para la ejecución del PEC Federal en el 2012, buscando que los componentes de los proyectos sean identificados a la luz de los programas, ramos, subprogramas y acciones establecidas en el presupuesto. Para ello se construyeron herramientas de integración de las bases de información del PEC Federal con el ejercicio de asignación presupuestaria a los proyectos estratégicos territoriales. De este ejercicio se desprende la estructura presupuestaria de los PEC Estatales en la cual se reproduce la estructura del presupuesto federal aprobada en el decreto de presupuesto federal.

La integración del presupuesto general de los PEC Estatales (15 estados cubiertos en el ejercicio), permite comprender mejor el sentido de la articulación y concurrencia entre la planeación estatal y federal, a través

de los proyectos estratégicos. En las tablas subsiguientes se presenta el resultado de este ejercicio para cada uno de los programas que conforman el PEC Federal. En ellas se muestra la asignación de recursos hecha para el año 2012, como punto referencial, al frente del monto sumado de los proyectos estratégicos, así como el número de ellos que realizaron asignaciones referidas a cada uno de los rubros presupuestarios.

En el primer programa correspondiente a financiamiento y aseguramiento se aprecia que salvo el Programa de Subsidio a la Prima de Seguro y BANSEFI, todos los otros componentes del programa fueron considerados con acciones concurrentes en algunos de los proyectos estratégicos. En estos rubros hay una disponibilidad mayor a la que es demandada en los proyectos. Se destaca el caso de FIRA, que fue considerado en 75 proyectos, con un monto de 2,139 millones de pesos, frente a una asignación de apenas 322 millones en 2012, lo cual significa que hay una demanda muy superior a la disponibilidad. Los programas de aseguramiento y Financiera Rural, presentan igualmente importancia, tanto en número de proyectos, como en los montos asignados, indicando igualmente una restricción de demanda.

Tabla 39. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural	2,551		
1. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público	2,551		
1.1. AGROASEMEX	1,195		
1.1.1. Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	100	217	26
1.1.2. Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas	95	66	9
1.1.3. Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	1,000		
1.2. FINANCIERA RURAL	529	731	36
1.3. BANSEFI	380		
1.4. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	125	35	3
1.5. FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura)	322	2,139	75

Fuente: Elaboración propia

El programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura es uno de los que más espacios de articulación se identificaron en los proyectos formulados en los PEC estatales. Sobresalen los rubros correspondientes a acciones de concurrencia con entidades federativas, particularmente en los rubros de agricultura y ganadería en ramas estratégicas, con 39 y 20 proyectos, al igual que pesca con 37 proyectos. El otro rubro importante es el de activos productivos tradicionales con 31 proyectos. Los restantes rubros fueron considerados en números menores de proyectos. Se identifican déficit importantes en términos de recursos en los casos de competitividad en logística y centrales de abasto, donde la demanda triplica la disponibilidad y en centros de acondicionamiento pecuario. Lo cual ocurre igual con el caso de agricultura competitividad en ramos estratégicos y activos productivos tradicionales. En contraste hay programas en los cuales la disponibilidad es mucho mayor que la demanda, reflejando poca identificación de áreas de concurrencia, como es el caso de FONAES, competitividad ganadera en ramos no estratégicos, programas estratégicos para agricultura protegida, trópico húmedo o manejo de postproducción.

Tabla 40. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	13,548		
1. Ramo 10 Economía	1,461		
1.1. Competitividad en logística y centrales de abasto	80	235	2
1.2. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	258		
1.3. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1,060	85	13
1.4. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	63	37	11
2. Ramo 15 Reforma Agraria	1,773		
2.1. Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	773	59	11
2.2. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	1,000	4	2

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
3. Ramo 21 Turismo	140		
3.1. Ecoturismo y Turismo Rural	140	81	7
4. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	10,175		
4.1. Acciones en concurrencia con las Entidades Federativas	3,190		
4.1.1. Agrícola Competitividad de las ramas estratégicas	600	979	39
4.1.2. Ganadero competitividad de las ramas estratégicas	500	175	20
4.1.3. Ganadero competitividad de las ramas no estratégicas	600		
4.1.3.1. Apicultura	204	31	18
4.1.3.2. Carne de ovinos y caprinos	117	37	4
4.1.3.3. Otros ganaderos	279	13	4
4.1.4. Pesca	500	245	1
4.1.4.1. Acuicultura y otros	150	4	2
4.1.4.2. Competitividad de ramas estratégicas	350	81	1
4.1.4.3. Pescado		20	2
4.1.5. Activos Productivos Tradicional	815	1,432	31
4.2. Programas Estratégicos	6,985		
4.2.1. Agricultura Protegida	400	52	3
4.2.2. Desarrollo de Zonas Áridas	200	15	3
4.2.3. Electrificación para Granjas Acuícolas	120		
4.2.4. Infraestructura Pesquera y Acuícola (incluye infraestructura para la siembra)	340	77	5
4.2.5. Sustitución de Motores marinos ecológicos	300	55	1
4.2.6. Manejo Postproducción	2,445		
4.2.6.1. FIMAGO	767	580	5
4.2.6.2. Infraestructura para centros de acondicionamiento pecuario	82	117	11
4.2.6.3. Programa Normal Manejo Postproducción	795	27	4
4.2.6.4. Infraestructura rastros TIF	290	4	1
4.2.6.5. PROVAR café	41	27	5
4.2.6.6. PROVAR otros	470	26	4

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
4.2.7. Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero	450	32	1
4.2.8. Recursos Genéticos	630		
4.2.8.1. Recursos Genéticos Acuícola	50	1	1
4.2.8.2. Recursos Genéticos Agrícola	100	85	4
4.2.9. Tecnificación del Riego	1,600	50	10
4.2.10. Trópico Húmedo	500		

Fuente: Elaboración propia.

El programa de apoyo al ingreso agropecuario, PROCAMPO, es uno de los que menor espacio de concurrencia se presenta en los proyectos estratégicos. Tanto en número de proyectos, como en montos, la demanda registrada está lejos de la disponibilidad de recursos. Esto indica claramente que la naturaleza de los programas y las reglas de operación restringen las posibilidades de articular acciones entre los estados y la federación en estos campos, consideración que es más que relevante, si se considera que este es el programa que mayor disponibilidad de recursos tiene dentro de la vertiente de competitividad.

Tabla 41. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor	17,968		
1. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	17,968		
1.1. PROCAMPO para Vivir Mejor	14,718	128	2
1.2. Diesel Agropecuario/Modernización de la maquinaria agropecuaria	2,150	398	12
1.3. Diesel Marino	600		
1.4. Fomento productivo del café	350	65	1
1.5. Gasolina Ribereña	150		

Fuente: Elaboración propia.

El programa de prevención y manejo de riesgos, segundo en importancia dentro de la vertiente de competitividad, presenta una situación similar de baja identificación de espacios de articulación y concurrencia. Sólo en el campo de sanidad se presenta un número significativo de proyectos, 32, pero con montos muy inferiores a la disponibilidad de recursos. En programas como apoyo al ingreso objetivo, atención a desastres naturales y garantías, se manifiesta que los estados los consideran de exclusiva operación federal sin identificar posibilidades de articulación o coejercicio.

Tabla 42. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	17,549		
1. Ramo 15 Reforma Agraria	448		
1.1. Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	448	3	1
2. Ramo 20 Desarrollo Social	168		
2.1. Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	168		
3. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	16,933		
3.1. Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	8,500		
3.2. Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero	3,141		
3.3. Garantías	1,350		
3.4. Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación	200	9	5
3.5. Sanidades	3,742	117	14
3.5.1. Concurrencia con Entidades Federativas	1,339	172	28
3.5.2. Programa normal de Sanidades	2,403		

El programa de desarrollo de capacidades, innovación y extensionismo presenta una mayor participación de rubros en los cuales fueron identificadas posibilidades de articulación y concurrencia. El principal rubro es el correspondientes a convenios estatales para el desarrollo de capacidades y extensionismo, con 25 proyectos, que sin embargo están lejos en montos frente a la disponibilidad. En el área apoyo a la elaboración de proyectos se encuentran 19 proyectos con montos más próximos a las disponibilidades. En el área de innovación, a pesar de que hay 19 proyectos, el monto al cual se apunta es extraordinariamente bajo.

Tabla 43. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo	3,100	220	20
1. Ramo 15 Reforma Agraria	300		
1.1. Apoyo a organizaciones sociales	300	212	9
2. Ramo 20 Desarrollo Social	300		
2.1. Coinversión Social Ramo 20	300	1	1
3. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2,500		
3.1. Apoyos para la Integración de Proyectos	510		
3.1.1. Apoyo a organizaciones sociales	300		
3.1.2. Elaboración e integración de proyectos	160	121	12
3.1.3. Sistemas Producto	50	4	7
3.2. Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	1,540		
3.2.1. Convenios Estatales (Desarrollo de capacidades y extensionismo rural)	940	71	25
3.2.2. Desarrollo de Zonas Áridas	300		
3.2.3. Capacitación Integral a Productores, jóvenes y mujeres rurales	300	3	7
3.3. Innovación, transferencia de tecnología	450	41	6
3.3.1. Apicultura	20		

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
3.3.2. Café	20		
3.3.3. Caña de azúcar	125		
3.3.4. Fondo investigación e innovación tecnológica	100		
3.3.5. Ganadería	75	9	3
3.3.6. Programa Normal de Innovación, Transferencia de Tecnología	110	100	8

El programa de desarrollo de mercados e información es el que menor espacio de concurrencia se identificó en los proyectos estratégicos. Sólo 11 proyectos, centrados en desarrollo de mercados e información identificaron una posibilidad de articulación, por un monto que es inferior al 8% de los recursos disponibles. Es de destacar que programas como los de ferias y promoción comercial no fueron identificados en ningún proyecto, quedando como acciones exclusivamente federales, en la consideración de los procesos de planeación de los proyectos estratégicos territoriales.

Tabla 44. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información	710		
1. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	710		
1.1. Desarrollo de Mercados	80		
1.1.1. Acuícola y pesquero	15		
1.1.2. Programa Normal de Desarrollo de Mercados	30	28	6
1.1.3. Maguey Mezcal	5		

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
1.1.4. Destilados de Origen	10		
1.1.5. Porcicultores	20		
1.2. Planeación y prospectiva	30		
1.2.1. Elaboración de los PEC Estatales	30		
1.3. Promoción de exposiciones y ferias	350		
1.3.1. Café	20		
1.3.2. Maguey Mezcal	10		
1.3.3. Destilados de Origen	40		
1.3.4. Programa Normal de Promoción de Exposiciones y Ferias	280		
1.4. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)	250		
1.4.1. Convenios estatales	100	41	5
1.4.2. Café	30		
1.4.3. Programa normal de SNIDRUS	120		

El programa de sustentabilidad de los recursos naturales, presenta una mayor identificación de oportunidades de concurrencia entre los estados y la federación para el desarrollo de proyectos estratégicos territoriales, particularmente con SEMARNAT, donde se identifican 88 proyectos con posibilidades de articulación en el campo forestal y 69 en desarrollo regional sustentable. Los primeros con montos bajos, respecto a la disponibilidad de recursos, y con sobre demanda los segundos. El caso de incendios forestales es identificado en 14 proyectos, también con una cuota de recursos relativamente bajos. En contraste, las acciones referidas a recursos naturales en el ámbito de gestión de SAGARPA, la identificación de oportunidades de concurrencia es sustantivamente menor, salvo el caso del programa de conservación y uso sustentable de suelo y agua, COUSSA, y pequeñas obras hidráulicas en que se identifican 18 y 5 proyectos, respectivamente, eficiencia productiva, reconversión, desarrollo de zonas áridas y eficiencia pesquera, muestra muy pocas oportunidades de articulación.

Tabla 45. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	15,771		
1. Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	8,816		
1.1. Forestal	6,813	574	88
1.2. Protección al medio ambiente en el medio rural	2,003		
1.2.1. Desarrollo Regional Sustentable	210	715	69
1.2.2. PET (Incendios Forestales)	550	55	14
1.2.3. PROFEPA	207	24	9
1.2.4. Otros de Medio Ambiente	1,037		
1.2.4.1. Áreas Naturales Protegidas	880	66	9
1.2.4.2. Vida Silvestre	157	8	10
2. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	6,955		
2.1. Bioenergía y fuentes alternativas	175		
2.1.1. Caña de Azúcar	50		
2.1.2. Eficiencia energética en el sector agroalimentario	75	450	1
2.1.3. Otros cultivos y plantaciones energéticas	50	16	2
2.2. Conservación y uso sustentable de suelo y agua	1,770		
2.2.1. COUSSA	470	152	18
2.2.2. Desarrollo de Zonas Áridas	400		
2.2.3. Pequeñas Obras Hidráulicas	500	48	5
2.2.4. Otros (Incluye hasta 400 millones de pesos para D.F.)	400		
2.3. Disminución del Esfuerzo Pesquero	100		
2.4. Inspección y Vigilancia Pesquera	80		
2.5. Ordenamiento Pesquero y Acuícola	25		
2.6. Programa Ganadero (PROGAN)	4,350		

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
2.7. Reconversión productiva	455	1	1
2.7.1. Arroz	50		
2.7.2. Fondo Especial para reconversión de las plantaciones de tabaco para cigarrillo	325		
2.7.3. Otros Cultivos y Plantaciones	30		
2.7.4. Sorgo	50		

El programa de educación e investigación es muy baja la identificación de oportunidades de articulación de acciones entre los estados y la federación, en el marco de los proyectos estratégicos. Se exceptúa el caso de desarrollo de capacidades en la Secretaría de Educación con 65 proyectos, por un monto que representa apenas un 7% del recurso disponible. En cambio en el caso de SAGARPA, apenas 11 proyectos se identifican con el Colegio de Postgraduados y el INIFAP, por recursos que apenas alcanzan al 1% de los disponibles.

Tabla 46. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Educación e Investigación (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Educación e Investigación	33,436		
1. Ramo 11 Educación Pública	28,393		
1.1. Desarrollo de Capacidades	4,843	344	65
1.2. Educación Agropecuaria	5,575	19	1
1.3. Oportunidades	16,697		
1.4. Programa Educativo Rural	500		
1.5. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	778		

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
2. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	5,044		
2.1. Colegio de Postgraduados	961	4	4
2.2. CSAEGRO	90		
2.3. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)	1,301	46	7
2.4. Instituto Nacional de Pesca (INPESCA)	661		
2.5. Universidad Autónoma Chapingo	2,031		

El programa de mejoramiento de las condiciones laborales presenta una insignificante participación entre los procesos de concurrencia, entre proyectos estatales y recursos federales, con tan sólo dos proyectos que lo consideran, por un monto de apenas 9 millones, frente a una disponibilidad de 6,215.

Tabla 47. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	6,215		
1. Ramo 14 Trabajo y Previsión Social	140		
1.1. Trabajadores Agrícolas Temporales	140		
2. Ramo 20 Desarrollo Social	1,118		
2.1. PET	1,118	9	2
3. Ramo 04 Gobernación	3,816		
3.1. Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 al 64	3,816		
4. Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	1,141		
4.1. PET	1,141		

El programa de atención a la pobreza rural, segundo programa en monto de recursos dentro del PEC Federal, indica igualmente una baja participación en los proyectos. Sólo 16 proyectos, especialmente en desarrollo de zonas prioritarias y vivienda de SEDESOL, por un monto de 225 millones, frente a una disponibilidad de 44,649. Este es un espacio en el cual se identifica la necesidad de realizar mayores esfuerzos de articulación.

Tabla 48. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de atención a la pobreza en el medio rural (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	44,649		
1. 20. Desarrollo Social	34,574		
1.1. Atención a la población	34,574		
1.1.1. 70 años y Más	18,821	30	1
1.1.2. Jornaleros Agrícolas	291		
1.1.3. Oportunidades	6,839		
1.1.4. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,411	14	8
1.1.5. Vivienda Rural (Incluye "tu casa" rural)	2,212	171	4
2. Ramo 05 Relaciones Exteriores	75		
2.1. Atención a migrantes	75		
3. Ramo 06 Hacienda y Crédito Público	10,000		
3.1. Atención a Indígenas (CDI)	10,000	6	3

Algo similar se puede afirmar del programa de derecho a la alimentación que se concentra principalmente el SEDESOL, donde tan sólo se identificó un proyecto y el PESA de SAGARPA, con cuatro proyectos. Los montos son igualmente bajos se considera que estos apenas alcanzan 100 millones frente a una disponibilidad de 38,831.

Tabla 49. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Derecho a la Alimentación (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de Derecho a la Alimentación	38,831		
1. Ramo 20 Desarrollo Social	33,982		
1.1. Oportunidades	28,103		
1.2. Programa Alimentario	4,084		
1.3. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S. A. de C. V	1,796	15	1
2. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4,848		
2.1. PROMAF	770		
2.2. Acciones emergentes de alimentos básicos deficitarios siniestrados	400		
2.3. PESA	2,628	82	4
2.4. Fondo para acciones de alimentación en concurrencia en zonas de alta y muy alta marginación	250		
2.5. Agricultura de Autoconsumo, apoyo a pequeños productores de hasta 3 ha	400		
2.6. Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional	400	2	1

El programa de infraestructura tiene una mayor concurrencia identificada, con 34 proyectos en infraestructura hidroagrícola con un monto equivalente al 50% del disponible. Le sigue el campo de caminos rurales con 10 proyectos con un monto de 540 millones.

Tabla 50. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de infraestructura en el medio rural (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de infraestructura en el medio rural	59,066		
1. Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	10,059		
1.1. IMTA	276		
1.2. Infraestructura Hidroagrícola	7,260	4,025	34
1.3. Programas Hidráulicos	2,523	390	14
2. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	300		
2.1. Fondo para el desarrollo rural sustentable	300	30	6
3. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	35,166	37	2
4. Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	13,541		
4.1. Infraestructura	13,541		
4.1.1. Caminos Rurales	13,541	540	10

Los casos de atención a las condiciones de salud y programas de atención a aspectos agrarios (dos tablas siguientes) muestran la imposibilidad de identificar posibilidades de concurrencia entre los estados y la federación, al no presentarse ningún proyecto que considere la articulación.

Tabla 51. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	42,003		
1. Ramo 12 Salud	33,153		
1.1. Salud en población rural	33,153		
1.1.1. Desarrollo de Capacidades	4,630		
1.1.2. Oportunidades	793		
1.1.3. Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)	27,730		
1.1.3.1. Seguro Médico para una Nueva Generación	1,141	1	1
1.1.3.2. Seguro Popular	26,590		
1.1.3.3. Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social	8,850		
1.2. IMSS Oportunidades	8,500		
1.3. Seguridad Social Cañeros	350		

Tabla 52. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa para la atención de aspectos agrarios (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Programa para la atención de aspectos agrarios	1,441		
1. Ramo 15 Reforma Agraria	1,441		
1.1. Atención de aspectos agrarios	1,441		
1.1.1. Archivo General Agrario	360		
1.1.2. Conflictos Agrarios y Obligaciones Jurídicas	656		
1.1.3. Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	425		

Finalmente se presenta el resultado para el componente del PEC Federal correspondiente a los gastos administrativos, en los cuales es necesario hacer una precisión. Este componente no contempla recursos de libre inversión o asignables a aportes o transferencias, ya que son los recursos correspondientes a la operación institucional. Sin embargo dentro del ejercicio, los equipos de planificación en los estados, registraron en este apartado los proyectos en los cuales se considera fundamental la participación de estas instituciones como soporte a los procesos de ejecución de los proyectos. Se destaca el caso de CONAPESCA identificada en 24 proyectos, reforma agraria con 31, FIRCO con 58 y SENASICA 9.

Tabla 53. Comparación del presupuesto concurrente 2012 y el monto presupuestado y número de proyectos estratégicos programados en los PEC Estatales para el año fiscal 2013 en el Programa de Gasto Administrativo (millones de pesos)

Rubro PEC 2012	Monto PEC Federal 2012	Monto presupuestado PEC Estatales	Número de proyectos PEC Estatales
Gasto Administrativo	9,137		
1. Ramo 15 Reforma Agraria	1,746		
1.1. Dependencia	651	169	31
1.2. Procuraduría Agraria	671		
1.3. Registro Agrario Nacional	425		
2. Ramo 31 Tribunales Agrarios	902		
3. Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	6,489	30	1
3.1. ASERCA	335	102	6
3.2. Comité Nal. para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	31		
3.3. CONAPESCA	700	77	24
3.4. CONAZA	56	151	7
3.5. Dependencia	3,994		
3.6. FEESA	9		
3.7. FIRCO	275	939	58
3.8. INCA RURAL	38		
3.9. SENASICA (Incluye obra pública de inspección)	877	13	9
3.10. SIAP	124		
3.11. SNICS	50		



Hacia la consolidación de un proceso de conurrencia estatal

La experiencia alcanzada a lo largo del presente proyecto —tanto en el análisis del marco conceptual y metodológico, como en la evaluación de los procesos de conurrencia antecedentes y la práctica de planeación adelantada con los equipos estatales y federales— permite avanzar un conjunto de conclusiones y recomendaciones sobre el fortalecimiento de los mecanismos que garanticen el logro de la plena articulación de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable, al cobijo del espíritu, principios y mandatos de la ley y las políticas de Estado existentes en México.

La estructura de este capítulo de recomendaciones se ha ordenado en las dimensiones centrales que han orientado el proyecto de formulación de los PEC estatales. Siguiendo la secuencia de análisis aplicada, se inicia por la reflexión en torno a los aspectos legislativos, para seguir con las condiciones de los procesos de planificación, la gestión presupuestaria, la ejecución y gestión de los instrumentos de política y evaluación.

MARCO LEGISLATIVOS

El marco normativo mexicano relativo al desarrollo rural sustentable es rico y diverso. En términos estrictos de teoría política se puede afirmar que México cuenta con un marco de políticas de Estado, permanentes, institucionalizadas y de largo plazo, consignadas en un cuerpo legislativo de largo alcance. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable actúa como articulador sectorial de un conjunto de normas generales establecidas en otros instrumentos legales tales como la Ley de Planeación, la Ley de Administración Pública y la Ley de Responsabilidad Hacendaria, que determinan aspectos básicos del marco normativo e institucional. Adicionalmente, existe un conjunto amplio de normas que regulan y orientan las políticas en áreas especializadas como medio ambiente, energía, infraestructura, vivienda, desarrollo social y desarrollo tecnológico, entre otros.

Es posible concluir que la legislación federal que incide en el espacio rural y en el sector agropecuario es menos caótica de lo que usualmente se considera. La legislación responde a los procesos institucionales que marcan históricamente el devenir de la política pública en este sector,

particularmente sensible en la vida mexicana. Cubre los temas más importantes y proporciona un marco relativamente claro de sus propósitos y principios.

Este marco general está, adicionalmente, reforzado por una presencia política significativa del sector rural en el Congreso de la Unión, tanto en lo que se refiere a la representación política de los intereses sectoriales, como en la acción de la Comisión Permanente de Desarrollo Rural, que cumple con las funciones legislativas básicas, además de ejercer el control político. Este esquema está reforzado técnicamente por la existencia del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados (CEDRSSA), el cual ejerce un importante papel de apoyo a la labor de los parlamentarios.

En el nivel estatal se presenta una situación diversa, ya que menos de la mitad de los estados han promulgado marcos legislativos específicos sobre el desarrollo rural. Estas leyes, enmarcadas en los principios de la Ley Federal, proporcionan marcos de política y desarrollo institucional de significativa influencia en el ordenamiento de la gestión, particularmente en lo relativo a las relaciones de articulación de la política con las instancias federales.

Ante este marco general, el ejercicio de elaboración de los PEC estatales permite establecer las siguientes recomendaciones:

Es necesario dedicar parte del esfuerzo legislativo al logro de una visión global e integral de los marcos normativos que, si bien son ricos, carecen de puentes internos de articulación que permitan tener un verdadero código legal para el desarrollo rural. Esto implica la revisión de los mecanismos de articulación entre las diferentes leyes. En esta dirección, proponemos la hipótesis de que antes que dispersión y redundancia legislativa, lo que existe es una ausencia de visión integral marco, que establezca criterios y puentes claros entre los diferentes cuerpos legislativos, particularmente en la relación entre desarrollo social, medio ambiente, ordenamiento territorial y desarrollo agropecuario, en lo atinente a la intersectorialidad, y entre las leyes de planeación y responsabilidad hacendaria, en lo relativo a los procesos de planeación y gestión de política pública.

Un papel de gran trascendencia puede ser jugado por las legislaciones estatales que pueden cumplir con la función articuladora de los marcos legislativos federales, pero no con la visión, predominante hoy, de hacer leyes de desarrollo rural estatales, circunscritas a los marcos de la LDRS, y no al conjunto de leyes que inciden en el espacio rural. Promover con los estados procesos legislativos nuevos y la reglamentación de los existentes es sin duda una de las oportunidades más valiosas y viables actualmente.

En contraste, el área en la que se aprecia más espacio de trabajo es la de reglamentación de la legislación, particularmente, lo que se podría denominar una reglamentación concurrente. La característica fundamental de las reglamentaciones vigentes es su destacado carácter sectorial. La reglamentación se fundamenta en las responsabilidades de las instancias sectoriales de adscripción de las leyes. SAGARPA, reglamenta la ley de Desarrollo Rural Sustentable, SEMARNAT hace lo propio con la de Equilibrio Ecológico, en igual circunstancia está lo pertinente al espacio de gestión de SEDESOL. Esto está plenamente justificado en términos de jurisdicción, sin embargo, hay un componente de estas reglamentaciones que ofrece un área de oportunidad óptima para alcanzar los objetivos de articulación que en la actualidad no se logran por la dispersión que hay en los mecanismos reglamentarios. Un proceso de reglamentación concurrente permitiría complementar los espacios legislativos no cabalmente articulados, al tiempo que haría posible establecer en forma estructural los mecanismos de articulación y coordinación entre los cuerpos legislativos y las instituciones responsables de cada uno de ellos.

La reforma introducida al inicio de la presente legislatura a la Ley de Administración Pública relativa a la transformación de la Secretaría de Reforma Agraria en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, constituye una transformación de un profundo significado para las estrategias de política pública para el desarrollo rural sustentable. La visión integradora que ha justificado la estrategia de unir el ordenamiento territorial con el desarrollo del territorio rural que cubre la propiedad social en México implica la revisión del mapa institucional de intervención, particularmente en lo relativo a las competencias del desarrollo rural. La nueva Secretaría deberá definir, en conjunto con la SAGARPA, los alcances y las fronteras de la responsabilidad sobre la concurrencia en el espacio rural, en un marco moderno de ordenamiento territorial. El sentido de la reforma refuerza el sentido sectorial del desarrollo rural en SAGARPA y permite vislumbrar nuevas oportunidades y desafíos para la articulación de políticas sectoriales en el medio rural. La idea de integrar el desarrollo agrario con el desarrollo urbano, en un marco territorial, constituye un avance significativo en una concepción moderna de la gestión territorial, lo cual invita a una acción conjunta y coordinada entre la nueva secretaría con SAGARPA y SEMARNAT.

En este proceso reglamentario se abre una oportunidad de enorme significado para un trabajo coordinado entre el Legislativo y Ejecutivo, que partiera de una evaluación de los primeros diez años de aplicación de

la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el cual la participación de las secretarías involucradas, y los estados, podrían tener un papel clave que condujera a un pacto reglamentario de la legislación para la concurrencia en el desarrollo rural sustentable.

Dentro de los aspectos críticos a considerar en esta revisión de la reglamentación se deben considerar especialmente los siguientes aspectos, dado que se identifican como significativas debilidades para el logro de coherencia de política, de tal importancia que no deben ser reducidas a medidas administrativas, sino que requieren de un tratamiento integral desde la jerarquía que le otorga la acción reglamentaria legislativa:

La operación de los 7 sistemas definidos en la LDRS requiere ser considerada como el fundamento de los mecanismos articuladores de los instrumentos de política pública en el nivel federal y la forma de participación de las secretarías de Estado diferentes a SAGARPA.

Los alcances de las responsabilidades, funciones, potestades y capacidades de los diferentes esquemas colegiados para la participación, referenciados en las diferentes redes de consejos para el desarrollo, que cada ley define, deben ser revisados ya que hay evidencias de que su contribución a la articulación y concurrencia se ha visto limitada por la dispersión, redundancia y carácter no vinculante de sus decisiones.

La poca convergencia de las reglas y criterios para la elaboración de las reglas de operación de los diversos instrumentos programáticos que componen la política pública de las diferentes entidades vinculadas, es identificada como barreras que desestimulan, cuando no impiden drásticamente, la posibilidad de articular las políticas sectoriales y la gestión coordinada entre los diferentes niveles territoriales.

La definición de modelos de concurrencia para la elaboración de mecanismos efectivos, concretos, explícitos y operativos para garantizar la articulación, coordinación y sinergia en los presupuestos públicos, que se exprese en la posibilidad real de sinergias entre recursos sectoriales en objetivos comunes, acciones coordinadas y resultados e impactos interdependientes sectorialmente, se ha identificado como un obstáculo mayor en el momento de la implementación de los diversos instrumentos de intervención de la política de desarrollo rural sustentable. Esto ha de conducir a acuerdos marco sobre los procesos concurrentes de planeación que definan mecanismos verificables de gestión interinstitucional, tanto entre sectores representados por diferentes secretarías, como entre niveles territoriales, particularmente entre la Federación y los estados, acuerdo que debe incluir en forma vinculante y coercitiva compromisos de evaluación acordados con instancias de máxima capacidad, como es el caso del CONEVAL.

El desarrollo de capacidades para el aprovechamiento y apropiación de las políticas de Estado contenidas en el marco legislativo es un imperativo para el logro de mayor gobernabilidad en el sector. Parte importante de las dificultades para el logro de mayores niveles de articulación se debe a un conocimiento y apropiación bajo de las herramientas normativas de política pública entre los responsables tomadores de decisiones. La multiplicación de actores que intervienen en modelos de concurrencia, como los vigentes en México, imponen la necesidad de contar con procesos efectivos de difusión y divulgación de los marcos legislativos y de la capacitación de los agentes públicos en todos los niveles, para su gestión.



ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La concurrencia de las políticas públicas debe considerar las tres dimensiones básicas de integración de actores e instrumentos de política: entre sectores, entre Estado y sociedad civil y entre niveles territoriales. Cada una de estas dimensiones cuenta con estructuras institucionales que se entrecruzan y comparten espacios de gestión.

Instituciones para la articulación de políticas sectoriales

En la dimensión sectorial el marco organizacional para la concurrencia gira en torno a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Su conformación y estructura está taxativamente establecida en la LDRS y ha venido ejerciendo sus funciones, constituyéndose en una instancia central, de nivel federal, de todo el andamiaje institucional para la ejecución de la política de desarrollo rural. Sin embargo, su papel se siente limitado y sus alcances no han logrado superar el estricto sentido de responsabilidad sectorial. Si bien es cierto que ha tenido un rol significativo en la elaboración de los dos PEC federales que han sido promulgados a la luz de la LDRS, aún no se alcanzan acuerdos significativos para el desarrollo conjunto de programas, proyectos o intervenciones mancomunadamente entre las secretarías, esto es, no se alcanza la concurrencia. Esto hace que la CIDRS refleje con nitidez la debilidad estructural de la política general, que se hace evidente en que la principal función del esquema de concurrencia, logro no menor, es el de garantizar que cada sector establezca metas, compromisos y acciones diferenciadas para el mundo rural, pero no la concurrencia de esas iniciativas entre sí. En tal sentido, las recomendaciones se orientan a la búsqueda de mecanismos de fortalecimiento, tanto político, como técnico, de la CIDRS.

La CIDRS debe ser fortalecida en su papel de evaluación de los procesos de concurrencia. Para cumplir con la responsabilidad de este órgano, se requiere contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas en todas las instancias gubernamentales involucradas en los procesos de aplicación o ejecución de las políticas relativas al desarrollo rural. Esto implica el establecimiento de mecanismos, herramientas, procesos de evaluación, control y sanción en sus respectivos ámbitos institucionales.

Las instancias federales superiores en materia de planeación y administración pública, tales como la Secretaría de Hacienda, que tiene el papel de la integración de la planeación y los presupuestos, debe

fortalecer la capacidad de integración concurrente de los programas y programaciones presupuestales sectoriales, de forma que coadyuve al logro de las metas de coordinación y articulación de políticas. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de las metas específicas de concurrencia será una meta a ser lograda en un refuerzo estructural de las decisiones adoptadas desde la CIDRS.

Para que este papel de control sea efectivo es necesario precisar los alcances y contenidos que son objeto de concurrencia. Es claro que no es posible, deseable o creíble, que todas las materias de política pública deban estar sometidas a mecanismos específicos de concurrencia o coordinación. Cada secretaría tiene agendas que le son propias y que no requiere de un trabajo coordinado con otras, entre ellas la SAGARPA, que tiene una amplia agenda sectorial por la cual debe responder. Así que es necesario realizar un ordenamiento de las competencias sectoriales y la identificación de aquellas en las cuales los beneficios del trabajo conjunto, sinérgico y concurrente, es mayor que los costos de transacción que dichas acciones trae consigo.

En el nivel estatal es igualmente importante avanzar en el establecimiento de mecanismos permanentes de gestión entre las diferentes secretarías y políticas públicas que se vinculan al desarrollo rural. El liderazgo de las secretarías de Gobernación y de Planeación son determinantes y el mecanismo institucional idóneo es el de CIDRS estatales que permitan que los Planes Sectoriales Estatales, contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo, establezca y especifique los mecanismos de coordinación y programación conjunta.

Es de enorme relevancia, en este punto, el papel que cumplen las Delegaciones de las secretarías federales presentes en los estados, ya que ellas tienen una enorme responsabilidad en la ejecución y adecuación de las políticas federales, a las condiciones y particularidades institucionales de cada estado. Las delegaciones conforman una estructura institucional que ejerce cierto paralelismo con las secretarías estatales, pero en las cuales descansan los mecanismos reales de coordinación sectorial, pero, especialmente, el proceso de federalización que se concreta en mecanismos de cesión de competencias y ejercicio conjunto de programas y de aplicaciones de los instrumentos de política pública.

La labor de la CIDRS federal debe buscar nexos formales y técnicamente definidos —del tipo de los desarrollados en el ejercicio de elaboración de los PEC estatales coordinado por el IICA— con las CIDRS estatales. Para ello es necesario reforzar los existentes y promover su creación

en aquellos estados en los cuales aún no operan. Es importante tener presente que la naturaleza de las CIDRS federal y estatales difieren particularmente en que las segundas tienen una orientación mucho más próxima a espacios geográficos y territorios específicos, en tanto que la federal tiene una responsabilidad y visión sectorial mucho más amplia y específica. La complementariedad de estas dos instancias es evidente y puede llegar a constituirse en un factor de éxito de enorme significado.



Instituciones para la coordinación y participación en las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil Rural

El marco de la concurrencia está integrado igualmente por la red de Consejos para el desarrollo rural, los cuales han cumplido un importante papel en el logro de la articulación y coordinación, particularmente a través de los procesos de planeación participativa y su capacidad para negociar con las instituciones públicas que participan en el desarrollo rural. Sin embargo, se hace necesario profundizar en el establecimiento de mecanismos que permitan que la tarea de planeación participativa se traduzca en decisiones vinculantes que les permita afectar recursos públicos y afectar la asignación de recursos, acciones e intervenciones provenientes de los programas públicos de inversión.

La coordinación de las redes de consejos de desarrollo rural y de otros sectores, junto con las instancias colegiadas constituidas por los consejos de planeación en los niveles estatales, es un elemento clave para garantizar mecanismos idóneos de concurrencia. El marco del Sistema de Planeación Democrática de México, sustentado en la Ley de Planeación, constituye un andamiaje de enorme importancia que debe ser considerado como eje articulador, que en algunos casos puede cumplir perfectamente las funciones de formulación de planes de desarrollo para territorios rurales.

Los PEC estatales han sido concebidos como procesos integradores de las diferentes estrategias de planificación del desarrollo rural en los estados, de forma que no han incluido mecanismos de convocatoria y consulta directa a las comunidades y actores territoriales, salvo a los agentes públicos que participaron en los ejercicios planificadores. Esto se hizo en consideración a que los programas de desarrollo que forman parte de las políticas federales y estatales ya han pasado por procesos propios de participación y negociación pública y privada. Pero esto no debe entenderse como una reducción de la importancia del papel de la integración legítima de la sociedad rural. Pero esto ha de ocurrir en el marco de los modelos colegiados que representan las redes de consejos establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La experiencia ha mostrado que el fundamento de una verdadera integralidad del desarrollo, que se expresa en las concepciones que adoptan una visión comprensiva que asume las relaciones entre las diferentes dimensiones y sectores, está presente en las aproximaciones que nacen de la intervención directa de los actores sociales, en modelos que han sido denominados de abajo–arriba. La conformación de planes territoriales con base en la gestión de los consejos, es decir, con sentido participativo de abajo–arriba, deberá seguir siendo una apuesta permanente que ha

de fortalecerse como fundamento de los planes regionales y estatales. Estos mecanismos de demanda de política pública tienen la cualidad de expresar en forma contundente las rutas y mecanismos de articulación intersectorial al ser más próximos a las realidades territoriales. Es por ello que se recomienda fortalecer los mecanismos de organización, participación, negociación y establecimiento de pactos territoriales, como base de la definición de visiones concurrentes, a las cuales se debe adoptar la política pública y ser asimiladas en las agendas de las CISDRS federal y estatales.

Finalmente, en el plano organizacional, es importante considerar las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones técnicas y de conocimiento, tipo universidades, de los estados, en cuanto a su papel en la formulación y legitimización de los procesos de planificación y gestión de las políticas públicas. Por ello es menester considerar que los consejos deben permitir y garantizar el pleno espacio de intervención, negociación y logro de acuerdos y pactos territoriales para la aplicación de estrategias orientadoras de las políticas públicas en el nivel estatal.

Instituciones para la concurrencia entre niveles territoriales federales y estatales

Las acciones que han de ser coordinadas o ejecutadas concurrentemente con los estados derivan de la definición y diferenciación clara de las competencias estrictamente federales, de las estatales y de aquellas que son compartidas por razones de eficiencia o subsidiaridad, constituyendo el tercer nivel de articulación de las políticas públicas para el desarrollo rural.

El énfasis municipalista, que ha marcado la estrategia de desarrollo rural mexicana, se ha manifestado en planes de desarrollo rural concertados en esta instancia, pero acusan una gran debilidad en el nivel intermedio, distrital, y en menor medida en el nivel estatal. El ejercicio de planeación realizado para la elaboración de los PEC estatales muestra con claridad la importancia de fortalecer los procesos de planeación en instancias intermedias de tipo regional, tal como los estados y los distritos. Particularmente, el nivel distrital tiene una alta capacidad de servir de articulador territorial de las políticas públicas de desarrollo rural intersectorial, tal como quedó establecido en la Ley de Desarrollo Rural, que le asigna la mayor responsabilidad de articulación territorial. Se requiere la revisión del papel de los distritos en la construcción de políticas de desarrollo rural, lo cual ha de reivindicar el potencial de aporte a la definición de espacios geográficos homogéneos y diferenciados que aumenten la efectividad de las estrategias de implementación de los diferentes instrumentos de política pública.

La incorporación de los distritos de desarrollo rural como instancia de articulación del desarrollo implica la redefinición de la institucionalidad para su gestión, lo cual ha de incluir la definición de estructuras organizacionales de los estados y la Federación. Los distritos pueden ser el nivel ideal de articulación de visiones o proyectos territoriales, consensos regionales y optimización de las dinámicas económicas y sociales, incorporando marcos ecosistémicos, particularmente cuencas, como lo mandata la Ley. Este es un campo de gestión institucional especialmente prometedor en el ordenamiento territorial de las políticas de desarrollo rural.

En el nivel estatal, la institucionalidad gira en torno al papel de las secretarías de planeación, desarrollo agropecuario, desarrollo social y medio ambiente en su función complementaria a la responsabilidad coordinadora de las secretarías de desarrollo agropecuario. La acción coordinada entre las secretarías es la esencia de la articulación de las políticas públicas, por ello es conveniente, tal como ocurrió en los ejercicios de planeación de los PEC estatales, hacer del trabajo de coordinación en las oficinas planificadoras de las respectivas secretarías una práctica permanente que acompañe el seguimiento y la evaluación de las metas establecidas en los planes sectoriales de los estados.

Las delegaciones de las Secretarías Federales tienen una doble responsabilidad. Por un lado, la ejecución de las acciones de carácter estrictamente federales, en el espacio estatal, apoyando los mecanismos de desconcentración que sustentan las estrategias de operación de los programas. Pero tienen otra responsabilidad que ha de ser reforzada con mecanismos específicos de complementariedad al trabajo de las CIDRS estatales y a la acción coordinada de las secretarías sectoriales estatales: el establecimiento de mecanismos específicos de promoción de la concurrencia entre la Federación y los estados. Cada vez debe ser más nítida la función de subsidiaridad de las delegaciones, apoyando el desarrollo de capacidades en los estados para asumir plenamente sus funciones de planeación en el espacio estatal. En este marco, las delegaciones deben cumplir cabalmente su papel de bajar a los estados las decisiones y orientaciones de sus respectivas secretarías en torno a los compromisos de concurrencia, dentro de una estrategia bajo el liderazgo claro de la CISDRS federal.

El liderazgo de los procesos de planeación de los Programas Especiales Concurrentes Estatales debe ser asumido plenamente por los estados mismos, en forma compartida con la Federación, mediante mecanismos e instrumentos de coordinación institucionalizada, para lo cual se ha desarrollado un modelo de planeación, así como las herramientas correspondientes en el curso del presente proyecto.

La inclusión, con criterio intersectorial e integral, de los diferentes actores públicos estatales y delegaciones federales son fundamentales en el logro de procesos fortalecidos de planificación concurrente. La revisión de los modelos de planeación de cada uno de los sectores involucrados es clave. En este sentido, la revisión de modelos de coincidencia de los esquemas de regionalización y priorización espacial de las intervenciones públicas de cada uno de los sectores es un factor de enorme importancia para ser abordado. La regionalización de los distritos rurales, las microrregiones, microcuencas y otras estructuras de territorialización es un aspecto de convergencia que ha de ser considerado en forma prioritaria para consolidar los procesos de formulación y gestión de *Proyectos Territoriales concurrentes*, como ha sido aplicado en la formulación de los PEC estatales.

El marco de ordenamiento territorial es otra área de fortalecimiento clave en el proceso de formulación de los PEC estatales. La definición de competencias, recursos, responsabilidades y capacidades de acción de los tres niveles territoriales constitucionales (federación, estado, municipio) debe ser permanentemente revisada, con el propósito de dar señales claras del papel de cada una de las instituciones que participan en el procesos de planeación. Esto requiere ser complementado por la definición de instancias intermedias territoriales, como el caso de las microrregiones y distritos, que han de cumplir un papel articulador. Será de enorme importancia el desarrollo de capacidades, divulgación de información y permanente seguimiento de los modelos de ordenamiento territorial, federalización y descentralización, como parte integral del proceso de elaboración de los PEC federales.

PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

Los procesos de planeación constituyen el eje central de aplicación de los principios de concurrencia en las estrategias de desarrollo rural sustentable, ya que aportan los mecanismos concretos con los cuales se pueden materializar los objetivos de articulación intersectorial y de orden territorial, Federación–estados. Los instrumentos básicos que soportan estos procesos son el Programa Especial Concurrente federal, los Planes de Desarrollo estatales, en su componente sectorial agropecuario y rural, y el nuevo proceso de elaboración de los Programas Especiales Concurrentes Estatales. Tal como se ha definido en el modelo metodológico desarrollado en el presente proceso, éstos últimos son un puente de articulación entre los dos primeros, de forma que se constituye en un ejercicio técnico de congruencia entre los procesos formales de planeación federal y estatal. Esta experiencia permite identificar las

lecciones aprendidas y las recomendaciones para consolidar este proceso, institucionalizándolo dentro de los mecanismos permanentes de formulación de proyectos y presupuestos concurrentes.

Federalización como marco general de los PEC Estatales

La federalización y el fortalecimiento de las entidades federativas en el desarrollo de las políticas públicas para el desarrollo rural sustentable es uno de los objetivos de desarrollo institucional más importantes del Estado Mexicano, tanto en el espíritu de la legislación, como en la plataforma política actual. El propósito de la federalización, aunado a la descentralización, es permitir un ordenamiento de las competencias entre los niveles federal y territorial. En el caso del desarrollo rural sustentable, se trata de establecer cuáles son las dimensiones en las que se alcanza un óptimo de eficiencia pública al asignar las responsabilidades, decisiones y actuaciones al nivel que tenga la mayor capacidad de alcanzar impacto y eficacia. Específicamente se busca establecer mecanismos que distribuyan, a cada nivel territorial, la iniciativa y el liderazgo de las diferentes intervenciones públicas que conforman la política general de desarrollo rural sustentable.

Dada la concentración de la función recaudadora de los ingresos públicos en México, la asignación de recursos públicos para el desarrollo de programas que permitan responder a las competencias propias de cada nivel territorial (estados y municipios) se deberá realizar por la vía de las transferencias o de acciones de concurrencia. Por ello es fundamental una definición explícita de competencias territoriales para el desarrollo rural sustentable, que defina con claridad cuáles son las tareas que debe y puede abordar el municipio, cuáles el nivel distrital, cuáles el nivel estatal y cuáles el federal, en un marco de aplicación de los principios de subsidiaridad, coordinación y solidaridad propios de los procesos de federalización y descentralización.

Definición de los programas objeto de concurrencia

Es necesario realizar un análisis concienzudo de la política que permita establecer con mayor claridad cuáles son los componentes de la política, reflejados en el PEC federal y en los programas que lo componen, introduciendo criterios explícitos de programas federalizables que permitan establecer las prioridades de acción conjunta Federación-estados, donde se pueda concentrar el esfuerzo de concurrencia, tanto entre Federación y entidades territoriales, como entre políticas sectoriales. En el PEC federal que concluyó en 2012, y los programas mediante los cuales se desarrolló, presenta un conjunto amplio de campos de intervención en los cuales es muy difícil establecer mecanismos efectivos de articulación.

Este es el caso de Oportunidades, PROCAMPO o Ingreso Objetivo, cuya naturaleza y reglas de operación dejan un espacio reducido para el establecimiento de mecanismos de coejecución o de acción coordinada. Más relevante aún, si se considera que este tipo de programas concentran una alta proporción de la inversión pública del PEC federal.

En la formulación y programación del PEC federal 2013–2019 se da la oportunidad de incorporar, como criterio estratégico, la capacidad, conveniencia y eficiencia de establecer programas concurrentes que definan el objeto concreto de aplicación de las estrategias territorializadas, integrales y multisectoriales que formarán parte central de los sucesivos procesos de formulación de los PEC estatales.



Marco de planeación federal y estatal para el desarrollo rural

El ejercicio de elaboración de los PEC estatales 2012 se realizó en un contexto muy particular, debido a que el PEC federal se encontraba en su último año de vigencia y había un ambiente de muchas expectativas por los cambios en la administración federal. Por ello la experiencia alcanzada en el proceso adelantado, ha de ser considerada con las salvedades propias de un momento de transición que, de alguna forma, le restó fuerza al proceso. No obstante, la pertinencia de contar con un marco formal para la concurrencia entre la Federación y los estados quedó plasmada en el alto nivel de participación de las entidades estatales y de las delegaciones federales, así como en el entusiasmo evidente de contar con un mecanismo de interlocución técnica que permitiera definir la estructura de concurrencia con base en procesos de articulación de la planeación federal y estatal y de formulación de *Proyectos Territoriales Concurrentes*.

Es evidente la oportunidad de profundizar en el mecanismo de elaboración de los PEC estatales para integrarlo dentro del proceso de formulación del plan sectorial para el desarrollo rural que debe formular el Gobierno Federal a inicio del año 2013 y del nuevo PEC federal para el próximo sexenio. El enfoque conceptual y metodológico aplicado permite identificar mecanismos que ayuden al proceso de consulta y concertación del Plan Federal con las entidades federativas, en un proceso que permita definir, para los próximos años, un mecanismo de institucionalización de la concurrencia, de carácter prospectivo, técnico y con legitimidad política.

La sistematización de los planes de desarrollo estatales y su compatibilización o hallazgo de coincidencias con la planeación federal es muy importante para garantizar mecanismos efectivos de compatibilización en la programación de acciones y proyectos, que conduzcan a esquemas presupuestales concurrentes viables y de más amplia cobertura. El ejercicio realizado el presente año se enfrenta al hecho de lograr compatibilizar la planeación federal que termina su vigencia, con el fin del sexenio, y abre el espacio para enfrentar los desafíos del año 2013, en el cual se deberá formular un nuevo Programa Especial Concurrente. Esto ofrece una oportunidad para introducir mecanismos innovadores de planeación, para cumplir con el mandato legislativo de coordinación Federación–estados, para la formulación de este marco de planificación. El ejercicio realizado en el presente proyecto, las metodologías propuestas y probadas y las herramientas diseñadas, tienen la posibilidad de ofrecer un escenario nuevo y efectivo para desarrollar este proceso de planificación.

Planeación prospectiva regional en la base de los PEC Estatales

El enfoque territorial del desarrollo rural, fuertemente acogido por las políticas públicas mexicanas, impone la necesidad de contar con una visión y un proyecto territorial compartido, consensuado y sólidamente apropiado por actores sociales y agentes públicos. La formulación de este proyecto territorial, ya sea a nivel municipal, distrital o estatal, ha de orientar en el largo plazo la articulación de las acciones y aplicación de los instrumentos de política. Pero es necesario considerar que un proyecto de esta naturaleza debe hacer reconocimiento del carácter histórico y social del territorio, en el cual se combina la geografía (espacio) y la historia (tiempo) para la comprensión y construcción de una visión de futuro.

La geopropectiva es un área de gestión del conocimiento y la planeación que posibilita el desarrollo de modelos de desarrollo que consideran los procesos sociales presentes en el territorio y las variables políticas que moldean estrategias, objetivos, metas, acciones y componentes de acción que determinan el accionar público y la participación social. Por ello es necesario profundizar en el establecimiento de mecanismos y aplicación de herramientas técnicas para la construcción de visiones de futuro y de conformación de acuerdos territoriales que sirvan de marco de largo plazo a la planeación territorial.

Los PEC estatales constituyen el escenario idóneo para el establecimiento de un proceso de planeación geopropectivo que parta de diagnósticos consensuados, visiones negociadas, estrategias acordadas y el establecimiento de *Proyectos Territoriales Concurrentes* que conforman un conjunto de instrumentos institucionalizados para establecer los acuerdos federalizados de aplicación de las políticas federales y de consolidación de las políticas territoriales, sean estatales o municipales.

El proceso de planeación iniciado con el proyecto de elaboración de los PEC estatales 2013 debe ser considerado como punto inicial de un proceso que requiere una acción institucional de seguimiento, de forma que en cada año se haga una evaluación de los avances en compromisos y ejecuciones establecidas en el marco de la elaboración de proyectos y presupuestos concurrentes.

Profundización en los proyectos estratégicos territoriales

Uno de los más importantes aportes del ejercicio de formulación de los PEC federales consistió en el cambio en la concepción de la función del proyecto de inversión, como unidad de gestión de los acuerdos de concurrencia entre la Federación y los estados. La práctica tradicional ha sido la formulación de proyectos específicos por parte de los estados

para acceder a cada uno de los programas que conforman el PEC federal, convirtiéndose la concurrencia en una extensión de ejecución, en los estados, de los programas federales. En el ejercicio realizado con los estados se logró dar un paso adelante mediante la concepción y aplicación del concepto de *Proyectos Territoriales Concurrentes* de carácter multisectorial y con la intervención de varias instancias públicas federales y estatales.

Las virtudes de esta estrategia se pueden sintetizar en su capacidad de dar forma técnica y operatividad a los principios de integralidad y concurrencia de la política. Los proyectos abarcan diversos ejes de intervención, productivos, ambientales o sociales, en un propósito común, incluyendo recursos de diversas fuentes e instituciones. Esta estrategia de proyectos territoriales ha sido promovida por la SAGARPA y ha de ser profundizada como parte de la estrategia conducente a la concurrencia. Los *Proyectos Territoriales Concurrentes*, en un marco de planeación geopropectiva, ofrecen importantes ventajas, pero exigen un cambio cultural en la forma como se definen las reglas de operación de los programas, al ofrecer más restricciones que oportunidades de conformar acciones articuladoras.

Los *Proyectos Territoriales Concurrentes* han mostrado su enorme capacidad articuladora y ordenadora de los procesos de concurrencia. La definición de estrategias de acción en espacios territoriales específicos, de acuerdo con prioridades de regionalización que manejan los estados, ha permitido avanzar en forma eficiente en la identificación de marcos de planeación y acción, funcionales y operativos. Por ello es recomendable profundizar en la generación de capacidades institucionales para el manejo de las herramientas desarrolladas, en términos metodológicos en torno a los modelos de marco lógico e instrumental, en torno al mantenimiento y la aplicación de la herramienta del Sistema Integral de Planeación para la Concurrencia, creado en el transcurso del actual proyecto.

Hacia un Banco de Proyectos Concurrentes para el Desarrollo Rural Sustentable

El Sistema de Planeación Estratégica que fue desarrollado para la formulación de los PEC estatales ha proporcionado una experiencia valiosa que se complementa con el sistema de planeación que habían desarrollado la AMSDA y la SAGARPA para el ejercicio de presupuestación concurrente entre los estados y la Federación en años anteriores. Estos instrumentos han ido creando una cultura y práctica de la formulación de proyectos que permiten el establecimiento técnico de asignaciones

presupuestarias para la concurrencia. Entre los aprendizajes logrados hay que destacar el establecimiento de un proceso metodológico coherente e integral que permite establecer definiciones operacionales, indicadores que expresen metas, recursos, acciones, componentes y otras dimensiones estratégicas de gestión de proyectos.

El ejercicio realizado que ha permitido la construcción de cerca de 80 *Proyectos Territoriales Concurrentes* apunta a ser la base de un proceso y sistema que pueda consolidarse como un Banco de *Proyectos Territoriales Concurrentes* de Inversión Pública para el Desarrollo Rural Sustentable, que permita la planeación, gestión, seguimiento y evaluación de los componentes ejecutados en forma articulada intersectorialmente (diversas secretarías) e interterritorialmente (Federación y estados).

La experiencia nacional e internacional sobre Bancos de Proyectos son muy positivas, tanto por su contribución a la programación y gestión, como a la transparencia y rendición de cuentas. Igualmente proporcionan una base sólida para los procesos de participación y el establecimiento de pactos territoriales. En esencia, se constituyen en una forma de institucionalizar procesos de planificación en estrecho relacionamiento con los procesos de presupuesto y ejecución.

Debe considerarse para el próximo ejercicio de planeación de los PEC estatales el establecimiento de este Banco, como fundamento estructurante de los proyectos concurrentes que se han de considerar en los presupuestos federales y estatales. Para ello se debe avanzar en las definiciones normativas que den valor y legitimidad a su aplicación como instrumento ordenador de los programas concurrentes. Se debe trabajar en el establecimiento de acuerdos entre los estados y la Federación para la adecuación de sus sistemas de presupuesto y ejecución concurrente, para la definición de los parámetros y requerimientos precisos de cada una de las instancias involucradas. A partir de estos elementos y de la evaluación profunda de la experiencia de formulación de los *Proyectos Territoriales Concurrentes* de los PEC estatales, se requiere establecer el diseño lógico y técnico de la herramienta de gestión del Banco de Proyectos.

Bibliografía

- ALASRU (2006) El Debate Teórico Rural Contemporáneo. Nueva Época. Análisis Latinoamericano del Medio Rural. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo. México D.F., México
- ALBURQUERQUE, F., (2006) Clusters, territorio y desarrollo empresarial: Diferentes modelos de organización productiva, Red de proyectos de integración productiva, Fondo multilateral de inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José-Costa Rica
- ARRUDA, P., (2005), La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada en Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, OSAL, Año VI, No 16
- BARDACH, E., (2000), A practical guide for policy analysis, Chatham House Publishers, New York Press, New York
- BARRIL A., (2002), Enfoque Territorial del Desarrollo Rural: La propuesta del IICA, Oficina de Desarrollo Rural Sustentable, división regional sur, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José-Costa Rica.
- CABELLO, E., (1991), Desarrollo Rural y Capacitación Campesina, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, México.
- CALVO, J., 2007 El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas, V Congreso Nacional de Administración Pública, Secretaria de Planificación y Programación, Presidencia de la República, Guatemala. Mayo 2007
- CEÑA, F., (2002), Desarrollo Rural y Desarrollo Global, Congreso Internacional Reformas de la PAC y su influencia en el mundo agrícola europeo. Córdoba-España, Octubre 2002.
- CHIRIBOGA, M., (2003), Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural, Ponencia Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural, Fondo de Desarrollo Agrícola, Lima-Perú, Septiembre 2003.
- CORDERO-SALAS, P., y CHAVARRIA, H., (2003), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Serie Cuadernos Técnicos No. 23, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

- CRUZ, M., (2002), Políticas Agrarias y Rurales en América Latina: Etapas, enfoques, restricciones e interrogantes. En: Perez y Sumpsi (coord) Políticas, instrumentos y experiencias de Desarrollo Rural. Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, AECl, Madrid 2002.
- EASTON, D., (1953). The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf
- EC (2003), Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, Comisión Europea, Unión Europea
- ECHEVERRI, R., 2005, Gestión Territorial y Políticas de Desarrollo Rural en América Latina, México
- ECHEVERRI, R., 2007, Articulación de Políticas y Participación Social. Artículo presentado en el seminario Articulación de Políticas en Salvador de Bahía, Brasil
- ESD 11 (2000), The Policy Making Process: a Tobacco Policy Analysis. Proseminar in Technology and policy. Anthropology Program, Massachusetts Institute of Technology, Boston, United States of America, December 8th, 2000
- FAO, 2008, Informe sobre las actividades de la FAO 2006-2007 enfocado en los logros de los objetivos de desarrollo del milenio y del foro mundial de la alimentación, 30º conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Brasilia-Brasil
- FARRELL, G., THIRION, S., y SOTO, P., 1999, La Competitividad Territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER. En Innovación en el medio rural Cuaderno No 6 - Fascículo 1, Observatorio Europeo LEADER, Diciembre 1999
- GRUPO ESQUEL (1989), Las Políticas de Desarrollo Rural en América Latina: Balance y Perspectivas. En: Jordan (comp.) La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo. San José-Costa Rica: IICA
- GUTMAN, V., LÓPEZ, A., y UBFAL, D., 2006, Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad, Centro de investigaciones para la transformación-CENIT, Reino Unido
- HERRERA, F., (2008), Políticas Públicas para el Desarrollo Rural: Estudio de los Programas de la "Alianza para el Campo" en México. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias, Instituto de Investigación en Ciencias Agropecuarias y Rurales, Toluca-Méxicom

- HILL, M., 1998, *The Policy Process in the Modern State*, Second Edition, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf
- JANVRY, A., ARAUJO, C., y SADOULET, E., 2002, *El desarrollo rural con una visión territorial*, Press, Universidad de California en Berkeley, Reino Unido
- JARAMILLO, C., (2000), *El mercado de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia*, REDCAPA – Red de Instituciones vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y El Caribe- Revista de Políticas Agrícolas, Brasil
- LAPUENTE, O., (2007) *Diseño de Políticas Públicas*, Seminario El Entorno de la Nueva Agricultura, Secretaria de Planificación y Programación de Guatemala, Octubre 2007
- MANZANAL, M., 2006, *Instituciones y Desarrollo Territorial*, Estudios Sociales Agrarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Buenos Aires
- MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación (2000), *Sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas. Documento No. 4: Metodología de análisis de políticas públicas, conceptos y criterios*. Santiago de Chile
- PARSONS, W., 2007, *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, Sede Académica de México
- PEREZ, E., 2007, *Cohesión territorial, competitividad y responsabilidad social corporativa en la Unión Europea*, Anuario mexicano de derecho internacional, vol. VI
- PÉREZ, E., y FARAH, M., (2002), *Los Modelos de Desarrollo y el Desarrollo Rural en América Latina*. Ponencia en la mesa de trabajo: La armonización del desarrollo rural con el desarrollo económico: soluciones globales o soluciones regionales. II Foro Rural Mundial, El Desarrollo Rural en el actual marco de la globalización. 24-26 de Octubre, 2002. Rioja Alavesa, España
- PORRAS, J., 2006, *Policy network o red de políticas públicas: una introducción metodológica de investigación*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO
- RANDALL, R., FRANKLIN, G., 1975, *Policy making in the federal executive branch*, Ed. The free press, USA

- REYES, G., (2001), The Policy Making Process and Models for Public Policy Analysis, Graduate School of Public and Internacional Affairs, University of Pittsburgh, USA.
- SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J., 2003, Desarrollo Territorial Rural. División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., CHAVARRIA, H., Y CORDERO-SALAS, P., (2003), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Serie Cuadernos Técnicos No. 23, San José- Costa Rica: IICA
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., y RODRIGUEZ, A., (2003), Competitividad Territorial: elementos para la discusión, Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Julio 2003.
- SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R., PORTILLA, M. (2003) El enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Enero 2003
- SILVA, I., 2005, Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina, Revista de la CEPAL, Abril 2005
- SOBRINO J., 2005, Competitividad Territorial: ámbitos e indicadores de análisis, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, Mayo 2005
- WAARDEN, V., (1992), Dimensions and types of policy networks, dans european journal of political research No 21
- WARMAN, A., 2002, La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO-Economic and Social Development Department-ONU
- WEITZ, R., (1981) Desarrollo Rural Integrado, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México D.F, México
- WORLD BANK, (2003) Reaching the rural poor: a renewed strategy for rural development. International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Publications.