

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 211
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Revisión y análisis de las experiencias de coordinación inter-institucional en México: Un modelo de articulación para el PPTP

Equipo Asesor del Programa Piloto Territorios
Productivos

Diciembre, 2016

Este documento corresponde a uno de los informes de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural a la Coordinación Nacional de PROSPERA – Programa de Inclusión Social, de acuerdo con el Conv-Concert-PROSPERA-RIMISP/009/2016. Gustavo Gordillo (Coord.), Antonio Yúñez Nuade, Héctor Robles, Gerardo Franco, Santiago Ruy Sánchez y César Suárez Ortiz. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Gordillo, G.; Yúñez, A.; Robles, H.; Franco, G.; Sánchez, S.; Suárez, C.; 2016. “Revisión y análisis de las experiencias de coordinación inter-institucional en México: Un modelo de articulación para el PPTP”, Serie Documentos de Trabajo N° 211, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Gustavo Gordillo, Investigador independiente y Profesor de desarrollo rural en el Diplomado de Desarrollo Social de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador Asociado, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Antonio Yúñez Naude, Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos (CEE), de El Colegio de México (Colmex). Investigador Asociado, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Héctor Robles, Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X). Investigador Asociado, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Gerardo Franco, Investigador Principal, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México. Email: gfranco@rimisp.org.

Santiago Ruy Sánchez, Asistente, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

César Suárez, Consultor, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Distrito Federal, México.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana

| Tel. +(56-2) 2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito

| +(593 2) 500 6792

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal

| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá

| Tel.: +(57-1)3837523

ÍNDICE

1. ¿POR QUÉ IMPORTAN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA DIVERSOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LA COHERENCIA ENTRE EL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL?.....	1
2. VISIÓN DE CONJUNTO SOBRE EL CAMPO, LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO.....	8
3. LAS EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN INTER E INTRA SECTORIAL EN MÉXICO.....	13
3.1. Marco normativo y reglas de operación	13
3.2. Los problemas de las coordinaciones intra e intersectoriales en programas de fomento productivo rural.....	14
4. LA ECONOMÍA POLÍTICA EN EL FOMENTO PRODUCTIVO Y EL COMBATE A LA POBREZA RURAL EN MÉXICO.	21
4.1. Del régimen autoritario a la alternancia: contexto, marco legal y espacios de política	21
4.2. Federalismo, descentralización y gobiernos locales.	26
5. PROPUESTA PARA EL PPTP DE MODELO DE ARTICULACIÓN	30
5.1. Lecciones aprendidas y un modelo de coordinación para armar.	30
5.2. Un modelo de articulación para el PPTP.	33
Anexo 1. Indicadores económicos del campo, la agricultura y el desarrollo rural	39
Anexo 2. Operación de programas.	43
Anexo 3. Modelo IAD de Elinor Ostrom: marcos analíticos.	51

Revisión y análisis de las experiencias de coordinación inter-institucional en México: Un modelo de articulación para el PPTP

1. ¿POR QUÉ IMPORTAN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARA DIVERSOS OBJETIVOS DE DESARROLLO LA COHERENCIA ENTRE EL FOMENTO PRODUCTIVO RURAL Y LA PROTECCIÓN SOCIAL?

En la última década, las restricciones presupuestarias, el lento crecimiento de la economía y el agotamiento de la capacidad de los programas existentes para reducir de manera sostenida la pobreza por ingresos e incrementar la productividad de las actividades económicas rurales, imponen nuevos desafíos en la superación de la pobreza rural. Hoy por hoy, varios gobiernos en América Latina y organismos internacionales colaboran en el desarrollo de nuevos programas sociales e intervenciones orientadas a articular transferencias monetarias de ingresos y programas de desarrollo productivo.¹ En México esta orientación empieza a cobrar relevancia en la reformulación de *Oportunidades* en *Prospera* y, especialmente, en el *Programa Piloto Territorios Productivos* (PPTP). La presente propuesta de coordinación interinstitucional para la inclusión productiva rural surge de dos tendencias en las políticas rurales actuales: por un lado, el decreciente optimismo sobre las capacidades de las transferencias monetarias condicionadas para romper el círculo intergeneracional de la pobreza; por otro, el consenso emergente sobre las oportunidades de aprovechar el valor agregado de la articulación de las políticas sectoriales frente a problemas públicos que requieren la intervención de múltiples dependencias o distintas áreas de especialización: protección social, fomento económico, medio ambiente, infraestructura rural, entre otros.²

Si la gran novedad de las transferencias monetarias condicionadas fue asociar asistencia social y formación de capital humano, en ausencia de un fuerte y sostenido crecimiento de la economía en su conjunto; y de lógicas integrales de desarrollo rural, esos programas no avanzaron de forma significativa en abatir la pobreza por ingresos, promover la inclusión productiva, el acceso a servicios financieros, la competitividad o la articulación a cadenas de valor. Ciertamente, el ciclo de políticas de transferencias líquidas contribuyó en el reconocimiento institucional de la pobreza como un fenómeno multidimensional, así como en la acumulación de aprendizajes en intervenciones multisectoriales bajo control central. No obstante, el reto hoy es coordinar la acción pública existente orientada a la formación de capital humano y de capital productivo para generar sinergias, cuyos efectos agregados incidan positivamente en los hogares y las economías locales.

Según distintos especialistas, una adecuada coordinación interinstitucional evita o minimiza la duplicación y la fragmentación de los servicios, previene la superposición de políticas, disminuye los costos operativos y mejora el acceso de los usuarios/as. Así, los incrementos en la eficiencia y la eficacia pueden contribuir a lograr más acciones con el uso de menores recursos mediante una oferta integrada, que atienda

¹ Jorge Higinio Maldonado et al. (comps.), *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, Universidad de los Andes, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Ediciones Uniandes, Bogotá, 2016.

² También se documentan experiencias en siete países de África subsahariana en: FAO, *Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa: Framework for Analysis and Action*, Roma, 2016.

simultáneamente múltiples necesidades, al tiempo que fortalezca no sólo el entendimiento y la confianza entre instituciones y organizaciones sino también el sentido de pertenencia al ámbito público.³

El presente documento consta de cinco partes: primero, se establece el marco analítico –con base en el documento “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”⁴ y algunas referencias complementarias– que guio la elaboración del diagnóstico y la propuesta de coordinación. En el segundo apartado, se ofrece una visión de conjunto de las principales transformaciones del campo mexicano en las últimas dos décadas, en términos demográficos, de diversificación de ingresos de las familias rurales, de cobertura de los programas gubernamental, así como de la heterogeneidad y desigualdad territorial. El tercer apartado discute los principales instrumentos y estrategias de desarrollo social y productivo en el contexto descrito previamente, con énfasis en los alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación interinstitucional. El cuarto plantea un esbozo de los factores, los marcos normativos y las prácticas que contribuyen a la desarticulación de la política de protección social y los esfuerzos gubernamentales de fomento productivo, así como las dificultades para alcanzar esquemas de cooperación intergubernamental. Finalmente, en la quinta sección se propone, a la luz del diagnóstico socio-económico e institucional, un horizonte y un plan de acción del modelo de coordinación para el PPTP en sus fases sucesivas.

Implementación y gobernanza En la década de los setenta, surge en la literatura del proceso de política pública una generación de estudios específicos de la etapa de implementación conocido como el «eslabón perdido», ya que se consideraba la etapa más débil entre la elaboración de un programa y su éxito en la práctica. Las dos perspectivas que surgieron fueron de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”. La primera es una propuesta que promueve el control central en el desarrollo de una política pública, al incluir la implementación en el diseño de la misma, tratando de evitar altos grados de negociación y el surgimiento de puntos de decisión o veto inesperados.⁵ La segunda, fundamentalmente, enfatiza la capacidad de los escalones más bajo de la organización para dar forma a las políticas públicas durante la implementación, es más, les atribuye el papel de hacer las políticas públicas en dos facetas interrelacionadas: grados de discrecionalidad y autonomía relativa frente a la autoridad organizacional.⁶

Diferentes autores han planteado que ambos enfoques son complementarios, por lo que sugieren generar arreglos de gobernanza y gobernabilidad, a partir de instrumentos de política mixtos con miras a responder a problemáticas sociales cada vez más complejas.

También ha surgido el debate entre los conceptos de **gobernabilidad y gobernanza**. Algunos autores entienden la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”⁷ En contraste, la gobernanza es “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse”. Mientras que la gobernabilidad indaga acerca de “cómo” se gobierna, prestando atención a la estabilidad política. De manera muy acotada, y como componente de la gobernabilidad democrática, la gobernanza es definida como “la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia”.⁸

Camou propone diversas gradaciones de gobernabilidad para analizar una situación específica. En los extremos sitúa dos grados hipotéticos: la gobernabilidad “ideal”, que implica la anulación de conflictos y la “ingobernabilidad” como disolución de las pautas de reproducción de una comunidad política.⁹ Los otros

³ Cristian Leyton, Valentina Cortínez, Ignacia Fernández y Juan Fernández, “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas Propuesta conceptual”, Borrador, Octubre, 2016, pp. 14-15-

⁴ Leyton *et al.*, *op. cit.*, 2016

⁵ J.L. Pressman, y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley University Press, Berkeley, 1973.

⁶ Lipsky, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1973.

⁷ A. Camou “Estudio preliminar” en A. Camou (coord.), *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, Plaza y Valdés México, 2001, p. 36.

⁸ Calderón, F., “Gobernabilidad, competitividad e integración social” en A. Camou (coord.) *Los desafíos...*, 2001, pp. 261-278.

⁹ A. Camou, *op cit.*, 2001, pp.38-39.

tres tipos-ideales serían: gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad, que permiten clasificar y comparar casos específicos de análisis. Para analizar una situación de déficit de gobernabilidad establece algunos indicadores que dan cuenta del nivel (“luces amarillas o rojas”) de discrepancia entre demandas y respuestas especificando cuatro zonas o áreas que se encuentran estrechamente vinculadas: a) mantenimiento del orden y de la ley, b) capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía, c) capacidad del gobierno para promover el bienestar social y d) control del orden político y la estabilidad institucional.¹⁰

La nueva generación de estudios de la implementación asume como eje conceptual la gobernanza operacional e incorporan un análisis multinivel para estudiar los arreglos generados para implementar la política. En ese sentido, incorporan la idea de gobernanza como proceso, es decir, analizan la relación entre las etapas del proceso de política (tanto el diseño institucional como la implementación) y las interacciones entre instituciones, ciudadanos, el control y la rendición de cuentas a lo largo de la cadena.¹¹ En general este marco considera el análisis de tres niveles de gobierno (constitutivos, direccionales y operativas)¹² y tres escalas de acción (del sistema, organizativos e individuales). Este enfoque, además de prestar atención a las relaciones horizontales de gobierno, entre distintos sectores, se interesa por las relaciones verticales entre actores ubicados en distintos niveles de gobierno.¹³

Descentralización e instituciones locales El análisis de la gobernanza implica considerar las relaciones “verticales” entre instituciones: Iván Finot sugiere tres mecanismos de transferencia de competencias: la *descentralización*, que se entiende como el traspaso de poder de decisión a entes legalmente constituidos, con reconocimiento social general y jurisdiccional; la *desconcentración*, que se refiere a la transferencia de poder de decisión a cierto nivel y sector específico, y la *deslocalización* entendida como el traslado de acciones de tipo administrativo sin poder de decisión.¹⁴

Para entender en qué nivel de gobierno es más probable generar articulación entre protección social y fomento productivo rural es necesario considerar las capacidades de gestión y operación de las entidades y municipios. Se pueden distinguir tres categorías para clasificar el poder y el grado de participación de los gobiernos locales en el ciclo de la política: primero, el *gobierno proactivo*, que participa activamente en el diseño o implementación del programa, cuenta con autonomía para adjudicar recursos económicos, y con estructuras y procedimientos para la gestión y la evaluación de los programas; segundo, *gobierno gestor* cuando interviene sólo como mediador entre el nivel gubernamental a cargo del diseño/financiamiento y los beneficiarios, con énfasis en acciones administrativas, de coordinación y promoción. Finalmente, el *gobierno ejecutor*, que sólo realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel.¹⁵

Ziccardi y otros especialistas advierten sobre la necesidad de invertir en la construcción de capacidades en los actores gubernamentales y sociales en el ámbito municipal, así como en el desarrollo institucional para

¹⁰ F. Mayorga y E. Córdoba, *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*, Working Paper NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza, IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra, 2007.

¹¹ Este marco de referencia permite vislumbrar en qué condiciones y en qué magnitud las sociedades pueden auto-gobernarse. En la versión en español se traduce como “marco para el análisis de la autoorganización”. (2011:309). Esta traducción se puede prestar a confusiones dado que en realidad Ostrom incorpora en su análisis las diversas formas de intervención y las interacciones de los mercados y por ello en inglés el marco de referencia se denomina (en traducción literal) Desarrollo y Diseño Institucional (Institutional Analysis and Development)

¹² Volveremos sobre estos distintos niveles de agregación partiendo del marco de referencia de Ostrom en el capítulo 5 de este estudio

¹³ M. Flinders, “Governance in Whitehall”, *Public Administration*, 80: 51–75, 2002; Hill, M. and Hupe, P. (2011) *Implementing Public Policy. An introduction to the Study of Operational Governance*. Second Edition. Sage, 2011 citados por Leyton et al., *Op. cit.*, 2016

¹⁴ Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL-Serie Gestión Pública, Santiago, 2001. citado por Leyton et al., *op. cit.*, 2016

¹⁵ Leyton et al., *op. cit.*, 2016

que los gobiernos locales jueguen un papel relevante en las nuevas políticas y programas sociales.¹⁶ La devolución de poderes no puede partir del supuesto de fortalezas institucionales preexistentes, que la participación no tiene costos o que los actores pueden incurrir en ellos sin comprometer sus actividades cotidianas. En América Latina, este aspecto es clave ya que se observan altos niveles de inequidad en la capacidad institucional y humana de los gobiernos locales.¹⁷

Coherencia e intersectorialidad Distinguimos el *grado de coherencia* entre políticas en dos grandes niveles: primero, como una situación *de facto*, cuando la coherencia es estimada, independientemente de si es o no un objetivo deliberado de la acción pública. Segundo, la coherencia como objetivo y resultado deliberado de la articulación y coordinación institucional, cuyo horizonte apunta a la intersectorialidad. Plantear la coherencia como un objetivo público es importante. En su ausencia las políticas se estorban, se traslapan – generando ineficiencia en el gasto público– o, peor aún, pueden dejar de lado objetivos importantes o poblaciones sin atender. Según Cejudo y Michel: “Hay coherencia entre dos políticas cuando [...] la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política ‘A’ refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política ‘B’ o, por lo menos, no los obstaculizan.”¹⁸

Según Nuria Cunill-Grau: “el supuesto es, pues, que si aspiramos a lograr, por ejemplo, el desarrollo integral de la primera infancia, no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos (proveer de cuidados a los niños para prevenir enfermedades, curarlos oportunamente, brindarles educación, etc.); ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos, implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.”¹⁹ De este modo, el objetivo de la articulación intersectorial es lograr la integralidad en la prestación de servicios, de modo que aborden el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración procura darle a la intervención del Estado una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor.²⁰

Entre los estudios relativos a la articulación, coordinación, e integración de servicios, un punto importante de discusión son las modalidades de integración y la arquitectura institucional. Hay tres factores que facilitan la coordinación: el grado de interdependencia entre las organizaciones, mecanismos para el intercambio de información, y reglas claras para llevar a cabo dicha coordinación.²¹ Además es necesario distinguir entre: (1) la coherencia entre *instrumentos, poblaciones y objetivos*²² y (2) la coherencia entre espacios de la política (*policy domains*) o, en otros términos, el grado de intersectorialidad.

La *coherencia entre objetivos* se refiere a las diferentes medidas para la solución de un mismo problema público, cuya complejidad y multidimensionalidad requiere la coexistencia de distintos espacios de política; la *coherencia entre instrumentos* implica el grado de complementariedad en los instrumentos orientados a atender un aspecto de un determinado problema social; finalmente, la *coherencia entre población objetivo*, que incluye focalización, pero la trasciende, pues busca estimar traslapes en el sentido que una persona

¹⁶ Alicia Ziccardi, Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. Papeles de población, 14(58), 127-139, 2008; Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México, D.F., 2011;

¹⁷ Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011*. Santiago, Chile, 2012.

¹⁸Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel. "Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo." *Gestión y política pública* 25.1 (2016).

¹⁹Nuria Cunill, “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, 23. 1 (2014), p.8.

²⁰ Martínez Nogueira 2007 en Fabián Repetto Repetto, F. (2010) “Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos” Revista del CLAD. Reforma y democracia.

²¹ CONEVAL, *Diseño de Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Primera Fase)*, México D.F., 2015.

²² Cejudo y Michel, *op. cit*, 2016.

pueda participar en dos programas, pero no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin.²³

La intersectorialidad de alta intensidad emerge cuando los sectores participan de forma conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política, intercambian información y, en ocasiones, recursos financieros en pos de la solución de un problema que definen entre todos, junto con estructura de gobernanza común.²⁴ No todo el quehacer de la política requiere necesariamente un nivel de integración de alta intensidad, presenta tres variables clave contribuyen a definir el modelo óptimo de articulación:

- a) El grado de inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas, que en una articulación de alta intensidad consideraría la elaboración de objetivos compartidos, planificación conjunta, metas concordadas, presupuesto y evaluación conjunta entre las instituciones.
- b) El grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones, referido a los elementos que comparten los sectores en la fase de implementación. La mancomunidad en una articulación de alta intensidad se reflejaría en el intercambio de información y de recursos, y en la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones.
- c) El nivel de alteraciones en las dinámicas y en los procesos organizacionales, previos a la articulación, lo que implicaría en una articulación de alta intensidad, alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado, al punto de generar una nueva estructura especialmente para la implementación de la política articulada.²⁵

*El esquema analítico de Elinor y Vincent Ostrom: El concepto de policentrismo y el esquema analítico Desarrollo y Análisis Institucional.*²⁶

La trayectoria intelectual de Ostrom comienza como ella lo señala (2009) constatando la predominancia en las ciencias sociales de “modelos simples” de análisis:

El mercado era visto como la institución óptima para la producción y el intercambio de bienes y servicios. En tanto que para los bienes no privados se requería de ‘el mercado’ [entrecorrido en el original] para imponer reglas e impuestos que obligaran a individuos egoístas a contribuir con recursos necesarios y a limitarse en actividades [de exclusivo beneficio personal]. Sin un gobierno jerárquico que induzca al acatamiento, individuos egoístas y oficiales fracasarían en generar niveles eficientes de bienes públicos tales como la paz y la seguridad, en diferentes niveles. Una sola unidad gubernamental era la recomendación enfática para reducir la estructura “caótica” de la gobernabilidad metropolitana [...] Esta visión dicotómica del mundo explica pautas de interacción y resultados relacionados con los mercados para la producción y el intercambio de bienes privados, pero no analiza las dinámicas internas de las empresas, ni trata adecuadamente con la amplia diversidad de arreglos institucionales que los seres humanos construyen para gobernar, proveer y administrar bienes públicos y bienes de uso común.²⁷

La insuficiencia de la explicación dicotómica le permitió a Elinor Ostrom también avanzar en la complejidad de su análisis proponiendo un esquema analítico denominado IAD.²⁸ Este esquema analítico parte de una

²³ *Ibid.*

²⁴ N. Cunill, F. Repetto y C. Bronzo, “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social” en S. Cecchini (ed.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL: Desarrollo social, Santiago, 2015 pp. 407-444.

²⁵ N. Cunill, *op. cit.*, 2014.

²⁶ Esta parte está basada en Gustavo Gordillo, Estado, mercado, comunidad: Ostrom la controversial, *Revista Mexicana de Sociología*, 76, número especial, agosto de 2014.:

²⁷ Elinor Ostrom, “Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems”, 2009. Disponible en: www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf

²⁸ Ostrom evita expresamente definir un paradigma o proponer una teoría. Ostrom parte más bien de un marco de referencia o de análisis en tanto instrumento analítico para organizar el diagnóstico y la investigación prescriptiva. Un marco de referencia añade, ayuda a: identificar los elementos para entender la organización de las restricciones y para hacer predicciones sobre gobernabilidad; y para realizar comparaciones entre teorías. Véase: Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton, 2005, pp. 27-29.

concepción desarrollada por Vincent Ostrom –su marido y mentor- en la distinción entre gobiernos y burocracias y a la naturaleza desagregada de los bienes y servicios aportados.

Un estudio en los sesenta sobre zonas metropolitanas permitió a Vincent Ostrom arribar al concepto de *policentrismo* o *gobiernos policéntricos*:

Policéntrico implica muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes unos de otros. Si realmente actúan de manera independiente o por el contrario constituyen un sistema de relaciones interdependientes, es una cuestión empírica relativa a casos particulares. En tanto cada uno [de estos centros] interactúan en relaciones competitivas, se comprometen en diversas actividades contractuales o cooperativas o recurren a mecanismos centrales para resolver conflictos, las diferentes jurisdicciones políticas en una zona metropolitana pueden funcionar de manera coherente con patrones predecibles y consistentes de comportamiento humano y en tanto tal se puede decir que funcionan como un “sistema”.²⁹

Estos estudios realizados en época temprana en el desarrollo teórico de Elinor Ostrom le permitieron alcanzar una convicción que la acompañaría en sus trabajos futuros: “Pudimos rechazar la teoría que subyacía en las propuestas de la reforma metropolitana. Demostramos que complejidad no es lo mismo a caos en relación con la gobernabilidad metropolitana. Esta lección nos ha acompañado en otros estudios empíricos sobre gobernabilidad policéntrica de sistemas de recursos e infraestructura en varias partes del mundo”.³⁰

El marco de referencia denominado Análisis Institucional y Desarrollo que elabora Elinor Ostrom es una aproximación para analizar de manera sistemática actividades relacionadas con el diseño y la implementación de políticas públicas. La Figura 1 en el anexo 3 presenta una visión esquemática que permite señalar tres aspectos: el elemento central del análisis es el comportamiento de actores en *arenas de acciones*, donde diversos actores actúan e interactúan. Este esquema permite analizar esos comportamientos a partir de tres ámbitos que influyen en esas interacciones: el mundo material y físico, las características –económicas, políticas, sociales, demográficas y culturales– de la o las comunidades y las reglas en uso. A partir de ello se busca analizar las interacciones, la manera de modificarse y los resultados que se obtienen o se buscan obtener a partir de esa dinámica de interacciones. Este marco de referencia se puede usar “hacia atrás”, es decir analizando políticas y programas ya vigentes y preguntándose cómo las condiciones materiales y físicas, las características de la comunidad y las reglas en uso producen determinado resultado. En cierto sentido esto es lo que se hace en este estudio tanto a subrayar las teorías del cambio detrás del diseño de políticas de desarrollo para el campo mexicano, como los programas y estrategias específicas que se analizan en los capítulos tercero y cuarto de este estudio.

Pero este marco de referencia se puede utilizar hacia delante- es decir cuando se trata de elaborar el diseño y la implementación de política nuevas o de reformar políticas vigentes. Esto es lo que se intenta hacer en el capítulo cinco sobre la propuesta de articulación del PPTP. Varias aclaraciones se imponen. Primer, por condiciones físicas y materiales nos referimos no sólo a los recursos naturales existentes o a las características agroecológicas, sino también a las dotaciones de capital, de trabajo, y de tecnologías. Dado que el diseño de una política se refiere a conjuntos de bienes y servicios es necesario partir de la crucial distinción entre cuatro tipos de bienes y servicios –de uso común, de club o de peaje, privados o bienes públicos– a partir de una combinatoria entre dos variables: la rivalidad (el grado en que el consumo o disfrute de un bien impide que otros individuos también lo disfruten) y la capacidad para excluir a individuos de ese disfrute.³¹

²⁹ Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren “The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry”, *American Political Science Review* 55, 1961, pp. 831-832.

³⁰ Krister Par Andersson y Elinor Ostrom, “Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective”, *Policy Perspective* 41, 2008, pp. 71-93.

³¹ En el anexo 3 se plantea el cuadro de interrelaciones de esos bienes. Los bienes privados y públicos son los bienes clásicos en la teoría tradicional. El tercer tipo de bien o servicio fue propuesto inicialmente por Tullock y el cuarto tipo de bien o servicio: de uso común, fue propuesto por Elinor Ostrom.

Todo bien o servicio implica dos acciones básicas: por un lado, producción y, por otro, financiamiento y producción. Aquí la tipología inicial y los tres elementos del marco de referencia juegan un papel clave: atributos físicos y materiales, características de las comunidades y reglas en uso.

Ahora falta referirse al tercer elemento del marco de referencia, las reglas en uso. El análisis de Ostrom subraya la importancia de las reglas que constituyen, en buena medida, la base y el andamiaje de las instituciones. A partir de un amplio repertorio de experiencias concretas, establece diferentes tipos: reglas de límites entre actores y entre recursos, reglas sobre las posiciones ocupadas por los actores, reglas de elección, reglas de información, reglas de alcance, reglas de agregación y reglas de beneficios y costos.³²

Finalmente Ostrom se acerca más a la *teoría de la racionalidad acotada o limitada* elaborada por otro Premio Nobel de Economía, Herbert Simon.³³ Simon (1989) apunta que la racionalidad personal está de hecho limitada por tres dimensiones: 1) la información disponible, 2) la limitación cognitiva de la mente individual y 3) el tiempo disponible para tomar la decisión. Para Simon lo fundamental, será reemplazar la racionalidad global con **un comportamiento intencionalmente racional compatible con las posibilidades reales de acceso a la información existente y las capacidades de procesamiento en las personas en un entorno particular.**

Un aspecto importante que subraya Ostrom consiste en reconocer los diferentes niveles de toma de decisiones respecto a las reglas. Ofrece cuatro niveles que denomina: situaciones operacionales, situaciones de decisiones colectivas, situaciones constitucionales y situaciones metaconstitucionales. Es necesario señalar que estos niveles pueden corresponder a un mismo ámbito de agregación, es decir los tres niveles deben analizarse en el ámbito local, territorial-funcional o federal.

En síntesis, si se quisiera encontrar algunos puntos de referencia en la trayectoria intelectual de Elinor Ostrom útiles para la presente propuesta³⁴ sería a través de tres postulados:

- Aunque el mercado es una fuerza promotora de crecimiento y bienestar, existen graves problemas debido a mercados incompletos, asimetrías en el acceso a la información o a los costos para asegurar el cumplimiento de contratos.
- Aunque las políticas públicas son cruciales para establecer el contexto en el cual pueden florecer las actividades emprendedoras, existen numerosas fallas en la instrumentación, debido a distorsiones clientelares o patrimonialistas.
- Aunque las sociedades y, más particularmente, las comunidades son decisivas para el éxito en las políticas de desarrollo, existen fallas de cooperación que requieren ser atendidas a través de arreglos que incentiven la acción colectiva.

En la propuesta desarrollada en el punto 5 de este documento, así como en el punto 3 al comparar distintos programas de fomento productivo y de protección social, se aplican algunos de estos conceptos. Antes de desarrollar el análisis y la propuesta institucional, resulta indispensable apuntar –tal como se realiza en la siguiente sección– las dinámicas económicas, sociales y territoriales del sector rural en la últimas dos décadas.

³² Para revisar más ampliamente este tema se recomienda revisar la parte II denominada Enfocando en las reglas del libro Ostrom, Elinor. *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica. México. (2005: 137-216)

³³ Ostrom refuta la teoría de la elección racional en su pretensión de universalidad: “Tener una teoría que explica cómo los individuos alcanzan resultados casi óptimos en los mercados, pero fracasa en explicar patrones de comportamiento electoral o contribuciones voluntarias, no constituye un estado satisfactorio de conocimiento en las ciencias sociales. Asumir que los individuos socializan exitosamente porque buscan mejores resultados colectivos no explica el hecho obvio que los grupos frecuentemente fracasan en obtener de manera conjunta resultados benéficos (2009).”

³⁴ En esa dirección va el ensayo Andersson y Gordillo, “From Policy Lessons To Policy Actions: Motivation To take Evaluation Seriously”, *Public Administration and Development* 24-1-16, 2004.

2. VISIÓN DE CONJUNTO SOBRE EL CAMPO, LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO³⁵

En la segunda mitad de los años 1960 el sector agropecuario experimentó una reducción en el ritmo de crecimiento que lo caracterizó en los quince años previos, situación que se ha prolongado hasta la fecha. Esta falta de dinamismo se ha dado tanto durante el período elevado intervencionismo estatal y de crisis macroeconómicas (1972, 1982 y 1993-1994) como en el que el Estado mexicano reorientó sus acciones a los mercados (de los años 1990 a la fecha). Si durante los últimos 25 años las tasas de crecimiento económico de México fueron reducidas (2.6% en promedio anual de 1993 a 2015), las de su sector agropecuario fueron más bajas aun (1.7%, gráfico 1 en anexo).

Las tendencias descritas significan que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario ha sido menor al de la población y que, desde los años 1970, culminó una de las contribuciones de éste al crecimiento económico del país: la provisión de divisas. En efecto, de 1960 a fines de los 1970 decrece el superávit de la balanza comercial agropecuaria de las décadas previas y se torna en déficit a partir de los años 1980 y durante el período de las reformas, hasta la primera década del siglo XXI, y disminuyó de 2013 a 2015 (gráfico 2 en anexo).³⁶

Una manera condensada de conocer la evolución del sector agropecuario mexicano contemporáneo es a partir de los cambios en la relación entre importaciones (exportaciones) y producción interna de los principales alimentos. Como se observa en el cuadro 1 en el anexo, puede decirse que México se ha tornado dependiente de las importaciones, destacando las de arroz, soya y trigo, mientras que se ha mantenido estable para el resto de los cultivos de importancia en México, que incluyen al maíz. Entre 2008 y 2014, la dependencia en carne de bovino bajó un poco durante el último período respecto al periodo 1999-2007 y lo contrario sucedió con la de aves y puercos.

En el caso de las exportaciones, en 2008-2014 subió la relación entre éstas y la producción interna para todos los cultivos más importantes vendidos por México al exterior, destacando la que corresponde al aguacate.³⁷ Los datos expuestos en el cuadro 1 en el anexo indican que, en el caso de los cultivos y para el periodo 2008-2014, la relación en cuanto a las importaciones y a las exportaciones es más elevada cuando las mediciones son en valor respecto a las calculadas en volumen.

Lo anterior lleva a las dos reflexiones:

- 1) Debido a que los mexicanos en condición de pobreza gastan la mayor parte de su ingreso en alimentos básicos, un aumento en su precio puede hacer crecer la incidencia de la pobreza, lo que sucedió en 2008 ante el aumento en los precios de estos bienes de 2007.³⁸
- 2) En cuanto a las exportaciones, la diferencia mencionada sugiere que éstas son de una calidad superior que las canalizadas al mercado interno (el caso del café ilustra el argumento pues es el orgánico el que más se está exportando).

Conviene añadir que, a diferencia de lo esperado a partir de las reformas y el TLCAN, el maíz sigue siendo el principal alimento en México. De los 10 granos y oleaginosas más importantes cultivados en el país, ha

³⁵ Este capítulo ha sido elaborado a partir de un texto elaborado por Antonio Yúnez.

³⁶ Que la mejora reciente en la balanza comercial alimenticia de México refleje cambio estructural es un tema a investigar. Lo que puede decirse es que durante 2013 a 2015 hubo en México condiciones climatológicas favorables a la producción agropecuaria y que a esto se le ha añadido la depreciación del peso frente al dólar estadounidense. A lo anterior cabe añadir el impresionante aumento de las exportaciones de aguacate, promovidas en parte por la liberalización de su entrada a los EUA.

³⁷ Se excluyen datos de las exportaciones ganaderas por ser de bajo peso en el comercio exterior de México.

³⁸ Ver: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990_2015.aspx. Jaramillo, Serrano y Yúnez presentan evidencia empírica que desde las reformas hay convergencia entre los precios nacionales e internacionales de los granos más importantes producidos en México. Jaramillo, J. L., A. Yúnez-Naupe y Serrano Valeria (2015). "Spatial integration of Mexico-U.S. grain markets: the case of maize, wheat and sorghum". *EconoQuantum*.

ocupado casi el 60% del área sembrada durante lo que va del presente siglo. No obstante el crecimiento de sus importaciones, desde los años 1980, se ha mantenido el área cultivada con el grano, en alrededor de 8.1 millones de hectáreas.³⁹ El cultivo del maíz se hace sobre todo en tierras de temporal: su participación es de alrededor del 85% del área sembrada con el grano y su siembra es generalizada en la producción de los hogares rurales: lo cultivan en 94% de las localidades con menos de 2,500 habitantes.⁴⁰

Por varias razones, la dependencia alimentaria de México es un fenómeno que preocupa. En primer lugar, por dos tipos de incertidumbre. Una de ellas son los efectos negativos esperados de largo plazo en la oferta mundial de alimentos que se prevén por el calentamiento global y el probable efecto negativo del fenómeno en los años que vienen en la producción agropecuaria del país.⁴¹ La segunda incertidumbre se refiere a los efectos de las modificaciones esperadas a partir de cambios en la política comercial del gobierno recientemente electo de Estados Unidos (EUA).⁴² En principio, la dependencia alimentaria no debería ser motivo de preocupación si todos los habitantes del país tuvieran la capacidad de comprar alimentos, producidos internamente o importados. La permanencia de una elevada situación de pobreza alimentaria en México indica que ahora ello no es una opción. A lo anterior hay que añadir que la dependencia alimentaria podría afectar los efectos de las políticas de combate a la pobreza por la volatilidad en los precios internacionales de los alimentos prevista como consecuencia del cambio climático.

El campo mexicano es muy heterogéneo, por su diversidad agroecológica, por las discrepancias en el acceso a la tecnología para la producción de alimentos y por la coexistencia de unidades familiares de producción rural en pequeña escala con agricultores comerciales medianos y grandes. Un indicador de la heterogeneidad tecnológica es la gran discrepancia en los rendimientos del cultivo de granos en tierras irrigadas y de temporal. Así, por ejemplo, en promedio y para el periodo 2001-2006 los rendimientos físicos del maíz grano bajo irrigación fue de más de 4.4 veces respecto cultivado en tierras de temporal; de 3.8 veces para el trigo, de 3.5 para la cebada y de 3.6 veces para el sorgo grano (datos del SIAP). Asimismo, en un estudio en curso con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 (ENA) hay diferencias en rendimientos según régimen hídrico para estos granos; es decir, su producción por hectárea cosechada bajo irrigación es más elevados y estadísticamente significativos.

Según datos de los censos agropecuarios de 1991 y 2007, la superficie agrícola irrigada es muy baja y se redujo ligeramente de 1991 a 2007: de cubrir el 18.1% pasó al 17.8%. Un reducido porcentaje de las pequeñas unidades de producción rural (UPR) cuentan con riego: sólo el 4.1% de las que cuentan con una extensión de hasta 2 Has. y 8.1% de las de entre 2 y 5 Has. En contraste 23% de las UPR de entre 5 y 20 Has. lo tienen y la participación del resto de los UPA en el total de unidades irrigadas es del 65% (es decir las que tienen 20 Has. o más).⁴³

La heterogeneidad en la producción agrícola también se refleja en otras características de las UPR por tamaño, como el uso de tractores, el tipo de trabajo empleado y el destino de la producción. Conforme crece el tamaño de dichas unidades aumenta la proporción de uso de tractores: por ejemplo, en 2007, del 20% en las unidades de hasta 2 has al 45% en las de entre 5 y 20 has. El uso de trabajo familiar es elevado en las pequeñas UPR: en 2007 su peso en el total de trabajadores usados para las de hasta 2 has fue del 53% y del 33% para las de entre 5 y 20 has (dicho peso baja a menos del 20% para las UPR más grandes). Por su parte, a medida que crece el tamaño de las unidades se reduce la proporción de éstas que destina

³⁹ Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, SIAP, <http://www.siap.gob.mx/datos-abiertos/>

⁴⁰ Yúnez Naude A. et al (2014). Informe final al CONEVAL: "Estudio sobre la caracterización de los productores rurales en México en el marco de la Cruzada contra el Hambre 2013."

⁴¹ Hernández Solano A. (2015), "Pobreza y Cambio Climático: El Caso de México", Tesis de doctorado en economía, CEE-COLMEX, promoción 2012-2015. Dic. 2015).

⁴² Más del 80% del comercio agroalimentario de México es con su vecino del norte. Incertidumbre adicional está siendo provocada por las intenciones del nuevo gobierno estadounidense por deportar a millones de migrantes indocumentados, muchos de ellos son mexicanos provenientes de su medio rural (ver abajo).

⁴³ En los censos se definen las UPR como el conjunto formado por los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo que se posean, independientemente de su ubicación, así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que todo esto se haya manejado bajo una misma administración.

su producción al consumo familiar o animal: en 2007 del 60.1% al 47,1% para las unidades de los tamaños arriba referidos y la proporción baja a alrededor del 30% en las de mayor tamaño.

Al último cambio, conviene agregar otros que sucedieron de 1991 a 2007. Durante el periodo subió la superficie irrigada, pero sólo para las UPR medianas y grandes, aumentó el uso de tractores y disminuyó el de mano de obra familiar. No obstante, y como sugieren las cifras de la gráfica 1 en el anexo, estas modificaciones no han significado un crecimiento sustancial sostenido del sector agrícola.

En específico, el uso de mano de obra familiar decreció en todas las UPR y su peso en el total de la mano de obra usada bajó del 78% al 41%. Esto significa que en 1991 hubo 8.274 millones de trabajadores familiares y que la cifra se redujo a 3.511 millones en 2007. Aunque durante el periodo la mano de obra contratada por las UPR subió de 2.291 a 5.140 millones, el aumento fue insuficiente para mantener la cantidad de trabajadores agrícolas que hubo en 1991 (ésta decreció en casi un 20%). En términos de género, mientras que la cantidad de mujeres trabajando en la agricultura se mantuvo prácticamente inalterada en 2007 respecto a 1991, el número de mujeres contratadas en el sector aumentó en más de 3 veces, a 187 a 596 mil.

Lo anterior es reflejo de un cambio demográfico sustancial. Por ejemplo, según cifras del INEGI, la proporción de habitantes en el medio rural (viviendo en localidades de menos de 10,000 habitantes) bajó del 45% al 36% en promedio del periodo de 1966-1979 respecto a 1993-2008. Al mismo tiempo, se ha reducido la población ocupada en actividades primarias. Asimismo, ha aumentado la edad promedio de los habitantes del campo. Según datos de los últimos tres censos de población se ha reducido la ocupada en el sector primario: del 22.2% de la total en 1990 al 15.5% en 2000 y al 13.2% en 2010. En tales años y para las localidades de hasta 2,500 habitantes o rurales, la población ocupada en dicho sector bajó del 67.4% al 53.7% y al 49.1%, y en las localidades con 2,500 habitantes y más del 8.3%, 5.6% y 4.9%. Al mismo tiempo subió el índice de envejecimiento en localidades rurales de 10 (1990) a 14.2 (2000) y a 22.2 (2010).. Al comparar este índice con el de la población urbana (11.2, 14.7 y 21, respectivamente) se concluye que el envejecimiento de la población rural ya supera al de la urbana. ⁴⁴

La heterogeneidad del campo mexicano se extiende al ámbito regional. Por ejemplo, datos de la ENA 2014, muestran que los rendimientos en la producción de maíz son de 0.9 toneladas por ha cosechada en Yucatán y de 1.2 en Oaxaca, mientras los obtenidos en 9.1 en el estado predominantemente irrigado de Sinaloa. Asimismo, la proporción de familiares migrantes a los EUA de los hogares rurales difiere por región, ya que esta va del 8.2% en la sur-sureste a 32.1% en el centro-occidente de México. ⁴⁵

También hay diferencias regionales sustanciales en el ingreso neto de los hogares rurales. Según datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales 2007 (ENHRUM 2007) el ingreso anual per cápita de los hogares fue de 9,358 pesos en el Sur-sureste, de \$12,175 en el centro, de \$12,640 en el centro-occidente, de \$10,462 en el noroeste y de \$20,150 en el noreste. ⁴⁶ Tales discrepancias reflejan fuertes diferencias regionales en la composición de las actividades y fuentes de ingreso de los hogares rurales, diversificación característica de su economía. En efecto y entre otros, el peso de la agricultura en el ingreso neto de los hogares en cuanto a sus actividades productivas va del 50.8% en la región centro-occidente al 19.4% en el noroeste y el de la ganadería del 26.8% en esta última región a un poco más del 13% en el sur-sureste y centro occidente. Lo que es común en las cinco regiones es la elevada participación del sector comercial (que vende sobre todo productos comprados en el medio urbano) en el ingreso de sus hogares ⁴⁷ El último rasgo y el considerable

⁴⁴ El INEGI —la fuente de los datos sobre el índice de envejecimiento— lo define como la relación entre la cantidad de personas adultas mayores (de 65 años y más) y la cantidad de niños y jóvenes (menores de 15 años), multiplicados por 100.

⁴⁵ Yúnez Naude A. y J. Mora Rivera (2010). “Emigración rural internacional y desarrollo”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coordinadores), *Migración Internacional*, volumen III), pp. 135-163, en de *Los grandes problemas de México*, M. Ordorica y J. F. Prud’homme (coordinadores generales). El Colegio de México

⁴⁶ La ENHRUM es representativa de la economía y demografía de los hogares mexicanos situados en localidades de entre 500 y 2,499 habitantes. En la encuesta se distinguen las cinco regiones rurales del país según la clasificación del INEGI. La encuesta tiene dos rondas, una con datos de 2002 y la segunda con información de 2007 (www.das.ac.mx). Los datos son en panel, es decir, en las dos rondas se encuestaron a los mismos hogares (ver abajo).

⁴⁷ Hernández Solano, op. cit., 2015.

peso del trabajo asalariado no agrícola (ver abajo) dan cuenta de la conectividad de la economía rural con los mercados de bienes y laborales ubicados generalmente en zonas urbanas cercanas a pequeñas localidades.

La heterogeneidad de la economía del sector rural también aplica entre los distintos tipos de hogar. Usando datos de la ENHRUM 2007, A. Hernández separa a los no agrícolas de los agrícolas que arriendan tierra y los que la trabajan, dividiendo a los últimos por tamaño de sus parcelas (de hasta 2 has., de entre 2 y 5 has y de más de 5 has.)⁴⁸ Los resultados del autor muestran que, en las cinco regiones, mientras crece el tamaño de parcela de los hogares propietarios, sus miembros recurren menos al mercado de trabajo no agrícola, y que los hogares sin esta actividad o que arriendan tierra son los que más participan en dicho mercado.

Aun cuando haya permanecido la diversificación de actividades y fuentes de ingreso de las familias rurales, el peso de algunas de ellas cambió significativamente de 2002 a 2007, y también lo hicieron algunas de sus características demográficas. Con datos de las ENHRUM, Rivera y Contreras muestran que creció significativamente el número de miembros del hogar que migraron a los EUA y bajó la migración con destino al resto de México.⁴⁹ No obstante, el ingreso neto de los hogares por remesas en dólares se mantuvo sin cambios mientras que las remesas en pesos crecieron significativamente.

En cuanto a otras fuentes de ingreso de los hogares, el proveniente de la agricultura permaneció sin cambios significativos, mientras que el surgido de sus actividades ganaderas creció y lo mismo sucedió con la explotación de recursos naturales. Por su parte, no hubo cambio en el monto de las transferencias directas de ingreso de PROCAMPO y OPORTUNIDADES y tampoco lo hubo en el ingreso de los hogares proveniente del trabajo asalariado en actividades primarias. Lo que sí disminuyó significativamente, es el ingreso por el trabajo asalariado en actividades no primarias. Sin embargo, estas modificaciones en las fuentes de ingreso de las familias rurales no repercutieron en su ingreso total ya que de 2002 a 2007 éste no experimentó cambios estadísticamente significativos.

Como en las ENHRUM, los resultados de la ENCHOR documentan la avanzada edad de sus jefas-jefes y su baja escolaridad, así como la diversificación de actividades y fuentes de ingreso de los hogares rurales (cuadro 2). En cuanto al peso de éstas, destaca en el ingreso neto de los hogares rurales el de las transferencias y subsidios gubernamentales (12.2%), ya que casi iguala al que corresponde a las actividades agropecuarias. Dentro del total de apoyos del gobierno, el de mayor peso es el de OPORTUNIDADES (52.8%). También llama la atención la participación correspondiente de los subsidios de “otros programas” (20.1%): los de mayor cobertura son el seguro popular (lo reciben en casi todas las localidades y alrededor del 40% de los hogares) y las pensiones y apoyos a adultos mayores (21% de los hogares). Por su parte la obertura de apoyos productivos es muy baja ya que, si se excluye al seguro popular, sólo llegaron a alrededor del 3% de las localidades rurales. Además, estos se caracterizan por su elevada dispersión.

Por mucho, la fuente de ingreso más importante de los hogares rurales es el salarial: el proveniente del trabajo en el sector rural explica el 19.8% de su ingreso y el surgido fuera de éste el 31.4%. Finalmente, no es desdeñable el peso de las remesas internacionales y nacionales en el ingreso neto de los hogares: 3.5% y 2.7% respectivamente.

La ENCHOR proporciona información para el diagnóstico de la situación económica de los hogares rurales mexicanos. En cuanto a la producción agrícola, solo el 23% de las localidades encuestadas cuenta con algún tipo de riego con base en agua superficial y el 14% lo tiene a partir de la extracción de agua; y el 7.2% de las localidades encuestadas tienen acceso a los dos tipos de riego. La capacidad de almacenamiento adecuado de los cultivos que lo requieren es también muy baja: del total de hogares que almacenaron cultivos 93% lo realizó en su casa y sólo 7% en troje o silo. En consecuencia, son elevadas las pérdidas pos-cosecha por falta de un almacenamiento eficaz. Problema adicional vinculado con la producción primaria de alimentos

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Rivera Ramírez F. y A. Contreras Corral (2015). “Cambios en las características sociodemográficas y económicas de los hogares rurales de México: 2002-2007”, en Yúnez Naude, A. *et al. La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo*. El Colegio de México.

son los efectos adversos del clima. Uno de cada 10 hogares rurales respondió haber sido afectados por cada uno de los siguientes eventos: lluvias, sequías, plagas y fuertes vientos.

Problema adicional del medio rural es la falta de acceso a servicios financieros. En efecto, sólo cerca del 7% de sus hogares tuvieron un crédito formal, mientras que alrededor del 3% accedieron a uno informal. A diferencia de la creencia de que los hogares rurales solicitan este servicio para el consumo, los datos de la ENCHOR demuestran que no es así, ya que los que los obtuvieron los invierten, principalmente para mejorar las condiciones de sus viviendas y para sus actividades productivas. Sin embargo, la gran mayoría de los hogares no demandan créditos ni en el sector formal ni en el informal. La falta de aseguramiento es aún más extrema. Únicamente el 0.3% del total hogares adquiere seguros para protegerse de las contingencias que afectan a sus actividades agropecuarias.

Características adicionales de la economía y sociedad rural mexicana es la falta de activos productivos de sus hogares, así como la desigualdad. Excluyendo a los animales que crían, estos hogares poseen en promedio menos de un activo para uso productivo (0.20). Por su parte, la desigualdad de ingresos de los hogares rurales no sólo es muy elevada, sino que está por arriba de la media nacional que calcula CONEVAL: el índice de Gini rural se ubica en 0.67 mientras que el nacional fue de 0.50 en 2012.

Padecimiento adicional de los habitantes del campo es la incidencia de la pobreza. Las estimaciones correspondientes basadas en la ENCHOR y en el gasto de los hogares muestran que la proporción de pobres (FGT0) en el total de hogares rurales es de 40% utilizando la línea de bienestar mínimo. El porcentaje aumenta a 72% al incluir el valor de la canasta no alimentaria. No obstante, la incidencia de la pobreza baja al 16% al considerar el índice de brecha de pobreza (FGT1) y a 8% a partir del índice de severidad de la pobreza (FGT2). La incidencia de la pobreza aumenta para los hogares indígenas. En el caso específico de la línea de bienestar que considera la canasta no alimentaria, las estimaciones indican que para el 58% de los hogares indígenas no es posible satisfacer las necesidades integrales de sus miembros.

Los resultados de la ENCHOR también muestran la importancia que tienen los vínculos de las localidades y hogares rurales con los mercados, con frecuencia, los regionales o territoriales. El 86% de los hogares cuyos miembros participan en el trabajo en el campo realizan esta actividad dentro de su localidad, mientras que el 48% de los que participan en el mercado laboral no agropecuario, lo hacen fuera de ella. La venta de productos agrícolas que realizan los hogares tiene lugar principalmente dentro de la localidad, a excepción de los cultivos de invernadero, como las flores, y que se venden principalmente fuera de la localidad. Para la actividad pecuaria, el mercado de animales y alimento para animales tiene lugar básicamente dentro de la localidad; allí 80% de los hogares vender y comprar animales, así como productos para alimentarlos.

En cuanto a los trámites y solicitudes de programas gubernamentales, la mayoría de los hogares que reciben el apoyo reportaron llevarlos a cabo en su misma localidad (alrededor del 72%). Con respecto a la asistencia escolar, alrededor del 90% de niños que asisten a primaria lo hacen en escuelas dentro de la localidad, y conforme el nivel escolar aumenta el porcentaje de estudiantes que se desplaza fuera de la localidad, pero dentro de su municipio, para acudir a la escuela aumenta.

La ENCHOR proporciona información sobre la organización de los hogares rurales, aspecto necesario para mejorar el bienestar de los productores rurales. Los resultados indican que es baja la organización de los hogares para promover sus actividades productivas en los sectores agrícolas, ganaderos y de negocios. En el agrícola, el 10.4% de los hogares rurales se organizaron con la finalidad de vender sus productos, lo cual realizan a través de asociaciones agrícolas locales. De la misma forma, solo se encontraron casos aislados de organizaciones de doble propósito: venta y producción. Conclusiones similares se obtienen para las actividades ganaderas y los negocios de los hogares rurales

En resumen, la situación del sector rural se caracteriza por la heterogeneidad regional y productiva; por la inequidad e incidencia en pobreza; por la coexistencia de pequeños productores familiares y de empresas comerciales. La economía de los hogares rurales también es heterogénea, tanto en el plano regional como en el peso de sus distintas actividades productivas y fuentes de ingreso.

Desde el último cuarto del siglo pasado, el crecimiento de la producción primaria de alimentos ha sido bajo y, durante el periodo de reformas y del TLCAN, ha crecido la importación de alimentos. No obstante, la producción de maíz ha crecido y se ha mantenido la de los pequeños productores y hogares rurales. Empero,

se ha dado un proceso de envejecimiento de la población rural y el ingreso de sus hogares depende en gran medida del trabajo asalariado de sus miembros, en el campo, fuera de éste y en los EUA.

Aunque una considerable proporción de los hogares rurales produce alimentos para el consumo familiar, las localidades en donde residen están conectadas con los mercados de trabajo, bienes y servicios regionales. Las políticas de desarrollo rural han sido insuficientes para combatir la incidencia de la pobreza en este medio y es baja y dispersa la cobertura de los apoyos gubernamentales productivos y financieros.

3. LAS EXPERIENCIAS DE COORDINACIÓN INTER E INTRA SECTORIAL EN MÉXICO⁵⁰

3.1. Marco normativo y reglas de operación

El sistema jurídico mexicano está constituido por tres clases de normas: de primer nivel, llamado “fundamental”, que incluyen a las normas constitucionales y a las de los Tratados Internacionales de los que México sea parte; las de un segundo nivel, que son las leyes propiamente dichas (leyes reglamentarias, secundarias, orgánicas y códigos, que regulan determinadas áreas del derecho) llamado “legal”; y un tercer nivel, denominado por algunos “sublegal” (no porque sus ordenamientos no sean legales sino porque están subordinados a la ley) conformado por los Reglamentos, que no tienen rango de ley, no son expedidos por el Poder Legislativo, sino que son de naturaleza formalmente administrativa, expedidos por el titular del Poder Ejecutivo, con efectos generales, para reglamentar y proveer para la debida observancia de la ley, los cuales nunca deben contravenir el nivel legal ni mucho menos el fundamental. Finalmente, existe otro subnivel de normas –los lineamientos, acuerdos, manuales, criterios, Matrices de Indicadores de Resultados, Convenios de Coordinación y Reglas de Operación (ROP)–, que adquieren una relevancia de primer orden en la operación de los programas. A partir de los reglamentos, y con base en ellos, estos documentos normativos constituyen una “bisagra” fundamental en la implementación de las políticas.

Las ROP constituyen, en la práctica, el instrumento más importante de aplicación del derecho, al ser el eslabón fundamental mediante el cual el Gobierno Mexicano regula e instrumenta su obligación de promover el desarrollo rural. Sin embargo, en este proceso, determinante del impacto de la acción pública en el medio rural, se presenta generalmente un problema: por una parte, la desvinculación de la “Población Objetivo” sujeto de atención prevista en la ley y con la que específicamente se establece en las ROP de cada programa; y por otra parte, en las ROP se establece un enorme, complejo y burocrático acervo de particularidades, especificidades, condiciones y requisitos de elegibilidad que, en muchos casos van “más allá” de la ley, y en otros contravienen el espíritu y la letra de la ley o, en el mejor de los casos, dificultan en gran medida el acceso y ejercicio efectivo de la Población Objetivo a los derechos que se le otorgan en la ley.

En la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH) se establece otro instrumento de fundamental de “cuarto nivel”: la disposición de que las dependencias del gobierno federal firmen Convenios de Coordinación con las entidades federativas para la ejecución de los programas. De la información disponible sobre este instrumento se pueden destacar algunas limitaciones de dichos instrumentos: los programas suelen conservar su naturaleza y orientación federal; año con año en el PEF se define que programas serán federalizados por lo que en el siguiente año fiscal pueden ser otros; se debe de firmar un Convenio de Coordinación donde se establecen las cláusulas para la operación del programa.

De acuerdo a las disposiciones establecidas en la LFPRH cada uno de los programas debe de construir su Matriz de Marco Lógico donde se define, entre otras cosas, el árbol de problemas, la Población Potencial, Objetivo y a Atender, indicadores y metas. En las ROP, con fundamento en la MIR, se debe señalar la Población Objetivo de cada programa pues será la población a la que se buscará atender. Esto es un acierto pues focaliza la acción gubernamental pero puede limitar la concurrencia pues los funcionarios deben ceñirse a estas disposiciones.

⁵⁰ Este apartado se ha desarrollado con varias aportaciones de Héctor Robles.

Cada uno de los programas, incluidos los federalizados deben contar con una definición de Fin y Propósito, conceptos que definen el rumbo del programa y la razón de ser del mismo. Por la naturaleza tan distinta de los programas del PEC y por su Población Objetivo tan disímil, el reto es como lograr la concurrencia dada la finalidad que debe de cumplir cada una de las secretarías. A este problema hay que agregar la serie de particularidades, características específicas, criterios, “requisitos de elegibilidad”, documentos y condiciones que se establecen en las ROP lo que hace complejo, burocrático y tortuoso el acceso a los programas.

3.2. Los problemas de las coordinaciones intra e intersectoriales en programas de fomento productivo rural

Se han seleccionado algunos programas de fomento productivo y de priorización geográfica para ilustrar los problemas de coordinación y articulación institucional. En el anexo 2 y, a partir de algunos criterios metodológicos, se plantearon cuadros comparativos de diversos programas, algunos de ellos señalados en esta sección.

Procampo-Proagro Productivo

En la década de los noventa sucedieron dos cosas relevantes para el campo mexicano. La primera fue la reforma al régimen de tenencia de la tierra por vía de la reforma al artículo 27 constitucional. Con ella, se flexibilizaba la figura del ejido,⁵¹ permitiendo la compra y venta de tierra. Esta reforma tenía el objetivo de generar un mercado de tierras, promover la circulación de tierra y revertir el minifundio.⁵² La segunda, fue la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que tenía un capítulo agrícola. Este capítulo liberalizaría los productos agropecuarios en un periodo de quince años. Sin embargo, colocaba a los productores en situación de riesgo dado que no podían competir con los subsidios de los países firmantes (Estados Unidos y Canadá). En este contexto, se creó el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO) para dar certidumbre económica a los productores rurales y desarrollar mayores capacidades para su adaptación al cambio.⁵³ Se pretendía que fuera un sistema de apoyos que facilitase la coinversión de superficies en las que hubiera mayor rentabilidad, elevar la calidad de vida del productor e incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural.

Según Haight y Fox⁵⁴, el propósito inicial de PROCAMPO era compensar a los productores mexicanos frente a los subsidios que se recibían en Estados Unidos. El propio decreto de creación señala expresamente la necesidad de apoyar a los 2.2 millones de productores rurales que destinaban su producción al

⁵¹ El “ejido” fue la forma de propiedad social de la tierra instalada tras la Revolución Mexicana con el Reparto Agrario. Los campesinos tenían tenencia de la tierra, pero no podían venderla, sólo podían heredarla (Gordillo Gustavo, *Estado, mercado y movimiento campesino*, Editorial Plaza y Valdéz, 1988; Robles Berlanga, Héctor (2000), *Similitudes y diferencias entre propiedad privada y ejidal*, Revista Estudios Agrarios, No. 14, Enero – abril del 2000, México: Procuraduría Agraria;)

⁵² Veáanse: Gustavo Gordillo, *Mas allá de Zapata*, Editorial Cal y Arena, México, 1992; Arturo Warman, (1994), “Introducción” y Luis Téllez, “Campo”, en A. Warman (comp), “La política social en México 1989 – 1994. Una visión de la Modernización de México,” FCE, México, 1994; Luis Gómez-Oliver, “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, *Revista Estudios Agrarios* 3, abril-junio, 1996; CEDRSSA, *Salvos de las Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional*, Cámara de Diputados, México, 2008.

⁵³ Gustavo Gordillo “La inserción de la comunidad rural en la sociedad global”, *Comercio Exterior*, septiembre 1990, vol. 40, no. 9; y Gustavo Gordillo “Modernización del campo y apertura”, *Expansión*, diciembre 1990, no. 555. A diferencia de los gobiernos anteriores, principalmente el de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y el de José López Portillo (1976-1982), la política de desarrollo rural pretendía no ser paternalista. Es decir, en aquellos gobiernos se establecieron precios de garantía, un sistema de abasto y venta de productos con la CONASUPO, la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y fuertes programas de subsidio a las semillas y fertilizantes. Asimismo, se apoyaba al productor con créditos estatales y con inversión en bienes públicos.

⁵⁴ J. Fox & L. Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, University of California at Santa Cruz and CIDE, J. 2010, pp. 76-77.

autoconsumo y se encontraban al margen de los sistemas de apoyo. Se justificaba así el apoyo señalando que se otorgarían condiciones de competitividad frente a otros productores que sí comercializan sus cosechas, mejorando el ingreso de los productores de autoconsumo. Ya que se pretendía apoyar sólo a productores de autosubsistencia, se creía que este apoyo no generaría distorsiones de mercado ni de precio de los productos.⁵⁵

El decreto de creación de PROCAMPO señala que, por interés nacional, se debían apoyar a los productores del campo mediante un programa que elevara las condiciones de vida, conservara los recursos naturales y fomentase el desarrollo del sector rural. A pesar de que el decreto de creación de PROCAMPO señala que su población objetivo sería de productores de autoconsumo o con una superficie menor a 5 hectáreas; en la práctica, el programa no sólo fue dirigido a este tipo de productores. Así, el total de la superficie de predios apoyados menores de 5 hectáreas pasó de 47.6% en 1999 a 31.3% en 2002; mientras que los predios mayores a 10 hectáreas pasaron de 30.2% en 1999 a 47.18% en 2002.⁵⁶ Además, si se considera que el apoyo se estableció por hectárea cultivada de los cultivos elegibles, resultó que los propietarios medianos y grandes concentraron la mayor parte del presupuesto del programa. Es decir, el apoyo no se dio, efectivamente sólo y ni siquiera principalmente a los pequeños productores, sino que PROCAMPO se convirtió rápidamente en un programa fuertemente regresivo.

Además de apoyar el ingreso de los productores, PROCAMPO tenía una serie de objetivos colaterales⁵⁷:

- Fomentar la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad.
- Compensar subsidios que otros países otorgan a sus productores.
- Estimular la organización de los productores.
- Incrementar la competitividad de las cadenas productivas.
- Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando proyectos ecológicos.”⁵⁸

PROCAMPO debía durar sólo 15 años, los mismos fijados por el periodo de adaptación del TLCAN para la liberalización de la totalidad de los productos agropecuarios. Sin embargo, se continuó en el 2008 por ser el programa más grande de apoyos directos en el sector agrícola.

El PROCAMPO surgió en el contexto del cambio de las políticas públicas destinadas al campo. Se pasa de un esquema de precios de garantía a un esquema de apoyos individualizados, acorde con las políticas neoliberales del gobierno en turno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994). Se decidió que el Programa se inscribiera en el ámbito federal (centralizado) y operado por la Sagarpa, situación que se mantiene hasta nuestros días.

Después de su creación, PROCAMPO sufrió ajustes principalmente derivados de la institucionalización y de los problemas en el retraso con la entrega de los pagos. Principalmente se hicieron ajustes a los estratos de productores y su clasificación.

A finales de 2002, inició una fuerte movilización campesina en torno a la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN. En 2003, los cuestionamientos aumentaron, así como la movilización de diferentes organizaciones agrupadas en el movimiento “El Campo No Aguanta Más.”⁵⁹ Producto de esta movilización

⁵⁵ Díaz Santos, Oscar Enrique, *Los pecados del PROCAMPO*, Revista Fortuna, 15 de enero de 2010. Disponible en: <http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/01/15/los-pecados-del-procampo/>

⁵⁶ Puyana, Alicia y Romero, Jorge (2005), *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*, México: FLACSO y el Colegio de México

⁵⁷ Zarazúa-Escobar, et. al. “Los objetivos colaterales planteados para el Procampo” publicados en “Claridades”, revista oficial de ASERCA, 1993.

⁵⁸ Zarazúa-Escobar, José Alberto, Gustavo Almaguer-Vargas, José Gustavo Ocampo-Ledezma. “El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y su impacto sobre la gestión del conocimiento agrícola y comercial de la Agricultura del Estado de México,” en Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo, Enero – Abril, 2011

⁵⁹ Concheiro Bórquez, Luciano (et. al.), *El movimiento “El Campo No Aguanta Más” frente al TLCAN*, disponible en: http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/201-3364kqb.pdf

y las presiones al gobierno se dan los siguientes cambios en PROCAMPO en años sucesivos : se “redondea” la superficie que se paga: a todo productor con menos de una hectárea se le paga la hectárea completa, se creó el padrón y registro alterno con el objetivo de inscribir a los predios ubicados en zonas de alta marginación y temporal que pertenecieran a productores de menores ingresos, mujeres e indígenas, se establece el Programa “Procampo Capitaliza” con el objetivo de que los productores pudieran usar lo que recibirán de Procampo para capitalizarse. Así pues, los productores podían utilizar sus apoyos futuros para capitalizar su inversión. Estos ajustes estuvieron vigentes hasta 2007.

En 2008 una vez terminados los 15 años iniciales del TLCAN se plantea una revisión del PROCAMPO:

- Se establece un tope de 100 mil pesos para las personas físicas beneficiarias, por ciclo agrícola. También se establece la “Cuota Alianza” que otorga un mínimo de cantidad a los propietarios de menos de 5 hectáreas, en este caso de 1,300 pesos.
- Para el caso de las personas morales beneficiarias, el monto máximo de apoyo será calculado en función de la aportación de la superficie elegible de cada uno de sus miembros o de su posesión derivada en lo individual, sin que en ningún caso exceda la cantidad señalada en el párrafo anterior por cada uno de ellos.⁶⁰

En 2009, se establece una “limpia” del padrón y mayores controles. En 2013 con la entrada del nuevo gobierno Procampo pasa a formar parte de una estrategia llamada Proagro Productivo que otorga incentivos directos a los productores agrícolas. Este cambio pretende incentivar la productividad, es decir, mayores condicionalidades ya que sujeta el apoyo a capacitación, asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión agrícola, seguro agrícola y cobertura de precios, entre otros. Es decir, para que el productor pueda recibir sus apoyos, se debe probar el vínculo a la productividad agrícola.⁶¹

El PROAGRO Productivo es parte de una estrategia desarrollada por el gobierno entrante de Enrique Peña Nieto (2012 – 2018), llamada “Programa de Fomento a la Agricultura.” Esta estrategia tiene el objetivo de contribuir al aumento de la productividad agrícola mediante una serie de incentivos agrupados en componentes que están destinados a la integración de cadenas productivas, desarrollo de agroclusters, inversión en capital físico, humano, tecnológico reconversión productiva, agroinsumos, manejo postcosecha, uso eficiente de la energía y uso sustentable de recursos humanos.⁶²

Alianza para el Campo

El Programa Alianza para el Campo (PAC) fue presentado por el Secretario de Agricultura el 31 de octubre de 1995. El Programa es una respuesta a la ausencia de una política de desarrollo rural en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y ante la demanda del movimiento campesino que reclamaba un cambio de modelo agropecuario. El Programa Alianza fue resultado del trabajo de las mesas de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Su finalidad es recuperar la rentabilidad del campo con justicia y equidad. Los objetivos principales de la Alianza son: (1) Aumentar progresivamente el ingreso de los productores; (2) Incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico; (3) Producir suficientes alimentos básicos para la población

Para cumplir con los objetivos se facilitaría a los productores el acceso a nuevas tecnologías, se fomentaría la capitalización del campo y promovería la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación. Otras de las medidas que se proponían era acabar con el rezago agrario, y procurar un mejor cuidado de los equilibrios ecológicos. Para lograr lo anterior se requería una más eficiente coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal, y una comunicación abierta y continua con las organizaciones de los

⁶⁰ Sánchez, Julián, *PROCAMPO actualiza padrón de beneficiarios*, periódico El Universal, 23 de agosto de 2010.

⁶¹ Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/2014B022.aspx>

⁶² Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Normatividad/Documents/2014/Reglas_Operacion_PR_OAGRO_Productivo_18DIC2013_VES.pdf

productores. La concertación se realizaría fortaleciendo la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Además, existirían reuniones periódicas con la presencia del Presidente de la República para evaluar el cumplimiento de los compromisos.

La Alianza incluyó el compromiso del Gobierno Federal de comenzar a operar con el ejercicio presupuestal de 1996. La Alianza comprendía establecer que la cuota básica de apoyo a PROCAMPO tendría una duración de 15 años. Al esquema básico de apoyos de PROCAMPO se añadieron tres nuevas modalidades orientadas a la capitalización, a la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales. El nuevo esquema ampliado y definitivo de apoyos se denominaría PRODUCE. Otra medida contemplada es fue la federalización de los presupuestos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, bajo el supuesto de que la descentralización de la toma de decisiones acerca de la distribución de recursos ajustaría de manera más eficiente la oferta institucional con las necesidades y potencialidades de los territorios.

La Alianza para el Campo partía de una concepción integral del sector agropecuario que permitiría superar la división, muchas veces artificial, entre agricultura y ganadería. Se aprovecharían mejor las ventajas competitivas del campo a partir de productos con mayor valor agregado. El esquema apoyaría también el desarrollo social del campo mexicano. Se emprendería un amplio programa de vivienda rural, que combinaría recursos financieros con mano de obra de los beneficiarios. Además, se construiría espacios educativos y programas docentes para constituir un Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral. Se aplicaría un programa de atención educativa, especialmente diseñado para los jornaleros agrícolas y sus familias.

Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)

En el año 1994 se creó desde la FAO el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), para apoyar a los países con ingresos bajos y con déficit de alimentos a reducir la incidencia del hambre y la malnutrición mediante el incremento de la productividad de los pequeños agricultores al introducir cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. De esta manera, la creación del programa centró su atención en el ámbito agrícola, alimentario y nutricional, los cuáles son a menudo relegadas a un segundo plano en los debates de pobreza.⁶³

Desde el año 2002 el PESA fue adoptado y adaptado por el gobierno mexicano a la realidad que presentaba el país en ese entonces, con el apoyo y el acompañamiento de la FAO. El PESA se proponía contribuir:

1. Los recursos destinados al campo por parte de los programas gubernamentales no estaban llegando de manera significativa al sector campesino más vulnerable, sin contribuir a la mejora de los hogares rurales pobres; la pobreza seguía a pesar de los esfuerzos y de los recursos asignados por dichos programas.
2. Cuando estos recursos llegaban a las comunidades no siempre generaban riqueza ya que se privilegiaba el gasto corriente más que la inversión productiva,
3. Los pequeños agricultores no tenían acceso a servicios profesionales para el desarrollo rural y productivo que dieran orden a sus necesidades, en parte por la dispersión y lejanía de las localidades rurales, pero también por la escasa contribución de estos hogares a la productividad agropecuaria y rural del país. A ello se sumaba la poca coordinación entre las instituciones que tenían como tarea el fomento al desarrollo y la productividad rural.

En una primera fase el PESA se aplicó como proyecto piloto en seis estados para adaptar su metodología a las condiciones del país. Los resultados de la fase piloto permitieron el diseño de un modelo de atención que facilitó la expansión del PESA a 16 estados en el año 2005, logrando avances significativos, por lo que el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, lo retomó como uno de los programas rurales más importantes.

⁶³ Janet Alba Zapata (Hernández Martínez, López Antonio; Rosette Castro, Sánchez Bernal, Sánchez Guzmán y Trejo Hernández 2015, Metodología PESA México: seguridad alimentaria y nutricional en zonas rurales. FAO.)

El Programa fue creciendo en importancia, desde 2007 se le asignó una partida presupuestal por la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, constituyéndose así en parte de la política pública de desarrollo rural, cambiando su nombre en el año 2008 a Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria. Desde el año 2013 el PESA ha alineado su metodología a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El problema central que atiende hoy el PESA es el bajo nivel de producción y productividad de las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras de las unidades económicas rurales, en las localidades de alta y muy alta marginación, cuyas causas principales son el bajo nivel tecnológico, el limitado acceso a mercados y el deterioro de los recursos naturales, incluyendo la baja disponibilidad de agua que incide de manera restrictiva en el aprovisionamiento adecuado, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para el autoconsumo, en un uso adecuado de los mismos, en la generación de ingresos y en la sobreexplotación de los recursos naturales.

Además de los programas antes expuestos, al menos durante las tres administraciones más recientes han existido iniciativas de coordinación interinstitucional en las cuales se ha buscado articular programas de fomento productivo con estrategias de inclusión social y desarrollo territorial. A continuación, se presentan las tres estrategias más recientes, resaltando sus alcances y limitaciones en materia de coordinación interinstitucional⁶⁴

Estrategia Microrregiones

Con la alternancia política, el Presidente Vicente Fox impulsó la estrategia “Contigo es Posible”, la cual planteaba un cambio conceptual de la política de combate a la pobreza para entenderla no únicamente como consecuencia de los bajos ingresos de la población, sino en la necesidad de poner énfasis en la ampliación de capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación), la promoción de la protección social (reconocimiento de grupos en vulnerabilidad extrema, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos), la generación de oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a créditos y generación de empleo) y la formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad).

El Programa Nacional de Desarrollo Social argumentaba que el desarrollo social se había producido de manera heterogénea en las diversas regiones del país y establecía que los desequilibrios en el desarrollo regional habían ocasionado que la pobreza se concentrara y agudizara en las regiones donde la población registraba los más altos índices de marginación y pobreza. Esta situación “se agrava por la dispersión poblacional, las características del relieve, y la ausencia de cadenas eficientes que vinculen la producción, la distribución y el consumo para promover un desarrollo regional productivo sostenido”, concluía el documento.

En consecuencia, Vicente Fox puso en marcha el 14 de febrero de 2001 la Estrategia de Microrregiones, cuyo objetivo era superar la pobreza y promover el desarrollo integral sostenible de las microrregiones, conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación, así como aquellos con población predominantemente indígena, concentrando esfuerzos y recursos en forma articulada entre los tres órdenes de gobierno y con la participación social. Se definió a la microrregión como un espacio geográfico conformado por municipios que presentaban características de muy alto y alto grado de marginación. La estrategia se enfocaba en el desarrollo rural para que las microrregiones con alto grado de marginación fueran capaces de sostener un círculo virtuoso de desarrollo sostenible.

Para lograr su objetivo, la estrategia contaba con 68 programas federales de 12 dependencias que participaban en la atención de los mil 334 municipios de alta y muy alta marginación. Sin embargo, la atención de la estrategia se centraba en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios.

⁶⁴ Franco Parrillat, Gerardo and Canela Gamboa, Fabiola, “Evolución De Las Políticas De Desarrollo Social En México: Éxitos Y Fracasos” (Evolution of Social Development Policies in Mexico: Successes and Failures) (July 13, 2016). OPERA No.18, enero-junio de 2016.

Los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)⁶⁵ eran localidades que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados puntos con capacidad de brindar servicios básicos a otras localidades más pequeñas y dispersas, que se encontraban a una distancia para establecer interrelación.

Estrategia 100x100

Durante el gobierno del Presidente Calderón, para facilitar los puentes entre la política social y la política económica, particularmente en los territorios más desfavorecidos, se creó en 2007 la estrategia 100X100 que buscaba transformar las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano del país para impulsar su desarrollo integral, social y económico, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Esta estrategia nuevamente estableció como mecanismo de trabajo la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y los organismos públicos y privados en los 125 municipios participantes. La operación de esta estrategia se realizó desde la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con la intención de evitar los problemas de coordinación ocurridos en la Estrategia Microrregiones de la anterior administración.

Durante 2007-2011 se realizaron inversiones convergentes por 39 mil 544 millones de pesos en los 125 municipios de la estrategia. Sin embargo, 87% de los recursos provinieron del gobierno federal y sólo el 13% de los otros órdenes de gobierno.⁶⁶

La Estrategia no era un programa del gobierno federal, con una partida presupuestal específica. Era un esquema de coordinación que conjuntaba las acciones de los diferentes programas federales que promovían el desarrollo económico y social, y por lo tanto, hacía concurrir los recursos asignados presupuestalmente a cada programa.

Mediante acciones en seis vertientes (Educación, Salud, Generación de opciones de ingreso y fortalecimiento de la actividad económica, Infraestructura social básica, Vivienda y Protección de los recursos naturales), la Estrategia 100X100 se planteó dos objetivos: primero, Aumentar el ingreso de la población que habitaba en estos municipios mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo; segundo, aumentar la calidad de vida de sus habitantes al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica en estas comunidades.⁶⁷

La evaluación realizada por el CONEVAL a esta estrategia concluyó que el conjunto de las inversiones de la estrategia obtuvo efectos sobre la población sin derechohabencia a servicios de salud y porcentaje de viviendas con piso de tierra. Sin embargo, la evaluación plantea que las acciones de los programas federales coordinadas por la estrategia no se concentraron sólo en los 125 municipios, es decir, no se identifica una verdadera priorización en la atención a estos 125 los municipios respecto de los demás.

Los resultados obtenidos en esta evaluación y en la correspondiente a la Estrategia Microrregiones sugieren que para lograr un impacto en estrategias que dan prioridad a lo regional y el fomento productivo, se requiere que el diseño asegure la priorización, la coordinación institucional y el acoplamiento entre los distintos niveles de gobierno.

Cruzada Nacional contra el Hambre

La *Cruzada Nacional contra el Hambre* (CNCH) plantea combatir el hambre en el país mediante una “estrategia de inclusión y bienestar social [...] a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, la iniciativa privada, instituciones educativas y los ciudadanos en general, a fin de contribuir a que ninguna persona del país sufra hambre.” En el decreto de creación también se postularon cinco objetivos: (1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional

⁶⁵ Mujica, R. (2007). Estrategia Microrregiones. México DF: Secretaría de Desarrollo Social.

⁶⁶ CONEVAL, *Evaluación de Impacto de la Estrategia 100x100*, México D.F., 2013.

⁶⁷ Tecnológico de Monterrey-Conacyt-Sedesol, *Evaluación de la Estrategia de Microrregiones*, México D.F., 2007.

extrema y carencia de acceso a la alimentación; (2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; (3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; (4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y (5) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.⁶⁸

El modelo de atención de la CNCH se basa en la concurrencia territorial a nivel municipal de las acciones de 70 programas, complementadas con acciones de los gobiernos estatales y municipales. Inicialmente la operación arranca en 400 municipios y, en 2015, alcanza 1012 municipios en todo el país. El andamiaje institucional establece tres organismos: La *Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH* y su *Secretaría Técnica* cuyos objetivos son coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos. Este espacio de concertación se integra por 16 secretarías federales y tres instituciones afines y establece sus propias normas de organización y funcionamiento interno. Este esquema también se reproduce a nivel estatal, con enlaces de las dependencias federales en las entidades y funcionarios estatales y, en menor medida, municipales. El *Consejo Nacional* presidido por la Secretaría de Desarrollo Social agrupa a representantes de los sectores público, privado y social, instituciones académicas y organismos e instituciones internacionales y, finalmente, los *Comités Comunitarios* integrados por beneficiarios de programas sociales.

La CNCH es una estrategia, no un programa con partida presupuestal propia, que coloca en el centro de su operación la coordinación interinstitucional y la evaluación. En ese sentido aunque el gobierno federal ha tenido importantes dificultades para comunicar su importancia, la CNCH ha constituido un muy relevante laboratorio de política pública: la estrategia presenta avances significativos en el desarrollo de instrumentos de gestión –indicadores, herramientas de focalización o sistemas de información– o esquemas para vincular evaluación y operación a partir de la colaboración entre CONEVAL y la Secretaría Técnica del CNCH.⁶⁹ La construcción paulatina y en curso del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) es muestra de ello. El SIFODE es un banco de información sociodemográfica y económica de las familias construido por la SEDESOL (a partir de información recolectada mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica y padrones de beneficiarios de diferentes dependencias y programas) y un importante potencial para a la larga constituir una herramienta de planeación, articulación e integración de intervenciones en ámbitos sociales y económicos.

En retrospectiva, si el lanzamiento temprano de la Cruzada logró articular a gobiernos y secretarías en torno a un discurso, también generó expectativas que no ha logrado cumplir. Desde su inicio, algunos especialistas plantearon fallas en la estrategia de comunicación y en el diseño de la CNCH que se manifiestan en las evaluaciones más recientes. Entre estos elementos destacan: ya que la operación de la Cruzada tiene como base reglas y lineamientos de operación de programas que ya estaban en funcionamiento, los promotores de la Cruzada subestimaron tanto los tiempos necesarios para crear estructuras y esquemas funcionales de coordinación como los obstáculos técnicos y políticos concomitantes a este esfuerzo. Los esfuerzos de la Cruzada se han concentrado con relativo éxito en la reducción de carencias sociales, y no directamente en los objetivos de seguridad alimentaria planteados desde su lanzamiento ni en estrategias económicas más amplias capaces de reducir de manera sostenida la pobreza por ingresos.

La evaluación de la coordinación interinstitucional representa un insumo relevante para mejorar el diseño de cualquier estrategia.⁷⁰ Según CONEVAL, la Cruzada está cambiando rutinas de coordinación de las administraciones públicas, pero con efectos diferenciados y heterogéneos. En el ámbito federal, por ejemplo, hay mayor alineación entre objetivos y modos de operación de las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, y menor vinculación con SAGARPA. Esta última dependencia mantiene un enfoque orientado a fomentar el desarrollo productivo en poblaciones con capacidad productiva probada en mediana y gran escala, mientras las primeras tienen mayor experiencia en el trabajo entre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. De igual manera, el grado de involucramiento y compromiso de los gobiernos estatales

⁶⁸ Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, DOF, 22/01/2013.

⁶⁹ CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México D.F. 2015.

⁷⁰ CONEVAL, *Diseño de Evaluación de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Primera Fase)*, México D.F., 2015.

varía: en los estados con antecedentes de colaboración, la coordinación interinstitucional se ha mantenido; pero en estados sin experiencias previas la CNCH ha tenido problemas para detonarla. En general, ya a tres años de su implementación, aún no existen procesos sólidos de coordinación intergubernamental.⁷¹

La alineación de las reglas operativas de programas a los objetivos de la Cruzada se inserta en la ruta crítica de adoptar los indicadores de pobreza como eje articulador de la política social en todos los niveles de gobierno. En 2013 y 2014, las reglas de operación de la mayoría de los programas en diferentes dependencias fueron sometidas a ajustes para avanzar en su articulación en torno a la Cruzada. Los resultados distan de ser contundentes, pues la direccionalidad de muchos programas hacia las poblaciones vulnerables no puede derivar sólo de cambios operativos. En otros casos, como en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social la alineación de programas a carencias ha logrado modificar la aplicación que los municipios dieron a esos recursos, aunque las evaluaciones señalan la importancia de no descuidar rubros como la construcción y mejoramientos de caminos que constituyen elementos importantes aunque indirectos en el abatimiento de carencias y en generar condiciones para la inversión y productividad.

4. LA ECONOMÍA POLÍTICA EN EL FOMENTO PRODUCTIVO Y EL COMBATE A LA POBREZA RURAL EN MÉXICO.

4.1. Del régimen autoritario a la alternancia: contexto, marco legal y espacios de política

Génesis de la bifurcación productiva/social

En las últimas dos décadas, la acción pública en el campo mexicano ha tendido a presentar altos grados de fragmentación, dispersión y discontinuidad que resultan en dispendio de recursos y en el agotamiento de la capacidad de los programas para reducir de manera sostenida la pobreza por ingresos e incrementar la productividad. Una de las manifestaciones más notables de la dispersión de recursos públicos destinados al desarrollo rural se da entre programas que se preocupan exclusivamente por aumentar la productividad y programas abocados a mitigar la pobreza. ¿Qué factores históricos y políticos intervinieron en la conformación de dos arenas de política sin incentivos para vincular objetivos, acciones y programas? ¿Cuáles son las diferencias y semejanzas en los modelos de coordinación y las estructuras de toma de decisiones en ambos campos de políticas? ¿Cuáles son los costos y beneficios para la coordinación institucional de la adopción de tales modelos?

Según John Scott, la desvinculación entre política social y de fomento productivo puede responder, al menos tentativamente, a una preocupación deliberada por distinguir su papel: “La premisa puede interpretarse como una sugerencia para que los programas ‘productivos’ se aboquen exclusivamente a corregir las fallas de mercado e impulsen el Producto Interno Bruto (PIB) hacia su máximo nivel de producto potencial (la frontera de posibilidades de producción), delegando a los instrumentos ‘sociales’ (redistributivos) la tarea de alcanzar un nivel social óptimo dentro de esta frontera de posibilidades.”⁷² El énfasis en el mercado como ordenador de la vida económica generó transformaciones importantes en el ámbito rural y, muy particularmente, en el ámbito de las políticas públicas.

Con los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se redefinen los derechos de propiedad; y se retraen las intervenciones en los ámbitos de insumos, asistencia técnica y de comercialización de productos agropecuarios. También se abandonan los precios de garantías (Conasupo y Boruconsa), la participación estatal en mercados de semillas (Pronase), de fertilizantes (Fertimex) y de cultivos específicos (Conafrut, Inmecafé, Tabamex, etcétera). A menudo, la desincorporación y privatización de las empresas estatales –

⁷¹ “Entrevista con Omar Garfias” en Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*, Roma, FAO, 2015.

⁷² John Scott, “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?” en J. Fox & L. Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, University of California at Santa Cruz and CIDE, J. 2010, pp. 76-77.

como lo aprecia el informe *Agricultura para el Desarrollo* del Banco Mundial– más que promover el surgimiento de agentes privados proveedores de insumos y servicios, generó mercados incompletos y vacíos institucionales que impusieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y resultó en pérdidas en bienestar.⁷³

A partir de la firma del TLCAN en 1992, es posible afirmar que la principal constante del modelo agroalimentario y de desarrollo rural mexicano ha sido el diseño de estrategias para lograr una mejor inserción al mercado norteamericano y para mitigar los efectos más adversos de la integración comercial. El resultado ha sido, por un lado, la proliferación de programas e iniciativas desarticulados que reproducen patrones regresivos de distribución de recursos a favor de grandes productores maiceros o exportadores, en detrimento de los sistemas de producción en pequeña escala⁷⁴; por otro, la dispersión de servicios esenciales: desarrollo organizacional, asistencia técnica, financiamiento, capacitación y servicios facilitadores del acceso a mercados y a la comercialización (ver sección 2 de este documento).

Las políticas acordes al principio según el cual la intervención pública sólo se justifica con el propósito de compensar “fallas” de mercado coexistieron con remanentes de otras visiones y proyectos, que subsistieron por inercias burocráticas basadas en estructuras de intereses creados.⁷⁵ Quizá el ejemplo más emblemático sea el programa *Ingreso Objetivo* (antes *Programa de Apoyos a la Comercialización*) de la Secretaría de Agricultura. Este programa se creó en 1992, en el marco de las negociaciones del TLCAN, para compensar a los productores nacionales de maíz e incrementar sus márgenes de operación frente a sus competidores extranjeros. Sin embargo, diversos analistas han descrito el programa como una estrategia opaca de proteccionismo selectivo, toda vez que se trata de un mecanismo de subsidios a la comercialización y coberturas de precios, con efectos similares al precio de garantía.⁷⁶

Hoy por hoy, el modelo de intervención estatal en el medio rural es híbrido. Los gobiernos federales, a partir de programas anti-pobreza cada vez mejor focalizados y evaluados, han desarrollado un modelo residual de compensación a los sectores más desfavorecidos por la política económica. Al mismo tiempo, en el ámbito productivo, prevalece una política de subsidios agrícolas sesgada hacia los actores con mayor peso económico y político, a quienes –sin mayores precisiones– se les denominó “agricultores viables”.⁷⁷ Esto se manifiesta en una fuerte intervención económica de las autoridades públicas de todos los órdenes de gobierno en los mercados agroalimentarios, así como numerosos obstáculos para la competencia y libre concurrencia en términos de disposiciones jurídicas, subsidios regresivos para bombeo de agua y comercialización, coberturas de precios y concentración de mercados de insumos, seguros y comercialización.⁷⁸

El proceso de redefinición del papel del Estado en la década los ochenta tuvo un efecto duradero en el surgimiento y la configuración de la política social. Sin embargo, la política social por medio de programas

⁷³Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington D.C.-Bogotá, World Bank-Mundi Prensa-Mayol Ediciones, 2008, p. 119.

⁷⁴Brian Palmer-Rubin, *Decentralized agricultural support programs in Mexico: Resource allocation and obstacles to access for low-income producers*, Mexican Rural Development Research Reports, Woodrow Wilson Center, Washington DC, 2010, pp. 2-5.

⁷⁵“Entrevista con Mario Luis Fuentes” en Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*, Roma, FAO, 2015.

⁷⁶Véase Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson Center, CIDE, University of California, Santa Cruz, 2010 y Gustavo Gordillo, “La reconstrucción de las instituciones rurales” *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, num. 218.2, 2008. Un argumento similar se podría aplicar a DICONSA y LICONSA, cuya injerencia en los mercados de alimentos en vez de incorporar sistemáticamente criterios de equidad en sus políticas de compra, generan “distorsiones” de mercados en detrimento de los pequeños productores.

⁷⁷Gustavo Gordillo, Rodrigo Wagner y Paul Lewin, “Una transición permanentemente trunca: Estado y sociedad rural en México (1975-2000)” en *25 años de Desarrollo Social en México*, Banco Nacional de México/Citibank

⁷⁸COFECE, *Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario*, 2015. Disponible en: <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/reportes-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-agroalimentario>

no aparece con el modelo neoliberal, sino con el agotamiento del patrón de desarrollo previo, el posrevolucionario.⁷⁹ Iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) no implicaron una redefinición radical del papel del Estado, sino un intento de darle un nuevo cauce al proyecto estatista posrevolucionario: la política nacional de desarrollo aplicada a zonas particularmente marginadas (COPLAMAR), al fomento de la infraestructura rural (PIDER) y al mejoramiento de la nutrición por medio de incidencia en ciclo producción-consumo de alimentos básicos (SAM).⁸⁰ Detrás de estas iniciativas estaban patentes las dificultades económicas del país y de los gobiernos, así como la debilidad de los mecanismos corporativos para canalizar las demandas de grupos emergentes como resultado del proceso de modernización.

Con las crisis económicas recurrentes de los ochenta y noventa así como la sucesiva contracción del gasto público, el PIDER, COPLAMAR y SAM fueron sometidos a un proceso gradual de desmantelamiento. En ese momento la idea articuladora de enfrentar la marginación empieza a ser reemplazada por otra construcción discursiva: la noción de pobreza. Carlos Salinas (1988-1994), en paralelo a la profundización de las políticas económicas ortodoxas, lanza una ambiciosa agenda de políticas explícitamente dirigidas a combatir la pobreza bajo una estructura paraguas llamada Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Dicho programa se convirtió en el eje para la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992, cuyo primer mandato fue precisamente coordinar y encabezar los esfuerzos del gobierno federal en materia de protección social junto a otras secretarías (Salud y Educación, fundamentalmente).

Tras la crisis económica de 1994-1995, las restricciones presupuestales incidirían en la decisión del presidente Ernesto Zedillo de promover un programa de transferencias directas cuyo objetivo explícito de mejorar la alimentación, la educación y la salud para romper el círculo intergeneracional de la pobreza, coincidiera con la urgencia inmediata de generar demanda agregada para enfrentar la crisis y el desempleo.⁸¹ El *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) nace en esa coyuntura crítica y fuera del ámbito de acción de SEDESOL. El diseño y los pilotos recaerían en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Nacional de Población y la oficina de la Presidencia, lo que marcaba una ruptura frente al enfoque previo. Progresas marca el surgimiento de un programa individualizado, basado en la eficiencia técnica, cuya premisa principal era no “alterar” o “distorsionar” los mercados. A partir de 1997, cambia radicalmente la asignación funcional del presupuesto de las áreas económicas a las áreas sociales. El programa PROGRESA-*Oportunidades* (ahora *Prospera*), cuya unidad de acción ya no sería la comunidad sino los hogares, se convierte en el eje de una política social con partidas presupuestales crecientes, relativa autonomía y desempeño probado en temas como focalización y evaluación.

En efecto un cambio significativo en la política de protección social ha sido el modo de transferencia y su focalización. El tipo de apoyo a los derechohabientes encabezado hoy por Prospera, se tradujo en transferencias monetarias condicionadas articuladas con la expansión de servicios públicos como salud, educación y alimentación. Al mismo tiempo, los apoyos sociales dejaron de ser orientados a las comunidades y las organizaciones rurales y se centraron en el individuo.

Un cambio similar sufrió la política de fomento productivo como resultado de las transformaciones económicas y políticas del país. Un cambio legal importante en la lógica de esta transformación fue la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001. Ante un contexto de la reducción del papel del Estado de la economía y de racionalización de los recursos, las políticas de fomento productivo se

⁷⁹ Gabriela Barajas, “Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy”, *Foro Internacional* XLII-1, 2002.

⁸⁰ Enrique Valencia Lomelí, “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación”, *Estudios sociológicos* XX:61, 2003, pp. 105-133; “Entrevistas con Cassio Luisselli y Jaime de la Mora” en Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*, Roma, FAO, 2015.

⁸¹ “Entrevista con Mario Luis Fuentes” en Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*, Roma, FAO, 2015.

focalizaron en los actores económicos con condiciones más aptas para el mercado. Uno de los propósitos de esta visión es la de aumentar la productividad del país y con esto incrementar las exportaciones y las divisas. Sin embargo, al concentrarse especialmente en los grandes productores ha hecho del apoyo productivo una política altamente regresiva.⁸² Otro resultado de esta visión sobre la política social y la política de fomento productiva, es una división entre ambas, dificultando su articulación en detrimento del desarrollo social y productivo de la población mexicana, especialmente de los sectores más marginados.⁸³

Las políticas de fomento productivo y de protección social ha sido pregonadas por su propósito descentralizador y por su intención de propiciar la participación de actores clave que permitan un mejor diseño e implementación de la política pública. Sin embargo, a pesar de los cambios legales al respecto, la política pública en estos temas sigue siendo altamente centralizada excluyendo a actores importantes para el diseño e implementación como son los gobiernos estatales, locales y actores de la sociedad civil.⁸⁴

El ciclo de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) avanzó en el reconocimiento institucional de la pobreza como un fenómeno multidimensional, así como en la acumulación de aprendizajes en el diseño e instrumentación de intervenciones multisectoriales bajo control central – principalmente, en materia de educación, salud y alimentación. Sin embargo, aun si los programas de transferencias monetarias condicionadas TMC como *Prospera* tuvieron avances importantes en la generación de capital humano y en el abatimiento de carencias, no han sido efectivos en la superación sostenida de la pobreza por ingresos y de la brecha rural-urbana. A partir de 2006, el estancamiento en la reducción de la pobreza pone en manifiesto las severas limitaciones de una política social con estas características.⁸⁵

En síntesis, las políticas rurales en México se ubican entre un modelo de subsidios regresivos y un modelo residual de compensación a los sectores más desfavorecidos por la política económica y la globalización. Según un estudio del Banco Mundial de 2009, el gasto en agricultura en México es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural.⁸⁶ Además, la diferenciación social y productiva en las intervenciones contribuye a profundizar desigualdades sociales y regionales: por ejemplo, a las entidades federativas más pobres se les asignan pocos recursos de la vertiente productiva de competitividad del gasto rural, en contraparte predominan los apoyos que tienen un enfoque más asistencial.⁸⁷

La polarización entre la política de apoyos productivos, poco efectivos, y la política social, crecientemente focalizada, jugó en detrimento de los pequeños productores. Si el mercado no es capaz de inducir producción, la administración pública carece de voluntad y herramientas para asegurar la integración de los pequeños productores a los mercados. Prevalece la idea de que el Estado sólo debe generar condiciones positivas en donde haya “ventajas competitivas” y que las acciones de fomento productivo o de protección social no deben dirigirse a entidades sociales colectivas como la comunidad.

Incentivos para la (des)coordinación intersectorial

No se puede perder de vista que, en México, el tránsito de una economía cerrada a una abierta se entrelaza con el profundo cambio político ocurrido en las dos últimas décadas. En México, el cambio de un régimen de partido único al pluripartidismo se dio fundamentalmente en el ámbito electoral. El ascenso gradual del pluralismo político, se acompañó del fortalecimiento de los poderes estatales, judiciales y legislativos en

⁸² J. Fox y L. Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, University of California at Santa Cruz and CIDE, J. 2010

⁸³ Gordillo et al, ..., 2015.

⁸⁴ Santiago Levy, *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2006.

⁸⁵ CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México D.F. 2015.

⁸⁶ Banco Mundial. *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Report No. 51902-MX, 2009, pp. 62-63.

⁸⁷ Héctor Robles, “Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-2013”, México, 2013. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx

detrimento de la figura presidencial. El resultado ha sido un balance de poder inestable y una democratización parcial, que genera clientelismos, altos grados de incertidumbre y corrupción.⁸⁸

La inexperiencia política y administrativa de la primer presidencia de la alternancia (2000-2006) y el advenimiento del pluralismo político han puesto de manifiesto el papel que desempeñó la predominancia del Partido Revolucionario Institucional en la época posrevolucionaria (1926-1997). Entre sus muchas funciones destacan dos: por un lado, la capacidad de los gobiernos de elaborar políticas públicas con consensos amplios entre los actores políticos y, por otro, la capacidad de ejercer un control político efectivo sobre actores políticos, los poderes locales y las organizaciones gremiales.⁸⁹

Los dos sexenios encabezados por presidentes emanados del Partido Acción Nacional (PAN) mantuvieron una sorprendente continuidad respecto a sus predecesores, particularmente, en dos aspectos: primero, la división de tareas y atribuciones en la política de desarrollo rural en tres secretarías (SEDESOL, SAGARPA y SRA); segundo, el mismo perfil programático “rural” –básicamente, programas de protección social con transferencias condicionadas y subsidios agrícolas regresivos.⁹⁰ Curiosamente, la continuidad en estos aspectos fueron los principales obstáculos para el funcionamiento de los instrumentos de política dirigidos a articular protección social y fomento rural. Dichos instrumentos se desprenden de las dos innovaciones legales-normativas más relevantes de la década, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) y la Ley General de Desarrollo Social (2004).

Históricamente, la división sectorial ha estado estrechamente ligada a poblaciones, sectores sociales o “clientelas” específicas. Por ejemplo, en la época dorada del crecimiento agrícola, en el campo se mantuvieron tres agencias gubernamentales: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (1946-1976) para atender a los agricultores y ganaderos de las mayoritarias zonas del secano mexicano, la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946-1976) para atender a la agricultura empresarial de las zonas de riego y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1934-1970) para administrar temas relacionados con acceso a tierras del sector ejidal y minifundista. En la disposición sectorial que prevaleció entre 1992 y 2012, entre los dos extremos –SAGARPA dirigida a la agricultura empresarial y SEDESOL dedicada al apoyo a los pobres rurales– se ubicó la Secretaría de Reforma Agraria, que contó entre sus funciones la administración de programas de financiamiento a proyectos dispersos y en muy pequeña escala para el sector ejidal. En general, estas estructuras de intereses sectoriales y sus respectivas clientelas son factores importantes en las resistencias a la innovación. Así el rechazo de las dependencias a unificar sistemas de información y crear registros únicos de derechohabientes tiene que ver con esas disputas.⁹¹

El funcionamiento orgánico tanto de la LDRS y como de la LGDS contemplan comisiones intersecretariales como espacios formales de decisión y reconocimiento mutuo para estimular la articulación y complementariedad de acciones dirigidas a resolver problemas públicos, cuya complejidad requiere la intervención de dos o más secretarías. La instauración de este tipo de órganos colegiados ha sido una respuesta muy recurrente; no obstante, la inmensa mayoría de las comisiones intersecretariales han carecido de competencias, autoridad, capacidades y continuidad como para convertirlas en instrumentos efectivos de coordinación. Existe un riesgo constante de que el sector que preside y convoca imprima su propia lógica a la comisión y provoque reticencia de otras secretarías para participar y, desde luego, ajustar

⁸⁸ Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta/Joaquín Mortiz, México, 1999; Laurence Whitehead, “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México”, *Política y Gobierno* 3, 1996, pp. 31-59; Todd Eisenstadt, “Eddies in the third wave: Protracted transitions and theories of democratization.” *Democratization*, 7(3), 2000, pp 3-24.

⁸⁹ Rogelio Hernández, “Instituciones y gobernabilidad democrática. La experiencia mexicana” en W. Hofmeister (org.), *Reformas políticas en América Latina*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung 2004, pp. 277-206.

⁹⁰ RIMISP, *Documento Grupo de Diálogo Rural - México 2016, Diagnóstico y recomendaciones*, Borrador de trabajo, México, 2016.

⁹¹ Yúnez, Antonio, Rivera F., G, Dyer y O, Stabridis, “El programa de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo rural en México: evaluación de impactos y opciones de políticas alternativas”, en Maldonado *et. al.* (editores). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo en América Latina*, Universidad de los Andes, 2015; Gustavo Gordillo *et al.*, 2015.

sus propias prioridades.⁹² El resultado es que cuesta encontrar una comisión de este tipo que haya producido los resultados esperados.

La instauración de dichas comisiones no puede partir del supuesto de que una lógica integral al problema aludido preexiste o bien que la participación efectiva de los actores gubernamentales no tiene repercusiones en los propios compromisos sectoriales.⁹³

4.2. Federalismo, descentralización y gobiernos locales.

A pesar que la República Mexicana está ordenada bajo un sistema federal de acuerdo con la Constitución Política de 1917, el federalismo en México es una experiencia nueva en el país. Durante el periodo del partido hegemónico, los gobiernos estatales y locales se encontraban supeditados económica y políticamente al gobierno central. Bajo esta lógica, los gobiernos municipales y estatales eran prebendas políticas utilizadas por el Presidente de la República como mecanismos de control político.⁹⁴ En este contexto, el ejecutivo federal dejó de ser la pieza central del poder político en México y los gobernadores así como los presidentes municipales comenzaron a jugar un papel más importante en la toma de decisiones del país y en la elaboración de políticas públicas.

La apertura política en los distintos niveles de gobierno, sin embargo, no se tradujo en una mayor autonomía financiera y/o política. La mayor concentración de recursos siguió manteniéndose en el gobierno federal limitando de esta forma la autonomía y representación de los gobiernos estatales y locales. Al mismo tiempo, la transición a la democracia en el país no creó un nuevo entramado institucional que permitiera la modernización de la administración en los gobiernos estatales y locales. Con una mayor concentración de poder en los ámbitos locales y menos contrapoderes incluyendo una participación ciudadana decisiva se generó una reproducción de prácticas autoritarias entre estos dos niveles de gobierno.⁹⁵ Este federalismo disfuncional ha generado obstáculos para la coordinación, diseño e implementación de las políticas sociales y de fomento productivo entre los distintos niveles de gobierno.

Han existido diversos intentos de descentralizar la política de fomento productivo en México basados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Programas como Alianza para el Campo-Subprograma Fomento a la Inversión y a la Capitalización (1996-2007), Adquisición de Activos Productivos (2008-2010) y Apoyo a la Inversión y el Equipamiento (2011-2014) lograron incluir parcialmente a los gobiernos estatales en la implementación de la política de fomento productivo por medio de la delegación de las funciones de ejecución del gasto.⁹⁶

A pesar de estos ensayos de descentralización administrativa, la realidad es que las estructuras institucionales actuales no generan los incentivos suficientes para fortalecer los gobiernos locales y estatales ni tampoco se ha logrado mejorar la coordinación con el gobierno federal. Además, muchos de los acuerdos que se dan entre los tres niveles de gobierno se encuentran mayoritariamente condicionados por cuestiones políticas más que por una visión de desarrollo nacional, regional o territorial. Es un hecho que en la mayoría de los programas, es el gobierno federal quien mantiene un alto nivel de centralización en el diseño e implementación de los programas y otorga responsabilidades limitadas a los gobiernos estatales y locales. De esta forma se ha logrado poco en el proceso de fortalecer el federalismo en el país y a debilitado la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

⁹² Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*, Roma, FAO, 2015.

⁹³ RIMISP, *Documento Grupo de Diálogo Rural - México 2016, Diagnóstico y recomendaciones*, Borrador de trabajo, México, 2016.

⁹⁴ Miguel. Carbonell, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

⁹⁵ Diego Valadés, "Consideraciones Preliminares", en Diego Valadés y José Ma. Serna (coords.) *Federalismo y regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

⁹⁶ Ver la experiencia del PESA descrita en el capítulo 3 de este documento

El nivel de gobierno que demuestra la debilidad del federalismo mexicano es el municipio. Aunque se han promovido reformas legales y creado instituciones para aumentar sus responsabilidades, fortalecer sus capacidades administrativas y democratizar la toma de decisiones dentro de los gobiernos locales como lo son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS), el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, estos esfuerzos no han sido acompañados de una mayor autonomía financiera ni de una modernización administrativa dentro de los gobiernos locales en temas como transparencia y rendición de cuentas.⁹⁷ Además, los estados y municipios cuentan con capacidades muy limitadas en la recaudación de impuestos lo que les impide tener una mayor autonomía financiera respecto al gobierno central.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente

En 2001, se aprueba la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En su aspecto formal, la LDRS tiene como principal objetivo el: “mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen [...] procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose [...] a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.” (Art. 4) La norma propone una política pública específicamente destinada a articular, con coherencia, la acción gubernamental y la participación de la sociedad con el objetivo de mejorar el desarrollo, el empleo y el bienestar de los habitantes del campo mexicano. Para eso, la LDRS subraya la importancia de la coordinación interinstitucional –mediante la confluencia de sectores y niveles de gobierno– y de los gobiernos locales –en el establecimiento de criterios de coherencia en la demanda territorial.

El fuerte énfasis de la LDRS en la coordinación y concurrencia se materializa en tres mecanismos: el Programa Especial Concurrente (PEC), Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y los sistemas y servicios. El PEC constituye una innovación relevante, ya que se trata de un instrumento presupuestario, que clasifica las líneas de acción⁹⁸ y permite identificar la oferta pública hacia el campo, así como facilitar el seguimiento histórico del gasto rural.

La LDRS establece la creación de una Comisión Intersecretarial quien tendrá que considerar las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), a fin de incorporarlas al PEC. Igualmente, sumaría los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación. La Comisión Intersecretarial es encabezada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, e integrada por otras 8 Secretarías de Estado, incluyendo sus organismos descentralizados y desconcentrados: Hacienda y Crédito Público, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Reforma agraria, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y la de Salud.

A pesar de estas innovaciones, a más de diez años de su aprobación, la LDRS no ha sido una herramienta eficaz para superar las inercias institucionales que tienden a profundizar la brecha entre política social y productiva. El PEC ha operado más como un conjunto de requisitos y operaciones adicionales a las actividades sectoriales que como un principio orientador, articulador o integrador de la acción pública en el medio rural. En la LDRS, no se establecen marcos de referencia comunes que integren criterios sociales, económicos y ambientales para diseñar y evaluar las políticas públicas en conjunto, priva una lógica sectorial agregativa, desde el ámbito nacional hasta la esfera local.

El anexo técnico muchas veces no hace explícitos los programas que lo conforman, lo que dificulta detectar duplicidades o complementariedades, especialmente dada la tendencia en años recientes a reclasificar los programas presupuestalmente en programas cada vez más agregados, sin que esto haya implicado alguna

⁹⁷ Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. CIDE, México, D.F., 2010.

⁹⁸ Desde el primer ejercicio de PEC en 2003, se pueden identificar 10 vertientes: Agraria, Laboral, Financiera, Administrativa, Medio Ambiente, Educativa, Salud, Competitividad, Infraestructura y Social.

mejoría visible de coordinación. Además, la oferta institucional destinada al medio rural tal como se presenta en el PEC muestra inconsistencias con la información en los portales de las dependencias y en las Reglas de Operación. Los formatos de acceso a la información aún son de difícil consulta, poco transparentes y se detectan inconsistencia en los datos reportados, como en muchos padrones de beneficiarios.⁹⁹

Análisis efectuados a partir de los anexos del PEC y las bases administrativas de los programas señalan coberturas limitadas, una falta de articulación entre programas, incluso, entre componentes de uno mismo y duplicidades entre acciones de distintas dependencias. La disposición de programas en PEC tiende a profundizar desigualdades regionales al concentrar esfuerzos de fomento productivo y acceso a crédito en ciertas regiones del norte y generalizar un trato asistencialista en zonas vulnerables del sur.

Como señala un informe de la OCDE, a pesar de que la LDRS es una iniciativa multisectorial, el hecho de que SAGARPA tenga un papel predominante imprime una “visión agrícola” y no integral a la política de desarrollo rural.¹⁰⁰ Otro elemento de ésta lógica más agregativa que de confluencia es la intención de crear de nueve sistemas y seis servicios nacionales, que representan una carga adicional de trabajo en la que ha prevalecido un carácter enunciativo sobre una reglamentación y funcionamiento efectivo.

Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

La LDRS determina la constitución de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable en los niveles municipales, distritales, estatales y federal como:

“... instancias de representación de los diversos agentes y actores de la sociedad rural, serán los encargados de promover que en el ámbito de las entidades federativas, los municipios y regiones, se tenga la más amplia participación de las organizaciones y demás agentes y sujetos del sector, como bases de una acción descentralizada en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable a cargo del Gobierno Federal.” (Art. 18)

Los CMDRS forman parte del andamiaje institucional contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) mediante el que se pretende transformar el modelo jerárquico y vertical –característico del México posrevolucionario– por uno de gobernanza colaborativa. Este esfuerzo de devolución se manifiesta en la LDRS en tres dimensiones: abrir espacios a la participación de organizaciones sociales y productivas a nivel local y promover la deliberación para la toma de decisiones (Art.18); comprometer al gobierno local como agente del desarrollo acompañado de la sociedad rural (Art.12); y equilibrar la oferta de los programas federales con la demanda local (Art. 7).

Los CONMUDERS son el medio institucional para lograr una planeación más pertinente a nivel local y a través del cual se podría llegar realmente a la articulación, la concurrencia y a una mayor eficiencia en la aplicación de recursos en los territorios rurales. Cuenta con el respaldo de un marco legal (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, LDRS) que lo posiciona como célula de la planeación en materia de desarrollo rural. Adicionalmente, cuenta con el diseño encargado a IICA (la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial –EDRT de la SAGARPA)¹⁰¹ para su consolidación a través de una red de asesores (recurso humanos).

Pero en realidad el poder o margen de decisión de los CONMUDERS se limita, en la mayor parte de los casos (80%), a una porción de los recursos de un programa (Activos Productivos) de una subsecretaría. De este modo, es común que la labor de los consejos se circunscriba exclusivamente a las acciones de SAGARPA. Los indicadores relacionados con la articulación y concurrencia reflejan avances mínimos. Pero incluso para poder ejercer esas facultades limitadas “los municipios deben materializar su participación en la política de desarrollo rural sustentable a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios, además de seis acciones únicas que los acreditan a ser parte activa de la

⁹⁹ Iniciativa Valor al Campesino *Declaración Vida, nutrición y riqueza para México*, México D.F. 2015. Disponible en: <http://subsidiocalcampo.org.mx/>

¹⁰⁰ Organization for Economic Co-operation and Development. 2007. *OECD rural policy reviews*. Paris: OECD.

¹⁰¹ <http://repiica.iica.int/docs/B3121e/B3121e.pdf>

política diseñada”.¹⁰² La gran complejidad normativa genera efectos perversos: la política intenta, mediante normas externas, que los gobiernos locales adecúen sus rutinas; la mayor parte de los casos sucede lo contrario, los municipios adaptan la política a sus rutinas organizacionales. En síntesis, se produce una simplificación *in situ* de la política.¹⁰³

Para cumplir con los requisitos contemplados en el programa, los Consejos se enfrentan a diferentes obstáculos: limitaciones de recursos, falta de personal técnico, infraestructura y diseños institucionales capaces de atender demandas crecientes. En municipios caracterizado por fragilidad institucional y vulnerabilidad política los consejos se convierten en arenas de legitimación de decisiones que favorecen a los intereses de los actores más influyentes.¹⁰⁴

Componentes federalizados de SAGARPA

Para descentralizar las decisiones sobre la asignación de recursos a los Estados, la SAGARPA ha instrumentado distintos programas de recursos federalizados: Alianza para el Campo-Subprograma Fomento a la Inversión y a la Capitalización (1996-2007), Adquisición de Activos Productivos (2008-2010 y a Apoyo a la Inversión y Equipamiento (2011-2014). Los componentes federalizados de los programas asignan recursos que no pierden su carácter federal, ya que están sujetos a la reglas de operación de la Sagarpa, pero delegan a los gobiernos estatales las funciones de ejecución del gasto.

El funcionamiento de estos programas está sujeto a la firma de “convenios de coordinación” entre la federación y los estados, donde se fijan aportaciones respectivas, en un proceso complicado de negociación que tiende a dificultar la entrega de los recursos en forma y tiempo. Entre 2002 y 2013, estos recursos representaron en promedio el 9.1% del presupuesto de SAGARPA –desde 2012 sólo representa alrededor del 5%. Sin embargo, los criterios de asignación así como la estructura programática y la distribución geográfica no tienen una tendencia clara y varían año con año.¹⁰⁵ En el periodo de su existencia se observa que en los primeros años (2003-2008) tuvo un crecimiento sostenido; de 2008 a 2011 alcanzó sus mejores asignaciones presupuestales, y a partir de 2012 viene disminuyendo hasta su desaparición en 2017. Para 2017 el PPEF no presupuestó el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas. Este programa que operaba SAGARPA con los 32 estados del país, venía disminuyendo año con año, tanto en precios corrientes como en precios reales.

Los continuos cambios en la organización programática de SAGARPA lejos de simplificar los mecanismos de entrega de los recursos y el seguimiento de las tendencias, los complican. Los programas o componentes de un mismo programa –en concurrencia y centralizados, por ejemplo– operan de forma desarticulada. A pesar de ciertos avances en el desarrollo del Sistema Único de Registro de Información (SURI) de SAGARPA, aún no se consolida el uso de un sistema de información y monitoreo unificado en las entidades federativas o, incluso, en la misma Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA), que opera programas tan relevantes como Proagro o Progran.¹⁰⁶

Los componentes federalizados de los programas de desarrollo agropecuario suelen ser poco transparentes y sin una efectiva rendición de cuentas. Palmer señala una serie de problemas para dar seguimiento al ejercicio del gasto de los Programas federalizados. Primero, puesto que están involucradas dependencias de los órdenes federal y estatal es difícil saber si la SAGARPA o las Secretarías de Desarrollo Rural de los estados son responsables de proporcionar la información específica que se busca. Segundo, dado que los gobiernos estatales son las unidades ejecutoras, las solicitudes de información a la SAGARPA a menudo se

¹⁰² Mauricio Merino e Ignacio Macedo. 2006. "La política autista: Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", *Gestión y política pública*, 15 (2), pp. 411-456.

¹⁰³ *Op. cit.*, p 439.

¹⁰⁴ Efraín Quiñonez León, "Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en tres municipios veracruzanos: Los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal", en Alberto Olvera Rivera (ed.) *La democratización frustrada*, México; Xalapa, CIESAS; Universidad Veracruzana, 2010., pp. 229-290.

¹⁰⁵ Héctor Robles, "Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de Sagarpa", Documento de trabajo", 2013. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx

¹⁰⁶ FAO-SAGARPA, *Evaluación Nacional del Funcionamiento y la Operación: Componentes en Concurrencia de Recursos de PAIEI y PDCITYER*, México D.F., 2012.

niegan indicándo al solicitante que se dirijan a las secretarías de los estados. Éstas tienden a tardar más tiempo en responder y están sujetas a una menor rendición de cuentas que las secretarías federales en cuanto a proporcionar la información, a causa de la debilidad relativa de las instituciones de transparencia estatales.¹⁰⁷

Proliferación de programas sociales en los estados

En materia de política social, las atribuciones de los estados y la federación no son claras y la evidencia indica un fuerte grado de fragmentación y proliferación de programas. Por ejemplo, en 2012, el CONEVAL identificó 3,788 programas y acciones de los gobiernos estatales alineados a Derechos Sociales o Dimensiones de Bienestar Económico;¹⁰⁸ entre los cuales 29% se orientan a educación, 24% a bienestar económico y 17% a salud. Si a este número añadimos los 223 programas federales y los 1883 programas municipales identificados en 2014, tenemos un total de 5904 programas y acciones de desarrollo social en todo el país. Entre 2010 y 2012, se observa un incremento de 58% respecto al número inventariado de programas estatales en 2011. En 2012, los estados con mayor número de acciones o programas en 2012 fueron Chiapas (253), Veracruz (241), Distrito Federal (236) y Estado de México (232). El mayor número de acciones presentan apoyos no-monetarios (60%), seguido por los monetarios (19%) y mixtos (12%) —el 9% no tenían la información disponible.¹⁰⁹

Algunas conclusiones sobre el débil federalismo mexicano

Uno de los ejemplos más claros que demuestran la debilidad de los gobiernos locales es la cooptación que estos han sido presa por parte del crimen organizado. En diversos territorios del país las bandas criminales no solo extorsionan a los ciudadanos, sino que utilizan a los gobiernos locales como una fuente de ingresos (Castillo: 2008). Ante instituciones débiles, actores como el crimen organizado ingresan a los gobiernos locales capturando los recursos provenientes del gobierno federal. Ante esta situación, hoy en día es complicado saber si la coordinación con los gobiernos locales se da ante una autoridad legítima o con bandas criminales.

La lenta y asimétrica descentralización de los programas sociales y de fomento productivo recae en la idea de que los gobiernos estatales y locales no han tenido los cambios positivos que la administración federal ha experimentado desde los tiempos de la transición política. Esto ha generado **una recentralización de las políticas públicas y ha rezagado la participación y coordinación de la política social y de fomento productivo entre los tres niveles de gobierno.**

5. PROPUESTA PARA EL PPTP DE MODELO DE ARTICULACIÓN

5.1. Lecciones aprendidas y un modelo de coordinación para armar.

Con base en la visión de conjunto sobre el campo, la agricultura y el desarrollo rural en México (1970-2014) que se presenta en el capítulo 2, y el recorrido institucional de programas, acuerdos y estrategias seguidos en este periodo para establecer el grado de la coherencia de políticas de fomento rural y políticas de protección social, presentados en el capítulo 3, hemos buscando presentar en el capítulo 4 una visión de la economía política en el combate a la pobreza rural en México.

Concluimos que el principal obstáculo para avanzar de manera sostenida en la perspectiva de erradicar la pobreza rural radica en la dependencia del sendero tanto en lo que respecta a las instituciones como en lo

¹⁰⁷ Palmer Rubin, Brian. 2012. "Manual para el seguimiento del gasto agrícola estatal" México, 2013. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx

¹⁰⁸ Los criterios de contabilización es si los programa si el programa tiene algún documento normativo, manual de operación e información acerca de sus objetivo y criterios de asignación de recursos.

¹⁰⁹ CONEVAL (2012a). *Presentación y Análisis del Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2012*, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/>

que tiene que ver con la “cultura burocrática”. Esta dependencia del sendero favorece tres tipos de inercias. La *inercia institucional*, que reproduce la división de funciones entre política de protección social – administrar los programas anti-pobreza– y política de fomento productivo –bajo cualquier retórica, el apoyo a los agricultores y agroindustriales con mayor capacidad de captura de las instancias gubernamentales que diseñan y ejecutan programas. La *inercia de los agentes gubernamentales* –desde funcionarios de alto nivel hasta promotores de campo– que laboran en el marco de esas reglas del juego, pero que asumen esa división del trabajo y, en general, eluden formas de articulación de programas y proyectos. Y finalmente *la inercia de los llamados “beneficiarios”*, que asumen esa división de tareas, y en consecuencia, se presentan como recolectores en pequeña escala de rentas institucionales de programas generalmente fragmentados.

Aunque las inercias en el ámbito rural existen en el contexto de muchas regiones, la desagregación de demandas y la fragmentación de actores sociales ha sido **la consecuencia de una batería de políticas que se diseñaron desde la segunda mitad de los años noventa y en los primeros doce años del presente siglo**. Estas políticas partían del supuesto de que toda forma de organización social devendría en un mecanismo de distorsión del funcionamiento de los mercados. El mayor cambio en esa dirección vino con el énfasis tanto de los programas sociales como los de fomento productivo en un esquema de operación sustentado en transferencias líquidas, padrones individualizados de beneficiarios –sin consideración alguna por los nexos orgánicos de éstos con sus comunidades de procedencia y con la unidad familiar– e impulso de organizaciones no gubernamentales para desempeñar funciones que el Estado abandonaba. En el caso de programas de fomento productivo, se añadieron dos elementos que terminaron por desempeñar un papel decisivo en la fragmentación y debilitamiento del tejido social: la promoción de bufetes técnicos, generalmente compuesto por antiguos empleados públicos para realizar proyectos a nombre del gobierno y, supuestamente, también de los beneficiarios. Este mecanismo y el establecimiento de un abigarrado y hasta extravagante conjunto de reglas para postular y acceder a los fondos de distintos programas –las llamadas Reglas de Operación (ROP)¹¹⁰–, han sido los mecanismos clave de captura de rentas y, en general, de espacios proclives a la corrupción.

Las tres inercias que hemos mencionado más arriba son el resultado de un conjunto de políticas sociales y de fomento productivo que tanto por su resistencia a interactuar con grupos organizados de la sociedad, como por su propia falta de coherencia y articulación entre sí, contribuyeron a incrementar la fragmentación social y a delinear un mapa de las políticas públicas rurales sustentado en una multiplicidad de compartimentos estancos.

La teoría del cambio que prevaleció en México respecto al medio rural y su papel en el desarrollo general del país (desde 1940-1970) fue plenamente coherente con las políticas de fomento productivo implementadas en el medio rural. Por ausencia, se podría decir que, las políticas de protección social tenían un carácter reactivo y, sólo a partir de los setenta, hubo una política social activa, pero principalmente dirigida a poblaciones indígenas bajo el término genérico de combate a la marginación social. A partir de los noventa, y hasta la fecha, bajo la misma teoría del cambio se establece con mayor claridad la disociación de las políticas de protección social y de fomento productivo: la primera con el propósito de administrar los programas anti-pobreza y, la segunda, de buscar el desarrollo empresarial de algunas regiones y productos guiado por las demandas del mercado.

De suerte tal que la primera lección es que sin cuestionar directamente la teoría del cambio que subyace en distintos momentos del desarrollo del país e, incluso, en el contexto de rutas de desarrollo alternativas –una orientada por intervenciones estatales en una economía cerrada; otra por las fuerzas de mercado en una economía abierta–, el resultado en todos los casos ha sido la supeditación de unas políticas a otras, la desarticulación en sus objetivos y la fragmentación en la implantación.

Justo por la prevalencia de esta teoría del cambio, se genera casi en automático una dependencia del sendero¹¹¹, que adquiere dos dimensiones. Por una parte, la dependencia del sendero de las instituciones

¹¹⁰ Ver en el capítulo 3 las referencias al respecto de las ROP

¹¹¹ El concepto utilizado por Douglass North fue frecuentemente criticado como una concepción presa de un fuerte determinismo. En un libro reciente donde asume las críticas y avanza en su visión del institucionalismo del desarrollo, North añade las dimensiones culturales y de valores y el concepto clave de “andamios humanos” para matizar su

derivadas de décadas de existencia de un ministerio de agricultura bajo diferentes denominaciones, pero siempre marcado por un enfoque guiado por la oferta de carácter “productivista”. Por otro lado, la creación de SEDESOL, que acontece en el momento en que se suponía que los afectados por las reformas estructurales, lo serían temporalmente, hasta que las propias fuerzas del mercado reorientaran a los más rezagados hacia otras actividades y empleos. El estancamiento de la economía en general, y del sector en particular¹¹², llevó a la dinámica en los mercados –particularmente el de trabajo– de expansión de la informalidad, incluyendo por ejemplo, el crimen organizado y los cultivos ilícitos.

La otra dimensión de la dependencia del sendero es consecuencia de la conjunción de reglas formales, normas informales y mecanismos de aplicación efectiva de las leyes (*enforcement*). Particularmente importante –no sólo por la proclividad a la corrupción, que ni es privativa del ámbito rural ni de México– es el papel pocas veces incorporado en los análisis de la incidencia de las políticas públicas de las normas informales en la puesta en marcha de leyes, programas y proyectos. En la falta de coherencia entre política social y política productiva en el medio rural –y en las distintas dimensiones como lo hemos planteado en este estudio –, desempeñan un papel decisivo las “culturas burocráticas”. Éstas se reproducen en las agencias gubernamentales que conducen ambos aspectos, se transmiten a través del personal de oficina y de campo que ejecuta las intervenciones, y se recrean en la interacción entre agentes públicos y agentes privados.¹¹³ La fragmentación como fenómeno central en el campo mexicano y en sus interacciones conduce a la necesidad de una profunda reforma del Estado y sus instituciones y de la sociedad y sus tan distintas como plurales formas de expresión y representación. Parecería entonces que el nombre del juego es: articular. Articular políticas públicas, actores, regiones, agencias, conocimientos y voluntad política.

En la propuesta de un modelo de articulación para el PPTP es indispensable partir de los aprendizajes que se han obtenido después de un año de puesta en marcha. Como se sabe, el TP es un programa piloto orientado fundamentalmente a generar conocimientos y aprendizajes: en primer lugar, para los funcionarios que diseñan las programas de desarrollo en su vertiente social y en su vertiente de fomento productivo; en segundo, para los operadores de los programas, particularmente los 15 asociados con TP y con Prospera; finalmente, pero no por ello menos importante, para los propios promotores del piloto.

Prospera tiende a convertirse en el programa central de combate a la pobreza extrema y el PPTP, al transitar de programa piloto a programa regular, en el principal instrumento de la inclusión productiva en el campo. Es necesario enfatizar que, entre los 15 programas asociados con Prospera y con PPTP, se encuentran varios de los programas claves de fomento productivo, bajo la conducción de las secretarías de agricultura (SAGARPA) y de desarrollo social (SEDESOL).

La lección central en consecuencia es que vale la pena invertir en programas pilotos cuya finalidad central es ser semilleros de políticas públicas y bajo el fuerte supuesto de que un programa piloto es temporal y su éxito consiste en transformarse en programa regular. Para ello, el carácter de programa piloto con **énfasis en el ámbito de aprendizaje**, debe servir no sólo para obtener lecciones capaces de ser escalables, sino en convertirse en el mecanismo de formación de los funcionarios –alta burocracia, mandos intermedios y promotores en campo– que impulsarán el escalamiento del mismo.

El programa¹¹⁴ se crea como una iniciativa de aprendizaje porque la articulación social-productiva es un problema complejo de política pública, y porque tanto en México como en otros países similares hay escasez de información sobre las mejores soluciones en distintos contextos. La hipótesis inicial del programa fue que la calidad de la demanda organizada de las familias PROSPERA por bienes y servicios de fomento productivo, aunada al compromiso y al peso político y técnico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de PROSPERA, así como a la decisión presidencial

determinismo y sustentar que al fin la dependencia del sendero fue ser modificada con intervenciones y acción colectiva.

¹¹² Ver capítulo dos de este estudio.

¹¹³ Hay varias referencias a este tema en la revisión de distintos programas que incluimos en el capítulo tercero de este estudio.

¹¹⁴ Lo que sigue está tomado del documento Inclusión Productiva Rural Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos, Julio 2016

de impulsar una estrategia de inclusión productiva de las familias en situación de pobreza (cambio de Oportunidades a PROSPERA), serían factores suficientes para movilizar y para articular una pequeña fracción de la oferta pública ya existente de fomento productivo. El programa podría en esas condiciones generar evidencia sobre cada una de las preguntas de aprendizaje, que podría ser utilizada por los diseñadores de política y las autoridades para, en su caso, expandir el modelo de intervención.

La respuesta a esas preguntas no son prometedoras:

- i. La rigidez de la oferta productiva termina condicionando qué demanda se expresa en las propuestas de proyectos de las familias. [...] Esto pone en tensión una idea central de Territorios Productivos, que es que los proyectos de desarrollo económico-productivo nacerían de un proceso de diagnóstico y planificación participativos, y serían la expresión de la demanda de los agentes económicos (los integrantes de las familias PROSPERA). [...]. La realidad es que la inercia de los estamentos técnicos los ha llevado en muchos casos a ver qué ofrece el programa productivo que está más a la mano, y ajustar el proyecto a ese espacio de posibilidades.
- ii. Un porcentaje significativo de las participantes son reacias a invertir el tiempo y esfuerzo demandado por un proceso participativo de desarrollo económico-productivo. Se combinan al menos cuatro factores: (a) la condición de pobreza o pobreza extrema en que viven muchas de las familias; (b) por la misma condición de pobreza, una proporción de estas personas carecen de habilidades básicas para poder identificar y realizar un proyecto productivo, en ausencia de un trabajo previo de formación; (c) la conducta de estas personas y familias está afectada por la inercia de la relación tradicional de sus comunidades con los programas productivos, [...]; (d) el costo de oportunidad de participar en procesos de planeación que no garantizan que los apoyos se reciban como ellos y en lo que ellos necesitan, desincentiva su participación.
- iii. Hay una impresionante debilidad del tejido organizacional en los territorios. Decenas de entrevistas¹¹⁵ realizadas en las localidades del programa nos permiten confirmar que **la principal causa de la resistencia de las familias a organizarse es la corrupción**. Se tiene la muy extendida experiencia de que las organizaciones promovidas desde afuera por programas productivos, con reglas impuestas, son presa fácil de prácticas corruptas, tanto externas como internas al grupo. Al contrario, las personas entrevistadas señalan que las organizaciones comunitarias que surgen de la iniciativa propia, con sistemas de reglas definidos y fiscalizados por los participantes, funcionan generalmente bien y cumplen sus propósitos [.....]
- iv. Por otra parte, el programa no ha formulado una definición clara de lo que entenderá por “organización social orientada al desarrollo económico y a la generación de ingresos”. Hay un debate y decisiones pendientes sobre si se promoverá una forma única de organización (lo que en nuestra opinión sería un profundo error), o si se reconocerán distintos tipos de organizaciones, siempre y cuando cumplan con algunos criterios mínimos.

5.2. Un modelo de articulación para el PPTP.

*Una Imagen Objetivo*¹¹⁶

Esta propuesta supone una doble ruptura con la teoría del cambio en el medio rural que aún prevalece en muchos ámbitos: por una parte, postula que los pobres rurales sí tienen potencial productivo y, en consecuencia, deben ser sujetos de programas de fomento productivo; por otra, supone el paso de un

¹¹⁵Se realizaron más de 120 entrevistas en localidades de los 17 territorios funcionales. Estas entrevistas de respuesta abierta se realizaron a beneficiarias de PROSPERA que están o no en el PPTP, a miembros de la comunidad y a autoridades locales.

¹¹⁶ Este apartado está basado en la propuesta elaborada por el Grupo de Diálogo Rural, 2016 elaborada por un grupo de expertos mexicanos en desarrollo rural entre los cuales se encuentra todos los miembros del PPTP y otros colegas. Este estudio fue financiado por RIMISP con apoyo de FIDA.

modelo de intervención basado en subsidios regresivos a uno basado en bienes y servicios públicos. Ambas convergen en el espacio del presupuesto federal.

El presupuesto para el sector rural debería orientarse en dos direcciones: a la construcción de bienes públicos e infraestructura de impacto territorial, por un lado; y a la creación de condiciones para el desarrollo de las actividades en las cuales se encuentran involucrados los pobres rurales, por otro. Estas actividades actualmente carecen de un principio general de planeación regional, que impide identificar el potencial y la orientación productiva de muchas comunidades. La acción pública en este segundo aspecto debería dirigirse a incrementar la productividad e ingresos de las actividades económicas de los hogares en condiciones de pobreza multidimensional, mediante proyectos integrales (capacitación, asistencia técnica e incentivos económicos) que mejoren las capacidades de las personas, su organización para fines económicos, su producción, el acceso a servicios financieros (capital de trabajo e inversiones y gestión de riesgos) y tanto el acceso a mercados como su desempeño en ellos. Lo anterior debe ser visualizado desde dos ángulos:

- 1) Revisar a fondo la lógica inercial del presupuesto que ya se ha comprobado no reduce de manera sostenida y significativa la pobreza ni promueve la productividad. Por esta razón es necesario optimizar los procedimientos presupuestarios con base en las capacidades reales de las instituciones, evitando duplicidades y mejorando las condiciones de regulación de los mercados agroalimentarios.¹¹⁷
 - 2) Revisar la institucionalidad para resolver las enormes fallas de coordinación. Así como hay un gran programa articulador de la política social focalizada (PROSPERA), debe haber un gran programa articulador de la política de fomento productivo a los pobres rurales, con un Fondo Único.
 - 3) El punto de partida de la propuesta es que, así como hay un gran programa articulador de la política social focalizada (PROSPERA), una innovación trascendente sería un gran programa rector de la política de fomento productivo a los pobres rurales, con un Fondo Único.
- Ambos programas –de política social focalizada y rector fomento productivo– deben compartir un conjunto de instrumentos que operen exclusivamente en forma articulada, en particular, llegar exactamente a las mismas personas, hogares, localidades y territorios.
 - Le correspondería a PROSPERA identificar a las personas en condición de pobreza multidimensional y organizar su demanda por servicios de fomento productivo.
 - Le correspondería al programa/fondo rector productivo, proporcionar un conjunto integral de bienes y servicios suficientes para aumentar la productividad y los ingresos de las personas y hogares seleccionados.

La gran mayoría de hogares rurales en condiciones de pobreza tiene un potencial económico y productivo insuficientemente aprovechado.

- El objetivo de este fondo/programa es desarrollar capacidades productivas y mecanismos de mercado inclusivos en zonas marginadas y aumentar la productividad de factores de producción que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como a la seguridad alimentaria.
- La identificación de las poblaciones y los territorios por atender tendrá por base indicadores que expresan las metas de detonar el potencial productivo de las comunidades rurales y dinamizar las economías locales.
- La población objetivo de este programa serán familias o personas habitantes de territorios rurales, en hogares derechohabientes de PROSPERA, con potencial de emprender actividades productivas o aumentar la productividad de las ya existentes.

¹¹⁷ Algunas de estas reflexiones son el resultado de los documentos generados por las comisiones formadas en la segunda fase del Grupo Diálogo Rural México.

La estrategia de intervención tiene tres pilares articulados: (a) transferencias sociales que cambian la disposición y las posibilidades de las personas de tomar riesgos y realizar innovaciones en sus estrategias de vida; (b) bienes públicos locales y territoriales que mitigan las restricciones del entorno y generan el contexto para las inversiones e innovaciones, y, (c) inversiones integrales en un conjunto suficientes de bienes y servicios que permitan el desarrollo de nuevos emprendimientos o el mejoramiento de la productividad de los ya existentes. Los tres pilares deben necesariamente articularse en el ámbito de los hogares, de las localidades y de los territorios.

Los esfuerzos descritos en las secciones previas han demostrado que los planteamientos de política pública que suponen esquemas complejos de coordinación interinstitucional no han generado resultados satisfactorios en la reducción sostenida de la pobreza por ingresos. La propuesta parte de un esquema simple de vinculación entre PROSPERA que identifica a las personas en condición de pobreza multidimensional y organiza su demanda por servicios de fomento productivo y un Fondo/programa rector productivo.

Componentes del Fondo / Programa



Los objetivos y estrategias de intervención deben ser concurrentes, constituyendo una estrategia integral, evitando atender partes aisladas de la cadena productiva. El fondo/programa operaría con un enfoque territorial, pues la experiencia indica que bajo esta visión es posible abordar de manera integral los problemas asociados a la baja productividad rural, así como a la pobreza y la marginación social.

Se busca una focalización territorial *ex ante* de pequeños productores en localidades de alta y muy alta marginación de hogares beneficiarios de PROSPERA. Y por otra parte una medición vía los indicadores de desempeño de cambios positivos en las capacidades y aumento de la productividad de agentes económicos.

Esta es la Imagen objetivo que se propone como guía de nuestras acciones en un horizonte de dos a tres años.

Modelo de articulación del PPTP: Horizonte y etapas

Esta propuesta parte del momento actual. Para 2017 el presupuesto federal ya está definido. Estamos además en pleno período electoral con las elecciones estatales del año próximo y con la intensidad en las precampañas presidenciales. Además, particularmente en México, pero en general en todo el mundo, se ha entrado en un periodo de incertidumbres por el resultado de las elecciones en Estados Unidos. Estas restricciones están muy presentes en las propuestas de etapas para implantar el modelo de articulación de PPTP.

Primer etapa (2017) en el ámbito federal. Se requiere una interlocución directa entre Prospera, Proagro y Financiera Nacional de Desarrollo. A partir del presupuesto aprobado en 2017 que reorienta el Proagro a

productores de 20 hectáreas¹¹⁸ se debería proponer una versión acotada del Fondo propuesto. Podría significar asegurarse que las familias en el PPTP que estén el padrón de Proagro puedan recibir un apoyo adicional con recursos a fondo perdido canalizados a través de la FND). Con PESA –y FAO- habría que negociar una articulación en el ámbito local en aquellas comunidades del PPTP donde PESA esté o pueda estar en 2017. Con FONAES y SEDESOL habría que negociar el apoyo para estudios de prefactibilidad en proyectos de desarrollo territorial en función de los territorios funcionales del PPTP.

Primer etapa (2017) en el ámbito territorial. No existe una institucionalidad orientada a conjuntar iniciativas en el ámbito de, lo que hemos denominado en el PPTP, territorios funcionales. De suerte que se requiere un esfuerzo en esa dirección desde dos vertientes: la vertiente gubernamental que supondría una forma de coordinación entre gobiernos municipales y la vertiente de la participación y organización territorial de actores de la sociedad civil.

Sabemos que el eslabón más débil en la gobernabilidad en México es el municipio. Reconstruirlo y transformarlo es probablemente la tarea central de cualquier gobierno nacional para recuperar gobernabilidad y, de hecho, recuperar territorios perdidos en manos de agentes no-estatales o simplemente con muy escasa presencia del gobierno nacional. En el espacio rural es aún más. La experiencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable revisada en el capítulo cuarto de este estudio puede ser un interesante punto de partida, a condición de que se eviten dos aspectos centrales: el apresuramiento por implantar un arreglo institucional y la dependencia de ese arreglo institucional de una agencia gubernamental en particular –en el caso de los CONMUDERS su dependencia de SAGARPA. Muchos estudios de caso demuestran que cuando se combinan, por un lado, el propósito político, desde el ámbito nacional, de impulsar presupuestal y políticamente el papel de gobiernos locales y la presencia de una clara democracia electoral y participación directa de los ciudadanos en la producción y provisión de bienes y servicios, por otro, se avanza de manera sustancial en el desarrollo de este crucial eslabón de gobernabilidad.¹¹⁹ Dado lo anterior, en esta etapa se propone impulsar desde Prospera y PPTP y con el acuerdo de las instancias gubernamentales relevantes dos experiencias piloto de coordinación inter-municipal en dos territorios funcionales donde opera el PPTP. Al mismo tiempo se debe impulsar, en esos mismos territorios, coordinadoras de las organizaciones económicas promovidas por el programa piloto. El propósito inicial de ambos arreglos institucionales serían la discusión, el diseño y la puesta en marcha de un proyecto territorial.

Primera etapa (2017) en el ámbito de comunidades y familias. Se parte aquí también del diagnóstico sobre lecciones aprendidas en el documento elaborado por el equipo asesor de RIMISP en lo que respecta al tejido organizacional en las comunidades donde interviene el PPTP.¹²⁰ En dicho documento se hacen tres planteamientos respecto al ámbito de las organizaciones:

- a) “el PPTP no ha formulado una definición clara de lo que entenderá por “organización social orientada al desarrollo económico y a la generación de ingresos”. Hay un debate y decisiones pendientes sobre si se promoverá una forma única de organización (lo que en nuestra opinión sería un profundo error), o si se reconocerán distintos tipos de organizaciones, siempre y cuando cumplan con algunos criterios mínimos. También hay una carencia en la definición de metodologías y herramientas para acompañar a la población en sus decisiones sobre para qué y cómo quieren organizarse, y sobre las reglas que regirán la fórmula de acción colectiva que finalmente elijan. Dicha metodología debería además abarcar el proceso posterior de desarrollo y fortalecimiento de la organización, tanto en sus aspectos “técnicos” ligados a los proyectos

¹¹⁸ La propuesta final incluye a grandes productores con la cuota completa hasta 20 hectáreas. Con una cuota a la mitad para 40 hectáreas y una cuota “simbólica” para los productores de más de 40 y menos de 100 hectáreas.

¹¹⁹ Andersson, Gordillo y Van Laerhoven desarrollaron un estudio comparativo entre municipios rurales de cuatro países: Brasil, Perú, Chile y México; que comprueba lo anterior. Véase: *Decentralization and Rural Development: Local Governance Lessons from Latin America*, University of Arizona Press, 2009.

¹²⁰ Documento Inclusión Productiva Rural Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos, Julio 2016.

económicos y productivos, como a sus liderazgos, membresía, formas de participación, de control y rendición de cuentas, y, en general, a su democracia interna y transparencia.”

- b) “Otro aspecto a clarificar, es la relación de estas organizaciones sociales para fines económicos-productivos, con la estructura de participación de PROSPERA (comités de beneficiarias). Dichos comités son la instancia inicial a través de la cual el PPTP llega a la comunidad e informa a las beneficiarias de PROSPERA sobre sus objetivos y condiciones de participación. Sin embargo, la relación se va debilitando con el paso del tiempo, toda vez que, como ya hemos dicho, solo un porcentaje de las beneficiarias de PROSPERA aceptan la invitación a participar en el PPTP, el cual va naturalmente conformando grupos para realizar sus actividades.”
- c) “Es por tanto sumamente importante que PROSPERA pueda avanzar en estos diseños conceptuales y metodológicos y en resolver a la mayor brevedad posible, las restricciones administrativas que hasta ahora le han impedido transferir recursos del programa, precisamente, a organizaciones de ese tipo, surgidas desde la práctica social de sus beneficiarias más que de la convocatoria de un programa productivo.”

Respecto al punto a) , como se dice en el documento y aquí se reafirma, no se considera conveniente por razones de concepción –la democracia pluralista parte de un conglomerado de representaciones, las representaciones sociales únicas son propias de regímenes autoritarios–, ni prácticas –el grave problema de fragmentación social que existe en toda la sociedad rural– no se resuelve con un encuadramiento neo-corporativo **sino con el avance gradual de una fragmentación caótica e inorgánica a un real pluralismo orgánico e institucionalizado**. Respecto al punto b), y por las mismas razones aducidas anteriormente, la existencia de comités de beneficiarias no contradice los propósitos de las organizaciones económicas, a condición de que exista entre ambas y otras formas de organización, **mecanismos de cooperación, pero no de supeditación**. La ausencia de mecanismos y herramientas para la promoción de organizaciones ligadas al PPTP en parte se ha resuelto con la guía del campo sobre promoción organizacional. Aquí se dará por supuesto las propuestas específicas y los pasos a seguir que en sí mismos constituyen reglas y, en consecuencia, arreglos institucionales.

Bajo el criterio de *paradigmas de gobernabilidad* –como conjunto de respuestas institucionalizadas que sustenta una comunidad política en pos de resolver y aceptar ciertas soluciones a sus problemas de gobierno–, que implican valores, normas, prácticas y reglas, se propone el uso de los convenios de concertación con su normatividad respectiva como el principal arreglo institucional en el ámbito de los territorios del PPTP **para asegurar un arreglo de articulación institucional desde abajo**.

En consecuencia se definirá el modelo de articulación del PPTP –“desde abajo” como “desde arriba”–por la composición de actores estratégicos¹²¹ y sus prácticas, por el tipo de reglas formales e informales, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia, que constituye una versión adaptada del modelo ostromiano del IAD (véase capítulo primero).

En esta propuesta, los dos ingredientes claves para para impulsar y consolidar organizaciones económicas locales y redes de organizaciones económicas territoriales son: a) un programa permanente de capacitación a integrantes de las organizaciones económicas, a miembros de los gobiernos municipales –de momento como experiencia piloto– y a promotores del PPTP (y, eventualmente, de manera deliberada a promotores de otros programas rurales); b) el proyecto territorial.

Por otra parte, aún en la debilidad organizacional ya mencionada, es necesario reconocer que existen formas de organización generalmente informales en las comunidades y nunca se empieza desde cero. Debido a la diversidad demográfica del país, es indispensable entender que la relevancia e importancia de

¹²¹ Michael Coppedge identifica a los siguientes actores estratégicos “típicos en América Latina”: el gobierno, el ejército, la burocracia y las empresas estatales (Estado), las asociaciones empresariales los sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, la Iglesia y otros grupos de interés (sociedad) y los partidos políticos. Desde luego esta es una definición macro de actores estratégicos, lo mismo deberá realizarse en los ámbitos territoriales y locales-comunitarios. Véase: M. Coppedge, “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina” en A. Camou (coord.), ..., México, 2001

los actores depende de las condiciones y características de una comunidad específica. Es decir, en un territorio el principal actor puede ser una organización indígena mientras que en otro una organización criminal. Por lo tanto, es necesario que la política social/productiva analice de manera diferenciada los territorios donde opera y localice los actores de mayor relevancia dentro de las comunidades.

Para los propósitos de la política social/productiva, es indispensable que el Estado diferencie los actores en relación con los vínculos que estos puedan tener con los derechohabientes. Los actores de primera instancia son aquellas organizaciones cuyos vínculos con los derechohabientes son más cercanos. Estos grupos son pequeños a medianos y realizan funciones relacionadas a la vida diaria de los habitantes de la comunidad. Algunos ejemplos de estos grupos de primera instancia son la Asamblea Ejidal, Comité de padres de familia, Comité del agua, Comités vecinales, Mayordomías, etcétera. Las características de estas organizaciones es que su influencia no va más allá a de los integrantes que las conforman. Un elemento de gran importancia dentro de estas organizaciones es que sus integrantes tienen vínculos de confianza más sólidos debido a su tamaño y el tipo de actividades y/o recursos que manejan.

La relevancia de los grupos de primera instancia en la política del PPTP se encuentra en su capacidad de potenciar el capital social de los derechohabientes. Las políticas productivas, por ejemplo, podrían ampliar sus beneficios al aprovechar las instituciones, reglas y sentidos de pertenencia de estas organizaciones para, de esta manera, facilitar la implementación del programa gubernamental. Por otra parte, este tipo de actores también pueden fungir como obstáculos de la intervención del PPTP al dividir a la comunidad entre personas que no reciben apoyos y derechohabientes. Integrantes de estas organizaciones podrían aislar a los grupos que reciben apoyos gubernamentales, fragmentando de este modo el capital social de la comunidad y limitando el impacto de la política social/productiva.

Los actores de segunda instancia son aquellos de mayor tamaño, que no necesariamente tienen una relación directa con los participantes de la política social/productiva. A diferencia de los actores de primera instancia, los de segunda instancia cuentan con un mayor número de miembros, pueden tener presencia regional o nacional, los integrantes de las organizaciones no necesariamente se conocen y tienen una mayor influencia política y económica en la vida de las comunidades.

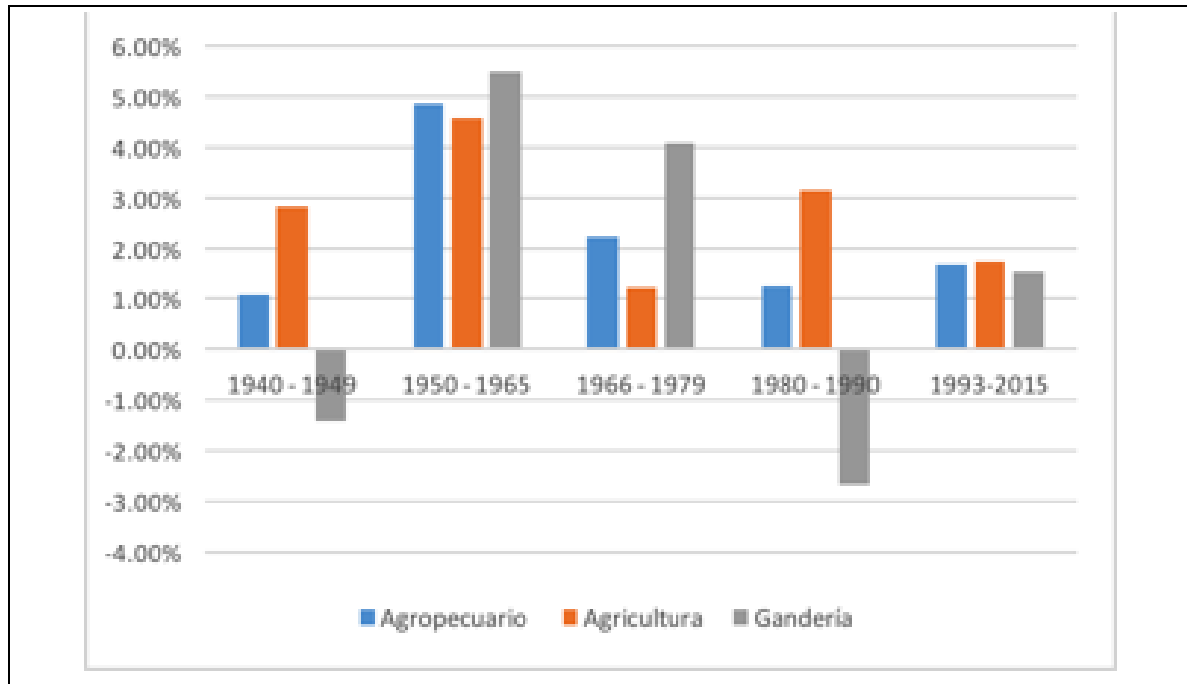
Este tipo de actores pueden tener una base de integrantes más extensa y diversa. A diferencia de los actores de primera instancia donde sus miembros están acotados a los objetivos de la organización misma, este tipo de actores están formados por personas con distintas actividades, creencias, edades y lugar de residencia. Algunos ejemplos de estos actores son organizaciones religiosas, indígenas, campesinas, no gubernamentales, partidos políticos, crimen organizado, etc.

Quizás como se señaló en el capítulo cuarto, parafraseando a Caire, la lección más importante es que las políticas públicas no pueden partir del supuesto de que existe una fortaleza institucional preexistente y que la participación no tiene costos o que los actores pueden incurrir en ellos sin comprometer sus actividades cotidianas. El Estado mexicano debe de invertir en la construcción de los actores gubernamentales y sociales en el ámbito municipal mediante la descentralización de recursos, la ampliación de los ámbitos de decisión así como el fortalecimiento de las capacidades de control y vigilancia de quienes ejercen y se benefician de los recursos públicos.¹²² También es necesario insistir en que, muchas veces, los programas federales o estatales suelen instalar sus propios consejos o comités sectoriales lo que refuerza la lógica de esfuerzos aislados y acciones dispersas. Lo que parece ocurrir en México, es que las condiciones políticas, la correlación de fuerzas partidistas y de grupos de interés no han considerado al municipio como una instancia lo suficientemente fuerte para entablar una interlocución seria, y esa tendencia debilita a los gobiernos municipales.

¹²² Georgina Leticia Caire Martínez, *Descentralización participativa en ausencia de recursos: Los Consejos Municipales De Desarrollo Rural Sustentable*, FLACSO-México, tesis de doctorado, 2009, pp.367-368.

Anexo 1. Indicadores económicos del campo, la agricultura y el desarrollo rural

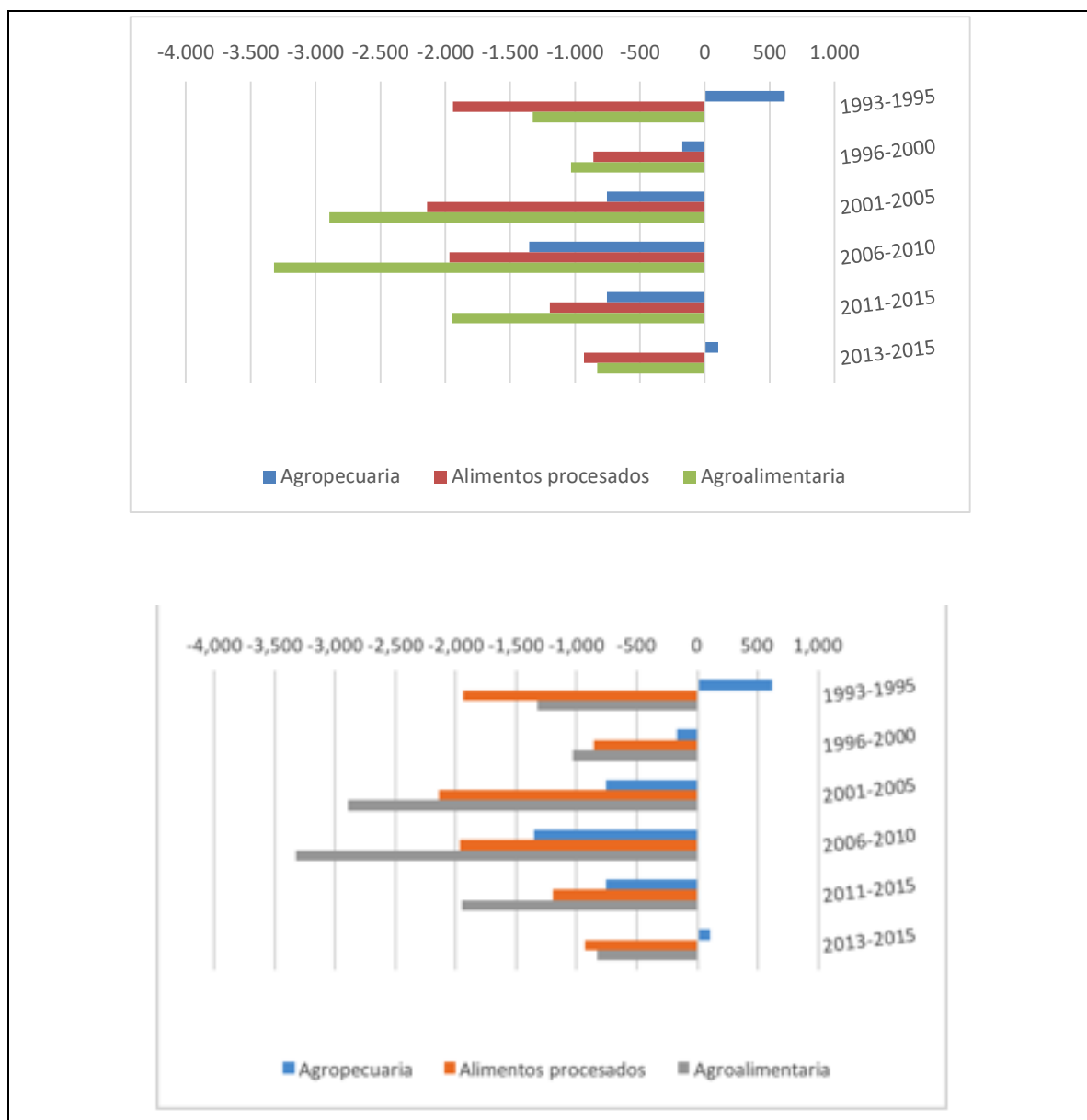
Gráfico 1. Producto Interno Bruto Agropecuario. Tasas medias de crecimiento anual



* Pesos constantes: de 1960 para 1940 a 1990 y de 2002 para 1993 a 2015

Fuentes: 1940-1949, Reyes Osorio et.al 1974, p. 150; 1950-1979, NAFINSA (Nacional Financiera), "La Economía Mexicana en Cifras", México, 1970 y 1984; 1980 - 1990 Banco de Información Económica, (<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/>); y 1993-2015: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Gráfico 2. Balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria (millones de dólares de 2002)



Fuentes: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> y "Consumer Price Index" de USA (Bureau of Labor Statistics, <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>)

Cuadro 1. Principales productos agropecuarios: proporción de importaciones y exportaciones respecto al PIB (promedios por periodo)

Importaciones: Principales cultivos	Volúmen (mt. Tons)		Valor (pesos constantes)		Exportaciones: Principales Cultivos	Volúmen (mt. Tons)		Valor (pesos constantes)	
	1999-2007	2008-2014	1999-2007	2008-2014		1999-2007	2008-2014	1999-2007	2008-2014
Granos					Frutas				
Arroz	2.48	4.24	2.93	6.10	Aguacates	0.11	0.36	0.22	0.74
Cebada	0.10	0.07	0.12	0.14	Cítricos	0.03	0.09	0.09	0.26
Maíz	0.21	0.26	0.20	0.34	Melones	0.22	0.45	0.15	0.35
Sorgo	0.35	0.15	0.45	0.24	Papayas	0.10	0.16	0.17	0.23
Trigo	0.57	0.80	0.67	0.92	Piñas	0.03	0.06	0.05	0.12
					Vegetales				
Frijoles	0.08	0.13	0.08	0.16	Tomates	0.10	0.45	0.12	0.75
Oleaginosa					Brócoli y Coliflor	0.07	0.29	0.19	0.90
Ajonjolí	0.58	0.42	0.68	0.61	Zanahorias	0.30	0.25	0.17	0.35
Girasol	0.03	0.12	0.05	0.16	Pepinos	0.00	0.00	0.00	0.01
Algodón	2.58	0.81	4.84	1.89	Ajos	0.14	0.18	0.18	0.25
Soya	35.55	18.44	33.71	19.65	Café	0.05	0.08	0.42	0.92
Importaciones, productos de origen animal									
Carne de bovino	0.18	0.11	0.22	0.18					
Carne y ave	0.19	0.26	0.11	0.17					
Carne de cerdo	0.23	0.41	0.15	0.32					
Huevo	0.00	0.01	0.01	0.02					
Leche	0.01	0.00	0.01	0.01					

Fuente: Estimaciones propias con datos del Sistema de Información Agrícola (SIAP): <http://www.siap.gob.mx/> y el índice de precios de México del INEGI.

Cuadro 2. Ingreso neto medio neto anual por fuente de los hogares rurales: 2013

Fuente	Pesos		Distribución (%)	
Agricultura	2332.75		5.35	
Ganadería (animales + productos de origen animal)	3196.26		7.33	
Productos de origen animal	479.69		1.10	
Bienes y servicios	4455.33		10.22	
Recursos naturales	2103.31		4.82	
Transferencias y subsidios gubernamentales	5302.17		12.16	
<i>PROCAMPO</i>		465.75		8.78
<i>OPORTUNIDADES</i>		2801.34		52.83
<i>Pensión para adultos mayores de SEDESOL</i>		941.36		17.75
<i>PROGAN</i>		26.24		0.49
<i>Otros programas</i>		1067.48		20.13
Transferencias de otras familias o instituciones	755.40		1.73	
Remesas de Estados Unidos	1512.13		3.47	
Remesas de otras partes de México	1192.83		2.74	
Salario del campo	8618.11		19.77	
Salario fuera del campo	13668.48		31.35	
Ingreso total	43595.11		100.05	

Fuente ENCHOR

Anexo 2. Operación de programas.

Ámbito a observar	Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) (1973-1982)	Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1977-1982)
Principios orientadores de las políticas	La estrategia de desarrollo económico de 1940 a 1970 propició desequilibrios: se dirigió a impulsar la industrialización y la construcción de obras hidráulicas para incrementar los cultivos de exportación, sin embargo, grandes sectores de la población rural –principalmente en zonas temporeras– no se beneficiaron del crecimiento económico, mantuvieron niveles bajos de productividad, ingresos, empleo y escaso acceso a servicios. El PIDER se plantea como un instrumento para propiciar el desarrollo de áreas marginadas y segmentos rezagados de la economía rural. Se ubica como un instrumentos de la política económica federal, productivo, multisectorial, participativo y descentralizado. Comunidades rurales que se localizan en las regiones más atrasadas del país (localidades de más de 500 y menos de 5000 habitantes).	Las acciones de COPLAMAR se desarrollan en torno al concepto de marginalidad, por lo tanto, su principal objetivo fue mitigar las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones marginadas del proceso de modernización agrícola e industrialización. Instrumento de la política social y económica que busca incidir en las causas y los efectos de la marginación por medio de la coordinación interinstitucional. Indígenas y campesinos pobres habitantes de 30 mil localidades dispersas (aprox. 20 millones)
Marco institucional de los programas	Partido único y figura presidencial generan consenso y control político en la instrumentación de la política pública.	El principal instrumento fueron los convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Mapeo/caracterización de Actores	A cargo, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 27 dependencias federales, 31 gobiernos estatales y 1051 ayuntamientos.	Presidencia de la República, órganos institucionales especializados y órganos sectoriales (ver sección <i>Diseño de la articulación</i>).
Diseño de la articulación de programas	La comunidad solicita, mediante un acta acreditada por la Secretaría de la Reforma Agraria, la obra para ser considerada en presupuesto del PIDER. En dicha acta se establece la aportación de la comunidad, la magnitud de beneficiarios y expediente técnico. Un énfasis en la infraestructura social en tres ejes:	Inicia operaciones con programas “institucionales” concertados con organismo público: el Instituto Nacional Indigenista (comunidades indígenas), la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos y el Fideicomiso de la Palma. A partir de 1979, COPLAMAR establece convenios sectoriales: con el Instituto Mexicano del Seguro Social promueve una ampliación

	<i>Productivo:</i> pequeño riego, unidades ganaderas, habilitación de tierras de temporal, en menor medida, industria rural y pesca <i>Apoyo a la producción:</i> caminos rurales, asistencia técnica y organizativa, electrificación y comercialización <i>Beneficio social:</i> agua potable, aulas, clínicas y vivienda La Secretaría de Programación y Presupuesto encabezaba y funcionaba como entidad globalizadora de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación: establece objetivos, lineamientos, normas generales. También realiza la coordinación operativa. Las dependencias federales establecen lineamientos y normas específicas para sus ámbitos de competencia. Cada gobierno estatal crea y preside un Subcomité de Desarrollo Rural dentro del Comité Estatal de Planeación (COPLADE). En el ámbito regional se crean Subcomités de Desarrollo Rural, presididos por un responsable del gobierno estatal, en el que participan las dependencias federales con incidencia en las micro-regiones, presidentes municipales, diputados locales y representantes de los sectores social y privado.	de la cobertura de servicios de salud; con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Programa de Abasto a Zonas Marginadas; con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), crea acuerdos para programas de vivienda agua potable y caminos rurales. Con las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Agricultura y Recursos Hidráulicos se concretó el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales que creó más de 2 mil cooperativas y 100 mil empleos. Las diez organizaciones iniciales participaron en la Coordinación General de Coplamar y aplicaron un conjunto de medidas multisectoriales (desde promoción productiva hasta obras de bienestar social) a sus respectivas poblaciones objetivo. La integración territorial de proyectos mediante la planeación, ejecución y evaluación en cada zona, por parte de las diferentes instituciones públicas, junto con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de COPLAMAR y con la supervisión de los COPLADES, que presiden los gobernadores de los estados. Una vez que los programas de acción de las zonas marginadas han sido debidamente organizados, las actividades de las dependencias ejecutoras son financiadas por las asignaciones que la SPP canaliza al sistema COPLAMAR y que son autorizadas directamente por la Coordinación. En el caso de obras físicas, los beneficiarios aportan mano de obra
Fuente: Gerardo Ordóñez Barba, <i>La política social y el combate a la pobreza en México</i> , UNAM-Sedesol, 2002.		

Ámbito a observar	Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (1980-1982)
Principios orientadores de las políticas	El SAM busca reactivar la producción agrícola y pesquera, actuar sobre los aparatos de transformación y distribución de alimentos populares con el fin de fortalecer la economía campesina, satisfacer demandas nutricionales populares y hacer un uso racional de los recursos humanos y naturales. Plantea como objetivo la autosuficiencia alimentaria y la sustitución de importaciones de granos básicos (maíz y frijol), así el programa se desdobra en una política para mejorar la situación nutricional de toda la población y en una política para producir internamente estos satisfactores.
Marco institucional de los programas	El sistema contó con el firme apoyo del presidente López Portillo, quien a partir de la crisis en 1979 se convirtió en un poderoso defensor de una política de prioridad en esta materia, en gran medida, como respuesta a la efervescencia de los movimientos sociales rurales.
Mapeo/caracterización de Actores	Lo encabezó un nuevo organismo independiente, directamente responsable ante el presidente, encargado de coordinar la producción de alimentos y de distribuir las actividades de seis dependencias gubernamentales. Su director tenía el estatus de un secretario de Estado; y contó con un equipo compacto y de alto perfil profesional. Las principales entidades participantes fueron: Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
Diseño de la articulación de programas	El mayor acicate del SAM a la producción de alimentos fue el incremento del precio de garantía, también se proyectaron otros programas para estimular la producción. Se reunió un conjunto de subsidios para ello, entre los que se incluían: 1) accesos más fáciles a créditos del Banrural; menores tasas de interés (12%); 3) reducción de 30% en el precio de los fertilizantes e insecticidas; 4) un 75% de descuento en el precio de semillas mejoradas; 5) un corte de dos tercios en los costos del seguro para las cosechas, y 6) un sistema de "riesgos compartidos" para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas.
Coordinación: Restricciones, oportunidades y valor agregado	Dos áreas principales de tensión: entre los dirigentes del SAM y otros miembros del "gabinete interno", particularmente la recién creada (SPP). Disensión acerca de cómo se debía administrar y se decidió no ubicarlo en ninguna de las dependencias relacionadas con la agricultura (SARH y el Banrural) o con las distribución y abasto (CONASUPO). Por eso, se creó una nueva dependencia para supervisar y coordinar las actividades lo que causó resistencias de las burocracias agrícola o la dependencia globalizadora recién establecida, la SPP.
Fuente: Rose J. Spaldin, "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia", <i>Estudios sociológicos</i> III: 8, 1985.	

Ámbito a observar	Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994)
Principios orientadores de las políticas	Pueblos indígenas y campesinos en áreas rurales aisladas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños (40 millones de personas en condición de pobreza de los cuales 17 millones se encuentran en una situación de pobreza extrema). Los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de “capital social”. Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, hecho por el que los recursos asignados al programa son totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población.
Mapeo/caracterización de Actores	El Gobierno Federal suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que es el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del programa a todos los municipios del país. En el nivel municipal se procuran los apoyos que permitan al ayuntamiento ser la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieran de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno estatal apoye estos proyectos. La participación social en las comunidades se canaliza por medio de los Comités de Solidaridad, integrados por personas elegidas democráticamente en un asamblea general y son responsables directos ante la comunidad.
Diseño de la articulación de programas	La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los CUD que el presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión. En los convenios se define un apartado para Solidaridad, con objeto de que en el seno de los COPLADES se reúnan los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en los que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad. Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los sectores sociales para definir qué obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan. Contó con tres componentes principales: <i>Solidaridad para el Bienestar Social</i>. Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra. <i>Solidaridad para la Producción</i>. Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas. <i>Solidaridad para el Desarrollo Regional</i>. Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.
Fuente: Gerardo Ordóñez Barba, <i>La política social y el combate a la pobreza en México</i> , UNAM-Sedesol, 2002.	

Ámbito a observar	Progres-Oportunidades-Prospera	PROCAMPO-Proagro
Principios orientadores de las políticas	Progres-Oportunidades-Prospera forma parte de una reconfiguración de la política contra la pobreza tras la crisis económica de 1994-1995. Desde sus inicios, <i>Oportunidades</i> (PROGRESA) establecía que para el logro de sus objetivos era fundamental la corresponsabilidad: “la convicción plena de parte de los padres de familia sobre el beneficio que traen consigo las acciones del Programa y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho.” (DOF, 2000).	Puesto en marcha a finales de 1993, el programa consiste en transferencias monetarias para compensar a los agricultores mexicanos ante los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, y ante la caída esperada en los precios agrícolas inducida por la liberalización comercial en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si el principal objetivo inicial del programa fue la transferencia de recursos en apoyo a la economía de los productores rurales, a lo largo de sus años de operación se sumaron un número exagerado de objetivos colaterales:: el mejoramiento de la competitividad, la modernización del sistema de comercialización, la promoción de alianzas entre el sector social y privado, la conversión a cultivos y actividades más rentables, la conservación de bosques y selvas, la reducción de la erosión de los suelos y de la contaminación de las aguas. <i>Focalización:</i> Productores, persona física o moral, propietaria, titular o en posesión derivada del predio, que se encuentre en legal explotación de superficies elegibles e inscritas en el Directorio de PROCAMPO, que reciba subsidios.
Marco institucional de los programas	acciones que mejoren su educación, salud y alimentación con una estrecha colaboración entre las instituciones, los sectores involucrados y la participación de los tres órdenes de gobierno; y ampliando el acceso de las familias en condiciones de pobreza	El subsidio directo del PROCAMPO está asegurado por la agencia Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y operado específicamente por los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural.
Mapeo/caracterización de Actores	Según Santiago Levy, una de las fortalezas del programa ha sido la ausencia de intermediarios entre los beneficiarios y el gobierno federal —una marcada centralización—, con el fin de limitar las oportunidades de manipulación política, desvío de recursos y corrupción. La contraparte, es la ausencia de participación local, la única decisión de los hogares es ingresar o no al programa. La participación de los gobiernos municipales y estatales se limita a la provisión de los servicios de salud	

	y educación comprendidos en su operación. Así, uno de los actores principales en la consecución de los fines del programa –los gobiernos estatales –no incide en la toma de decisiones.	
Coordinación: Restricciones, oportunidades y valor agregado	En otras palabras, este tipo de programas tiende a ignorar la construcción de capital humano o capital productivo en adultos que ya han pasado la edad escolar, y para quienes la acumulación de capital productivo para el “aquí y el ahora” es la tierra o los activos no agrícolas, con lo cual se tendrían impactos en corto y largo plazo sobre el combate a la pobreza, toda vez que la inversión productiva de las transferencias permitiría a las familias sostener el impacto de los apoyos que no pueden continuar indefinidamente	En general, esta política ha tenido un sesgo hacia los grandes productores de tal magnitud que puede considerarse una captura de la política por intereses de los grandes agroindustriales e, incluso, malversación de fondos. Dentro de este panorama de regresividad, Procampo parece ser el programa sectorial que más llega a los pequeños productores.
Fuente: Gustavo Gordillo, Obed Jerónimo Méndez y Santiago, Ruy Sánchez, <i>La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México</i> , Roma, FAO, 2015.		

Ámbito a observar	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) (2002-hoy)
Principios orientadores de las políticas	El concepto del PESA proviene de un programa internacional que diseñó la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1994 para reducir las tasas de hambre y desnutrición en los países más pobres. Para el caso de México esta iniciativa se adopta dentro de la SAGARPA a partir de 2002. La única iniciativa en SAGARPA con el objetivo explícito de atender localidades vulnerables ha sido el <i>Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria</i>
Marco institucional de los programas	Es un componente del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Así, es normado por esta última y ejecutado por las Secretarías de Desarrollo Agropecuario o equivalentes de los gobiernos estatales en los que opera el Proyecto. Participa también la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través de la Unidad Técnica Nacional PESA (UTN PESA), proporcionando la metodología empleada por el Proyecto y el acompañamiento técnico a los diferentes actores involucrados en su implementación.
Mapeo/caracterización de Actores	Dentro de los procesos de planeación se suscribe el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable entre la SAGARPA y los Gobiernos Estatales, que incluye el “Anexo Técnico de Ejecución”. Otro proceso relevante que se lleva a cabo en la planeación central es la elaboración y firma del Acuerdo de Cooperación Técnica SAGARPA-FAO. El Grupo Operativo PESA (GOP) está integrado por un representante del gobierno del estado, uno de la UTN FAO y uno de la SAGARPA. Dentro del GOP se definen las estrategias para concretar las asignaciones presupuestales y metas convenidas en el Anexo Técnico de Ejecución, así como la instrumentación de los cambios a la metodología propuesta por la UTN, quien además presenta su programa anual de capacitación y consultoría a aplicar con las Agencias. En el mismo sentido, el Gobierno del Estado establece las directrices de la operación, especialmente para la selección de las ADR, proyectos productivos y obras del Componente de Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA).
Diseño de la articulación de programas	El Grupo Operativo PESA (GOP), el cual está integrado por un representante del gobierno del estado, uno de la UTN FAO y uno de la SAGARPA. Dentro del GOP se definen las estrategias para concretar las asignaciones presupuestales y metas convenidas en el Anexo Técnico de Ejecución, así como la instrumentación de los cambios a la metodología propuesta por la UTN, quien además presenta su programa anual de capacitación y consultoría a aplicar con las Agencias. En el mismo sentido, el Gobierno del Estado establece las directrices de la operación, especialmente para la selección de las ADR, proyectos productivos y obras del Componente de Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA). En 10 años de operación se distingue por la focalización de sus acciones, una integralidad de sus conceptos de apoyo (del acceso directo e inmediato a los alimentos hacia procesos organizativos, productividad e inclusión financiera), una operación descentralizada menos costosa que programas equivalentes y el uso de un método de intervención y evaluación permanente.
Coordinación: Restricciones, oportunidades y valor agregado	A pesar de alineación de sus objetivos a la política más amplia de seguridad alimentaria, existe una escasa coordinación con otros programas, carece de estrategias integrales de desarrollo rural y existe una heterogeneidad en la mecánica operativa por las capacidades y herramientas técnicas desiguales de las agencias operativas microrregionales. Así mismo carece de evaluaciones de resultados e impacto abarcadores y la metodología de la unidad técnica nacional no ha sido sometida a revisión y actualización

Fuente: COCOA, *Evaluación de Procesos del PESA 2015*, México D.F, 2015.

Anexo 3. Modelo IAD de Elinor Ostrom: marcos analíticos.

CLASIFICACIÓN DE BIENES

	EXCLUSIÓN ALTA	EXCLUSIÓN BAJA
SUSTRACTABILIDAD ALTA	BIENES PRIVADOS	BIENES DE USO COMUN
SUSTRACTABILIDAD BAJA	BIENES DE CLUB	BIENES PUBLICOS

MARCO DE TRABAJO (IAD)

