

Extensionismo y Gestión Territorial para el Desarrollo Rural

Construyendo país,
desde el territorio

SAGARPA



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



RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL



Extensionismo y Gestión Territorial para el Desarrollo Rural

Construyendo país, desde el territorio

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2012



Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural por [IICA](#) se encuentra bajo una Licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported](#).
Basada en una obra en www.iica.int.

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

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

Coordinación editorial: Ancuța Caracudă, Javier Delgadillo, José Manuel Fernández Brondo, Carlos Menéndez Gámiz, Héctor Robles Berlanga y Rafael Zavala Gómez del Campo
Corrección de estilo: Magdalena Godínez G.
Diagramación: Ibipluss, S.A. de C.V.
Diseño de portada: Jorge Espinosa Zamora.
Fotos: Integrantes de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural
Mapas: INEGI
Impresión: ibiPLUS, S.A. de C.V.

Extensionismo y gestión territorial para el desarrollo rural / IICA,
INCA Rural – México: IICA, 2012.
192 p.; 21.5 x 27.9 cm

ISBN: 978-92-9248-441-5

1. Desarrollo rural 2. Extensión 3. Participación
comunitaria 4. Entorno socioeconómico 5. Proyectos de
desarrollo 6. Población rural 7. Políticas 8. Explotación en
pequeña escala 9. Sector público 10. México I. IICA II.
Título.

AGRIS
E50

DEWEY
307.1412

México
2012

Siglas y acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AGI	Agencia para la Gestión de la Innovación
AMOCENTRO	Asociación de Municipios del Centro de Paraná
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDRS	Consejos de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRAF	Consejo Estatal de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEE	Centro Estatal de Evaluación
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIISDER	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CODIDERS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONMUDERS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)
COPLADE	Comité de Planificación para el Desarrollo
COPLADEMUN	Comité de Planificación del Desarrollo Municipal
CRESOL	Cooperativas de Crédito con Interacción Solidaria
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EDCT	Equipo Distrital de Cooperación Territorial
EDT	Estrategia de Desarrollo Territorial
EDTR	Estrategia de Desarrollo Territorial Rural
EMATER	Instituto Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural

FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FIDETUR	Fideicomiso Turismo Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
FORTE	Fortalecimiento de Competencias a Empresas y Organizaciones Económicas
FUNDAMEX	Fundación del Empresario Mexicano
GOAT	Grupo Operativo de Asistencia Técnica y Capacitación a nivel estatal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agropecuarias y Pesqueras
IPARDES	Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LEADER de	Siglas francesas que significan en español Enlaces entre Acciones para el Desarrollo la Economía Rural
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
Msnm	Metros sobre el nivel del mar
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PAT	Programa Anual de Trabajo
PEC	Programa Especial Concurrente
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria – SAGARPA - FAO
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROGAN	Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROINF	Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
PTDRS	Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SDT	Secretaría de Desarrollo Territorial
SE	Secretaría de Economía
SEAB	Secretaría de Estado de Agricultura y de Abastecimiento
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPUEDE	Sistema Estatal de Promoción al Empleo y Desarrollo Comunitario
SETI	Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación Rural
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
UEGT	Unidad Estatal de Gestión Territorial
UER	Unidad Económica Rural
UTE	Unidad Técnica Especializada

Prólogo

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

En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) nos hemos propuesto fortalecer la atención a los productores agropecuarios de pequeña y mediana escalas con potencial de desarrollo, así como a la familia rural y las personas que realizan oficios del campo, con el fin de apoyarles en la mejora de sus actividades de producción y agregación de valor, facilitando su inserción y permanencia en los mercados, así como el incremento de sus ingresos de manera sustentable.

Se pretende que las iniciativas de los productores sean acompañadas técnicamente con un enfoque de fortalecimiento de la cadena productiva, rentabilidad e integración económica, en los diferentes territorios rurales, de tal forma que les permita lograr economías de escala de la dimensión requerida para atender las demandas de los mercados.

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

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

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

Presentación

José de Jesús Ayala Padilla
Director General del INCA Rural

El trabajo del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. (INCA RURAL) para el período 2010-2012 ha tenido la siguiente orientación:

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

Concertar con las Unidades responsables de programas en la SAGARPA y otras entidades concurrentes en el desarrollo rural, estrategias coordinadas de intervención que precisen población objetivo y sitúen resultados a conseguir, de manera que la acción capacitadora se integre a los procesos de trabajo y se comprometa con los resultados pretendidos.

Para tal efecto, el INCA RURAL aplica recursos para coordinar con mayor cercanía a los prestadores de servicios profesionales (PSP), situando prioritariamente procesos de trabajo-aprendizaje comprometidos con el logro de resultados concretos en desarrollo humano, organizativo y económico de las empresas de los productores.

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

El INCA RURAL, al coordinar a los PSP, prioriza el desarrollo de los recursos humanos e institucionales locales, con objeto de fortalecer la construcción de capital humano y social, que genere aportes perdurables al desarrollo rural local.

El INCA RURAL ha estado integrando gradualmente una red de profesionales e instituciones que ofrecen servicios oportunos, cercanos y eficaces a los productores rurales, tanto en relación con aspectos tecnológicos especializados, como en materia de desarrollo humano, organizacional y de desempeño empresarial.

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

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

Presentación

Gino Buzzetti Iribarra

Representante del IICA en México

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

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

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

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

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

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

Tabla de contenido general

Capítulo I. Líneas Estratégicas para las Políticas Públicas Orientadas al Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en México - Un Aporte de la Red GTD	11
Capítulo II. Aproximación Conceptual al Extensionismo como Multiplicador de Impactos de la Política Pública	37
Capítulo III. Estudios Específicos en Temas de Gestión Territorial, 2012	59
<i>Elementos para la activación de la cadena láctea en los DDR 142 URES y 145 Mazatán, Sonora. Una propuesta bajo la perspectiva Agroalimentaria Localizada.</i>	60
<i>Investigación y extensión universitaria. Modalidades que dinamizan los territorios rurales. Caso Universidad Autónoma del Estado de México</i>	93
<i>Estructura institucional de la estrategia de desarrollo territorial rural en el territorio Paraná centro, en Brasil, y la región de Huamantla, en Tlaxcala, México</i>	111
<i>Propuesta del Programa Integral de Extensionismo Rural Universitario para el CECS del estado de Morelos: Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos</i>	133
<i>Agencias de Desarrollo y Gestión Territorial en la región Costa Chica del estado de Guerrero: el caso del campamento tortuguero Guadalupe Bettina</i>	159
Capítulo IV. Resultados y Perspectivas de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural	183

CAPÍTULO I

LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL EN MÉXICO – UN APOORTE DE LA RED GTD - 2012

Líneas Estratégicas para las Políticas Públicas Orientadas al Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en México - Un Aporte de la Red GTD

Rafael Zavala Gómez del Campo - Coordinador

Además del marco conceptual ofrecido en este libro, en este capítulo se presentan los resultados de los trabajos de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (GTD) realizados durante la reunión que tuvo lugar en Zacatecas, en septiembre de 2012. El principal propósito de la reunión fue elaborar un documento que fuera el aporte de nuestra Red GTD al equipo de transición de gobierno, para el periodo 2012-2018.

Más que un posicionamiento de la Red, este documento es una invitación a la nueva administración para considerar como prioritarias durante el próximo Gobierno Federal las siete líneas estratégicas acordadas, así como las respectivas acciones y sugerencias que se mencionan. El mosaico que representa el grupo de los investigadores de la Red GTD refleja más de 20 años de experiencia profesional individual acumulada que, condensados en las siguientes páginas, representan un propósito genuino por colaborar en la conformación de un marco de política pública que esté orientado a lograr un mejor entorno para fomentar condiciones de vida más convenientes, mayor promoción a los mercados locales, presencia del Estado más pertinente y orientada a los bienes públicos bajo un enfoque territorial del desarrollo, una mayor presencia de instituciones locales en la toma de decisiones y, finalmente, una sociedad civil rural más presente y activa en los procesos de desarrollo.

Las siete Líneas Estratégicas (LE) consensuadas son complementarias y debieran estar imbricadas en un mismo marco de planeación de la política pública para el desarrollo rural y la gestión territorial. Estas líneas son las siguientes, sin guardar un orden jerárquico o prioritario.

LE 1. Atención a zonas marginadas por medio de estrategias con enfoque territorial.

LE 2. Extensionismo rural y la inserción de las Instituciones de Educación Superior (IES) como actores más dinámicos en sus territorios de influencia.

LE 3. Contingencias ambientales y cambio climático en el desarrollo rural.

LE 4. Agricultura familiar, redes de valor y financiamiento.

LE 5. Planeación estratégica, sociedad civil e institucionalidad.

LE 6. Marco legal y normativo para la promoción de la institucionalidad a nivel regional y la operación territorial de políticas y programas.

LE 7. Evaluación de políticas públicas.

A continuación se describen los aspectos principales para cada una de estas líneas, siguiendo el mismo formato que se utilizó durante las mesas de trabajo de la Red. Primero se presentan el diagnóstico y los antecedentes de cada línea, a manera de ideas fuerza y puntos críticos, para posteriormente exponer problemas y acciones sugeridas, especificando algunos matices en los casos que se consideró pertinente. Es importante aclarar que este documento también

presenta una serie de puntos críticos que hay que continuar discutiendo, pues son temas que están cambiando constantemente, incluso el del marco legal.

Al final del capítulo se presentan los integrantes de cada una de las mesas de trabajo, incluyendo, además de los miembros de la Red, a las autoridades de la SAGARPA, a los integrantes del proyecto de cooperación IICA-RAN-SRA y, merecedores de una mención especial, a los estudiantes de la Universidad Autónoma de Zacatecas que nos acompañaron y participaron en los diferentes grupos de trabajo.

Línea estratégica 1. Atención a zonas marginadas por medio de estrategias con enfoque territorial

- **Antecedentes y diagnóstico**

Al igual que en otros países latinoamericanos, en México hay una combinación perversa entre riqueza de recursos naturales, biodiversidad, pobreza y marginación, poblaciones indígenas, vulnerabilidad y riesgo, carencia de vías de comunicación y de acceso a la información y a otros bienes públicos. Todas estas características están aunadas a una sociedad civil rural incipiente y a instituciones locales por lo general débiles.

El espectro nacional de alta y muy alta marginación se centra en 1,251 municipios de 23 estados de la república, entre los que destacan Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Actualmente hay 17 instituciones gubernamentales que aplican 76 programas de atención a la pobreza. Los principales programas orientados a zonas marginadas operan de manera centralizada con esquemas de transferencias directas (el Programa Oportunidades es el más significativo), pero en la mayor parte de los casos operan de manera aislada.

Ese aislamiento de la operación de los programas se refleja en una carencia de planeación desde el territorio y en una clara desarticulación de los programas en las zonas marginadas. Los programas “ocurren” y no “concurren” como una estrategia que vincula a diferentes sectores que atienden un mismo problema en el territorio, tal como lo estipula la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Por lo general, cada programa tiene su respectiva concepción y marco lógico bien trazado, sin embargo, persiste la operación aislada y no se ha dado de una manera real un enfoque de desarrollo del territorio; mientras eso perdure es muy probable que la pobreza siga aumentando.

Los programas que se enfocan a “combatir la pobreza” siguen siendo primordialmente asistencialistas, y más que combatirla, “controlan” la pobreza, generando frecuentemente dependencia y “cautiverio programático de los beneficiarios” más que un desarrollo o ampliación de alternativas u oportunidades para salir de la pobreza. En términos médicos, los principales programas no están orientados al tratamiento de la pobreza, sino al control de esa enfermedad.

Adicionalmente a estos puntos, en la realidad de la operación de estos programas sobresalen los siguientes aspectos:

- La medición de la pobreza debería estar también expresada en carencia o disponibilidad de alternativas y no solamente en términos de ingreso económico. Además, existen más pobres de los oficialmente reconocidos.
- Los habitantes de los territorios marginados no participan activamente en la planeación de su desarrollo, son receptores pasivos de la mayoría de los programas.

- Los habitantes de las zonas marginadas no pueden vivir solamente de las actividades agropecuarias, lo que ha escapado de la visión institucional. Una lección aprendida de la historia de la asistencia técnica agropecuaria es que ésta no puede ser la puerta de salida para la gente en zonas con bajo potencial productivo.
- Son bajos niveles de capacitación y de educación no formal, particularmente en lo que se refiere a cómo enfrentar los problemas de riesgo ambiental, los servicios de extensión y la asistencia técnica.
- Abandono de las costumbres de producción de alimentos para el hogar, o bien, agotamiento de la productividad de los traspatios y parcelas, con la consecuente escasez de alimentos.
- Persiste una desvinculación entre las IES y la operación de políticas públicas en zonas marginadas, que permanecen rezagadas en cuestiones de investigación y aporte a los procesos en sus regiones de influencia.
- Persiste el clientelismo político en la operación de los programas y las políticas. Este clientelismo es fomentado tanto por parte del Ejecutivo Federal como de los ejecutivos estatales y locales.

- **Acciones para solucionar los problemas**

Una de las condiciones para el establecimiento de las acciones que se mencionan, para esta y las demás líneas estratégicas, es precisamente la adopción de las tres modalidades de concurrencia que se han descrito anteriormente y que pueden favorecer una mejor articulación de las políticas, los programas y los proyectos: la concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno, la concurrencia intersectorial y la concurrencia producto de las alianzas público-privadas. Del mismo modo, en las zonas marginadas —más allá de los aspectos ambientales y productivos— tendrá que continuar el mejoramiento de tres aspectos torales a resolver de manera permanente: salud, educación escolar y seguridad.

Tomando en cuenta estas precondiciones para la mejor adopción del enfoque territorial en la operación de las políticas, se proponen las siguientes acciones en torno a las políticas dirigidas al combate a la pobreza y al desarrollo de zonas marginadas:

- Creación de un fondo de inversión de bienes públicos en concurrencia para el desarrollo territorial, acorde a las necesidades y proyectos presentados en cada región, y considerando la participación de agencias de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil como parte de la estrategia territorial. Este fondo deberá operar con un marco normativo diferente, que no esté inserto en la incompatibilidad que suelen acarrear las reglas de operación de los programas, pero que sí cuente con mecanismos de transparencia.
- Fortalecimiento y, en su caso, creación de consejos comunitarios, municipales y regionales, impulsando una visión regional/microrregional del territorio y fortaleciendo la cohesión comunitaria y la participación de la sociedad civil. En estas instituciones locales y regionales deberán participar activamente las instituciones de educación y de investigación que estén presentes en la región.
- Reactivación de la economía local mediante la inversión en bienes públicos, más incentivos fiscales para promover la inversión local y la generación de empleos; siempre

en la búsqueda de la diversificación de las actividades económicas y el fortalecimiento del mercado interno.

- Establecimiento de acciones que promuevan el consumo de alimentos más nutritivos para las familias; de preferencia fomentar el traspatio y el huerto familiar para mejorar la nutrición y disminuir la obesidad.
- Promoción, en el mismo sentido, del mejoramiento de las técnicas productivas de los propios productores, mediante el desarrollo de capacidades de los técnicos y extensionistas (prestadores de servicios).
- Alineación de la política pública con los usos y costumbres de los pueblos, pero haciendo ajustes en donde se requiera para asegurar la sustentabilidad de las acciones, y rescatando aquellos aspectos que se enfocan en acciones dirigidas al bien común (“tequio”, “faena”, “mano a mano”, etcétera).
- Establecimiento de un esquema transparente de certificación de los agentes técnicos de los programas dirigidos a zonas marginadas, y la certificación de agencias de desarrollo multidisciplinarias, en el caso de programas como el de Seguridad Alimentaria (PESA), contratando a los agentes técnicos en función de competencias y desempeños.
- Formulación y/o reajuste de las metodologías para la definición y medición de pobreza, con el fin de que sean más adecuadas y confiables y estén orientadas a la medición de bienestar.

Finalmente, en las zonas marginadas es donde más se requiere la articulación de los diferentes programas y la flexibilización de las reglas de operación. Habrá que transitar a una fase en la que las reglas de operación tiendan a desaparecer y en su lugar haya mecanismos de transparencia en la aplicación de los recursos, permitiendo hacer más factibles la articulación de los programas y la adopción del enfoque territorial. Mediante esquemas de certificación transparentes, las agencias multidisciplinarias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil podrán ser operadores (aunque no los únicos) de los fondos de inversión de bienes públicos para la concurrencia que se propone.

Línea estratégica 2. Extensionismo rural e inserción de las Instituciones de Educación Superior (IES) como actores más dinámicos en sus territorios de influencia

• Antecedentes y diagnóstico

Como parte de la política pública, en la década de 1960 se invitó a las universidades locales a participar en el extensionismo agrícola, pero las que aceptaron se centraron en la formación académica y la investigación. Mucho de la consolidación de las universidades se centró en aspectos tecnológicos y administrativos, y dejaron los temas agropecuarios principalmente en manos de las IES vinculadas a la SAGARPA (Chapingo, la Narro –UAAAN– y el Colegio Superior de Agricultura Tropical), las cuales sí retomaron el papel de extensionismo agropecuario. Sin embargo, ante la necesidad de tecnificar al campo, la SEP creó como opción los Tecnológicos Agropecuarios (en la DGTA).

El extensionismo de los años 70 y 80 fue proporcionado por el Estado y financiado principalmente por préstamos del Banco Mundial, abarcando solamente ámbitos agrícolas y pecuarios, e insertándose en esquemas para recuperar créditos, fundamentalmente. En los años 80 y 90 la currícula universitaria se invirtió y priorizó las áreas económico-administrativas e

industriales. El extensionismo agropecuario prácticamente desapareció de mediados de los 80 a mediados de los 90.

En la mitad de la década de 1990 se retomó de manera más integral el extensionismo; aparecieron los técnicos para el trabajo con los productores, que después se convirtieron en los denominados Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), en un esquema de servicios privados con recursos públicos, como parte de las reformas de ajuste estructural características de la década. Cuando se retomaron los servicios de extensión, las evaluaciones mencionaban la falta de capacidades en los PSP y una persistente desvinculación de estos servicios con las IES, incrementando aún más las reflexiones acerca de la desvinculación de la academia con la realidad rural.

Durante esas décadas la Secretaría de Agricultura controlaba prácticamente todos los procesos de extensión e investigación, después de los procesos de descentralización de los 90 y de la promulgación de la LDRS, los gobiernos estatales desempeñaron papeles más operativos, dejando a la SAGARPA más como una entidad normativa, y transfirieron a las entidades federativas la capacidad de "contratación de los servicios", en el proceso de federalización. Surgió el Sistema Nacional de Capacitación Rural (SINACATRI) y el sistema de supervisión de los servicios prestados a los productores; a partir de entonces las IES se involucraron en el proceso de formación de los PSP.

En la presente administración, derivado de trabajos de la OCDE, la FAO y el IICA, se evidencia la carencia de un sistema de extensionismo y se genera una oportunidad para el involucramiento de las IES, a través del Sistema Nacional de Innovación y Extensión que considera a la investigación, al extensionismo y la evaluación como formas de participación de las IES dentro del sistema.

Desde sus inicios, el servicio de asistencia técnica y capacitación ha tenido características de un bien público y continúa con ese enfoque. En el caso de las universidades, el servicio de extensión pasó a ser de vinculación. Así, las IES tienen entre sus funciones la docencia, la investigación y la vinculación, muy ligadas a aspectos culturales; por lo tanto, cada universidad genera sus propios mecanismos de extensionismo.

El extensionismo nunca se validó ni se sujetó a un esquema de certificación, de tal manera que cualquiera podía ser extensionista; en algunos casos llegó a tal punto, que se convirtió en un término peyorativo: "en extensión entran los estudiantes que no son buenos, los maestros que no investigan". Ese mismo esquema sigue vigente: el extensionismo no es parte de la generación de conocimientos, de investigación, sigue siendo una función poco valorada en las IES y en los organismos certificadores y financiadores.

La ANUIES convoca a áreas de vinculación de las universidades, pero más en aspectos empresariales; el ámbito rural no se atiende, o bien, se atiende de manera muy marginal.

- **Acciones para solucionar problemas**

Actualmente las IES no están siendo actores dinámicos de los territorios, es menester propiciar su función de dinamizadores de procesos de transformación social; llegar a esa condición ideal tiene que ver con una serie de problemáticas que circundan las políticas públicas educativas y de desarrollo rural.

Por otro lado, el perfil profesional requerido en los territorios rurales tiene que ver con profesionales que trabajen con personas, para sean éstas las que puedan potenciar por sí mismas el desarrollo desde lo local. Esta aseveración está basada en que la mayoría de los productores del campo están ligados a unidades económicas de producción familiar, donde una característica fundamental es el minifundio.

Debe consensuarse una definición de extensionismo rural en las IES para efectos de incorporarlo en las funciones sustantivas de la universidad.

En cuanto al enfoque territorial es muy importante que el extensionismo no esté exclusivamente circunscrito a los temas agropecuarios y productivos, sino que se le dé entrada a los temas empresariales, de comercialización, innovación, nutrición, etcétera. En el extensionismo y su financiamiento debe replicarse el espíritu multisectorial y territorial de la LDRS.

En el cuadro siguiente se presenta una relación de los problemas discutidos y las posibles acciones para solucionarlos.



Cuadro 1. Extensionismo rural y su fortalecimiento desde las IES: principales problemas y acciones sugeridas en busca de su solución

Problemas principales	Resultados esperados	Acciones concretas
Deficiencia en la operación de políticas nacionales que prioricen al involucramiento de todos los actores. No existe una regulación que convoque a las IES al extensionismo.	Que la política pública de asistencia técnica y capacitación ligada al sector rural se encauce a través de las IES. Que se modifique la LDRS incluyendo a las IES como actores en sus territorios.	Proponer que la LDRS incorpore a las IES como actores en sus territorios. Modificar las leyes que tienen que ver con la educación para propiciar que las IES puedan ser actores territoriales (planes de estudio actualizados que consideren el contexto del territorio).
Falta de vinculación de los profesionistas de las IES con la realidad del campo.	Que las IES sean el eje vinculador con los diferentes actores del sector rural de sus territorios. A nivel de cada UA/IES.	Generar esquemas de incentivos para que los docentes realicen actividades de extensionismo sin que pierdan su status en los respectivos sistemas (SNI, PROMEP, ESDEPED).
Falta de planes al interior de las IES que fomenten el extensionismo. Falta de continuidad de los programas en los IES por cambio administrativo.	Que los planes de desarrollo de las IES incorporen al extensionismo rural como una línea estratégica. A nivel de Rectoría.	Generar esquemas de organización y administración académica que valoren equitativamente la experiencia en campo y el grado académico para incursionar en programas de extensionismo. Los problemas financieros son un elemento fundamental para generar esquemas de extensionismo, éste implica mucho dinero, principalmente en movilidad. Por tanto, la propia universidad, si le interesa el extensionismo, debe generar esquemas de financiamiento interno y externo para este rubro.
Planes de estudios desvinculados a las realidades territoriales	Que los planes de estudios de las IES estén vinculados a las realidades territoriales.	Generar planes de estudio que integren la formación académica en extensionismo rural para carreras agropecuarias o afines. Incorporar los esfuerzos de la sociedad civil en el ámbito educativo, dado que existen OSC que forman profesionales para el desarrollo territorial.

Línea estratégica 3. Contingencias ambientales y cambio climático en el desarrollo rural

- **Antecedentes y diagnóstico**

De acuerdo con la ONU el cambio climático refiere las modificaciones de la atmósfera respecto de las acciones del ser humano sobre el mismo a nivel global o regional. De acuerdo con datos revelados por el Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2009-2012), México contribuye con el 1.6% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el mundo, lo cual lo posiciona en el lugar número 13 a nivel mundial. Las principales repercusiones de este asunto se manifiestan en aumento de la temperatura, presión, precipitaciones pluviales y otra serie de acontecimientos meteorológicos.

En México las estrategias ante el cambio climático se enfocan en la adaptación y mitigación en las siguientes acciones:

Cuadro 2. Adaptación al cambio climático y mitigación de efectos negativos	
MITIGACIÓN	ADAPTACIÓN
1. Generación de energía	1. Gestión integral de riesgos
2. Mejor uso-aprovechamiento de la energía	2. Recursos hídricos
3. Prácticas forestales y de otros usos del suelo	3. Agricultura, pecuaria, forestal y pesca
4. Manejo de desechos	4. Manejo de los ecosistemas terrestres, de aguas costeras y marinas, fauna silvestre y suelos
	5. Energía, industria y servicios básicos
	6. Eficiencia y eficacia de la infraestructura básica de transporte y comunicación
	7. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano
	8. Salud pública

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012.

No obstante que la problemática cuenta con una discusión amplia con respecto a los impactos del cambio climático y las acciones para atender los desequilibrios y la sustentabilidad, se registran deficiencias en la implementación de las propuestas.

Para abordar el tema hay que aclarar que tanto el cambio climático como las contingencias ambientales se inscriben en el universo epistemológico de los denominados "Estudios sobre sustentabilidad". Dicha área de carácter multidisciplinaria ha constituido una serie de principios básicos a partir de los cuales es posible inscribir las reflexiones del tema.

Un primer principio, relacionado con la equidad intergeneracional, el cual es indicativo de la necesidad de hacer un usufructo responsable de los bienes ambientales públicos con la finalidad de que las próximas generaciones cuenten con las mismas posibilidades de acceso a ellos. El olvido de este criterio, sostienen los especialistas, nos condena a un mundo en el cual la diversidad ecológica resulta mermada.

Un segundo apartado importante en este posicionamiento tiene que ver con el uso racional de los recursos. Si bien el desarrollo se entendió tradicionalmente como fuente de riqueza y satisfacción para los seres humanos, hoy día comprendemos que incluso esta actividad encuentra límites para hacer sostenibles las actividades productivas en el largo plazo. La sobrexplotación, la contaminación, la tala inmoderada y la producción excesiva de residuos sólidos son ejemplos de usos irracionales de los recursos.

Como último apartado, tenemos el que considera la necesidad de llevar a cabo actividades productivas apegadas a una viabilidad ecológica. Según este criterio, debemos poner atención a la forma en que los diversos procesos económicos se desenvuelven y considerar un estricto apego al respeto de los ecosistemas locales.

Es imposible considerar que los efectos negativos del cambio climático sean propios de una sola región. Al ser un fenómeno de impacto global, el cambio climático muestra efectos expansivos en los territorios afectados.

En razón de lo anterior, los criterios para esta reflexión se basan en las alteraciones de los ecosistemas relacionadas con los elementos mencionados de sustentabilidad, así como en las dimensiones de atención en cuanto a las reflexiones de política pública, los cuales se señalan a continuación:

Cuadro 3. Alteraciones registradas de los ecosistemas		
Uso racional de los recursos (Ambiental)	Equidad intergeneracional (Social)	Viabilidad ecológica (Económica)
Desaparición de especies (biodiversidad): arrecifes en el sur-sureste, especies vinculadas a la pesca deportiva.	Daños a infraestructura de servicios básicos: agua potable (norte) y sur-sureste.	Disminución de activos de la producción primaria, ganado, cosechas, pesca.
Degradación de suelos: nacional.	Vivienda y equipamiento urbano: sur-sureste.	Incremento de precios de bienes y servicios.
Reurrencia de fenómenos meteorológicos. Granizadas: nacional. Nevadas: regiones montañosas. Sequías: 75% del territorio, en el norte y centro del país. Huracanes: centro-sur del país. Sismos/tsunamis.	Salud: norte y sur-sureste.	Desabasto.
Deshielos de los polos y aumento del nivel del mar. Zonas costeras.	Conflictos por la posesión de los recursos: zona fronteriza, sur-sureste.	Incremento en la desigualdad competitiva.
Disminución de mantos acuíferos.	Conflictos políticos: instituciones y gobiernos.	

Fuente: IIEC-UNAM (2012), con adaptaciones del grupo de trabajo de la Red GTD.

- **Acciones para solucionar problemas**

A continuación se mencionan diferentes acciones respecto a los tres principios antes mencionados y estrechamente relacionados con el desarrollo rural y el enfoque territorial. Estas acciones deberían formar parte de estrategias a ser lideradas no solamente por la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT), sino por aquellas secretarías que consideren acuerdos inter e intrarregionales en los que concurren los órdenes de gobierno y los actores públicos y privados. Las acciones se dividen en tres participantes principales: los gobiernos —en sus diferentes niveles—, la iniciativa privada, y la población y la sociedad civil.

Cuadro4. Acciones para solucionar problemas			
Acciones	Gobierno	Empresas	Población/ Sociedad civil
Disminuir CO2.	X		
Reforestación.	X	X	
Regulación de la dinámica extractiva de aprovechamiento (culturales e institucionales).			
Identificación de especies vulnerables y adaptación de nuevas especies.	X	X	
Proceso educativos formales e informales.	X		X
Reconversión productiva.		X	
Acercamiento a actividades alternativas.	X	X	
Modificación de patrones de consumo.			X
Promoción de fuentes de energías alternativas.	X	X	
Promoción de incentivos para acciones; valorización de servicios ambientales.	X	X	
Búsqueda de estrategias de mitigación y adaptación.	X		
Incorporación de estrategias de prevención.	X	X	

Fuente: IIEC-UNAM (2012), con adaptaciones del grupo de trabajo de la Red GTD.

Tomando en cuenta lo anterior, se proponen las siguientes acciones que pueden ser incluidas como parte fundamental de un marco de política pública en torno al cambio climático y las contingencias ambientales.

1. Incorporación del enfoque territorial en los programas de atención a la problemática ambiental, tales como el PECC, atribuyéndoles un carácter regional, estatal y municipal.
2. Incorporación de la discusión de conflictos medioambientales y de aprovechamiento de los recursos a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y otros espacios de construcción de tejido social. Aquí se incluyen los consejos mandatados por la Ley para el Cambio Climático, de reciente aprobación.
3. Promoción de foros, talleres y encuentros entre los principales actores involucrados en el cambio climático (gobierno, empresas y sociedad civil), como espacios de participación de los diversos actores.
4. Fortalecimiento de la vinculación gubernamental con las IES en las áreas ecológica, social y económica, mediante: *a)* proyectos tales como observatorios de sustentabilidad; *b)* creación y seguimiento de un índice de vulnerabilidad ambiental que contemple la vulnerabilidad ecológica, social y económica; *c)* diagnósticos y prospectivas de carácter territorial a partir de relaciones intergubernamentales transversales y concurrentes; y *d)* diseño, análisis e implementación de políticas regionales diferenciadas en atención a los resultados del diagnóstico del índice de vulnerabilidad.
5. Cumplimiento estricto de las leyes relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, por ejemplo: minas, bosques, agua. Lo anterior es necesario para que los poseedores de las concesiones apliquen las estrategias de disminución de los impactos negativos por la extracción del recurso.
6. Revisión de las asignaciones presupuestales dirigidas al aprovechamiento sustentable de los recursos. Esto es porque el enfoque "conservacionista" prevalece sobre el de "aprovechamiento sustentable", traduciendo este dominio en una mayor asignación presupuestal que conviene revisar. En este mismo sentido, la política relacionada con el cambio climático debe tomar en cuenta al sujeto que tiene en propiedad o en usufructo el recurso en cuestión, particularmente bosque y agua.
7. Priorización de la agroecología y las buenas prácticas para la producción en las estrategias de desarrollo rural y de cambio climático.
8. Fortalecimiento de la estructura física y operativa de la PROFEPA como estrategia que permita una efectiva, eficaz y transparente vigilancia de los recursos forestales maderables y no maderables, marítimos y acuícolas. Estas acciones contribuirían a disminuir la impunidad que agrava el deterioro ecológico y los efectos del cambio climático.
9. Instrumentación de una estrategia que atraiga la oferta de recursos internacionales para el pago de servicios ambientales a los territorios de México; esto demanda la formación de capital humano con las capacidades para esta actuación. Los servicios ambientales deberán ser una actividad primordial en las zonas de uso común de ejidos y comunidades, donde se

encuentran más de la mitad de recursos forestales, así como vastas áreas con potencial de estos servicios (ver los trabajos del Proyecto de Cooperación Técnica IICA-RAN-SRA).

10. Armonización de los marcos jurídico-normativos de las diferentes instituciones e instancias de gobierno para atender la problemática ambiental y el aprovechamiento de los recursos.

11. Revisión del diseño e implementación de programas que causan efectos negativos en el aprovechamiento de los recursos, como por ejemplo PROGAN, PROCAMPO y diesel agropecuario, entre otros.

Línea Estratégica 4. Agricultura familiar, redes de valor y financiamiento

- **Antecedentes y diagnóstico**

De inicio conviene hacer una precisión metodológica: la agricultura familiar se trata como sujeto, y las redes de valor y financiamiento como estrategias para el desarrollo de la agricultura familiar. En cuanto a la definición del sujeto, se entiende a la agricultura familiar como unidad de producción agropecuaria, cuyo objetivo es la reproducción del núcleo familiar, articulada a la fuerza de trabajo familiar. Esta definición la diferencia de la agricultura meramente comercial en términos de recursos productivos y regionales; este tipo de agricultura representa más de la mitad de las unidades productivas del país, predominando en el centro y sur.

El principal problema que ha tenido y tiene este tipo de agricultura es la exclusión del sistema agroalimentario, lo cual se traduce en falta de productividad, migración, carencia de recursos financieros y deterioro de sus recursos naturales.

Con respecto a las características de las políticas para la agricultura familiar, se pueden enumerar las siguientes fases de la política:

1ª fase: la del “Estado posrevolucionario” en la cual trató de integrarlos, al menos en el discurso.

2ª fase: la etapa de la agricultura familiar en los años 70, en la cual una red institucional muy densa en el campo permitía la comercialización de los productos.

3ª fase: el “Sistema Alimentario Mexicano”; se procuraba la soberanía alimentaria y la autosuficiencia de maíz basada en los ingresos petroleros, y se pretendía involucrar a la agricultura familiar, pero no pudo proseguir debido a la crisis del Petróleo.

4ª fase: el “neoliberalismo”, basado en la apertura del mercado y la reducción de la presencia estatal, producto de las políticas de ajuste estructural.

En estas cuatro fases, salvo algunas excepciones, la agricultura familiar ha permanecido ajena a los procesos de agregación de valor, adquisición de economías de escala para la comercialización, acceso al financiamiento, asistencia técnica e información, y con una exigua capacidad de organización económica.

Tal parece que las políticas públicas no comprenden la complejidad territorial de la agricultura familiar; y de los diversos tipos de agricultura. Adicionalmente, la infraestructura institucional no está orientada a fortalecerla. Los siguientes son ejemplos que sustentan esta afirmación:

- La información que se ofrece a la agricultura familiar no es adecuada para los sistemas de información y conocimiento locales y para las dinámicas internas. En el tema de las tecnologías accesibles a la agricultura familiar los esfuerzos para vincularlas a las esferas del conocimiento han sido escasos, tal es el caso de la agricultura biointensiva.
- El corporativismo y el asistencialismo resultan contraproducentes al desarrollo de esta agricultura y se traducen en pérdida de la iniciativa y de la capacidad de aprendizaje colectivo.
- Los mercados locales están desestructurados, a pesar de que son uno de los principales campos de acción de esta agricultura.
- Aunado a lo anterior, otro factor fundamental es la ausencia de programas que dinamicen los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y promuevan las cadenas cortas de comercialización.
- En cuanto al financiamiento, los sistemas informales de financiamiento (múltiples, flexibles) en los territorios no han sido reconocidos. Estos sistemas se crearon basados en la solidaridad y en la confianza; se orientan básicamente a necesidades de consumo y contingencias, pero tienen limitantes cuando se quiere invertir en activos, lo cual también provoca una suerte de exclusión financiera.

- **Acciones para solucionar problemas**

Primero que nada es necesario revalorizar a la agricultura familiar como fuente primordial de producción de alimentos a nivel territorial, tomando en cuenta las diferencias regionales.

Desde las políticas públicas se puede operacionalizar esta revalorización mediante mayor autonomía a los niveles subnacionales de gobierno, el fortalecimiento de los actores a nivel local mediante la toma de decisiones en consejos locales y regionales —subestatales— y el reconocimiento de la necesidad de una estrategia nacional para la agricultura familiar.

Otras acciones abarcarían los siguientes puntos en cuanto a la promoción de la información y la transferencia de conocimiento como bienes públicos:

- Construcción de sistemas locales de información con la participación y el control de los actores locales (con la gestión local por parte de organismos público-privados sociales) que sirvan como base para las acciones extensionismo, difusión y transferencia de conocimiento para la agricultura familiar.
- Fortalecimiento de la acción conjunta de las IES y los Centros de Investigación, los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil en la transferencia del conocimiento. Entre estos actores será necesario desarrollar y fortalecer las capacidades locales.

Además de estas acciones en torno a la información y la transferencia de conocimientos, las siguientes son otras acciones concretas que debieran estar comprendidas en una Estrategia Nacional para la Agricultura Familiar y los SIAL:

- Establecimiento de políticas focalizadas que tengan como punto de partida la definición de la categoría Unidad Rural Familiar (URF); para esto se tendrían que generar indicadores para construir tipologías en distintos ámbitos territoriales.

- Orientación de los programas de crédito a la Agricultura Familiar a nivel territorial, elevando las capacidades de los agricultores y estimulándolos a que agreguen valor a sus productos. El nivel de concurrencia en este aspecto debe comprender los tres niveles de gobierno.
- También en cuanto al financiamiento, es necesario el fortalecimiento de las capacidades de los intermediarios financieros para que sean capaces de atender las necesidades financieras de la URF, en particular para aquellas que incrementen el valor de sus productos locales: conservación de semillas nativas, fortalecimiento de los productos locales con identidad territorial, por ejemplo.
- Generación de mecanismos de coordinación interinstitucional para darle un apoyo integral, de base territorial, a la URF, con programas concurrentes que comprendan apoyos productivos, infraestructura, salud, educación y medio ambiente.
- Estimulación en las URF de la agregación de valor a la producción, insertándose en Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) para fortalecer los mercados locales y regionales.
- Presupuestación de montos específicos de los Fondos sectoriales y mixtos de CONACYT para destinarlos a la investigación de las URF y a los SIAL, con el fin de conservar el conocimiento tradicional y también promover la innovación.
- Formación de recursos humanos con una perspectiva de apoyo a las URF con enfoque territorial; para lo cual se tendrán que revisar los planes y programas de estudio pertinentes en las IES y Centros de Investigación para incluir los temas de las URF y los SIAL.
- Bancos de información locales y regionales de conocimiento tradicional y de innovaciones adecuadas a las URF.
- Programa de rescate y revalorización de los alimentos locales tradicionales, vinculados a la calidad nutricional e inocuidad.
- Fortalecimiento de programas de educación financiera para la URF, con énfasis en el ahorro solidario local.

Línea estratégica 5. Planeación estratégica, sociedad civil e institucionalidad

- **Antecedentes y diagnóstico**

La planeación estratégica ha sido uno de los grandes ausentes en un país como el nuestro, con una economía sustentada mayormente en los precios del petróleo y que en la mayoría de los casos permite solamente una planeación de corto plazo. Si bien es cierto que en los últimos quince años han existido programas orientados al medio rural que han perdurado a lo largo de tres administraciones, como Procampo y Oportunidades, también es cierto que la cultura de la planeación sigue siendo una carencia en los tres niveles de gobierno. Posteriormente se han creado otros instrumentos legislativos que han aportado tanto en instituciones como en instrumentos para la planeación dirigidos a un enfoque más amplio que el sectorial, los cuales están más cerca de lo que denominamos el enfoque territorial. Ejemplos de estos instrumentos de planeación son los siguientes:

- Planes de desarrollo (municipal, distrital y estatal).
- Panes rectores (microcuencas y sistemas producto).
- Planes de ordenamiento territorial.
- PEC estatales (Programas Especiales Concurrentes a nivel estatal, los más recientes).

En cuanto a la institucionalidad, desde la creación de la Ley de Planeación a inicios de los años 90 y la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en 2001, se mandataron instancias de planeación que bien que mal han perdurado en muchas zonas del país. Posteriormente se crearon otros marcos legislativos que también comprendían instancias de planificación y otros instrumentos, tales como la Ley de Ordenamiento Ecológico y la Ley de Desarrollo Social, entre otras.

Del mismo modo que se puede afirmar que la cultura de una planeación estratégica sigue ausente a pesar de algunos esfuerzos, también se puede decir que la institucionalidad sí ha mejorado en las zonas rurales como producto de los siguientes factores.

- Los procesos de federalización (descentralización y desconcentración).
- Constitución de órganos consultivos (comisiones, consejos, comités).
- Convergencia entre democracia representativa y participativa, reflejada esta última en mayores espacios de participación de la sociedad civil en la planeación.
- Impulso a la participación de los actores locales en el desarrollo rural, bajo un enfoque territorial.
- Impulso a la articulación entre actores e instituciones.
- En diferentes sectores se han realizado esfuerzos para la creación de estructuras de apoyo para la planeación y participación (Red INCA Rural en SAGARPA y redes análogas en otras secretarías como SEDESOL y SEMARNAT, entre otras)

Adicionalmente, aunque de manera aislada e incipiente, se ha avanzado en la creación de una masa crítica para la gestión territorial del desarrollo. Del mismo modo, algunas organizaciones civiles se han apropiado del proceso de planeación participativa, al grado de construir y socializar agendas territoriales y crear procedimientos metodológicos para una planeación participativa más eficaz.

Si bien es cierto que estos aspectos reflejan avances alentadores, todavía persisten claras oportunidades de mejora en cuanto a la operación de estos instrumentos y de estas instancias locales, regionales y estatales de planeación. Los siguientes son síntomas que forman parte de ese diagnóstico que refleja una escasa cultura de la planeación estratégica en zonas rurales:

- En la mayor parte de los casos los instrumentos se hacen por cumplir un requisito y no como parte detonante de un proceso de planeación. Con el instrumento o plan termina el proceso, en lugar de iniciar.
- Mínimo nivel de articulación entre instituciones, programas y actores.
- Bajo nivel de desempeño de los órganos consultivos.

- Calidad limitada de los productos de la planeación estratégica.
 - Bajo nivel de ejecución de las propuestas estratégicas.
 - Resistencia de los actores de la sociedad civil para participar en procesos de planeación.
 - Insuficiente nivel de competencias en los PSP responsables de concretar acciones para el desarrollo rural, con enfoque territorial.
- **Acciones para solucionar problemas**

Tomando en cuenta lo anterior, en el Cuadro 2 se presenta una relación de las insuficiencias con las acciones sugeridas para solucionarlas.

Además de las acciones propuestas en el Cuadro 2, hay cuatro acciones que se consideran de gran importancia para la articulación de los programas, la coordinación interinstitucional y el logro de los tres tipos de concurrencia que se promueven mediante la Red GTD: La concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno; la concurrencia intersectorial; la concurrencia entre asociaciones público-privadas, y la concurrencia con la sociedad civil. Estas cuatro acciones son:

1. Redefinición de una regionalización homologada para secretarías federales y gobiernos estatales, a partir de diagnósticos que consideren, de forma prioritaria, a los actores sociales y las condiciones fisiogeográficas y ambientales. Esta nueva regionalización debe ser asumida por las diferentes instituciones que convergen en los territorios.
2. Homologación de Consejos para la planeación como entidades de toma de decisiones a nivel local y regional, orientando las decisiones a inversiones dirigidas a bienes públicos para el desarrollo territorial.
3. Adecuación de los programas de transferencias centralizados que por un lado han demostrado su eficiencia administrativa (oportunidades, procampo) pero que por otro operan de manera aislada y sin un contenido promotor de la actividad económica local, por lo que se sugiere flexibilizarlos para poder articularlos con otros programas locales o regionales.
4. Continuación con los procesos para la elaboración de los PEC estatales hasta consolidarlos como parte de una cultura de la planeación y, posteriormente, avanzar para establecer los PEC municipales.

Cuadro 5. Acciones concretas para solucionar principales problemas de la planeación estratégica, desde una perspectiva operativa

Problemas	Soluciones (Acciones)
1. Mínimo nivel de articulación entre instituciones, programas y actores.	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación del marco normativo para propiciar la articulación entre municipio y estado. • Apropiación de la LDRS y de los lineamientos operativos que se deriven de ella, por parte de la sociedad civil.
2. Bajo nivel de desempeño de los órganos consultivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento de la sociedad civil. • Articulación para una institucionalidad social.
3. Insuficiente calidad de los productos de planeación.	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del perfil de un PSP eficaz para facilitar procesos de planeación estratégica participativa y diseño y ejecución de una estrategia para lograrla. • Mejorar los niveles de suficiencia y oportunidad en el pago para los PSP.
4. Limitada eficiencia y eficacia en la participación de la sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la actualización del rol de las IES, como dinamizadores de procesos de transformación social. • Sistematizar experiencias de aprendizaje de la participación de la sociedad civil, en proceso de planeación estratégica participativa, para la creación de un modelo conceptual y metodológico que la mejore.
5. Visión ecológica limitada por el individualismo y el interés en el beneficio propio e inmediato.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de una estrategia ecoeducativa (ver nota): <ul style="list-style-type: none"> • Holística y sistémica. • Orientada a la vida y al conocimiento vivencial (verdadero). • Que pondere el funcionamiento, en red, de la naturaleza.

Fuente: Grupo de trabajo de la Red GTD, 2012.

NOTA: Con respecto a la estrategia “ecoeducativa” hay que aclarar que la Ecoeducación se concibe como un proceso de interacción autorreflexiva y funcional de saberes cognitivos, procedimentales, actitudinales y metacognitivos a partir de lo vivencial (práctica, emociones, sensaciones), orientado al conocimiento verdadero (la vida), basado en principios valorales, generando evidencias y un actuar transferible a distintos contextos, y transformando la realidad interna y externa de la persona y el entorno.

Se pretende lograr una relación sinérgica entre la institucionalidad y la sociedad civil para la consolidación de una planeación estratégica en los estados, regiones y municipios.

Figura 1 Consolidación de una planeación estratégica



Fuente: Red GTD, 2012.

Línea estratégica 6. Marco legal y normativo para la promoción de la institucionalidad a nivel regional y la operación territorial de políticas y programas

Línea estratégica 7. Evaluación de políticas públicas

Se optó por trabajar estas dos líneas estratégicas de manera conjunta en un solo grupo de miembros de la Red GTD. Siguiendo el mismo esquema que en las líneas anteriores, a continuación se describen antecedentes y diagnóstico, y se sugieren acciones concretas

- **Antecedentes y diagnóstico**

Marco legal:

En cuanto al marco legal hay que destacar que se cuenta con una Constitución Política que recientemente ha transitado a tema de los derechos humanos; el más reciente en ser aprobado fue el derecho a la alimentación. Estos derechos pueden verse plasmados en los Art. 1, 2, 3, 4, 27 y 123.

Otro aspecto relevante en la actualidad es la notoria complejidad del marco legal. Hay 54 Leyes desarticuladas, en las cuales descansan los temas de concurrencia y enfoque territorial: sociales, actividades primarias, agrarias, sanidad, energía, financiamiento, organización, comerciales, presupuesto, educativos, sanciones, ambientales, de insumos, de propiedad intelectual, indígenas, y generales.

También conviene mencionar el papel de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS); si bien es cierto que es un primer intento de regular el quehacer institucional hacia el campo, también hay que aceptar que ésta tiene un escaso rigor en su aplicación y no cuenta con sanciones claras y contundentes.

En cuanto al fomento de la articulación y la concurrencia, es necesario recordar que las leyes y reglamentos a ser compatibles se caracterizan por su rigidez y porque no coadyuvan eficazmente a la coordinación y concurrencia territorial.

Tocante a la aplicación de la ley en la operación de los programas, es muy cierto que por lo general los funcionarios públicos no pueden salir del propio esquema de control legal que les impone la burocracia.

- **Evaluación de políticas públicas:**

La política pública se tiene que evaluar de acuerdo con la Ley (Art. 134 Constitucional), pero lo que se evalúa son los programas, no la política pública.

Dos aspectos a destacar: no hay efectos de las evaluaciones en un proceso de mejora continua, y las evaluaciones no son vinculantes.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación como adopción de una cultura, podemos decir que hay un sesgo en el que se privilegia la evaluación de metas de los programas y el desempeño de los funcionarios, y no los impactos de la política pública.

Con respecto a la evaluación y la planeación democráticas, se limita a la consulta y, adicionalmente, la contraloría social y la transparencia se detectan como una debilidad o una falla, más que como una fortaleza.

Vale la pena cuestionarse: ¿quién debe evaluar? Nuestra respuesta es que deben evaluar las universidades y otras instituciones siempre y cuando no tengan conflicto de intereses en los programas. Se requiere analizar las metodologías y los criterios de evaluación si lo que se quiere medir es el impacto de las políticas públicas.

En cuanto a los aspectos agropecuarios, se podría intentar algún esquema en el cual el ejercicio de los recursos y el calendario de administración de los mismos sea conforme a los tiempos del proceso de producción agropecuaria. La falta de oportunidad en varios programas suele comenzar con la incompatibilidad de los calendarios estacionales y los administrativos.

- **Acciones para solucionar problemas:**

Conjuntando las dos líneas estratégicas, se proponen las siguientes acciones en temas que son comunes.

Acciones para la armonización del marco legal:

- Que las leyes: LDRS, Aguas, Forestal y la de Educación incorporen a las IES como centros de capacitación, formación, extensionismo, investigación, innovación, transferencia tecnológica y evaluación.
- Establecimiento de un presupuesto multianual para las actividades productivas agropecuarias, forestales y pesqueras.
- Que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) dependa directamente de la Presidencia de la República.
- Activación de los fondos estipulados en la LDRS.
- Aplicación de los programas establecidos en la LDRS, en la apertura programática de la Secretaría de Hacienda.
- Que la Ley establezca el estatus jurídico de la agricultura familiar.
- Simplificación de las Reglas de Operación de los programas, de tal modo que se logre la articulación entre éstos.
- **Acciones para la concurrencia:**
- Reducción del número de programas y más enfocados a bienes públicos.
- Que los programas que están en las leyes sean los que operen.
- Presupuesto multianual para programas específicos, permitiendo adecuarse a los calendarios agrícolas.
- Desconcentración de un porcentaje de recursos a ser decidido en el seno de los Consejos; establecer las decisiones en torno a inversiones en bienes de beneficio público, y no de bienes privados individuales.

- Revisión de los modelos de evaluación, incluyendo aspectos de articulación, sinergia entre programas y logro de un enfoque territorial (intersectorialidad, tres tipos de concurrencia).

Acciones para reorientar los subsidios para que no generen desigualdad social y regional:

- Revisión de presupuesto de los programas con el fin de evitar duplicidades, externalidades negativas, y desigualdad en la distribución de los recursos públicos, y equidad social y de género.
- La Ley de Coordinación Fiscal debe ser analizada a la luz del capital natural aportado por cada entidad federativa.
- Reconsideración del PIB ecológico y el Sistema de Cuentas Nacionales Ecológicas de México.

Acciones con respecto a la rendición de cuentas:

- Promoción de la rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de la obligación para la transparencia de los gobiernos de los estados y municipios.
- Corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos en la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, y garantizar efectos vinculantes de la evaluación de los programas y de las políticas públicas.
- Establecimiento de un padrón de beneficiarios confiable para evitar duplicidad u opacidad, para lo cual podría haber una "clave de beneficiarios", igual que la CURP o la clave electoral.

Conclusiones

Las acciones sugeridas en muchos casos requieren gradualidad y tiempo de maduración, pues buena parte de ellas incluyen cambios de actitud en las personas, que son las que conforman las instituciones. En realidad estamos frente a un proceso de educación, de educación para la planeación, la concurrencia y la generación de estrategias articuladas con una visión desde el territorio. Con la aplicación de las propuestas aquí sugeridas seguramente estaremos más cerca del papel de Estado como proveedor de bienes públicos estratégicos para fomentar la generación de empleos rurales dignos, promover la competitividad de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, los mercados locales y el bienestar en las áreas rurales de México.

Queda claro que en estas líneas no solamente está la responsabilidad del Ejecutivo Federal, sino el papel de los gobiernos estatales; los poderes legislativos federales y locales, así como el poder judicial como garante del estado de derecho en los procesos relacionados con el desarrollo rural.

Será tarea de los gobiernos, de los poderes Legislativo y Judicial, las instituciones de educación y las de investigación, la sociedad civil, las instituciones de cooperación internacional (el IICA, entre ellas), los agentes técnicos, los prestadores de servicios profesionales, las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil, las unidades de producción rural y sus familias. Consolidar el lema de la Red GTD es tarea de todos, se trata de ir construyendo país desde los territorios.

Finalmente, queda recomendar una acción más para la próxima administración, la cual seguramente representará diversos frutos y amplios dividendos para la política pública hacia el campo en México: se trata de la permanencia de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural, nuestra Red GTD, la cual invitamos a que también la hagan suya, incluyendo a diversos sectores del gobierno para reflejar así el espíritu del enfoque territorial. Estos casi cuatro años han sido muy satisfactorios y vale la pena continuar para consolidar este esfuerzo. ¡Muchas gracias!, a todos los que han colaborado en la cristalización de este proyecto colectivo de diversos investigadores del desarrollo rural.

Anexos

Cuadro 6. Mesa 1	
Atención a zonas marginadas por medio de estrategias con enfoque territorial	
Participantes	Instituciones
Angélica Quintero P.	Investigadora Red GTD, Guerrero
José Acosta C.	Investigador Red GTD, Morelos
Lino Velázquez M.	Presidente de la Confederación Nacional Agronómica
Jorge Luiz Faváro	Universidad Federal de Paraná, Brasil
Gladys R. Cambranis C.	CECS COLPOS, Campeche-Red GTD
José María Llamas C.	Subdelegado de Planeación, Delegación SAGARPA Zacatecas
Rodolfo Gutiérrez G.	Invitado (CN Agronómica)
Francisco Tiscareño Ricardo Fabián Luis Eduardo	Estudiantes de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Cuadro 7. Mesa 2	
Estrategias de extensionismo rural y la inserción de las IES como actores más dinámicos en sus territorios de influencia	
Participantes	Instituciones
Sergio Zamorano	Investigador Red GTD, Estado de México
Francisco G. Pulido G.	CECS Universidad Autónoma del Estado de México
Renato F. González V.	CECS Universidad Autónoma de Colima
Julio César Álvarez	Coordinador CECS Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Carlos Aguirre T.	CUCBA Universidad de Guadalajara–Red GTD
María C. García A.	Universidad Autónoma de Chiapas-Red GTD
Lorenzo Trejo	Colegio de Postgraduados ,COLPOS–Red GTD
Humberto López H.	Coordinador CECS, Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)
Manuel A. Varela M.	Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)/Red GTD
María E. Reyes G.	Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)
Armando Gómez Vázquez	CECS Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Hazel E. Hoffmann E.	Universidad Autónoma de Chihuahua-Red GTD
Guillermo Gómez A.	Invitado especial
Gilberto F. Montellano C. Francisco G. Juárez R. Luis M. Correa C. Jaime T. Esparza	Estudiantes de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Cuadro 8. Mesa 3 Desarrollo rural, contingencias ambientales y cambio climático	
Participantes	Instituciones
Jimena Lee	Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Isaí González	Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Ángeles León Chávez	Investigadora Red GTD
José Ángel Domínguez	Director General Adjunto INCA Rural-SAGARPA
Jesús Manuel Valdez Mónica Leticia González Luis Alberto López Martín Vidal Ibáñez Jessica Esmeralda Hernández María Isabel Medellín Jesús Rangel Álvarez	Estudiantes de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Cuadro 9. Mesa 4 Agricultura familiar, Redes de valor (SIAL) y financiamiento	
Participantes	Instituciones
Gerardo Torres S.	Universidad Nacional Autónoma de México–Red GTD
Fernando Manzo R.	Colegio de Postgraduados
Alfonso Pérez S.	Colegio de Tlaxcala–Red GTD
María del Carmen Hernández M.	Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), A.C.–Red GTD
Fernando Hernández	Invitado (INCA Rural)
Roberto García	Estudiante de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Cuadro 10. Mesa 5 Planeación estratégica, sociedad civil rural e institucionalidad	
Participantes	Instituciones
María José Sarmiento	Proyecto de Cooperación IICA-RAN-SRA
Argelia Torres	Investigadora Red GTD
José Manuel Fernández B.	Investigador Red GTD
Abel Fragoso C.	Investigador Red GTD
Gabriel Chávez C.	Proyecto de Cooperación IICA-RAN-SRA
Manuel Ramírez C.	Investigador Red GTD

Cuadro 11. Mesa 6 Marco normativo para la articulación de programas y evaluación de programas y política pública	
Carlos Menéndez G.	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)–Red GTD
Héctor Robles B.	Investigador Red GTD
Francisco Campeán G.	Universidad Juárez del Estado de Durango–Red GTD
Francisco Herrera T.	Universidad Autónoma del Estado de México–Red GTD
José Luis Ayala	Coordinador de Proyectos IICA

Cuadro 12. Coordinación de la Red GTD	
Rafael Zavala Gómez del Campo	Coordinador General Red GTD, IICA
Ancuta Caracudă	Coordinadora operativa IICA-Red GTD

CAPÍTULO II

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL EXTENSIONISMO COMO MULTIPLICADOR DE IMPACTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Aproximación Conceptual al Extensionismo como Multiplicador de Impactos de la Política Pública

*Rafael Echeverri Perico
Ana María Echeverri Pinilla*

El marco general de análisis que orienta el marco del extensionismo rural en México se puede ver desde la doble perspectiva de comprensión de la naturaleza de los emprendimientos productivos de las empresas rurales de los pequeños productores, como unidades económicas, sus condiciones y demandas de conocimiento e innovación, de un lado, y las estrategias de política pública que buscan su soporte y fomento. Esta reflexión busca poner en evidencia la necesidad de orientar las estrategias de acompañamiento sobre la base de las potencialidades de inclusión exitosa de la empresa rural en las dinámicas económicas que ofrecen los mercados rurales.

Para realizar este análisis se parte de una visión de las características de los proyectos productivos rurales basada en su condición de microempresa, como unidad básica que configura una economía que se integra en espacios territoriales que los determinan. En la primera parte del análisis se trabaja el concepto de la unidad empresarial rural, tratando de identificar las demandas por conocimiento y desarrollo de capacidades, que proporcionan el marco de demanda de servicios de extensión. En la segunda parte se analiza la forma como se configuran los servicios de soporte originados en las políticas públicas que buscan proporcionar estos apoyos.

El pequeño productor o la pequeña empresa rural

El objeto de la política de extensionismo es el pequeño emprendimiento productivo, como una organización económica con una naturaleza específica que ha implicado la formulación de una política pública que responda a las particulares condiciones y atributos de este agente económico. Uno de las más importantes lecciones que deja el extensionismo, como instrumento de esta política, es la necesidad de entender que la capacidad de gestión empresarial debe ser el centro de atención y no la población que desempeña este tipo de actividades. Esto significa que el foco de atención no es el de una población pobre de pequeños productores sino la empresa en si misma, su entorno, su organización, sus dinámicas y sus encadenamientos.

Una estrategia general de extensionismo parte de la necesidad de detectar las barreras y limitaciones que los pequeños productores enfrentan en su inserción a las dinámicas de reactivación y modernización económica, estos conocimientos adquiridos por medio de la experiencia, la sistematización y la reflexión, constituyen una base clave para la comprensión de la naturaleza del objeto de la política y a la definición de criterios más realistas para una política más pragmática.

A continuación se presentan algunas de las características de la microempresa rural, de la gestión empresarial y de las condiciones que la hacen una de las opciones más importantes de política económica y de empleo en el medio rural.

Unidad de producción rural microempresarial

Una de las lecciones que se desprende de las estrategias de desarrollo rural tiene que ver con uno de los hitos del desarrollo rural y de la tradicional dualidad de productores viables y no viables. Por décadas se ha tratado de establecer políticas y programas de corte compensatorio que trata de proveer asistencia a aquellas unidades productivas que no cuentan con formalidad empresarial. En el mundo rural priman este tipo de productores que constituyen un foco central de las estrategias de extensionismo, por lo cual su entendimiento cabal, la identificación de sus motivaciones e incentivos, así como la naturaleza de su racionalidad económica, es base de las estrategias para su promoción y apoyo.

Más allá de las definiciones operativas de la pequeña producción y la microempresa, es importante destacar un hecho económico que caracteriza a estas unidades económicas basado en la naturaleza familiar de su composición. En la economía urbana, normalmente la unidad de consumo es el hogar, pero las unidades de producción se formalizan y se alejan de este sentido familiar. En el espacio rural, la pequeña unidad de producción y la unidad de consumo, giran alrededor de la familia, estableciendo patrones particulares que muchas veces les imprimen una estructura de economía de subsistencia.

Las políticas para la economía rural se han visto frente a un dilema de dualidad económica que ha marcado su carácter de políticas basadas en la competitividad y eficiencia económica, de un lado, y las asistenciales y compensatorias de otro. Esto es particularmente cierto para la producción agropecuaria y ha significado un obstáculo para la eficacia y el impacto de políticas. En la base de este problema se encuentra la preocupación sobre la real viabilidad de las economías basadas en estructuras familiares, que dominan en la pequeña producción agropecuaria. La política de desarrollo de la microempresa rural se sustenta en la convicción de que la pequeña producción familiar si puede ser eficiente en los escenarios de mercados competitivos y eficientes.

Los microempresarios cuentan con una importante participación de los diferentes miembros de la familia en las labores y actividades productivas, comerciales y de administración del negocio, extendiendo por esta vía el factor generador de empleo, aún cuando este se realiza en condiciones de alta informalidad. En escenarios de restricción o limitaciones de demanda laboral, ese hecho actúa a favor de estructuras que se aproximan a la agricultura familiar. Sin embargo este mismo hecho tiene influencias negativas en los procesos de formalización y de espíritu empresarial, lo cual tampoco permite desconocer su capacidad de adaptación y sostenibilidad.

A lo largo de este texto se pretende mostrar los factores que pueden hacer posible que esta economía rural se inserte exitosamente en las economías que predominan en los mercados de bienes agroindustriales y agroalimentarios, pero también en la diversificación de los pequeños productores en sectores no agrícolas.

La microempresa rural muestra vínculos competitivos y complementarios a la estructura empresarial que incluye a las grandes y medianas empresas, así como a otros agentes económicos de la cadena productiva. La microempresa, lejos de lo que aparenta y a pesar de sus propias restricciones, es funcional, con las cadenas productivas.

El espacio económico rural está conformado por mercados de factores productivos y de bienes y servicios que se interconectan en estructuras complementarias, de las cuales forman parte las microempresas rurales. Uno de los más caracterizados mercados es el laboral, en el cual se sustenta una buena parte de las razones de eficiencia y competitividad de las empresas rurales grandes y medianas. Pues bien, este mercado laboral está conformado por una oferta que se comparte entre las empresas que concurren en un espacio rural. Las condiciones de estos mercados laborales, sus costos y sus condiciones de contratación, están determinadas en forma importante por la existencia de opciones complementarias de ingreso de los trabajadores, siempre relacionadas con pequeños emprendimientos o procesos productivos, en muchos casos de subsistencia. De alguna forma, estas unidades productivas, determinan el salario que se establece en las grandes empresas rurales.

Pero este no es el único componente de integración en la economía rural. La producción de componentes claves de la cadena de valor de muchas de las industrias rurales prósperas, competitivas y eficientes, se alimentan de la producción de pequeñas unidades productivas que producen insumos claves en condiciones que determinan la competitividad de la cadena en su conjunto. Las desiguales condiciones de negociación a lo largo de la cadena determinan inequitativas remuneraciones a cada uno de los componentes, pero esto no resta importancia a la participación de estas pequeñas unidades. Son muchos los subsectores que, vistos como cadena integral, son eficientes y competitivos, pero que dependen de la producción de múltiples unidades productivas microempresariales que se constituyen en eslabones claves de la cadena, sin los cuales es inexplicable su operación y funcionamiento.

Sin embargo hay enormes barreras en una integración equitativa y eficiente, en detrimento de las condiciones de eficiencia de este eslabón de pequeños productores. Las estrategias de alianzas productivas y de cadenas de valor parten esencialmente de este principio, en el cual se trata de mejorar las condiciones de cada uno de los agentes involucrados, buscando mejorar las condiciones de eficiencia de los más débiles, a través de mejorar la distribución de los beneficios de la competitividad de la cadena.

En síntesis, el hecho de que las microempresas familiares rurales tengan condiciones de precariedad, no las excluyen de ser factores determinantes del éxito de cadenas importantísimas dentro de la economía rural. Por ello el propósito de una estrategia de desarrollo de la microempresa, no se limita a efectos sobre los ingresos de los productores pequeños, sino que se constituye en un componente de significativa relevancia en una estrategia de reactivación económica y de competitividad estructural de la economía rural, conformada por cadenas que incluyen grandes y pequeños productores.

La microempresa rural presenta una gran diversidad, en términos sectoriales, de conformación, de posición competitiva, de capitalización y de desarrollo tecnológico. Por ello las estrategias de intervención y de formación de capacidades no pueden ser homogéneas y deben reconocer, desde su inicio, estas características particulares.

Los emprendimientos varían enormemente y significan un gran desafío para la definición de estrategias de aproximación, de contenidos de apoyo en servicios tecnológicos y en el tratamiento

de los aspectos organizacionales. La heterogeneidad de las microempresas permite establecer algunos criterios de diferenciación.

Una de las diferenciaciones más críticas, al momento de emprender una acción de facilitación, es su capacidad organizativa y los antecedentes de formación empresarial, entre las que se cuenta las intervenciones previas que políticas públicas o iniciativas privadas han tenido sobre su estructura y sus organizaciones. Esto conduce a que los programas de microempresa deban considerar los enlaces con otras estrategias y su complementariedad, posible coordinación, e incluso, subsidiaridad.

Otra tipología de las pequeñas empresas proviene del sector en el cual se desempeñan. De un lado está el tema de si se consideran o no microempresas aquellas que están dedicadas al sector agropecuario, en actividades primarias. Pero de otro lado se presentan los productores que definitivamente se encuentran en sectores que no tienen vínculo directo con la agricultura, particularmente artesanías, agroindustrias, turismo rural o servicios.

Pero también se presenta una diversidad de productores en cuanto a sus propias capacidades de inserción en los mercados y cadenas de valor. No es válida la idea que impera según la cual existe un grupo amplio de pequeños productores que son inviables para la economía rural moderna. Se puede concluir que la experiencia nos muestra que las tipologías de productores, usadas por muchos programas y políticas, que determinan la imposibilidad de incluir a los más pequeños en procesos de reactivación económica o de competitividad, por vulnerabilidad e inviabilidad, carecen de sustento real. Las estrategias de extensionismo deben reconocer la importancia de esta diversidad y las exigencias que le imprimen como estrategia de apoyo.

De esta forma, se debe tender a políticas que interiorizan la diversidad y la heterogeneidad en modelos de atención diferenciados basados en un alto grado de autonomía de los ejecutores y beneficiarios que diseñan, formulan y gestionan sus propias soluciones, sin que exista una camisa de fuerza impuesta por un diseño único de proyectos o de modalidades. Todo esto dentro de una estrategia única de apoyo a la microempresa con servicios tecnológicos y financieros.

La microempresa rural se constituye en un actor clave en una estrategia de combate y superación de la pobreza, por razones propias de sus atributos y posibilidades económicas. El hecho de concebir a la microempresa rural como una estrategia viable económicamente abre la posibilidad de llegar a influir e impactar en las condiciones de vida de millones de pobladores rurales. La cantidad de explotaciones pequeñas en el mundo rural, su participación en el empleo global y la movilización de recursos territoriales de enorme significado, le atribuyen a la política de microempresa un papel destacado en las estrategias de superación de pobreza rural, por rutas diferentes a las de compensación.

Se asume que la microempresa es un vehículo idóneo y sostenible de inserción de los pobres en las dinámicas económicas que imponen las nuevas estructuras económicas. De esta forma se cuenta con una estrategia complementaria a las de fomento productivo, basadas en sectores de alta competitividad, de empresas consolidadas o con capacidad de serlo, generadoras de empleo y movilizadoras de la inversión rural. Son dos estrategias de competitividad complementarias, que encuentran en las lógicas de los encadenamientos productivos, caminos para un desarrollo incluyente.

Espíritu empresarial

La experiencia indica que la formulación de emprendimientos productivos por parte de los pequeños empresarios rurales tiene un comportamiento empresarial basado en su propia iniciativa, en una inclinación natural a asumir riesgo y una voluntad manifiesta a innovar. Los pequeños productores están permanentemente enfrentados a un escenario empresarial donde deben tomar decisiones que comprometen su inversión, por pequeña que esta sea. Comprometen su permanencia en el mercado, demostrando una enorme capacidad de adaptación a condiciones, frecuentemente de enorme desventaja.

Estas son las cualidades básicas sobre las cuales se construye el empresariado y se encuentran presentes en las microempresas rurales. Este aspecto es clave en la comprensión de las posibilidades reales de la pequeña empresa rural. Se ha visto claro que es posible dotar a pequeños empresarios de las condiciones adecuadas para ejercer su actividad productiva, pero no es posible crearles las condiciones de iniciativa y riesgo que caracterizan a un empresario, grande o pequeño. Proveer servicios en áreas tecnológicas o financieras, parte de la existencia de una idea de negocio y una disposición a tomar el riesgo de emprenderlo. Esto es precisamente lo que aportan con claridad los pequeños empresarios, quienes a pesar de los magros resultados, se mantienen en la actividad e impulsan nuevos emprendimientos.

No es trivial este aspecto, al momento de establecer políticas de extensionismo para el desarrollo de microempresas rurales. El espíritu empresarial está presente en los pequeños productores y este espíritu no es fácil de crear donde no existe. Este espíritu es condición necesaria, pero no suficiente para el éxito de una economía de pequeños emprendimientos, dado que sin condiciones adecuadas de acceso nunca se podrá traducir en economía eficiente este espíritu emprendedor.

Limitantes de acceso a mercados de factores

No obstante este potencial empresarial, el pequeño empresario se encuentra sometido a significativas barreras de acceso a activos productivos, entre los que se destaca la tecnología, foco de las estrategias de extensionismo, y el financiamiento. Las capacidades empresariales se ven limitadas debido a baja disponibilidad de opciones tecnológicas adecuadas a sus propios requerimientos, al tiempo que la oferta de servicios financieros, adolecen de una enorme inflexibilidad y pobre adecuación a las condiciones propias de la demanda particular de la microempresa rural. Existen limitaciones que nacen de la precaria dotación inicial de los empresarios cuando quieren entrar en circuitos comerciales y económicos, restricciones que tienen su origen en imperfecciones de los mercados de factores, las limitaciones de capacidades y tecnología, hasta las barreras institucionales al financiamiento. En este marco es destacable el significativo papel del conocimiento, como factor determinante de la realización de la empresa rural.

Estas barreras no son limitaciones de la demanda, como frecuentemente se interpreta, son graves restricciones institucionales de una oferta sometida a distorsiones, imperfecciones de mercado y vacíos en la regulación. La demanda está presente allí donde existen emprendimientos e iniciativas de negocios, sin embargo hay una pobre respuesta de los mercados de factores. Una política de soporte a las microempresas rurales cumple su objetivo si se superan problemas de

oferta de factores productivos, en servicios tecnológicos o en crédito, generando dinámicas productivas y empresariales que superan las limitaciones estructurales que ponen en riesgo la viabilidad de la empresa rural. Puede afirmarse, que la viabilidad de las pequeñas empresas rurales depende más del acceso a factores que de la potencialidad empresarial de los pequeños productores.

En la interpretación de las limitaciones y barreras que enfrenta la microempresa rural, tienen prioridad los requerimientos tecnológicos y financieros de los emprendimientos empresariales. Esto, como reconocimiento de las barreras de acceso y entrada que tienen los pequeños empresarios a estos dos factores productivos. En cuanto a la tecnología se parte de la necesidad de crear capacidades a los empresarios rurales en dos dimensiones. La primera en cuanto a los conocimientos e instrumentos para la gestión empresarial, administrativa, financiera, gerencial y de planeamiento comercial. La segunda en cuanto a la tecnología productiva.

La otra área en la cual las pequeñas empresas enfrentan fuertes limitaciones es en cuanto al acceso a crédito y capitalización que se expresa en las enormes barreras de ingreso que tienen estos empresarios a los sistemas formales financieros. La realidad muestra que las condiciones de manejo de los recursos financieros son altamente restrictivas, ineficientes, costosas y excluyentes.

Viabilidad de la pequeña empresa rural

De partida, se debe concebir a la microempresa rural como unidades empresariales y agentes económicos con viabilidad en el mundo competido de los mercados. Es el reconocimiento de su potencialidad como estrategia de desarrollo económico, de integración social y de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. No es trivial este punto de partida, toda vez que rompe con la idea dominante de que la vulnerabilidad de estas empresas determina su inviabilidad.

La experiencia de trabajo con las microempresas rurales, permite identificar una clara racionalidad económica de los pequeños en procesos de integración productiva a través de la asociatividad. El tamaño de la unidad productiva es un factor crítico en el análisis de los cambios esperados en la productividad de la microempresa rural. La experiencia indica que los microempresarios favorecen su preferencia y confianza en la unidad productiva pequeña, manteniendo su propiedad y gerencia privada e individual, frente a modelos cooperativos. Esto implica el hecho de que se favorece la empresa privada como un valor de la empresarialidad rural.

Sin embargo, proponen y gestionan estrategias de asociación, de creación de grupos de socios, en organizaciones de tipo corporativista, no necesariamente en creación de empresas que los integren y absorban. Esta estrategia permite que conjuntamente grupos de microempresarios gestionen componentes críticos de sus requerimientos empresariales, sin condicionar su independencia como empresarios independientes.

Políticas de desarrollo empresarial rural deben desarrollar una estrategia que permita la diferenciación de acciones para el fortalecimiento de la empresa individual y acciones que buscan el fortalecimiento de sus organizaciones. De un lado se busca el fortalecimiento de la empresa individualmente considerada, apoyando el espíritu empresarial privado, la iniciativa individual de los microempresarios, la necesidad de logro en rentabilidad privada y en el fortalecimiento de la capacidad individual, la propiedad y la iniciativa. Pero al tiempo, se ha de poner gran interés en las

diversas formas de organización de los empresarios rurales, sus asociaciones, sus estrategias de cooperación y sus estructuras de liderazgo. La combinación del fortalecimiento e incentivo a la iniciativa privada y el estímulo a la búsqueda de economías de escala en eslabones de la cadena, por medio de la asociación, tiene altos rendimientos en eficiencia y competitividad.

La importancia de la microempresa generadora de empleo

La microempresa es el tipo de establecimientos que más empleo ocupa en el país en el sector rural. En esencia esto se debe al hecho de que las pequeñas explotaciones tienen como base la disponibilidad de mano de obra, en la mayoría de casos de tipo familiar. Sin embargo la productividad del trabajo en esta estructura productiva está muy por abajo del promedio nacional. Esto implica un enorme desafío de política pública ya que la existencia una alta proporción de puestos de trabajo rurales depende del comportamiento y la capacidad de inclusión de las microempresas en dinámicas económicas de mayor rentabilidad. Incrementos en la productividad de la microempresa rural tiene enormes impactos en la calidad del empleo y en los ingresos.

Pero uno de los más importantes aspectos a tener en consideración es el hecho de que siendo la microempresa un generador de empleo, el efecto de los incrementos en rentabilidad redundan en un impacto muy alto en la estructura de la distribución del ingreso ya que es un modelo empresarial que claramente transfiere el crecimiento económico en beneficio social, en una proporción nunca igualable con las estructuras de grandes empresas.

El empleo sigue siendo la estrategia básica de superación de la pobreza. Pero esta no nace exclusivamente de la dinamización de la gran economía rural. Las pequeñas explotaciones son responsables de la mayor parte del empleo rural, pero este es un empleo que en las condiciones actuales poco contribuye a la mitigación de la pobreza, particularmente por la baja productividad que esta demuestra. La estrategia de empleo por la vía de la microempresa se centra en la búsqueda de que los incrementos de productividad de la economía rural tengan una retribución de sus beneficios en la mano de obra, lo cual es típico de estructuras empresariales pequeñas, donde los propietarios, empresarios son trabajadores del emprendimiento, uniendo las mayores productividades de capital y trabajo en un beneficio que se distribuye en forma mucho más amplia, reflejándose en los ingresos de los pobladores rurales. Esta definición está íntimamente ligada con la idea de que la microempresa ofrece la posibilidad de que los incrementos en productividad se traduzcan en incrementos a los ingresos reales de la familia rural, en contraste con otras estructuras de producción de la grande empresa.

Gestión del conocimiento empresarial

Un factor clave en la viabilidad de la microempresa rural es la capacidad de pensamiento estratégico que se alcanzan a través de los procesos de fortalecimiento. Esto implica un refuerzo de las capacidades empresariales en el acceso a mercados dinámicos, con enormes desafíos y oportunidades, lo que hace determinante la capacidad para prever las condiciones del entorno y adelantarse a los cambios en sus condiciones. Este es sin duda uno de los factores definitivos de las vías a ser desarrolladas para el logro de procesos de reconversión productiva como un fundamento de la competitividad de la microempresa rural y de paso de la competitividad general de la economía rural.

Más allá de la incorporación de tecnologías administrativas y gerenciales y de técnicas productivas, un pensamiento estratégico de largo plazo emerge en las asociaciones y empresas rurales. Estas capacidades estratégicas pueden ser interpretadas como el verdadero factor de sostenibilidad, replicabilidad y crecimiento de la experiencia de fortalecimiento empresarial rural. Una lógica atractiva y esperanzadora indica que la gestión de un conocimiento estratégico en las organizaciones rurales puede llegar a hacer la diferencia entre estrategias tradicionales de mínima sostenibilidad en el tiempo, particularmente al finalizar los programas públicos, y una estrategia que tenga un efecto multiplicador y replicable.

Uno de los más importantes desafíos de un programa de extensionismo para microempresarios es la definición de esquemas pedagógicos, didácticos y comunicacionales en la cadena institucional que interviene en el proceso. Los microempresarios presentan demandas muy cualificadas de asistencia técnica, capacitación y formación. Sus singularidades constituyen un reto mayor para las tradicionales técnicas de talleres y cursos de formación.

La gestión misma es la mejor alternativa de formación de capacidades, donde la estrategia de formación está acompañada por procesos productivos y de desarrollo institucional concretos. Sin embargo, esto requiere de mayor flexibilidad por parte del programa mismo y mayor imaginación por parte de los operadores. Los microempresarios demandan en forma contundente un sentido pragmático de la asistencia y la formación, altísima aplicabilidad y formación en la acción, entendiendo que las capacidades no se generan y desarrollan en el corto plazo, por el contrario, vienen de tiempo atrás en los conocimientos, habilidades y vocaciones de los pequeños empresarios, formados en años de experiencia previa, como punto de partida, el valor agregado aportado por la contextualización de conocimientos y formación de nuevas habilidades en procesos de capacitación, propiamente dichos, y la aplicación real en la gestión misma de la empresa rural. Esto constituye un proceso, una cadena que debe ser entendida en su integridad, en sus retroalimentaciones y en la perspectiva del largo plazo.

Estrategias de desarrollo empresarial no compensatorias

Se debe partir de reconocer que la microempresa rural no requiere de intervenciones asistencialistas, dádivas o acciones compensatorias, ya que cuentan con las bases para lograr un propio y eficiente proceso de incorporación a la economía formal. Las ideas dominantes de que las estrategias para los pequeños productores se confunden con acciones más relacionadas con una política social y menos con la política económica, que ha conducido inclusive a ser vista como una estrategia de transferencia de subsidios a los ingresos de los más pobres, han sido tradicionalmente uno de los principales enemigos de una estrategia consistente y de largo alcance para la inclusión económica de la pequeña empresa en los flujos económicos de los mercados competidos. De allí que muchas acciones han estado marcadas por acciones compensatorias, poco sostenibles y de impactos limitados al ingreso para el consumo.

Desarrollo productivo

A partir de una comprensión clara de la naturaleza de la pequeña empresa rural y de las formas de organización que adquieren, se debe tener claridad sobre la necesidad de enfatizar en las políticas de apoyo y extensionismo, en resultados de producción, de capacidad de gestión de recursos productivos y del desarrollo de una mayor eficiencia productiva. Todo esto implica una

preocupación específicamente por los factores que afectan la productividad de la microempresa rural y el desarrollo de acciones que permitan romper las barreras que impiden a este tipo de emprendimientos el logro de estándares de calidad y eficiencia que garanticen una inserción exitosa en las oportunidades económicas que proporcionan los mercados modernos.

Allí se ubican las estrategias del apoyo al acceso a servicios tecnológicos por parte de los microempresarios, tanto en procesos gerenciales como productivos. En este campo se generan procesos de diferente naturaleza y con diversas modalidades, como respuesta al hecho de que la transferencia de tecnología tradicional ha demostrado serias limitaciones frente a los desafíos actuales de las empresas rurales. De un lado se asigna un énfasis especial a la tecnología para la gestión y de otro a la apropiación y transferencia de tecnologías para la generación de valor agregado a la producción.

Innovación y conocimiento en la base del desarrollo empresarial

La evolución de la microempresa rural hacia su reconocimiento y asimilación a las condiciones desafiantes de los mercados afectados por condiciones de integración comercial internacional, depende, en forma determinante, por su capacidad de innovación a partir de procesos de gestión del conocimiento propio y de la adquisición de mayor información y acceso a desarrollos tecnológicos.

La tecnología blanda, administrativa, gerencial, financiera, de planeación, de mercadeo y comercial, en asocio con tecnologías duras, de procesos tecnológicos e incorporación de bienes de capital, constituyen el factor clave de fortalecimiento de capacidades de los pequeños empresarios rurales y son el factor definitivo de inserción en la economía comercial de los mercados dinámicos modernos.

Pero una lección crucial de la experiencia de desarrollo de capacidades es que la tecnología para pequeños empresarios es singular, no es la misma que para la gran empresa, lo cual genera requerimientos específicos en términos de pertinencia, contenidos, calidad y adecuación de sus procesos de transferencia y adopción. En todas sus dimensiones, los procesos de transferencia tecnológica para pequeños productores tienen especificidades en cuanto a su posibilidad de adopción, a los límites de inversión, a las exigencias de capacidades técnicas para su gestión y en lo relativo a su capacidad de adaptación a los altos niveles de heterogeneidad imperantes en el mundo de la pequeña empresa rural. Una dimensión especial de estos procesos de innovación es el de la gestión de los conocimientos y saberes tradicionales que constituyen la base de la pequeña producción.

Igualmente importante es la introducción de procesos que valoricen los atributos colectivos o territoriales de la producción. Una de las características más destacadas de los emprendimientos rurales es la naturaleza diferenciada de la producción microempresarial. La mayor parte de los emprendimientos apuntan a actividades productivas de bienes y servicios donde los atributos del entorno productivo se hacen determinantes de la condición de competitividad. Un ejemplo de ello son los procesos de denominación de origen o de reconocimiento de aspectos multifuncionales de la producción, como es el caso de la producción de desarrollo alternativo. En estos casos las tecnologías de comercialización y de reconocimiento de estos atributos se convierte en aspectos de enorme trascendencia en el desarrollo de paquetes de innovación. Casi como en ningún otro

sector productivo, la tecnología aplicada a las microempresas rurales debe contemplar aspectos que van más allá de los aspectos de rendimientos o productividad técnica, asignándole un alto valor a las condiciones económicas y de entorno de los paquetes tecnológicos transferidos y adoptados. La microempresa rural es muy sensible a la pertinencia y adecuación de la tecnología a las condiciones del entorno y a las particularidades de los microempresarios.

La innovación en los procesos productivos de los pequeños empresarios se enfrenta a la necesidad de encontrar opciones y paquetes tecnológicos propios y adecuados a unas condiciones particulares que requiere de una enorme comprensión de la naturaleza de la producción en estas escalas. En esencia las necesidades de cambios tecnológicos se centran en dos frentes básicos de demanda.

De un lado, en la búsqueda de mecanismos de modernización de procesos que se enfrentan a condiciones de enorme precariedad, ya sea por la pobre disponibilidad de activos productivos o por obsolescencia de los procesos aplicados. En estos casos el desarrollo de procesos de adecuación de conocimientos propios de los microempresarios y la introducción de técnicas más eficientes se encuentra ante una muy escasa oferta de opciones tecnológicas. En el sector primario y en el de transformación no se ha desarrollado una oferta suficiente que se adecue a las condiciones de las pequeñas explotaciones y predominan desarrollos tecnológicos orientados a la gran empresa y la alta inversión.

Hay diferentes mecanismos de desarrollo y adaptación de tecnologías operadas directamente por los empresarios o por las organizaciones de apoyo y acompañamiento, ya sea por estrategias de política que promueven este modelo, o por iniciativa privada. La principal lección es que la generación de una oferta adecuada de tecnología para pequeños es bastante más económica que la requerida por las grandes empresas agroexportadoras. Abundan los ejemplos de innovaciones imaginativas, de bajo costo y desarrollos con alta participación de los propios microempresarios, que han sido determinantes en el incremento de la productividad y en la modernización de la actividad productiva.

De otro lado se presenta una demanda más exigente como producto de los procesos de reconversión productiva que nacen de una visión estratégica que obliga a reorientar sectorialmente la actividad productiva. Los cambios requeridos para movilizar la capacidad productiva de una actividad que muchas veces es parte de fuertes tradiciones culturales y laborales, son en extremo exigentes. Las tecnologías requeridas para estos procesos se enfrentan a la necesidad de transformar la capacidad técnica productiva de las pequeñas empresas y a la introducción de capacidades que han de ser compatibles con las capacidades productivas previas de la microempresa.

La importancia relativa del tema de las capacidades, por encima de las dotaciones, tiene un profundo sentido en términos de la concepción de estrategias de política pública para el fomento y apoyo a la microempresa. Las dotaciones patrimoniales y de activos productivos incluidas son consideradas en términos estratégicos, como soporte de las capacidades generadas. En términos del proyecto productivo, una estrategia de fomento a la microempresa rural debe contemplar la fase de preinversión, formulación, concepción, formalización y planeación de los emprendimientos, y la fase de sostenimiento, capital de trabajo.

Las oportunidades de acceder a nuevos y amplios mercados, los riesgos del ingreso de otros competidores externos a los mercados locales y regionales y la integración de nuevas opciones productivas y tecnológicas, propios de economías abiertas, definen una apremiante agenda de transformación basada en saltos en estándares de innovación y desarrollo tecnológico. La microempresa enseña que incrementos en productividad pueden ser realizados con inversiones y esfuerzos relativamente pequeños, en comparación con las posibilidades de cambio en las economías comerciales rurales. Una hipótesis posible, a partir de las lecciones de los microempresarios, es que los esfuerzos concentrados en la reconversión de la microempresa, traerá enormes beneficios al proceso de inserción exitosa de la economía rural al escenario internacional de los mercados, pero igualmente, que su descuido puede ser fatal para el desarrollo económico rural.

La reconversión constituye un proceso que ha de entenderse como la capacidad y actitud empresarial para enfrentar ágil y oportunamente los cambios que se presentan en los mercados. No se trata de generar procesos que conduzcan a una nueva estructura productiva sobre la base de la predefinición de nuevos sectores competitivos, sino de lograrlo por medio de modificar la estructura de incentivos y de comportamientos de los empresarios quienes tienen que ajustar permanentemente sus procesos de toma de decisión a las señales de mercados cambiantes. Los pequeños productores tienen capacidades de flexibilidad que favorecen este tipo de ajustes, sin embargo requieren de cambios cualitativos en su capacidad de gestión empresarial. Es allí donde la estrategia de extensionismo tiene los más importantes aportes.

La economía rural ya ha mostrado importantes procesos de diversificación y de desplazamiento hacia nuevos sectores agrícolas, pero muy especialmente hacia sectores no agrícolas, donde se da un escenario de altísimo potencial en cuanto a incrementos de productividad de la mano de obra. Sin embargo estos nuevos sectores muestran barreras de ingreso especialmente relacionadas con el tema de capacidades.

Una novedad en la concepción de los servicios tecnológicos radica en la idea de superar el viejo enfoque extensionista, basado en la transferencia exclusiva de tecnología de producción, al incluir dentro de los paquetes tecnológicos transferidos, los componentes de desarrollo empresarial, administración, finanzas, gestión de mercados y planeación, como factores complementarios al conocimiento técnico específico de la producción.

La lógica del desarrollo de capacidades de gestión sigue siendo uno de los más importantes componentes de la formación de empresa rural. Se trata de uno de los puntos focales del desarrollo microempresarial que se basa en el reconocimiento de las debilidades de las estrategias que centran el fortalecimiento de las pequeñas empresas en la entrega o acceso a activos productivos, sin consideración a las capacidades, formalización y cultura empresarial.

Los programas de desarrollo empresarial y de dotación de factores productivos requieren en su base el cumplimiento de dos condiciones necesarias, aunque no suficientes: la existencia de un buen proyecto productivo y la existencia de una organización empresarial que pueda sacarlo adelante. La tradición de muchas de las políticas de fomento productivo ha desdeñado la importancia de esta condición, trayendo como consecuencia que muchas transferencias en activos, no se hayan visto reflejadas en buenos desempeños económicos.

Una empresa tiene viabilidad como resultado de la existencia de capacidades, habilidades y conocimientos en la gerencia, la administración, la gestión financiera y manejo comercial y de mercadeo. Esto implica la necesidad de realizar procesos de acompañamiento y transferencia de tecnología empresarial. La formulación de proyectos productivos y planes de negocios requieren técnicas de gestión que son aplicadas cuando los pequeños productores alcanzan la capacidad de gestión mínima necesaria.

Valor agregado como factor de viabilidad empresarial

El otro factor determinante de la capacidad de impacto de las estrategias de fomento a la producción rural es el aprovechamiento, fomento y promoción del valor agregado a la producción rural, como fundamento del fortalecimiento de las actividades empresariales rurales.

El fundamento de este criterio, esencial de una estrategia de modernización productiva, es el de reconocer que las oportunidades de mercado se encuentran en el incremento de la productividad de la pequeña empresa. Esta se logra en los mercados en la posibilidad de lograr que cada vez más componentes del valor final de los productos en los mercados, forme parte de la unidad de explotación. De esta forma las asociaciones y organizaciones de microempresarios tratan de consolidar actividades que incluyen el desarrollo de capacidades en áreas de diversificación, modernización y reconversión productiva, haciendo énfasis en la transformación agroindustrial, además de las áreas de comercialización.

Algo similar ocurre a nivel del microempresario individual que ha encontrado mecanismos para centrar su preocupación en introducir nuevas fases a su propio proceso productivo, y no a la comercialización de su producción tradicional, muchas veces, producción primaria de poco valor agregado.

La producción de la microempresa rural se relaciona con sectores económicos de atributos particulares, heterogéneos, que los distinguen de las economías de producción de bienes indiferenciados (commodities) en cuanto a sus condiciones complejas de acceso, penetración y sostenimiento en los mercados. Esto no implica que pequeños productores no formen parte de las cadenas de producción de bienes indiferenciados, por ejemplo en el caso de cereales. Es por ello que la producción diferenciada juegue un papel de extraordinaria importancia en una estrategia moderna de innovación.

Este tema es central en la discusión sobre el futuro de la economía rural. Los análisis existentes indican que la producción que caracteriza la microempresa rural está llamada a jugar un papel central en la recomposición de la estructura productiva rural, en virtud de que su especialización productiva coincide con las áreas de énfasis de los procesos de reconversión productiva en respuesta a las oportunidades y desafíos de la integración comercial.

No son asimilables las estrategias de gestión comercial y productiva de la empresa comercial agroalimentaria con la microempresa rural, no valen las extrapolaciones simplificadoras. Se evidencia una presión de los microempresarios por nuevas estructuras institucionales, normativas y tecnológicas que rediseñen un conjunto amplio de políticas públicas, que los incluya en las estrategias de apoyo a la producción rural, tradicionalmente orientada a la protección de la economía de commodities.

Un modelo de desarrollo de capacidades

Uno de los puntos de partida de una estrategia de extensionismo es la forma como se reconocen e incorporan las capacidades previas de los microempresarios. La experiencia indica que los pequeños empresarios son exigentes en cuanto a la pertinencia y nivel de los asesoramientos tecnológicos que reciben de parte de los prestadores de servicios tecnológicos. Hacer tabla rasa de los conocimientos, habilidades y vocaciones empresariales puede ser altamente peligroso, ya que conduce al desestímulo de la participación y de los microempresarios y a la pérdida de los esfuerzos de formación de capacidades.

Los conocimientos previos, saberes tradicionales, experiencias empresariales y concepciones idiosincrásicas, obligan a que los ejecutores tengan una posición abierta, inclusiva, en oposición a posiciones, frecuentes, operadas bajo una lógica de sustitución, que parten de la idea de que los conocimientos y conceptos previos de los microempresarios deben ser corregidos o reemplazados por nuevas concepciones y conocimientos.

Un adecuado balance entre estos conocimientos previos y las nuevas tecnologías, pueden ser el factor determinante del éxito de las intervenciones o de la prestación de servicios tecnológicos. La experiencia indica que los microempresarios se vuelven clientes exigentes, que saben lo que necesitan y juzgan duramente cuando consideran que los servicios prestados no están a la altura de sus necesidades o de sus propios conocimientos. La especialización técnica de las asesorías demandadas, llama a la flexibilidad y posibilidad de contar con apoyos técnicos sobre tópicos muy especiales, a los cuales no responden fácilmente los operadores, dejando vacíos que los microempresarios detectan y evidencian en una demanda clara e insatisfecha.

Las modalidades de formación, o desarrollo de capacidades, es otro de los puntos que reiterativamente se destacan en las evaluaciones de los microempresarios sobre los procesos de prestación de servicios tecnológicos. Tal como ha sido manifestado, las prioridades de corto plazo, compiten con los modelos pedagógicos aplicados en los programas de asistencia a los microempresarios.

Los talleres, el manejo de contenidos teóricos, conceptuales o metodológicos, riñen con la necesidad, ansiedad si se quiere, de los pequeños empresarios, por hacer aplicaciones concretas en sus propios escenarios empresariales. Esta lección, conduce a una revaloración, evaluación y puesta en marcha de modelos de desarrollo de capacidades en la acción. La práctica empresarial es definitivamente la mejor forma de desarrollar las capacidades, lo que otorga prioridad a los procesos de acompañamiento, más que a la tradicional estructura de talleres de capacitación o formación.

Los desafíos tienen que ver con los costos potenciales de otras formas de facilitar procesos de gestión de conocimiento, donde las experiencias muestran que las visitas de campo, la cooperación horizontal entre microempresarios y organizaciones, los efectos demostrativos, las prácticas de campo y el uso de los conocimientos propios, compite claramente con los tradicionales talleres. Esto tiene implicaciones sobre costos y beneficios de las estrategias aplicadas, los cuales no deben ser subestimados a la hora de definir una estrategia de intervención.

Los microempresarios manifiestan mucha claridad a este respecto, enfatizando la necesidad de que los procesos de acompañamiento y apoyo tecnológico se pueda realizar en la práctica, antes que en los talleres, los cuales producen resultados rápidos de corto plazo, tan solo aparentemente, porque es en la práctica donde realmente se da el proceso de formación. Más aún cuando los microempresarios no tienen una cultura y preparación para actividades de carácter más académico. Un nuevo modelo de formación se abre como una innovación en los procesos de transferencia de tecnología, basados en la práctica empresarial.

El enfoque de atención a los requerimientos de asistencia técnica y formación de capacidades de los microempresarios y de sus asociaciones ha tenido una evolución en su modalidad de contratación de servicios profesionales. En México se ha trabajado sobre la base de un proceso de descentralización y asignación de la tarea de prestar los servicios tecnológicos a agentes privados, como proponentes de los proyectos de prestación de servicios a las asociaciones de productores.

Este esquema reduce los costos de transacción, pero exige una estrategia para garantizar que los microempresarios contarán con el acceso a una oferta de calidad de servicios en un mercado amplio de prestadores. Esto ha constituido un desafío importante, dado que exige una oferta amplia de prestadores de servicios profesionales y técnicos para los microempresarios rurales.

Criterios para orientar la reflexión: visión de oferta y demanda de políticas públicas

El marco de la Política de Desarrollo Rural Sustentable, en su componente de soporte y extensionismo, invita a la realización de un análisis de las estrategias y de sus procesos de implementación, con el propósito de aprovechar las lecciones aprendidas y establecer mecanismos concretos de mejoramiento. Al mismo tiempo se abre la necesidad de garantizar continuidad y sostenibilidad de la estrategia para el mediano y largo plazo, a partir del fortalecimiento de los mecanismos institucionales que la soportan y de la sistematización del conocimiento que se ha acumulado.

Para ello se debe establecer un marco analítico general que visualice la estrategia en su conjunto considerando la eficiencia en la gestión (bajos costos de transacción) y la eficacia (alto impacto) de las estrategias de política pública se constituyen preocupaciones centrales de las estrategias de modernización de las microempresas rurales en el marco del desarrollo rural sustentable que México.

El Problema

El diagnóstico básico del cual parte el presente análisis es que en México se cuenta con políticas públicas para el desarrollo rural con altos recursos de inversión, estrategias sectoriales abundantes, organización pública sólida con experiencia y tradición, recursos humanos para la gestión de la política con altos niveles de formación e instrumentos de gestión de la política razonablemente ordenados y reglamentados. Sin embargo, los resultados en términos de desarrollo rural no se consideran satisfactorios, lo cual se refleja en persistencia de la pobreza, expulsión de población de las zonas rurales, preocupaciones serias en cuanto a la sustentabilidad de los recursos naturales y dificultades de tipo político que afectan la gobernabilidad democrática en las políticas.

Esto sugiere que hay una dificultad en el ámbito institucional de la gestión y aplicación de las políticas y de la aplicación de los instrumentos de implementación. Esta conduce a la necesidad de

analizar las formas de gestión de la política y las instancias de aplicación en el campo. Un análisis de los 'como' de la política, antes que de los 'que'. En este marco, el extensionismo, en todas las dimensiones de desarrollo de capacidades y áreas de conocimiento en los cuales se aplica, tiene el desafío de encontrar un punto óptimo de impacto y transformación económica y social.

Ante la existencia de una visión integral e integradora de la política, tal como es recogido en la definición del Programa Especial Concurrente, PEC, se asume que la definición de los componentes e instrumentos de política e inversión públicos han sido considerados en procesos concretos de acción que se ven traducidos en organizaciones públicas y reglas operativas. El PEC sintetiza la política pública para el desarrollo rural y determina el universo de análisis de su eficiencia.

Dos preguntas estratégicas son ¿cómo lograr optimizar la eficiencia de esa combinación de instrumentos de política e inversión pública? ¿Qué papel puede asumir el extensionismo en ese objetivo? La respuesta está explícita en la formulación misma del PEC, cuando establece un componente de carácter estratégico institucional que define como Programa de Soporte, cuya responsabilidad es, en esencia, la de proporcionar un entorno y unas condiciones favorables para que los impactos de cada uno de los componentes de la política sean máximos.

La política de desarrollo rural ha definido unas estrategias precisas para un conjunto de objetivos prioritarios que se basan en una visión de los procesos económicos y sociales que han de conducir al crecimiento económico y al bienestar social. En virtud de ello, se han establecido los ejes de política en torno a componentes sociales, económico productivos, infraestructura, medio ambiente y ciencia y tecnología. Esta es la canasta de instrumentos de política pública que el Estado Mexicano tiene para el logro del desarrollo rural sustentable. Cada uno de estos componentes tiene un sentido sectorial de especialización, que se expresa en la especificidad y precisión de sus instrumentos, los cuales se complementan y ordenan en un marco de concurrencia alrededor de un programa específico: Componente Desarrollo Institucional y de Capacidades: Programas de Apoyo a la Organización Rural y Programa de Soporte en sus estrategias de Asistencia Técnica

Este último componente responde a la necesidad de establecer el entorno favorable para que los instrumentos 'duros' de la política pública (que representan el 99.5% del total del PEC), logren un mayor grado de eficiencia e impacto, significando que ese medio punto porcentual está ligado al conjunto total de la canasta de instrumentos de la política. De esta forma se define el objeto del análisis que se pretende realizar, focalizándolo en estos componentes de la política cuyo papel es el de cualificar la ejecución del conjunto amplio de estrategias del PEC, a través de estrategias que buscan que los receptores de los instrumentos de intervención pública, estén en condiciones adecuadas para darles el mejor uso y obtener los mayores beneficios. Esta es la esencia de la naturaleza del extensionismo, esto es, su impacto se produce a través del conjunto de instrumentos de política, de su cualificación, y no puede considerarse como una estrategia con un objeto en si mismo.

El enfoque conceptual

Para abordar la situación que enfrenta la política de extensionismo se tomará provecho de los análisis propuestos por la Nueva Economía Institucional que se concentra en la explicación de los

procesos institucionales que definen el comportamiento de los individuos y colectivos, actores de los procesos de implementación de la política pública. Para ello se tomará en consideración que la calidad y eficiencia de una política es el resultado de la combinación sinérgica de los impactos de cada uno de sus componentes. De donde se desprende que no se trata de una sumatoria de acciones públicas, sino la composición funcional y organizacional de los elementos que constituyen el 'todo' de la política de desarrollo rural lo cual ocurre, en un marco institucional concreto. Este es el 'marco concurrente de la política', MCP. De esta forma trataremos de centrarnos en el análisis de los mecanismos que determinan la capacidad de obtener los mayores logros en la aplicación de los instrumentos de la política, y particularmente del extensionismo.

Ahora, el marco de ejecución de cada uno de los instrumentos de la política se produce en procesos establecidos de operación, determinados por las reglas establecidas por las políticas mismas, y por las condiciones de acceso por parte de los receptores o 'beneficiarios' de estos. En este interactuar entre la 'oferta' de instrumentos y la 'demanda de ellos, se establece la 'ambiente de aplicación de la política', AAP.

De esta forma se cuenta con dos dimensiones de gestión, de un lado el AAP que da cuenta de la gestión individual y especializada de cada uno de los instrumentos y el MCP que da cuenta de la gestión sinérgica de los instrumentos que componen la política.

Podríamos asumir que la "eficiencia total de la política" (ETP), como:

$$ETP = f(AAP, MCP)$$

Ambiente de Aplicación de la Política

El proceso de implementación, gestión y ejecución de los instrumentos que componen estos programas tiene la intervención de un conjunto de actores que forman una cadena, desde la decisión más general, en el ejecutivo, específicamente en la SAGARPA, hasta el productor o actor social, destinatario final de la inversión pública. Esta cadena pasa por la estructura burocrática de implementación, los gobiernos estatales y municipales, organizaciones sociales y de productores, instancias colegiadas y los gestores de proyectos, cada uno de los cuales tiene lógicas, racionalidades e incentivos particulares que le dan a la política un sentido que condiciona, bien o mal, la eficiencia global de la política. Esta es una cadena de valor agregado, ya que se sustenta en el aporte positivo que hace cada uno de los eslabones y su papel en el logro de la eficiencia total, determinando un ordenamiento de competencias y responsabilidades, donde cada uno tratará de realizar su mejor aportación.

Los instrumentos de promoción o apoyo a los procesos de desarrollo que componen la estrategia de desarrollo rural se han venido construyendo en un proceso permanente que acumula conocimiento y experiencia durante décadas. El diagnóstico de base se ha ido afinando y se refleja en la composición de instrumentos. El PEC cuenta con instrumentos que cubren los aspectos más relevantes de un proceso de desarrollo rural: Acceso a activos productivos, Financiamiento, Infraestructura, Manejo de riesgos naturales y de precios, Mercados, Desarrollo tecnológico, Garantía de los derechos sociales esenciales y Sustentabilidad en el manejo de los recursos naturales.

Cada uno de los instrumentos ha evolucionado en un marco de ajuste institucional caracterizada por una menor intervención de las instituciones públicas en su gestión lo cual se traduce en una relativa autonomía o autogestión por parte de los receptores – beneficiarios de la política, modificando la cadena de implementación.

En décadas pasadas, cada instrumento estaba acompañado de una estructura institucional, organizacional, pública de gran tamaño y capacidad de intervención, que asumía responsabilidades y tareas de acompañamiento, gestión y tutelaje. En ese entorno, los instrumentos contaban con un AAP que dependía en forma extraordinaria de la gestión gubernamental, con una cadena de intervención de menos protagonistas, decisiones más centralizadas y menor autonomía y rol pasivo de parte de los beneficiarios. En el modelo prevaleciente hoy, se busca que la iniciativa y la capacidad de ‘administrar’ los instrumentos, recaiga, en mayor medida, en los actores económicos y sociales propiamente dichos. Es un producto de las reformas estructurales, en particular, en su componente de cambio institucional en cuanto a la reducción del Estado que se traduce en un papel más activo de agentes económicos privados.

Se pueden considerar tres modelos generales de gestión de los instrumentos de política. El primero, tradicional, en el cual el gestor público asume el tutelaje total y toma las decisiones fundamentales, apoyándose en una estructura amplia de intervención con bajos niveles de participación, es el modelo arriba – abajo en su plena expresión. El segundo, de acompañamiento, en el cual el aparato público diseña instrumentos que oferta a los beneficiarios, pero crea un mecanismo de gestión intermediaria por medio de gestores privados, prestadores de servicios profesionales, que intermedian entre la oferta pública y la demanda de los productores, constituyendo el modelo predominante. El tercero, autónomico, que se basa en una oferta abierta a la cual acceden los productores sin intervención pública de tutelaje, ni intermediación alguna, como el caso del crédito o de apoyos directos generales como PROCAMPO. De esta forma la oferta de instrumentos de fomento o apoyo, se traduce en modelos diferenciados que tienen profundas implicaciones en las lógicas de diseño y gestión de la inversión pública.

En el modelo que se impone, ahora vigente, el AAP se acerca más a las lógicas del mercado, tales como libre acceso, iniciativa privada para demandar los instrumentos, concurso para acceder a las ayudas, negociación de las prioridades, descentralización de las decisiones y la gestión, consensos sociales y reducción de la discrecionalidad del nivel público en la selección de los beneficiarios. Pero este modelo se complementa con la presencia de intermediarios gestores, que apoyan a los beneficiarios finales y se convierten en orientadores claves de la estrategia general. En este ambiente las decisiones individuales de los productores o de los actores sociales, así como la de los intermediarios gestores, se tornan decisivas.

En consecuencia, el análisis de AAP impone la necesidad de revisar los mecanismos que determinan la oportunidad y forma de gestión de los instrumentos, la relación de oferta y demanda en la cual se aplican y los incentivos que existen en cada uno de los protagonistas de este tipo de ‘intercambio’. En términos conceptuales se parte de la capacidad de ellos de optar por una ‘elección racional’, esto es, que cada uno tratará de maximizar el beneficio obtenido por acceder a una ‘ayuda’ y de minimizar los costos que significa alcanzarla. Como en cualquier situación donde hay una relación de oferta – demanda, se presentará un juego en el que el costo

de acceso y de gestión, 'costo de transacción', se convertirá en determinante del éxito condicionando el aporte de cada eslabón de la cadena, en este caso, del impacto.

La contribución del AAP a la eficiencia total de la política, ETPAAP, puede verse de la siguiente forma:

$$ETPAAP = \sum \alpha_i E_i$$

donde,

E_i es el aporte de cada uno de los eslabones de la cadena

α_i es un coeficiente que afecta el aporte y que depende de los incentivos

El aporte de cada componente (crédito, riego, apoyos directos, capitalización, etcétera) están bastante bien identificados y medidos en los análisis de evaluación de la política pública en el sector, en cambio los incentivos que afectan la eficiencia de ese aporte no son considerados de la misma forma.

El comportamiento de los demandantes de los instrumentos de las políticas está mediado por un "sistema de incentivos" que regula su comportamiento y se refleja en su actitud. Estos incentivos están ligados con la racionalidad que ellos le impriman a las decisiones sobre su acceso al instrumento y la aplicación que de él realicen o de las acciones de intermediación. La propuesta conceptual concreta de esta aproximación es que este coeficiente, que mide los incentivos, es justamente el punto en el cual el extensionismo cumple su papel. Se puede decir que el extensionismo tiene como función fundamental, incidir en estos incentivos, en este coeficiente.

Un ejemplo de ello es cuando se establecen contraprestaciones por parte de quien recibe un subsidio condicionado, caso como el de Oportunidades, donde para recibir la beca debe garantizar que sus hijos estudian y asisten a controles médicos, lo cual puede ser considerado como un costo de oportunidad, como puede ser en el caso de impedir que estén en el mercado infantil de trabajo, o en el caso de la introducción de nuevas tecnologías subsidiadas, pero que implica un cambio sustancial en su cultura productiva y, por tanto, en la distribución de su capacidad laboral en mercados extraparcela.

Pero también existen los incentivos del resto de actores de la cadena, el mecanismo de intermediación de gestores privados significa un eslabón de enorme importancia en el proceso de toma de decisiones de acceso y aplicación de los instrumentos de política y una estructura adicional de incentivos privados. El gestor presta un servicio consistente en permitir que el productor acceda a las ayudas gubernamentales, proporcionándoles fortaleza técnica y sorteando las exigencias procedimentales, a partir de la definición de un proyecto plausible. El gestor tratará de maximizar su ingreso con base en la "venta" de proyectos en los términos que establecen las estructuras de operación de los programas, estructuras que se convierten en barreras de acceso directo por parte del beneficiario final.

Los agentes públicos que intervienen tienen igualmente incentivos particulares o políticos que condicionan las decisiones e intervenciones. En el caso de los gobiernos locales, por ejemplo, las presiones que surgen de los procesos políticos electorales, marcan la dirección de las decisiones

de focalización o priorización de las acciones y en una dimensión regional, ocurre algo similar con los gobiernos de los estados.

Este tipo de análisis permite introducir un criterio de diseño de los instrumentos de política y, particularmente, de las reglas de operación para su gestión, que tomen en consideración los aportes que hace cada actor, afectados por los incentivos que rodean su actuar, de forma que se identifiquen normas o acciones que consideren, en forma pragmática las decisiones que permitan minimizar los incentivos negativos que restan calidad al actuar de cada uno de ellos, tarea que introduce componentes claves a las agendas de extensión.

En este modelo se pueden clasificar los protagonistas que intervienen en dos tipos, los que se asocian a la oferta y los que se asocian a la demanda de los instrumentos de la política. Entre los primeros se encuentran la Federación que establece el marco general del PEC, los estados que articulan sus propias políticas con la oferta que viene del nivel federal, los municipios que buscan maximizar la cantidad de intervenciones en su territorio y los gestores, prestadores de servicios organizados como AGIS, despachos o individualmente. Entre los segundos se encuentran los productores individuales, asociaciones de estos, comités sistema producto y consejos de desarrollo rural sustentable.

El componente de oferta se rige por las reglas de operación de los programas, los acuerdos entre la Federación y las entidades territoriales y la estrategia de operación de las redes de prestadores de servicios profesionales en todas sus versiones. El componente de demanda se rige por las reglas de racionalidad microeconómica de los productores y de la acción colectiva de los actores sociales. De esta forma se plantea que la eficiencia total de la política, como producto del ambiente de aplicación de la política es:

$$ETPAAP = \sum(\alpha_{Oi} EO_i + \alpha_{Di} ED_i)$$

donde,

EO_i es el aporte de cada uno de los eslabones de oferta de la cadena

ED_i es el aporte de cada uno de los eslabones de demanda de la cadena

α_{Oi} es un coeficiente que afecta el aporte y que expresa los incentivos desde la oferta

α_{Di} es un coeficiente que afecta el aporte y que expresa los incentivos desde la demanda

La importancia de separar la oferta y la demanda radica en que las lógicas que afectan a unos y a otros son diferentes y requieren estrategias diferentes de decisión. En este análisis se propone, en consecuencia, la identificación y valoración de los diferentes componentes, aportes e incentivos, usando esta lógica de estimación de una eficiencia total de la política en virtud de su ambiente de aplicación.

Marco concurrente de la política

Uno de los más importantes atributos de la política de desarrollo rural sustentable en México es el reconocimiento del peso de la sinergia entre los instrumentos de la política. La **concurrentencia** se ha definido como la capacidad que tiene un instrumento de lograr un impacto mayor si es gestionado y aplicado en forma articulada, coordinada, es decir, concurrente, con otros instrumentos de

intervención de la política. Este modelo de concurrencia es clave en la visión propuesta del extensionismo como un instrumento fundamentalmente concurrente.

Un ejemplo típico de ello es que el caso de la infraestructura que se requiere para integrar a los mercados a un grupo de productores que enfrentan una estrategia de reconversión productiva. En este caso, los instrumentos de desarrollo tecnológico carecerán de impacto si no se acompañan de instrumentos de desarrollo de infraestructura. Otro caso emblemático es cuando la apertura de nuevos mercados se enfrenta a requerimientos de información y desarrollo de capacidades especializadas.

En este caso la eficiencia de un instrumento se ve afectada positivamente por un factor atribuible a la concurrencia con la cual estos instrumentos actúan sobre un objetivo de política, sea este un productor o un territorio dado. Este factor se puede definir de la siguiente forma:

$$MCP = (1 + \sum_i \sigma_{\leftrightarrow i,n})$$

donde,

MCP es el Marco Concurrente de la Política

$\sigma_{\leftrightarrow i,n}$ es el efecto sinérgico que se produce entre el instrumento i y el instrumento n

No todas las combinaciones de instrumentos tienen un mismo valor sinérgico, σ , ya que esta depende de un conjunto de circunstancias que incluyen desde la naturaleza misma del instrumento, pasando por la complementariedad de los procesos de planeación, focalización y reglas de operación de cada uno.

La concurrencia tiene dos dimensiones que es necesario reconocer en la práctica del desarrollo rural. La primera de carácter económico productivo que incluye todos los instrumentos de apoyo, fomento e intervención directa en los procesos de económico productivos. La segunda de carácter multidimensional que incluye todos los instrumentos que corresponden a las esferas sociales, ambientales, culturales y político institucionales. Esto se refleja claramente en la composición del PEC, particularmente en la definición de los programas y su adscripción institucional a la esfera de la SAGARPA, de la mayoría de los primeros y a una esfera institucional, intersecretarial que corresponde a la casi totalidad de los segundos.

En términos de la concurrencia se puede igualmente introducir una reflexión complementaria que se refiere al peso de los bienes públicos y las transferencias privadas en la composición de la política, referido al PEC. Los bienes públicos tienen, por su naturaleza de acceso amplio a sus beneficios, una capacidad sinérgica, mucho mayor que las transferencias privadas, por lo cual, uno de los determinantes del efecto sinérgico de los instrumentos está influido enormemente por su capacidad de generar bienes públicos.

Eficiencia total de la política

Tomando en consideración estos componentes, la función básica de la Eficiencia Total de la Política,

$$ETP = f(AAP, MCP)$$

se traduce en,

$$ETP = (1 + \sum_i \sigma_{\leftarrow \rightarrow i, n}) \sum (\alpha_{O_i} EO_i + \alpha_{D_i} ED_i)$$

donde,

EO_i es el aporte de cada uno de los eslabones de oferta de la cadena

ED_i es el aporte de cada uno de los eslabones de demanda de la cadena

α_{O_i} es un coeficiente que afecta el aporte y que expresa los incentivos desde la oferta

α_{D_i} es un coeficiente que afecta el aporte y que expresa los incentivos desde la demanda

$\sigma_{\leftarrow \rightarrow i, n}$ es el efecto sinérgico que se produce entre el instrumento i y el instrumento n

Este modelo general sirve de marco para analizar los componentes que determinan la eficiencia real de los instrumentos. En la presente reflexión se utilizará para identificar y darle sentido a los componentes que se han de considerar en la revisión de las estrategias de soporte y apoyo al desarrollo de la política. No obstante, también se reconoce el valor que puede tener en el desarrollo de modelos empíricos de planeación y evaluación de la estrategia territorial de desarrollo rural, si se realizan esfuerzos de cuantificación y manejo de evidencia empírica.

Reflexión final

El extensionismo rural, como estrategia e instrumento para la modernización y reconversión económica productiva de las empresas rurales, particularmente de pequeña dimensión, parte de la comprensión de la naturaleza empresarial y de la racionalidad económica que se esconde detrás de su dimensión de empresarialidad, que se traduce en formas de acceso e integración a los mercados y de generación de beneficios sociales en los marcos territoriales en los cuales se asientan.

El papel del extensionismo es intermediario y concurrente, su esencia, razón de ser y forma de actuar, se presenta a través de las políticas públicas complementarias, de sus instrumentos y de las formas de operación. El extensionismo, en ese sentido tiene como papel fundamental, potenciar la capacidad de impacto de la canasta amplia de instrumentos de política pública. El extensionismo tiene una fuerte dependencia y relación con los sistemas de incentivos de los participantes y de sus organizaciones. Por ello es importante considerar su capacidad de cualificar la política pública general.

CAPÍTULO III

ESTUDIOS ESPECÍFICOS EN TEMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL, 2012

Elementos para la activación de la cadena láctea en los DDR 142 URES y 145-Mazatán, Sonora

Una propuesta bajo la perspectiva del Sistema Agroalimentario Localizado

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

2012

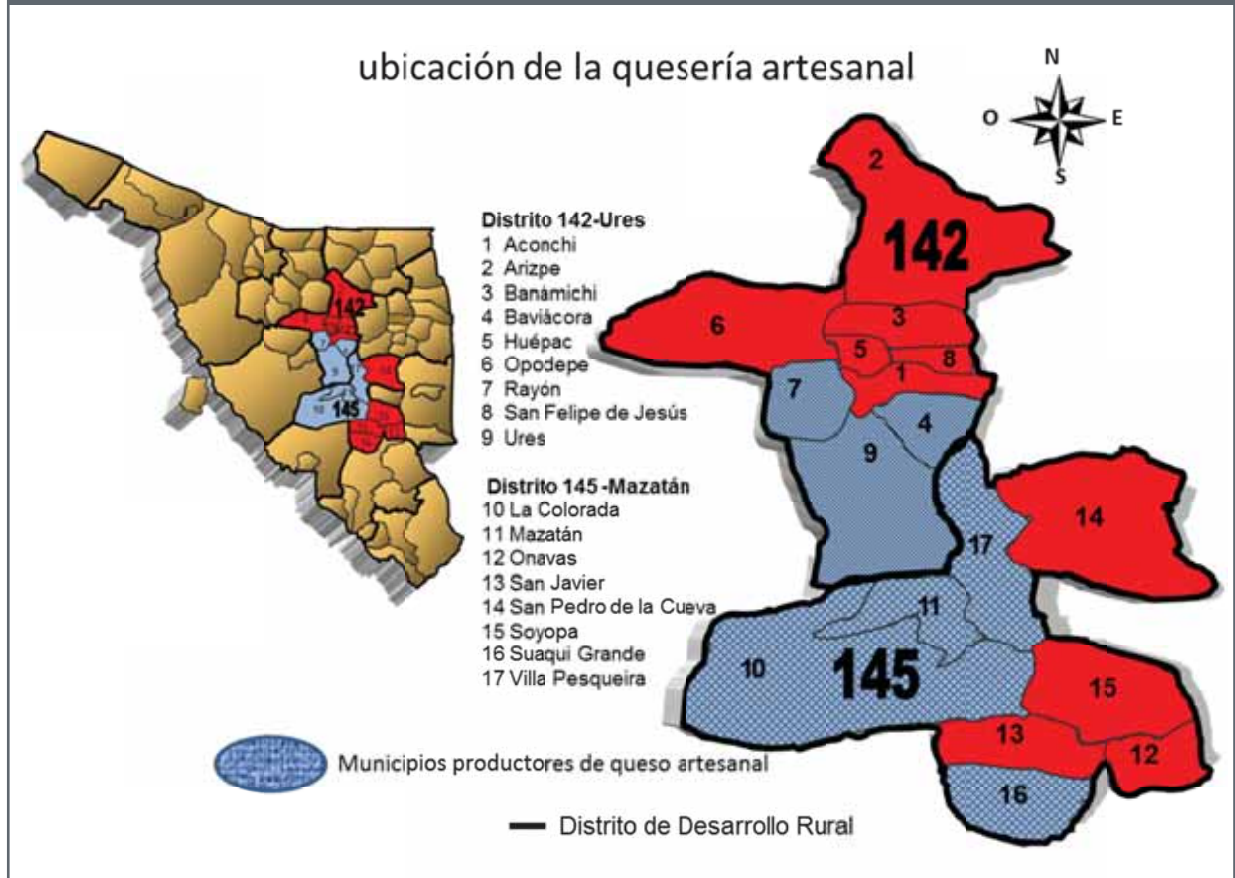
CONTENIDO

Introducción

1. Antecedentes de la concentración quesera y su problemática actual
2. El SIAL como perspectiva epistemológica y estrategia de intervención
3. Capital territorial: patrimonios tangibles e intangibles
4. La quesería artesanal en la región centro de Sonora
5. Las EDT en los DDR 142-URES y 145-Mazatán
6. De las lecciones aprendidas: elementos a considerar para la activación de un SIAL lácteo en la región central de Sonora

Bibliografía

Mapa1. Distribución Municipal de los Distritos de Desarrollo Rural 142-Ures y 145-Mazatlán y ubicación de la quesería artesanal



Fuente: Elaborado por A. Ulloa Méndez con base en SAGARPA 2011

Introducción

El presente documento tiene como objetivo exponer los elementos que deben ser considerados en el diseño de un modelo alterativo para las queserías artesanales de la región central del estado de Sonora. Se parte del supuesto de que dicho modelo puede convertirse en parte sustantiva de una Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) para esta amplia región, si se toman como referencia los lineamientos metodológicos de la Teoría de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL)

Se sostiene como hipótesis que las queserías artesanales pueden tener mayor probabilidad de éxito frente a la competencia de la industria láctea, si en lugar de tratar de emularla, como pretenden las iniciativas gubernamentales, refuerzan sus rasgos artesanales distintivos, bajo nuevas perspectivas de inocuidad y sustentabilidad.

Este planteamiento tiene como premisa el abordaje holístico del problema, que integre en toda su complejidad sus diversas aristas, y la participación reflexiva de los actores locales, en particular de las familias rurales encargadas de la ordeña, elaboración y venta de estos productos. Se trata de que estos actores locales hagan de su proximidad geográfica, social y organizacional un recurso

estratégico para mejorar su posicionamiento en el mercado.

La necesidad de ofrecer elementos para una propuesta alternativa surge del análisis de las respuestas gubernamentales instrumentadas hasta ahora para atender la creciente problemática social, económica y ambiental de esta zona que comprende los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) 142-Ures y 145-Mazatán (ver mapa 1), integrada por 17 municipios. Se trata de una concentración de queserías artesanales de facto, aún no reconocida como tal, que comparte un origen, tradiciones, su saber-hacer, un perfil sociodemográfico y algunos rasgos de su ecosistema por ser una zona de transición entre la Sierra Madre Occidental y la costa sonorense. De ahí la pertinencia de la perspectiva SIAL con su teoría de las proximidades.

Los insumos de este trabajo se obtuvieron del ejercicio de consulta ciudadana realizado en 2006 para la elaboración del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Sonora, del Diagnóstico de la Sociedad Rural Sonorense que fundamentó la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el estado de Sonora (2009), varios estudios previos realizados en ambos Distritos sobre la quesería artesanal, entrevistas a informantes clave: familias rurales, funcionarios de gobierno vinculados al sector, Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), integrantes de los Equipos Técnicos de Asistencia a Consejos (EATC), coordinador de la EDT en el estado de Sonora, así como de la participación en algunos talleres organizados por el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS) para los EATC y los PSP, en particular de los DDR 142-Ures y 145-Mazatán.

El documento se ha estructurado en las siguientes secciones, a saber: antecedentes de la concentración quesera y su problemática actual; el SIAL como perspectiva epistemológica y metodología de intervención; breve análisis del capital territorial; perfil de la quesería artesanal de los distritos 142-Ures y 145 Mazatán; análisis de las EDT para los DDR 142-Ures y 145 Mazatán; de las lecciones aprendidas: elementos a considerar para la activación de un SIAL lácteo en la región central de Sonora.

1. Antecedentes de la concentración quesera y su problemática actual

Los DDR 142 Ures y 145 Mazatán ocupan el llamado somontano sonorense, un territorio de transición entre la Sierra Madre Occidental y la costa del Mar de Cortés, si bien el DDR 142-Ures pertenece a la cuenca del Río Sonora, mientras que una parte del DDR 145-Mazatán pertenece a la cuenca del Río Mátape y otra a la del Río Yaqui.

Desde una perspectiva histórica ambos territorios comparten su pasado indígena, pues fueron lugar de asentamiento y desplazamientos de las tribus ópatas, pimas y yaquis. Aún muchas localidades de ambos distritos conservan sus nombres en las lenguas ópata y cahíta. Muchos años después también compartieron la colonización jesuita, en el siglo XVII, y las primeras poblaciones mestizas padecieron, durante buena parte del siglo XIX, las amenazas y ataques tanto de la tribu yaqui, asentada en el suroeste de la entidad, como de los apaches que venían desde el sur de Estados Unidos de América. A través del tiempo, el mestizaje sobre todo entre ópatas y criollos fue configurando una cultura propia de vaqueros y cultivadores dispersos a largo de las cuencas de los ríos (Camou, 2012).

Las misiones entonces constituyeron verdaderos centros de innovación durante su presencia en esta región del país, pues entre otras, sentaron las bases de la ganadería bovina extensiva, que desde entonces se erigió como una de las principales actividades económicas en los dos territorios. En la actualidad este perfil se ha mantenido en ambos distritos, ya que además de la producción pecuaria, la agricultura está orientada casi en su totalidad a la producción de forrajes, sólo el DDR 142-Ures registra una producción marginal de hortalizas, leguminosas y frutales, además de cerdo en pie. Otras actividades económicas relevantes son el comercio, la elaboración y venta de artesanías y la minería en pequeña escala (*gambusinismo*). Es posible que la actividad que mayores ingresos genere, en particular en el DDR 145 Mazatán, sea la minería metalúrgica; sin embargo, ésta está a cargo de grandes compañías externas al territorio, con un impacto local muy acotado, ya que ahí sólo extraen los minerales y la mayor parte de la mano de obra contratada y la mejor calificada proviene también de otros territorios, lo mismo pasa con los equipos e insumos que utilizan.

La ganadería bovina de doble propósito, en cambio, constituye la principal fuente de ingresos de las familias rurales. Éstas, denominadas Unidades Rurales Familiares (URF), han operado como verdaderas unidades económicas de producción, multifuncionales y pluriactivas, donde cada integrante participa de acuerdo a sus condiciones de edad y sexo en el sostenimiento y la reproducción de su URF. Si bien, como se dijo, hoy exhiben un perfil marcadamente pecuario, y se les ha inducido a la especialización productiva, tradicionalmente complementaron las labores agrícolas y de recolección con las actividades pecuarias de diversas especies, el procesamiento rústico de alimentos para el consumo local y familiar, la confección de artesanías y el trabajo asalariado de algunos de sus miembros.

Después del reparto agrario de los años treinta y cuarenta, las acciones gubernamentales encaminadas a insertar a las URF en la modernidad pecuaria, a través de la especialización productiva e inserción en la cadena bovinos/carne, constituyeron el programa de promoción más ambicioso para este territorio, tanto por las expectativas que lo impulsaron como por los recursos que en él se invirtieron. Los programas incluyeron: dotación de ganado y mejoramiento genético de los hatos con razas especializadas en la producción de carne, conversión de cultivos hacia la producción de forrajes, división y cercamiento de potreros, infraestructura hidráulica para el riego de los forrajes y la dotación de agua al ganado, además de un proceso de acompañamiento y capacitación, bajo los enfoques del extensionismo rural y la transferencia de tecnología.

A pesar del fuerte impulso gubernamental hacia la especialización de las URF en la cría de becerros para la exportación, la naturaleza y extensión del ciclo biológico/económico de esta actividad ha llevado a las familias rurales a establecer estrategias para allegarse de recursos mientras el becerro está listo para su venta. Entre ellas destaca el endeudamiento anticipado con el intermediario, encargado de acopiar el ganado para llevarlo a la frontera o a otro punto de acopio mayor; otra fuente de ingresos para solventar la cotidianidad de las URF ha sido la ordeña y la elaboración de quesos artesanales¹ que se venden frescos o cocidos en los mercados locales y regionales. Se trata

¹ En este trabajo se denominan “quesos artesanales” a los llamados quesos regionales y quesos cocidos que se elaboran en la región central de Sonora. En contraposición al alto grado de procesamiento contenido en los quesos

de un producto muy rústico, cuyo procesamiento se ha transmitido de generación en generación, desde la época de las misiones jesuitas, pero sólo entre las familias campesinas, por ello no dudaron en mantenerla e incorporarla a su unidad productiva como complemento de la cría de becerros, aun cuando las iniciativas gubernamentales sólo se centraban en el fomento de la ganadería de carne.

Es así como estas familias internamente han ido organizando su trabajo y recursos productivos a fin de estar en condiciones de participar tanto en la cadena bovinos/carne como en la bovinos/leche. Estas URF por lo general explotan hatos inferiores a los 30 vientres, alimentados en agostaderos y en menor medida en praderas establecidas con sorgo forrajero, alfalfa, *Rye Grass*, maíz, cebada y trigo forrajeros. Obtienen un estimado de 5 a 7 becerros al año y 105 kilogramos semanales de queso fresco² que en 2010 se vendió a 35 pesos el kilogramo.

No obstante la importancia económica de la actividad láctea en el esquema de reproducción de las URF, ésta ha permanecido subsumida a la cría de becerros, pues es justo en la época de lluvias, cuando la producción de leche se incrementa por el reverdecimiento de los agostaderos, que las vacas que amamantan a los becerros que serán puestos a la venta en el otoño, dejan de ser ordeñadas. Lo que la familia rural pretende con esta estrategia es aumentar todo lo posible el peso del becerro³ que será comercializado en los meses de octubre a diciembre. También les anima el hecho de que en el verano el precio del queso baja por el exceso de oferta que se registra al incorporarse las zonas de producción estacional que sólo participan en la cadena cuando las lluvias incrementan la disponibilidad de alimento para el ganado.

Desde la perspectiva gubernamental la atención se ha focalizado en la cadena bovinos/carne, porque genera un producto de exportación, en demérito de la cadena láctea caracterizada por ser una cadena corta orientada al mercado local. Hasta ahora, las escasas y esporádicas intervenciones se han centrado en el establecimiento de centros de acopio de leche para el suministro de la industria láctea estatal, siguiendo el modelo de cuencas lecheras. Estos programas han incluido: establecimiento de una integradora que aglutine a productores especializados, mejoramiento genético, una red de frío y adquisición de ganado especializado en la producción de leche. Su promoción, aunque data de los años setenta, se ha documentado a través de entrevistas desde mediados de los años ochenta⁴.

industrializados, la rusticidad de estos productos constituye más una virtud que un defecto, pues con este adjetivo se quiere resaltar la simplicidad de su elaboración, el nulo empleo de sustitutos de la leche, y ausencia o mínima presencia de productos químicos, además de la tradición en ellos materializada.

² Aunque en estas condiciones la producción de leche es estacional y la calidad de la misma también lo es, y varía de un Distrito a otro, la estimación aquí presentada se basa en una producción de seis litros de leche por cabeza y 15 vacas en ordeña (50% de parición). Estos datos se obtuvieron de entrevistas directas realizadas a productores de las localidades de Cobachi, La Galera, Suaqui Grande, Villa Pesqueira y en la revisión de los proyectos estratégicos 2010 de los DDR 140-Magdalena y 142 Ures.

³ En estos Distritos la venta de becerras es mínima porque se utilizan para los remplazos de los vientres que han dejado de ser productivos.

⁴ Entrevistas realizadas por el estudiante Juan Luis Ochoa Vázquez, del Colegio de Sonora, quien realiza una tesis doctoral relacionada con esta temática, bajo la dirección de la autora del presente informe.

En particular en el DDR-142 se han llevado a cabo tres iniciativas tendientes al establecimiento de centros de acopio lechero en los municipios de Ures y Rayón. Una en 1984 financiada por el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y la otra iniciativa realizada entre 1998-2000 con recursos de Alianza para el Campo. Parte del recurso gestionado se destinó a la compra de ganado especializado traído de Nueva Zelanda y de Australia, así como a la construcción y el equipamiento de los centros de acopio. En la actualidad los intentos continúan en tres regiones del Estado, ahora bajo la perspectiva de cuenca lechera que tiene como añadido la inclusión de la visión territorial y la definición de proyectos estratégicos. La conclusión respecto a estas experiencias, al menos las de los ochenta y noventa, es que han sido un rotundo fracaso porque sus planteamientos han omitido el análisis económico y sociocultural del contexto donde estas actividades se llevan a cabo.

Antes, como ahora, el planteamiento gubernamental que subyace a estos esfuerzos en lo referente a la cadena láctea, es la industrialización del proceso productivo y su integración a una cadena más amplia como única vía de desarrollo para la población rural. En la práctica para las URF ello significa abandonar un nicho de mercado, el de los quesos artesanales que han cultivado por varias décadas, para insertarse en un mercado nuevo, el de la leche pasteurizada o de los quesos industrializados. Ambos son mercados cuyas dinámicas desconocen; están fincados en economías de escala, carecen de identificación territorial y no tienen ninguna referencia cultural. La industria láctea moderna se caracteriza justamente por promover la estandarización de sus procesos y productos. Va en una dirección contraria a la lógica de los mercados de productos artesanales.

Tal parece que quienes diseñan, implementan y ponen en operación estas acciones gubernamentales pasan por alto las especificidades de las URF y de la propia industria láctea en donde pretenden insertarlas, de ahí que todas las iniciativas inducidas en el pasado hayan terminado en verdaderos fracasos. Las URF continúan produciendo como lo hicieron antes de participar en las intervenciones gubernamentales.

En 2002 en el DDR-145 Mazatán se ha emprendido el proyecto de desarrollo de la cadena láctea más importante en la historia del territorio. Se trata de la fundación de la Unión de Sociedades del Centro los Soakis S. C. de R. I. de C. V., cuyo objetivo es: "Impulsar la producción, industrialización y comercialización de productos derivados de carne y leche de bovinos, mediante la mayor competitividad que resulte de sumar economías por volumen, valor agregado, mediante procesos industriales y, por último, servicio al comercio y consumidores, al poner a su disposición productos cárnicos y lácteos de calidad en la presentación de su preferencia, con enfoque de demanda" (Integradora agropecuaria de las cuencas de los Ríos Suaqui y Mátape 2010: 7).

Esta iniciativa tiene varios aspectos destacables: 1. es una propuesta que surge de las URF, que se han encargado de su gestión ante diversas instancias gubernamentales; 2. reconoce a las URF como unidades básicas para la organización y la gestión del proyecto; 3. reivindica a la cadena láctea al otorgarle la misma importancia que a la cadena bovinos carne; 4. parte de una visión integral y territorial más definida que las iniciativas predecesoras, pues reconoce la importancia de incluir proyectos complementarios focalizados a las mujeres y a promover otras actividades no agroalimentarias, y 5. da un mayor énfasis a la necesidad de acompañamiento y asistencia técnica a las URF.

No obstante lo anterior, comparte con las propuestas gubernamentales el propósito de abandonar el mercado de quesos artesanales para insertarse en un proceso industrializador, pues, al igual que aquéllas, centra la problemática en el tipo de producto que elaboran y no en el cómo se procesa. Un elemento que esta iniciativa no debe pasar por alto es el papel fundamental de esta actividad en la reproducción de las URF, por la generación de ingresos que les representa. Constituir una empresa concentradora y procesadora de lácteos significa para las URF dejar de agregar valor a su producto y convertirse en proveedoras del insumo. Si bien ha sido una estrategia recurrente para acceder a las economías de escala, también puede representar, sobre todo en sus inicios, una merma en sus ingresos, si en el proceso de constitución y operación de la empresa no se cuidan los aspectos institucionales que aseguren la calidad del producto entregado, garanticen a la familia un precio que les compense la pérdida en la agregación de valor y una distribución equitativa de los beneficios de la concentradora. Estos puntos son críticos y determinan el éxito o el fracaso de la empresa. En su atención se precisa una participación activa y reflexiva de las familias socias; sin embargo, en las iniciativas antes mencionadas pocos avances se han logrado en ese sentido.

Por otra parte, al promover la producción de un queso industrializado, tanto en las anteriores iniciativas gubernamentales como en la actual de los Soakis, se está colocando a las URF en un mercado distinto al suyo, donde tendrían que competir con empresas de genéricos lácteos tanto internacionales, nacionales y estatales, requiriendo inversiones de capital cada vez mayores para mantenerse en la vanguardia tecnológica que les permita seguir siendo competitivas. La experiencia de los poricultores sonorenses, que a pesar de la organización fueron incapaces de sostenerse como productores a pesar de su inserción en el mercado japonés, es un claro ejemplo de lo que podría pasar (Hernández y Maya 2002).

Por otra parte hay que considerar que en el orden agroalimentario actual hay dos tendencias claramente definidas: una muy vinculada a la globalización de los alimentos comandada por las grandes compañías alimentarias, que promueve la homogenización de las dietas y la estandarización de los procesos productivos, y otra que surge como respuesta a la anterior y promueve el reforzamiento de las identidades locales, pugna por la valorización de los productos locales como parte del patrimonio cultural. Las URF de los DDR 142-Ures y 145-Mazatán se han movido en este nicho de mercado, el de los productos tradicionales, si bien el reconocimiento de los consumidores se da manera implícita.

En efecto, en la actualidad el queso artesanal es un producto valorado en ciertos sectores de la población, en general las URF no tienen problemas de demanda, aunque se distribuya en mercados informales. Sólo cuando el verano trae lluvias, y entran las zonas de producción estacional, es que enfrentan dificultades por la caída del precio. Sin embargo, sin una iniciativa que revalore explícitamente este producto como parte de la cultura culinaria sonorenses, es altamente probable que las nuevas generaciones pierdan el gusto por su sabor y consistencia, y los quesos artesanales sean sustituidos totalmente por los productos industrializados. Con ello, además de la pérdida cultural que representaría, se destruiría la más importante fuente de ingreso de muchas familias asentadas en esta amplia región de Sonora, que se verían en la necesidad de emigrar pues hasta ahora las iniciativas gubernamentales no han logrado ofrecer alternativas viables que aseguren el arraigo y el derecho de las personas a permanecer en su territorio.

Por lo antes expuesto, la atención a la problemática de las URF que elaboran quesos artesanales debería comenzar por determinar cómo mejorar el procesamiento de esos productos, sin perder su especificidad territorial procurando, por el contrario, resaltar las cualidades que lo hacen un producto vinculado a su territorio. Esta visión del problema requiere un abordaje holístico, desde los territorios y con la participación activa de los actores sociales, ya que por sus características organolépticas [los quesos artesanales, son ante todo referentes territoriales específicos] bien pueden convertirse en instrumentos de desarrollo (Boucher 2012). En efecto, “La leche es considerada como un producto genérico (*commodity*); sin embargo, puede convertirse, mediante un proceso de activación, en un recurso específico que permita incrementar la seguridad alimentaria y apoyar la sustentabilidad económica, ecológica y social de las comunidades productoras” (Boucher y Fraire 2011). De ahí la pertinencia de utilizar un enfoque como el de Sistemas Agroalimentarios Localizados, que se caracteriza por tener una visión sistémica, territorial, que trasciende el análisis sectorial de la producción alimentaria, reconoce su potencial como un instrumento de desarrollo local y como una de las aportaciones fundamentales de las comunidades rurales a la sociedad en general.

En el siguiente apartado se explica la perspectiva SIAL y los argumentos que la justifican como marco analítico de la problemática planteada y como estrategia de intervención.

2. El SIAL como perspectiva epistemológica y estrategia de intervención⁵

Los SIAL son definidos como “sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agroalimentarias, empresas comerciales, restaurantes, etc.) asociadas, mediante sus características y su funcionamiento a un territorio específico. El medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones; se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada”. (Muchnik y Sautier 1998, tomado de Correa, *et al.* 2006: 18)

Teóricamente los SIAL tienen como antecedente el análisis de la aglomeración económica de Alfred Marshall, cuando demostró que una concentración espacial de firmas permite la obtención de rendimientos crecientes. En las décadas de los setenta y ochenta, neommarshallianos como Beccatini (1979) y Cappechi (1987, ambos citados por Boucher y Réquier-Desjardins 2005: 15), retomaron el concepto de distrito industrial para explicar el crecimiento de ciertas regiones del Norte de Italia, subrayando, más allá de las externalidades, la importancia de las redes sociales y de la confianza entre los protagonistas vinculados con una identidad territorial común. En los noventa estos análisis fueron retomados por Courlet, Pecqueur y Colletis, quienes elaboran la noción de Sistemas Productivos Localizados (SPL), asociados con una forma de desarrollo basado en dinámicas endógenas. Pecqueur (1992) generalizó el análisis proponiendo el concepto de territorialidad como recurso estratégico de los actores económicos.

Estos autores mostraron que los actores económicos integran un “espacio de proximidad” en su comportamiento estratégico [...] caracterizado [...] por un sentimiento de pertenencia a una misma

⁵ Algunos pasajes de este apartado fueron tomados de Hernández y Ochoa (2012).

comunidad y por flujos de conocimientos tácitos. Junto con el trabajo de Benko y Lipietz (1992) sobre "las regiones que ganan", estos autores propiciaron un viraje en la visión de la localización de las actividades, que pasó de la perspectiva de un espacio neutral, substrato inactivo de actividades económicas, a la conceptualización del territorio como: un "tipo de organización que posee sus propias lógicas de reproducción y desarrollo" (Courlet, 2002: 28). Desde esta perspectiva, "el espacio deja de ser el simple soporte neutral de la asignación óptima de los recursos y puede ser analizado a partir de la construcción de territorio" (Pecqueur, 1996: 210).....(Pomeón, *et al.* 2011: 12)

Según Boucher y Réquier-Desjardins (2005: 15-6), el Sistema Productivo Local de Pecqueur descansa en cuatro elementos: sentimiento de pertenencia, transmisión de los saberes tácitos, el efecto de la permanencia y la importancia de los actores. Este planteamiento es reforzado desde la primera década del presente siglo, ampliando sus alcances a través de la economía de las proximidades que evidencia los efectos de la proximidad geográfica de los actores en su articulación con su proximidad organizacional.

Bajo esta perspectiva se considera que la proximidad geográfica de los actores favorece la confianza entre ellos, crea una identidad (proximidad social), permitiéndoles disminuir los costos de transacción y organizarse, para desarrollar competencias colectivas en un sector de actividad determinado. Supone que las interacciones entre los actores facilitan y generan aprendizaje y a través de él, la acción colectiva (Boucher y Réquier-Desjardins 2005: 15). De esta forma, se institucionaliza la coordinación vertical y horizontal entre los actores del territorio, haciendo trascender la acción colectiva (proximidad organizacional). En ese sentido, el enfoque SIAL ofrece "una perspectiva global para el estudio de relaciones en una cadena productiva localizada: vertical, horizontal y localmente" (Pomeón, *et al.* 2005: 51-52).

En el enfoque SIAL el territorio es concebido como "un espacio construido histórica y socialmente, donde la eficacia de las actividades económicas está fuertemente condicionada por los vínculos de proximidad y de pertenencia a dicho espacio" (Boucher y Réquier-Desjardins 2005: 14). La eficacia de las actividades económicas no depende únicamente de la sola identificación de ventajas de un territorio, pues por sí mismas, éstas solo constituyen ventajas pasivas que deben ser movilizadas, a través de la acción colectiva, para transformarlas en ventajas activas (Schmitz 1997, tomado de Boucher y Réquier-Desjardins 2005: 13). Así las cosas, la "activación" de un SIAL requiere de la capacidad de los agentes económicos asentados en un territorio para movilizar recursos que les permitan mejorar su nivel de competitividad, cualidad esta última fincada en el territorio, en la tradición y en nuevas formas de articulación de los actores sociales (Boucher y Réquier-Desjardins 2005: 14).

De acuerdo con Boucher y Réquier-Desjardins (2005:16), la activación de un SIAL requiere por lo menos de dos etapas: la 1a. "acción colectiva estructural" que representa la creación de un grupo: asociación, cooperativa u otra forma de organización de los actores locales, y la 2a. "acción colectiva funcional" basada en la construcción de un recurso territorializado en relación con la calidad, como puede ser la gestión de marca colectiva, sello de calidad, apelación de origen controlada, entre otras.

En este sentido, la calidad vinculada a un territorio se vuelve pieza clave para dinamizar la economía de éste. Como se dijo, por una parte se trata de procesos impulsados en respuesta a la propuesta homogeneizante implícita en el modelo alimentario globalizado, pero también como

una consecuencia de la mayor movilización de la población, que supone el incremento de los flujos migratorios. Para la calidad anclada a un territorio se vuelven relevantes los saber-hacer locales y el enlace con su medio geográfico y sus recursos naturales. A diferencia de los procesos industrializados que centran la calidad en la estandarización de los procesos, aquí se parte de la premisa de que los alimentos tradicionales o artesanales no son un recurso inerte, sino elementos vivos y, por lo mismo, heterogéneos, perecederos y con variaciones estacionales, tanto en la cantidad como en sus características organolépticas (Pomeón *et al.* 2011).

A pesar de estar fincada en la búsqueda por reafirmar una identidad con referencias territoriales, esta visión de la calidad representa un elemento dinámico (Pomeón *et al.* 2011), en el que también influyen las tendencias del mercado alimentario globalizado: la sustentabilidad y la inocuidad. Es decir, bajo esta concepción, la calidad de los alimentos no sólo está asociada a las tradiciones y a las especificidades del territorio, también se vincula con la seguridad de los consumidores, la búsqueda de autenticidad en sus productos, y la preservación de su ecosistema. Es decir, se trata de un proceso de recreación dialéctica y permanente entre tradición e innovación. Del rescate de las tradiciones alimentarias, en el más amplio sentido del término, con una visión de inocuidad y sustentabilidad como el eje de activación de un SIAL que a su vez constituye una Estrategia de Desarrollo Territorial.

Ahora bien, ¿Cuál es la utilidad epistemológica del SIAL para la activación de la cadena láctea en los DDR 142 Ures y 145-Mazatán? Veamos algunos argumentos:

1. Es un enfoque centrado en la idea de proceso y en una visión integrada del conjunto que se inscribe en el tiempo y en el espacio (Farell 1999: 33), por lo tanto la activación de una cadena láctea única para los dos Distritos y la visión de ambos como una sola concentración de queserías rústicas, suponen una gradualidad y evolución que permita a la acción colectiva de las URF participantes, conquistar mayores niveles de complejidad institucional y de alcance en sus gestiones.
2. Concibe lo territorial como la interacción entre sistemas humanos y sistemas ambientales a partir de la cual se impulsa la integración de los sistemas productivos. Así el medio ambiente adquiere notoriedad como factor territorial del desarrollo (Delgadillo 2012).
3. La relevancia puesta en los actores locales ofrece la posibilidad de analizar las relaciones sociales que tienen lugar en una o en varias cadenas de valor agroalimentarias ancladas a un territorio, así como identificar asimetrías que, tanto en la Gestión del Desarrollo Territorial como en la distribución de sus beneficios, se traduzcan en inequidades.
4. Aborda la temática agroalimentaria desde una perspectiva holística, no sectorial, reconociendo los efectos multiplicadores de los sistemas alimentarios locales, si se toman como ejes del desarrollo territorial, pues favorecen la agregación local de valor y por ende su mayor retención en el territorio.
5. Al reconocer en los productos alimentarios locales formas de calidad ligadas al territorio, el SIAL abre un abanico de oportunidades de posicionamiento en los mercados para quienes ahí mismo se dedican a la producción artesanal de alimentos.
6. La visión sistémica del SIAL aglutina en la misma ecuación: a los recursos del territorio; el involucramiento de los actores e instituciones locales; la integración de los sectores de actividad

en una lógica de innovación; y la cooperación con otros territorios y la articulación con las políticas regionales y nacionales (gobernanza, gestión y administración).

7. Concibe el territorio como una construcción social y no como un espacio “objetivamente existente”, lo que ofrece la posibilidad de definirlo de manera operacional y funcional, acorde a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los actores de los procesos de desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué 2004: 33).

8. A partir de los conceptos de proximidad geográfica, social y organizacional, el SIAL otorga particular atención a la calidad en la coordinación entre los actores, así como a la transparencia en la toma de decisiones, a fin de fortalecer la institucionalidad interna del territorio; (Torres 2012)

9. Permite rebasar la noción de competitividad económica ya que un territorio sólo es competitivo si y solo si “puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial” (Farell 1999: 5).

10. Sostiene la revitalización/reestructuración progresiva de los territorios rurales y su adaptación a nuevas funciones y demandas (Farell 1999: 9).

11. Reconoce las asimetrías que genera la alta concentración del sistema agroalimentario globalizado y los retos que ello representa para las empresas y unidades de producción locales debido a los cambios que induce en las pautas de consumo y en virtud de la aplicación de nuevas reglas: estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia y prácticas de pago, entre otras. Algo similar puede decirse sobre el impacto diferenciado de las políticas de ajuste estructural, la desregulación estatal, etcétera (Schejtman y Berdegué 2004: 10).

Como marco analítico, el SIAL comenzó a construirse en los años noventa con la finalidad de explicar las nuevas realidades experimentadas por las comunidades rurales de la Unión Europea. En América Latina ha sido de gran utilidad como herramienta de intervención en materia de desarrollo territorial en áreas rurales. En particular el IICA se ha dado a la tarea de sistematizar y difundir en varias publicaciones muchas de estas experiencias.

Ahora bien, en el caso de la cadena láctea artesanal, la perspectiva SIAL resulta particularmente útil como marco de análisis y como estrategia de intervención, en virtud de su carácter eminentemente territorial, ya que se realiza a través de aglomeraciones espaciales, históricas y sociales, mediante prácticas vinculadas a un territorio, que se distinguen por su saber-hacer local, por las especificidades de sus recursos productivos, por las redes sociales a través de las cuales circula el producto y por su valor simbólico, presente tanto en su proceso productivo como en su consumo. No es casual que buena parte de los estudios de caso referidos previamente pertenezcan justo a la cadena de valor láctea, razón de más para justificar la pertinencia y utilidad de este enfoque para el análisis y la activación de la cadena láctea de los DDR 142-Ures y 145-Mazatán, como parte de una Estrategia de Desarrollo Territorial compartida por ambos territorios, en virtud de sus semejanzas socioculturales, históricas, ambientales y económicas.

El siguiente apartado de este documento ofrece una síntesis comparada de los elementos del capital territorial en ambos Distritos con el fin de justificar su integración en una sola cadena láctea de valor.

3. Capital territorial: patrimonios tangibles e intangibles

Como se expuso en el apartado anterior, el enfoque SIAL concibe lo territorial como la interacción entre sistemas humanos y sistemas ambientales (Delgadillo 2012). Lo deseable es que esta interacción sea equilibrada a fin de asegurarle un futuro de largo alcance. El territorio también es el reservorio de los patrimonios tangibles e intangibles que alimentan y recrean la identidad y estimulan la cohesión social local. El recuento de ambos patrimonios, su explícita valoración por la propia población asentada en el territorio, pueden ser el arranque de un proceso de activación de un SIAL de quesos artesanales. Aquí se presenta una síntesis de los patrimonios compartidos y de sus problemáticas.⁶

- **Elementos del patrimonio tangible**

Breve caracterización del ecosistema. Como puede observarse en el mapa 1 de la portada, los Distritos de Ures y Mazatán integran una franja colindante y comparten su calidad de espacios de transición entre la zona costera de Sonora y la Sierra Madre Occidental. Esta situación les confiere algunas características comunes en su vegetación, como la presencia de matorrales subtropicales, desértico micrófilos y sarcocaulas, entre otros; pequeñas áreas de bosques de encino, pino y sabinos, y mezquiales tipo palo-fierro, palo-verde y guayacán, estos últimos sobre todo en el Distrito de Mazatán. Los pastos, de diversas variedades, ideales para la ganadería bovina, sólo están presentes en la región norte del Distrito de Ures y en el municipio de Villa Pesqueira, en Mazatán (CIAD 2006c). Este territorio es irrigado por las avenidas de los ríos Sonora y San Miguel, en el caso de Ures, y ríos Mátape y Yaqui, en Mazatán, además de decenas de arroyos que corren sólo en las épocas de lluvia.

Valores ambientales específicos. A través de los años, las poblaciones que han habitado estos dos amplios territorios han disfrutado y se han recreado en sus paisajes. En cada municipio la gente tiene plenamente identificados lugares específicos que valora como elementos de una identidad ambiental que los vincula fuertemente al territorio, resaltando las peculiaridades de su ecosistema. Algunos, como las aguas termales de Aconchi, el Gavilán, los acantilados del Río Sonora, la cueva de Cobachi, la presa del Novillo, entre otros, han logrado trascender el terruño, traspasando incluso las fronteras de Sonora y de México. Como éstos, también hay otras áreas que por sus características bióticas son además valoradas por las instituciones encargadas de la preservación del medio ambiente. En el caso de los Distritos de Ures y Mazatán, están el Cañón de Mazocahui en Ures y la Sierra de Mazatán, en el Distrito del mismo nombre. Ambas comparten su gran relevancia biogeográfica, ya que constituyen el límite norte para muchas especies de plantas tropicales; presentan un alto valor paisajístico-turístico, por su gran diversidad de aves, mamíferos y reptiles tales como: monstruo de gila, la tortuga del desierto, el venado cola blanca, el guajolote silvestre y el puma (CIAD 2006b: 82).

⁶ El análisis de la problemática ambiental tuvo como insumos los resultados de la consulta a los actores del territorio plasmadas en los Diagnósticos Territoriales elaborados por los EATC contratados para implementar la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT), en este caso en los Distritos 142-Ures y 145 Mazatán, y los resultados de la consulta ciudadana llevada a cabo por CIAD 2006, 2006b, 2006c.

Problemática ambiental. Como se dijo, desde hace 300 años estos territorios han acogido a la ganadería bovina extensiva y sus efectos sobre el ecosistema son más que evidentes: sobrexplotación de los agostaderos, erosión del suelo y decremento de la biodiversidad debido a los desmontes, tala inmoderada de árboles, de arbustos y otras especies nativas (CIAD 2006c: 193). Esto a su vez afecta la cubierta vegetal, inhibe la infiltración del suelo y evita la recarga de los mantos acuíferos. Con ello se inicia un círculo vicioso ya que ante la pérdida de la productividad del suelo las familias incrementan el desmonte para el establecimiento de praderas, así como el uso de agroquímicos. De acuerdo con la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (COTECOCA) en 2002 (tomado de López *et al.* 2010: 232), en el caso del agostadero el sobrepastoreo andaba en 75.4% en el Distrito de Ures y del 92% en el de Mazatán; en referencia a la sobrecarga de bovinos respecto a la disposición de forraje, las proporciones fueron del 52% para Ures y del 87% para Mazatán. El problema más grave de esta situación es que tanto los actores locales como las instituciones involucradas en el territorio aplican medidas cortoplacistas que ponen en riesgo la viabilidad socioambiental del territorio.

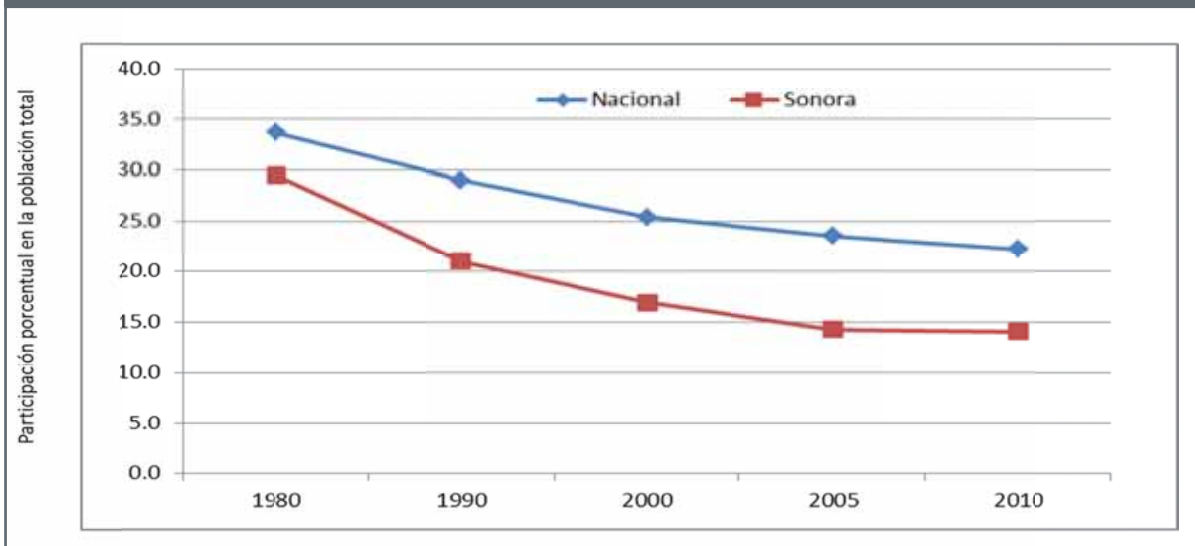
Infraestructura carretera. La proximidad geográfica en espacios accidentados y dispersos como los de ambos territorios requieren una red suficiente de vías de comunicación terrestre. Es verdad que las tecnologías electrónicas de comunicación, como la Internet y los teléfonos celulares, están acortando las distancias incluso en los territorios rurales más diseminados, pero la movilización de otros recursos, que no sean la información, aún requiere una red de comunicaciones que facilite la movilización física. Para el impulso a los mercados regionales se necesita una red carretera en buenas condiciones para el transporte de personas y mercancías (Hernández, *et al.* 2010: 192).

- **Los intangibles: el patrimonio social**

Los actores locales: definición de sociedad rural, dinámicas sociales territoriales y calidad de vida. Sociedad rural refiere a la población que tradicionalmente ha tenido en la explotación de los recursos naturales para la producción de alimentos el eje de sus actividades, complementadas con la recolección de frutos, plantas silvestres, minerales, confección de artesanías, prendas de vestir, o trabajo asalariado dentro y fuera de su localidad. Su institución nuclear es la familia, que funciona como unidad económica, cuyos integrantes participan en una o en varias de las actividades antes descritas, dependiendo de sus roles de edad y género. Otro rasgo distintivo es su relación más estrecha con la naturaleza. Sus habitantes muestran un fuerte apego a la tierra; a sus costumbres y tradiciones y se caracterizan por mantener vínculos interpersonales más cercanos entre sí (Hernández *et al.* 2010: 5).

Desde hace 40 años este grupo social ha enfrentado mayores dificultades para reproducirse y mantenerse en su territorio, en comparación con su referente nacional. Esta situación se evidencia al contrastar la participación de la población rural con los totales nacional y estatal (ver gráfica 1).

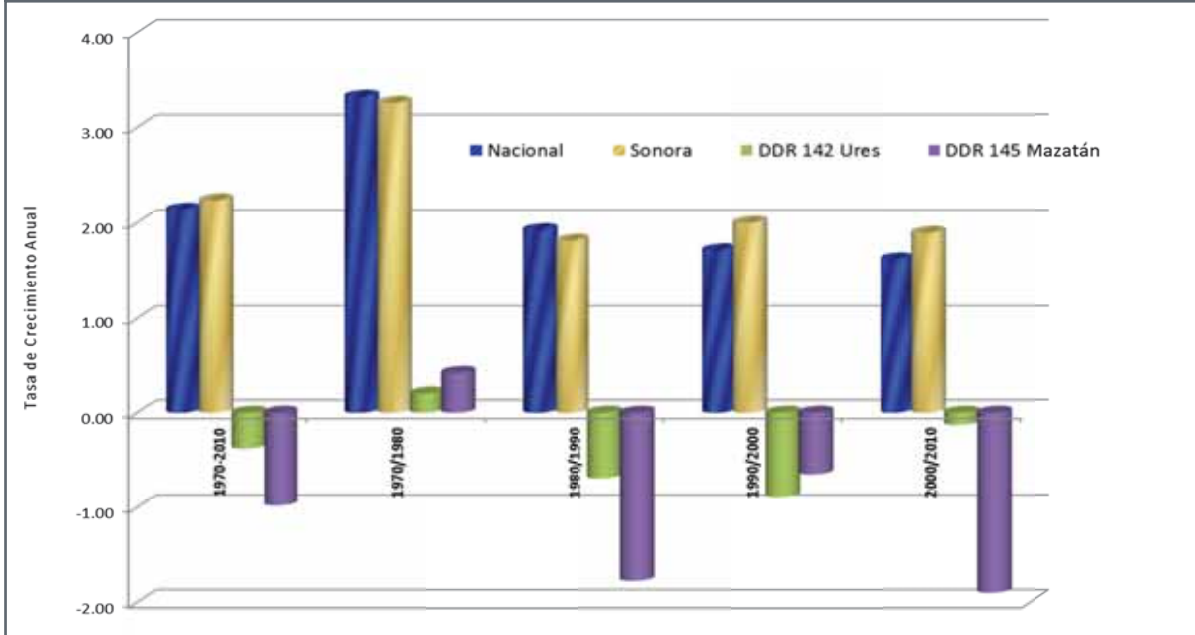
Gráfica 1. México y Sonora: Evolución de su población rural



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1970-2010). Censos de Población y Vivienda.

En este contexto de alta expulsión, los territorios de los DDR 142-Ures y 145-Mazatán exhiben las tasas más elevadas, que no han logrado ser revertidas (ver gráfica 2) a pesar de las grandes inversiones que se realizan en la zona con el objetivo de promover el desarrollo rural.

Gráfica 2. Población rural: Comparativo nacional, estatal y en los DDR 142-Ures y 145- Mazatán



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI: Censos de Población 1970, 1980, 2000 y 2010

No obstante estas condiciones de expulsión, los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y de marginación (IM) para la zona son bastante aceptables. No puede afirmarse lo mismo de otros

rasgos del perfil sociodemográfico concentrados en el siguiente cuadro, que muestran la complejidad que vive la sociedad rural de estos dos Distritos.

Cuadro 1: Datos básicos de la población de los Distritos		
Indicador	DDR 142-Ures	DDR 145-Mazatán
Índice de Desarrollo Humano	Alto	Alto
Índice de marginación	Bajo	Bajo
Pobreza alimentaria	12.4	13.0
Pobreza patrimonial	40.2	42.6
Población analfabeta	3.8	4.7
Población con sólo primaria completa	24.8	32.7
Población que gana hasta 2.5 salarios mínimos	22.9	19.9
Proporción de hombres	51.9	54.4
Proporción de adultos mayores	40.8	45.7

A pesar del alto índice de expulsión de la población, los actores sociales que permanecen en el territorio exhiben niveles de pobreza alimentaria y pobreza patrimonial menos graves que los que presenta la población rural a nivel nacional. Sin embargo, presenta otros rasgos muy preocupantes, el mayor de ellos es el alto porcentaje de personas de la tercera edad, lo que cuestiona la viabilidad futura de este territorio. Muy asociado a ello, la alta proporción de hombres también es un indicador de que las mujeres están encontrando menos oportunidades de desarrollo en los territorios rurales y si las mujeres jóvenes salen, el remplazo generacional de la zona se torna más difícil.

Valores culturales de reciprocidad y cooperación. Otro elemento destacable de la sociedad asentada en estos Distritos es que aquí fue donde a través de los siglos se establecieron parte de las bases sustantivas de la cultura sonorenses del siglo XX. La dispersión geográfica y los requerimientos de atención de la ganadería fueron perfilando una población más proclive al aislamiento y al individualismo que a la acción colectiva. Ello no significa que en el territorio no se den formas de cooperación y reciprocidad entre sus habitantes, sin embargo, éstas son de carácter informal, surgidas de manera espontánea en la cotidianidad de las labores de reproducción de la

unidad familiar. El propósito de estas colaboraciones, suscitadas por lo general entre familiares y vecinos de rancho, era, y es, compartir algunos gastos para optimizar sus recursos y mitigar su impacto en las finanzas familiares. Buena parte estas colaboraciones, que por lo general se centran en la atención al ganado, se vuelven formas sistemáticas de cooperación sin llegar a constituir formas de organización institucionalizadas, con objetivos de mayor trascendencia. Además del aislamiento de la población, el clientelismo político subyacente en la intervención gubernamental a lo largo de la segunda mitad del siglo XX también ha influido en la formación de una sociedad pasiva, poco proclive a la participación corresponsable y a la autonomía de gestión. Esta actitud prevalece como uno de los puntos más críticos en la sociedad rural actual, aun cuando desde la promulgación de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 se consideraron, a través de los Consejos Municipales y Distritales, mecanismos para promover la participación representativa de la población en la planeación y la gestión de su desarrollo sustentable.

Institucionalidad. Históricamente las organizaciones de mayor arraigo son de corte agropecuario: las Asociaciones Ganaderas Locales (AGL), por lo menos existe una por cada municipio, aunque hay algunas que tienen más de una. Agrupan tanto a productores del sector social como de los ranchos privados, sean de pequeña, mediana o gran escala. También se identifican en este grupo a los ejidos cuya integración en su mayor parte fue paralela a la creación de las AGL. Otra figura productiva muy generalizada, aunque de menor trascendencia en esta región, son las Sociedades de Producción Rural. Es común que estas organizaciones, sobre todo las AGL, sean el vehículo, tanto de las instituciones como de los actores locales para recibir o gestionar apoyos gubernamentales.

Desde la perspectiva SIAL en ambos Distritos es posible ubicar esfuerzos que los colocarían en una primera etapa de activación: la constitución de acción colectiva estructural, que bien puede ser catalogada como la institucionalización de la acción colectiva. En el caso del Distrito de Ures es posible citar la integración de la empresa "Lácteos y Derivados La Atenense SPR de RL" que aglutina a un grupo de 52 productores que en conjunto producen 30% del volumen diario regional de leche, ya que obtienen poco más de 10,000 litros por día (Sánchez-Barrios 2012: 47). En el distrito de Mazatán el caso más emblemático hasta ahora lo representa la integración de una Unión de Cooperativas, Los Soakis, que si bien está enfocada a la integración de la cadena bovinos-carne y bovinos-leche hasta ahora sus principales avances se han dado justamente en esta última. La organización aglutina a 18 cooperativas familiares, tiene cinco años operando, ha recibido cuantiosos recursos y sobre todo mucha atención por parte de las autoridades estatales. A ella se debe la reivindicación reciente de la producción láctea en esa región del Estado.

Historia tradiciones y valores turísticos. Entre los elementos que mejor definen la identidad y el apego de la gente a su territorio están su historia, su tradición y sobre todo sus festividades, las que muchas veces sintetizan historia, tradiciones y su ambiente natural. En ese aspecto, estos Distritos tienen en común el haber cobijado a las primeras poblaciones mestizas a raíz de las primeras incursiones españolas que llegaron en busca de minerales en el siglo XVII. De igual forma, en las postrimerías del Siglo XIX e inicios del XX, padecieron el desplazamiento y rezago cuando el ferrocarril primero y la apertura de los Distritos de riego después, centraron el dinamismo económico del Estado en su zona costera. No obstante lo anterior, esta gran región central

continúa siendo el referente cultural más reconocido por los sonorenses. De hecho, todas las acepciones del nombre Sonora tienen como referencia esta zona del Estado. Eventos traumáticos también generan identidad para la población, tal es el caso del desalojo de los pueblos ópatas de Batuc, Suaqui y Tepupa, en los años treinta del siglo pasado, para construir la presa Plutarco Elías Calles (El Novillo).

La danza de los matachines, de origen Yaqui, se ha preservado en ambos Distritos, ahora también con danzantes mestizos, con el fin de expresar la devoción y la espiritualidad de los participantes y propiciar que la Virgen les ayude a mantener las condiciones para que su pueblo siga existiendo (Moreira y Barcelos, 2012).

En materia de cultura culinaria, en esta región de Sonora igualmente se ubica el origen de muchos de sus platillos tradicionales que los identifican. Éstos son un reflejo de procesos evolutivos de adaptación al territorio por parte de los primeros pobladores; son una muestra del manejo holístico de los recursos y de la diversidad de formas de aprovechar el ecosistema.

Es justamente en esta perspectiva que deben ser valorados los quesos artesanales. Su elaboración en esta región comenzó siendo una práctica más para la preservación de alimentos, pero a través de los siglos ha dado lugar a una de las actividades más exitosas en la región central de Sonora pues ha logrado sortear los vaivenes de la modernidad, de los grandes cambios tecnológicos del siglo XX, de las iniciativas industrializadoras por parte de las instituciones gubernamentales y sigue estando en manos de los artesanos del medio rural sonorense, como una de sus principales fuentes de ingreso.

El estatus sanitario. Un elemento que debe ser valorado en un territorio especializado en la producción de alimentos es el estatus sanitario. Esta región es considerada desde 1991 zona de erradicación de la Tuberculosis bovina y de la Brucelosis, si bien es una iniciativa impulsada a través del gobierno por la industria de la carne estadounidense, requiere el consenso y la acción conjunta de los actores locales. Esta calidad constituye un activo más para la producción artesanal de quesos, sumada al hecho de que son los propios productores de queso quienes ordeñan su ganado; pero este será uno de los aspectos a tratar en el siguiente apartado.

4. La quesería artesanal en la región centro de Sonora

Desde los tiempos de la Colonia la producción de quesos en la sierra y el somontano sonorenses, ha sido una actividad muy rústica, en manos de gente pobre. Al peón que cuidaba del ganado en las misiones, haciendas y ranchos se le permitía que ordeñara a las vacas paridas como una forma de remunerar sus servicios. También los campesinos que criaban ganado en su traspatio o en un agostadero común ordeñaban con el fin de asegurarle a la familia el consumo diario de leche, queso y cuajada (Camou-Healy 1987: 30).

Con la modernización, la situación de la ordeña y la producción de quesos en esta región de Sonora continúa siendo fundamentalmente rústica, si bien ha habido cambios en los procedimientos a raíz de que se tuvieron nuevas formas de conservar el queso, el número de vacas en ordeña, los volúmenes de leche obtenidos y los kilogramos de queso procesado por URF se han mantenido a pequeña escala. Ello es así porque las familias que elaboran quesos artesanales se ven a sí mismas primero como criadoras de becerro y es esta actividad el eje en torno al cual ordenan

todo su proceso productivo (Andablo y Hernández 2009). Aun cuando se introduzcan razas productoras de leche, como la Pardo Suizo, la familia rural siempre procurará que en su ganado predominen las razas productoras de carne. Esta decisión si bien está sustentada en una lógica económica, también tiene mucho respaldo en la búsqueda de prestigio, porque la ganadería de carne fue la actividad de los patrones, de las familias más acaudaladas de la región. Para los campesinos y peones de principios del siglo XX, el haber recibido tierras y ganado para insertarse en la cadena bovinos carne significó una verdadera posibilidad de ascenso social y desde entonces han centrado todos sus esfuerzos y recursos, incluso los no rurales, en mantener ese estatus.

- **La quesería artesanal en el contexto de la industria láctea**

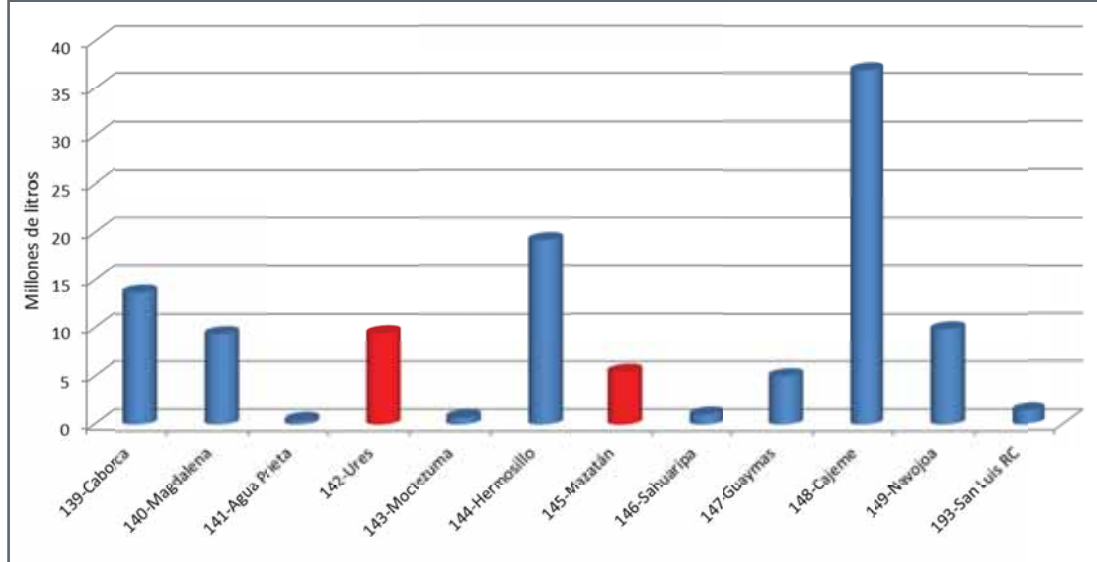
La Secretaría de Economía del gobierno mexicano (SE) reconoce que la actividad láctea en México constituye un verdadero mosaico tecnológico, agroecológico y socioeconómico. Se practica en una gran diversidad de climas regionales y en su proceso y consumo se reflejan las peculiares tradiciones y costumbres de las poblaciones de diferentes rincones del país (SE, 2012: 15). Ello es así, porque como se dijo, la leche es un producto con un gran componente territorial, con raíces profundas en la historia de las comunidades rurales, como puede apreciarse por la multiplicidad de quesos locales. En contraste, la industria de productos lácteos tiende a la concentración y a la homogenización de sus procesos. En la actualidad, es la tercera actividad más importante dentro de la rama de la industria de alimentos nacional, y su crecimiento está supeditado a la disponibilidad de la leche nacional.

En Sonora la producción láctea ha estado permanentemente rezagada. En 2011 el déficit fue superior a 350 millones de litros de leche (OEIDRUS 2011 tomado de Sánchez-Barrios, *et al.* 2012: 44). En ese año, la producción total fue de 112 millones de litros, de los cuales 60% provino de establos industrializados y el resto, de rústicos⁷. En el entorno nacional Sonora no tiene una aportación relevante, apenas contribuye con 1.04% de la producción nacional (SPBL, 2012: 9).

En el plano estatal la producción de los Distritos de Desarrollo Rural se aprecia claramente concentrada en la zona costera (62%) a saber: Caborca, Hermosillo y Cajeme, asiento principal de los establos más desarrollados. En color rojo se destaca la producción de los DDR 142-Ures y 145-Mazatán que aporta 13.3% de la producción de leche (gráfica 3), —que casi en su totalidad se transforma en queso artesanal— ya que sólo una parte marginal ingresa al circuito de la cadena láctea industrial. Un dato a destacar en este momento es que mientras en la industria láctea participan menos de un centenar de empresas, en la quesería artesanal se ubican miles de familias de diversas regiones del Estado, aunque por falta de recursos no todas pueden mantener la actividad durante todo el año y la restringen a la temporada de lluvias.

⁷ Declaraciones del Secretario de la SAGARHPA en 2011. Consultada en: <http://sagarhpa.sonora.gob.mx/noticias/se-busca-incrementar-la-produccion-de-leche-en-sonora>

Gráfica 3. Sonora: Producción de leche fresca por Distrito 2011



Fuente: elaboración propia con base en OEIDRUS 2011

Otro dato que ofrece una idea del proceso de concentración de la industria láctea en Sonora es la comparación del número de plantas procesadoras que existía en 1984 —antes de la apertura comercial— y el padrón actual (2012). Hace 32 años se tenían registrados 10 establecimientos en el Estado, con una capacidad de procesamiento de 335,500 litros diarios (Ulloa 1987 tomado de Andablo y Hernández 2009), y en la actualidad sólo se mantienen tres, con una capacidad equivalente al 70% de lo que se procesaba entonces, a pesar de que el nivel de tecnificación se ha incrementado.

La Comisión Estatal de Leche (CEL) informa que en el estado de Sonora hay 93 establos en los que se ordeñan 12,800 vacas especializadas, con una producción de 47'890,972 litros anuales; de ellos, 62 están clasificados con calidad de leche preferente especial, tienen un hato de 9,130 vacas que producen 37'787,424 litros anuales (Duarte 2012: 67). Es decir, el sistema estabulado, que abarca al 67% de los establos sonorenses, aporta el 79% de la producción de leche. El resto se destina a la industria quesera local. Si se contrastan estos datos con la producción anual estatal, 102 millones de litros, se tendría que tan sólo el 33.7% de la producción de leche se procesa en las plantas pasteurizadoras y el resto queda para la elaboración de quesos industrializados y artesanales. Si *grosso modo* se suma la producción de leche de los Distritos de Ures, Magdalena, Mazatán, Ures y Sahuaripa, aunque en algunos sólo se produce queso de manera estacional, se tendría que el 23% de la ordeña de leche se destina a la elaboración de quesos artesanales. Se trata de una aproximación porque son pocos los Distritos donde toda la leche se destina a la producción de queso, si bien aquellos que exhiben una gran concentración de producción estabulada también llegan a tener, aunque sea en una mínima expresión, quesos artesanales.

Ubicación de la quesería artesanal en la ganadería de doble propósito. Si en el mercado de la industria láctea la participación de Sonora es imperceptible, no ocurre lo mismo en la producción de carne de bovino, pues en este segmento la entidad federativa ha sido tradicionalmente reconocida a nivel nacional por su calidad productiva, aunque en la actualidad ocupa el 6to lugar como proveedor. Su especialización en esta rama de la producción inició en los años cincuenta con el suministro de becerros para la industria norteamericana, pero desde antes ya salían novillos de la región hacia los ranchos de Arizona para ser engordados e integrados al proceso productivo de la industria cárnica norteamericana (Camou-Healy 1987: 24), que se encontraba en plena expansión. Es decir, desde hace por lo menos 70 años los productores sonorenses participan en una cadena de valor transnacional, a la que actualmente se destina, en promedio, el 60% de la producción de becerros estatal (Hernández et al. 2010: 64).

La cadena está integrada por cuatro grandes fases, a saber: la cría de becerros, la preengorda, engorda y sacrificio, y procesamiento y empaquetado de la carne. En esta cadena en particular sólo la primera fase se realiza en Sonora, las restantes ocurren en Estados Unidos.⁸Cada eslabón de la cadena tiene requerimientos específicos en lo que se refiere a inversión de capital, recursos naturales, financieros, tecnológicos y de mercado. El eslabón que presenta menores barreras a la entrada es la cría de becerros, y la menos accesible para los participantes en la cadena es el procesamiento de la carne. Esta particular conformación de la cadena de valor incide en la heterogeneidad de su estructura social, pues mientras en la cría pueden participar productores de diversas escalas, en los eslabones superiores sólo pueden hacerlo grandes empresas. Para ofrecer una idea de esta estructura y de su acomodo en la cadena de la industria cárnica, a continuación se presenta la figura 1:

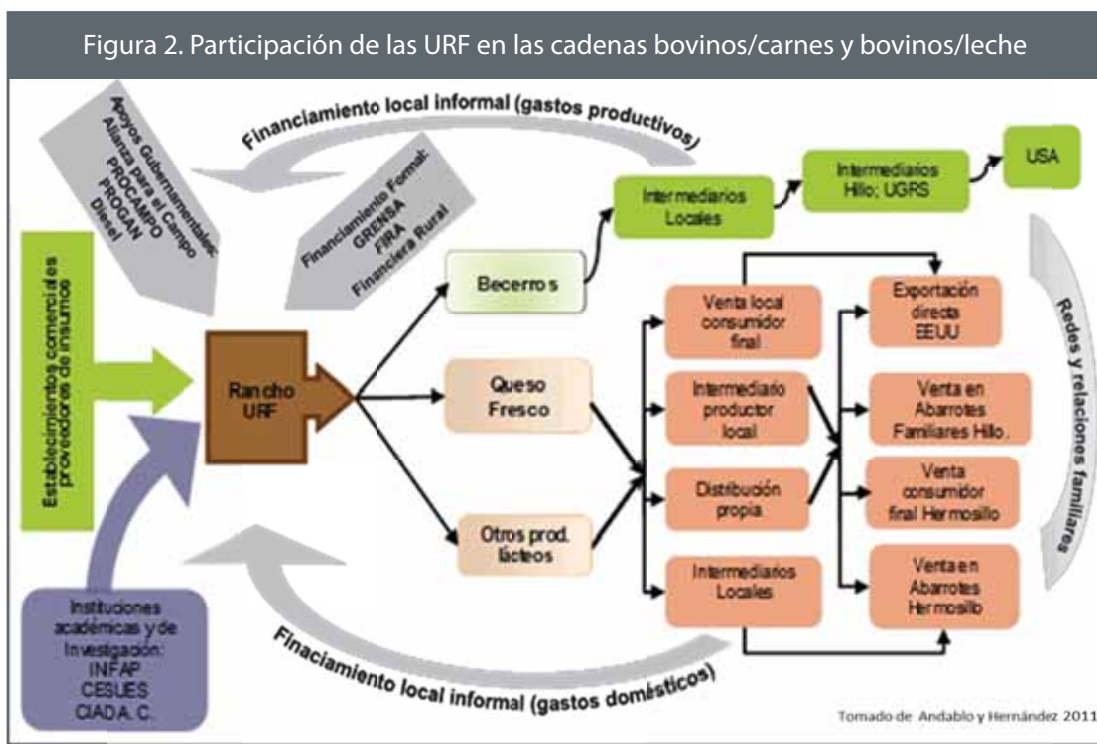


Fuente: Hernández, Andablo y Ulloa 2010: 72

⁸ Es así por las siguientes razones: en la frontera hay un castigo al sobrepeso del becerro; las URF no pueden sostener por mucho tiempo al animal por los altos costos que ello les representa, y deben ponerlo en circulación; cuando el becerro sale flaco de la URF y el acopiador o intermediario tiene recursos para hacerlo, somete al ganado a una fase de preengorda antes de llevarlo a la frontera y con ello obtiene un ingreso extra.

Pues bien, es en la escala inferior de la cadena bovinos carne donde se insertan las URF que también participan en la ordeña y producción de quesos artesanales. Sin embargo, a diferencia de la cadena cárnica, en la producción de quesos artesanales estas URF se han integrado a una cadena corta, de alcance local, como puede apreciarse en la figura 2, lo que les permite mayor capacidad para decidir qué, cómo, cuándo y cuánto producir, situación totalmente opuesta a la que experimentan al participar en la cadena bovinos carne, donde es la industria norteamericana la que establece las directrices en torno a las decisiones básicas del proceso.

Muy vinculado a lo anterior, otro elemento a considerar al evaluar la cadena de valor, además de la gobernanza, pero muy vinculado a ella, es la distribución de los beneficios del valor generado en la cadena, entre sus participantes. Al respecto, la misma figura 2 permite observar claramente las diferencias:



Mientras que en la cadena bovinos carne el producto sale inmediatamente de la localidad, con sus dividendos, el queso artesanal —sea fresco o cocido— al ser distribuido por actores locales permite un mejor aprovechamiento local del valor generado en la cadena. Por lo anterior, a pesar de que la cadena bovinos carne genera muchísimos más recursos por su mayor complejidad y grado de industrialización, a la población rural la producción de quesos artesanales les representa mayores ingresos directos.

Perfil de la quesería artesanal en los DDR 142-Ures y 145-Mazatán. La quesería artesanal es una actividad que tiene un impacto transversal en ambos Distritos, pues en mayor o menor escala se realiza en los 17 municipios, si bien no en todas las familias hay condiciones para ordeñar el año completo, sí es posible afirmar que como conglomerado productivo esta región central de Sonora tiene la mayor concentración de queseras que trabajan durante las cuatro estaciones, de ahí su relevancia. Ello es posible porque las URF asentadas en este territorio cuentan, entre sus recursos

productivos, con pequeñas parcelas, cuatro hectáreas de riego o temporal, convertidas en praderas que utilizan en las épocas de estiaje. Es decir, se trata de unidades de producción bastante integradas a pesar de su pequeña escala y este es otro rasgo distintivo de esta región: las URF tienen control sobre prácticamente todos los eslabones de la cadena productiva: todas ordeñan su propio ganado y a la vez procesan su producto.

Esta actividad se realiza con mano de obra familiar, por lo general de la esposa, las hijas, los hijos o el propio productor. Para la ordeña, el cultivo del forraje, su cosecha, procesamiento y/o suministro al ganado, además de otras actividades menores en el rancho, es común que se contrate a algún trabajador, que por lo general también es un pariente. La mayor variedad de estrategias se presentan en la distribución del producto: hay familias que la realizan de manera directa, sea vendiendo a los consumidores finales o a otros distribuidores como los abarrotes y los medio-mayoristas de la central de abastos; hay quienes lo entregan al intermediario local, “el quesero” o el “fayuquero”, que en muchas ocasiones también es un familiar, amigo y/o compadre; asimismo hay URF que distribuyen su producto a través de un intermediario ajeno a la sociedad local. Eso sí, en todos los casos la mayor parte de la producción se comercializa en la ciudad más cercana que puede ser Hermosillo, Ciudad Obregón y Guaymas. Aquellas localidades de este territorio que se han convertido en puntos de referencia destacada para el turismo rural también registran una venta importante de sus productos, como parte de las “artesanías” alimentarias que se ofrecen al visitante.

En el caso particular del Distrito de Ures, en 2011 tuvo un hato en ordeña de 3,750 cabezas con una producción anual cercana a 9.5 millones de litros de Leche, con un valor aproximado de 45 millones de pesos (Sánchez-Barrios, *et al.* 2012: 44-45). En la actividad participan 350 familias con tres miembros en promedio dedicados a una o varias actividades de la cadena, cada una tiene un hato estimado de 20 cabezas. En Mazatán, por su parte, se tuvo un hato estimado de 2,913 cabezas, con una producción de 5.2 millones de litros anuales y un valor aproximado de 21 millones de pesos⁹. En la actividad participan 700 productores (Duarte, 2012: 97).

En cuanto a recursos, los agostaderos de ambos territorios suman 2,231,076.¹⁰ Las dificultades para la disponibilidad de agua son menores a las que presentan las zonas de mayor producción de leche, pues las precipitaciones son más abundantes en el somontano y la zona serrana, el problema más inminente en este sentido es la falta de infraestructura para hacer un uso más eficiente y sustentable del recurso.

No obstante tener menor producción que Ures, el municipio más emblemático de esta actividad es Mazatán, inclusive a la entrada del pueblo se tiene, como símbolo de la comunidad, la escultura de una familia productora de queso artesanal.

En la región predomina el ganado de genotipo Angus, Charoláis y Hereford, en cruzamientos con cebuinos y Beefmaster y Brangus como genotipos estabilizadores (Duarte 2012: 72). Por su parte,

⁹ Cálculos propios con base en el Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera de SAGARPA (SIAP) 2012.

¹⁰ Para obtener esta cantidad se sumaron las hectáreas del agostadero reportadas por Duarte, et al. 2012: 26 en DDR 145-Mazatán, y para el DDR 142-Ures las de CIAD 2006: 77.

Hernández *et al.* (2010: 65), con base en información de SAGARPA e INEGI, agregan las siguientes razas para la zona centro del Estado: Limousin, Gyr, Simbrah, Gelbvieh, Pardo Suizo, Romagnola, Salers, Simmental, Brahman, Holstein y Neozelandés.

A lo largo de estos casi setenta años de modernización ganadera las familias han ido cruzando estas razas especializadas con ganado criollo de la región para obtener especímenes con mayor producción de carne, pero al mismo tiempo con buen grado de adaptación a las condiciones productivas de las URF: fuentes de alimentación natural pero dispersa en agostaderos cada vez más deforestados, altas temperaturas, escasez de agua en los meses de estiaje. Las familias también buscan que sean buenas productoras de leche, sin sacrificar que la producción de carne satisfaga los estándares demandados por la industria cárnica estadounidense.

Dada la diversidad genética arriba enumerada, resulta difícil estimar la producción de leche diaria por vaca, además de que esta producción depende también de otros factores como la cantidad y calidad de alimento en el agostadero, la disponibilidad de forraje como complemento, la salud de los animales y el nivel de estrés de los mismos, entre otros. No obstante, para el Distrito de Mazatán se ha estimado un promedio de cinco litros de leche diarios por cada vientre; en el caso del DDR 142-Ures, el promedio calculado es de 6.9 litros por animal en producción.¹¹ Estas diferencias pueden tener una explicación en la mayor capacidad productiva acumulada en el Distrito de Ures, en comparación con la prevaleciente en el de Mazatán.

Cuadro 2. Distribución por URF de los ingresos y producción de la cadena láctea (2010)

Referencia	DDR 14-Ures	DDR 145-Mazatán
Cabezas	11	4
Leche (litros)	27,143	7,429
Valor (\$ estimación)	128,571	30,000
Queso (kg. estimación)	4,524	1,238
Valor (\$ estimación)	158,333	43,333
Productores	350	700

Fuente: Cálculos propios con base en la información proporcionada por Sánchez-Barrios, 2012

Una primera mirada a la información del cuadro permite suponer que las familias de Ures reciben mayores beneficios por su participación en la cadena láctea, que las familias de Mazatán.

¹¹ Cálculos propios con base en la información proporcionada por Sánchez-Barrios, *et al.* 2012: 44-45.

Evidentemente se trata de estimaciones que sólo proporcionan un acercamiento a la realidad. Esta situación de mayor precariedad de las URF de Mazatán es congruente con los resultados obtenidos en el análisis de los perfiles socioeconómicos y productivos de ambos Distritos. No obstante es preciso respaldar los datos obtenidos en el Sistema de Información Agropecuaria y Pesquera de SAGARPA (SIAP) con trabajo de campo, ya que en particular los datos productivos del DDR 145-Mazatán están sensiblemente por debajo de los obtenidos en campo en los ejidos Cobachi¹² y La Galera, del municipio La Colorada, los del municipio de Mazatán y los de la Unión de los Soakis, en Suaqui Grande. A pesar de estas imprecisiones resulta interesante notar el incremento en los ingresos que para las familias representa el vender queso en lugar de leche. En el caso de Ures el incremento es de 23%, mientras que en Mazatán es de 44.4%.¹³

Sánchez-Barrios, *et al.* (2012: 50) dan oportunidad de precisar más esta información para el DDR 142-Ures: las URF producen un volumen diario promedio de 31,500 litros de leche, de los cuales el 38% (12,000 litros) se comercializa a través de intermediarios, quienes entregan 3,000 litros a la planta pasteurizadora ILIS, S.A. en Hermosillo, y el resto de la leche (19,500 litros) lo destinan a la elaboración de queso en forma artesanal: 4,000 litros para la elaboración de queso cocido (570 kg;) y 15,500 litros para el queso regional (fresco), con una producción de 3,000 kg.

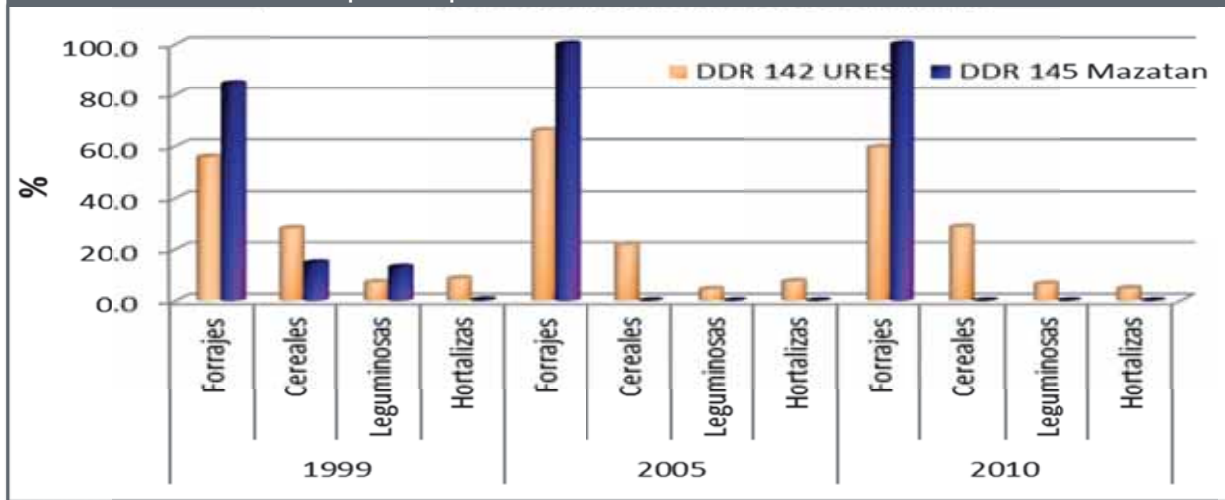
Por otra parte, a estos ingresos hay que sumar lo concerniente a la producción de forrajes y en particular a la venta del ganado que por lo general tiene lugar una o dos veces al año. Sobre el forraje, quienes tienen una parcela de riego reciben, en el caso del DDR 145-Mazatán, \$36 mil; quienes siembran en temporal, \$8 mil que hay que sumar a los ingresos de la URF o restar a los gastos porque es dinero que se invertiría en la compra de forrajes, aunque también ocurre que en los años malos las familias de todas formas deben comprar el forraje, sea porque su producción no fue suficiente, o porque el agostadero estuvo muy malo por falta de lluvias. En el DDR 145-Mazatán se producen en total 13,881 has de forraje: alfalfa, cebada, Rye grass y sorgo (Duarte, 2012: 29).

A propósito de forrajes, una de las consecuencias más palpables de la especialización productiva de esta amplia región del Estado es el desplazamiento de los cultivos de alimentos para el consumo humano por forrajes. En la gráfica 4 se muestra un comparativo de tres años en cada uno de los Distritos, donde se muestra cómo ha evolucionado la participación porcentual de los principales cultivos. En el caso del DDR 142-Ures llama la atención la caída en la producción de leguminosas y de hortalizas a pesar de que la vera del Río Sonora fue una de las zonas agrícolas más importantes en el Estado, antes de la apertura de los Distritos de Riego de la zona costera. Actualmente, y ante la crisis ambiental de las zonas agrícolas de la costa, se está renovando el interés por sembrar de nuevo en estas tierras que tienen mayor disponibilidad de agua que otras regiones del Estado, sin embargo aún no logran revertir siquiera la tendencia decreciente. En el caso de los cereales la tendencia a la baja es revertida por el crecimiento del sorgo en grano.

¹² En el ejido Cobachi un productor con 30 vientres, 15 en ordeña constante.

¹³ Cálculos propios con base en un precio en la localidad de \$35.00 el kilo, similar para ambos Distritos.

Gráfica 4. Especialización Productiva en los DDR 142-Ures y 145-Mazatán
Participación porcentual en las Hectáreas cultivadas



Fuente: Elaborado en base a información de OEIDRUS, Sonora, 2012

5. Las EDT en los DDR 142-URES y 145-Mazatán

Desde el 2007, mediante una iniciativa conjunta de SAGARPA, SAGARHPA, INCA-Rural, IICA y la Universidad Autónoma Chapingo, comenzó a implementarse en Sonora la Estrategia de Desarrollo Territorial como un intento de abordar la problemática rural desde una perspectiva que superase las visiones sectoriales tradicionales. Con ese propósito, y teniendo como fundamento los postulados básicos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se propuso impulsar una reingeniería institucional en los tres órdenes de gobierno; a la par llevó a cabo la “cruzada” más intensiva de formación de los cuadros básicos de profesionales encargados de trabajar en los Distritos con los actores locales y de aplicar la metodología propia de la EDT.

A través de una compleja estructura multinivel adecuada a las diversas dimensiones de atención a los territorios rurales, al menos en lo que se refiere al sector agropecuario, se establecieron lineamientos específicos y puntuales para orientar el quehacer de quienes en cada jurisdicción territorial iban a participar ya fuese como formadores, evaluadores, asesores y operadores de la ETD: UTE, CECS, EATC y PSP, además de los servidores públicos de las diversas instancias administrativas y gubernamentales. De manera novedosa también se lanzó una convocatoria nacional para promover el involucramiento de las instituciones de educación superior (IES).

Se realizaron talleres regionales entre los agentes de cambio para facilitar el uso de un lenguaje común, y el intercambio de experiencias en el manejo de la metodología y los resultados obtenidos en campo. En este sentido se lograron avances muy importantes que quedaron plasmados en la mejora sustantiva de la calidad de los PT elaborados, por lo menos en los Distritos analizados. Como es de esperarse en estos procesos de innovación, la metodología de la ETD tiene áreas de mejora que seguramente habrán sido identificadas después de varios años de aplicación y servirán para ajustarla a la gama tan amplia de realidades rurales en México.

En el caso particular de los dos DDR 142-Ures y 145-Mazatán se integró un EATC por cada Distrito y en la medida de lo posible se involucró a los PSP en la formación de los agentes de cambio, con el fin de sumar esfuerzos en el trabajo de campo. A cabalidad se siguieron los lineamientos establecidos en la metodología en torno a la convocatoria a los actores locales, el diagnóstico territorial y la elaboración del proyecto estratégico. En ambos casos ya en 2010 se había realizado un ejercicio de diagnóstico con perspectiva territorial, aunque menos acabado que el de 2012, donde el nuevo equipo técnico recibió una asesoría y formación más intensa. El documento de 2010 se analizó y sirvió como punto de partida para armar la ETD en campo. Se convocó a los Consejos de Desarrollo Rural a nivel distrital y municipal, y se realizaron entrevistas y reuniones con los productores.

En el DDR 142-Ures se propuso la activación de la cuenca lechera de los ríos Sonora y San Miguel; en el DDR 145-Mazatán el proyecto definido fue: el Fortalecimiento de la cadena bovinos-doble propósito.

En ambos documentos se reconoce el esfuerzo por aplicar la metodología de análisis de la cadena de valor, en particular en la identificación de los actores externos y locales que participan en las mismas y la definición y articulación de los nodos en cada caso. Uno de los puntos más débiles en la metodología, a pesar de su relevancia, es el análisis del impacto ambiental de la actividad, ya que tal como se plasma en el documento, no tienen ningún sustento; se basan en la percepción y en la opinión poco informada de las personas que estuvieron presentes en el taller participativo. Asimismo, se expresa el compromiso de atender la problemática de los productores de mediana y pequeña escalas, como lo establece la LDRS.

Entre las áreas de mejora identificadas en ambos documentos están las siguientes: prevalece la visión sectorial, no se propone la necesidad, al menos en términos enunciativos, de una reestructuración profunda de la actividad ganadera a fin de que disminuyan los hatos, se agregue más valor en el territorio y se realicen prácticas tendientes a resolver la problemática de fondo: la severa desertificación de los suelos acumulada por lo menos desde hace setenta años. Hay que considerar en el análisis holístico que ambos Distritos están enclavados, total o parcialmente, en tres de las principales cuencas hidrológicas de la entidad, por lo que las medidas para sanear el ecosistema redundan de manera directa en la cantidad y calidad del recurso hídrico que se recibe en los valles. Es decir el impacto de la ganadería bovina no sólo afecta a los propios productores, sino a toda la población que vive en esas cuencas.

Otro elemento básico que se menciona de manera superficial es el de la organización de los actores sociales. En el PT de Mazatán se identificaron una serie de acciones estratégicas que demandan la acción colectiva, pero no se profundiza. En ambos Distritos hay experiencias muy importantes de acción colectiva estructural, como es el caso de la SPRL La Atenense en Ures y la Unión de Cooperativas Los Soakis, en el municipio de Suaqui Grande.

Sin embargo, el punto más crítico que desde la perspectiva SIAL puede identificarse en los PT de Ures y de Mazatán es el modelo industrializador que subyace en la propuesta de la cadena láctea. Está muy generalizada la idea en las familias rurales, inducida por instituciones académicas y organismos gubernamentales, de que la única manera de mejorar su situación productiva en torno

a la cadena láctea es mediante un proceso de imitación de plantas industrializadoras y el abandono de sus nichos de mercado tradicional. Esta acción de entrada desvincula al producto de su anclaje territorial, le quita especificidad y la activación de la cadena láctea no se concreta. En el apartado siguiente y a manera de conclusiones se vierten algunos argumentos al respecto.

6. De las lecciones aprendidas: elementos a considerar para la activación de un SIAL lácteo en la región central de Sonora

Como se dijo de inicio, en el enfoque territorial de la problemática rural subyace por definición una perspectiva holística que integre los factores socioculturales y económicos de un territorio además de sus recursos bióticos. El punto no es hacer un recuento aislado de los patrimonios territoriales sino analizar su integración sistémica. No obstante, la última parte de este documento será destinada a analizar dos puntos críticos para la activación de un SIAL lácteo en la región centro de Sonora, a partir de lo que se propuso en las respectivas ETD reseñadas de manera sucinta en la sección anterior.

El primero se relaciona con la acción colectiva. Las familias rurales de esta región comparten muchos más elementos de los que las separan. Ello se documentó en el apartado dedicado a destacar los valores del capital territorial. Ahí también se comentó que uno de los atributos de esa cultura regional es el marcado individualismo de su gente. Al respecto, es importante puntualizar que quizá la estrategia más recomendada para mejorar la situación social, económica y política de los grupos sociales vulnerables —como las URF asentadas en los Distritos de Ures y Mazatán— es la organización. Desde las agencias internacionales, la propia LDRS mexicana, y las instancias nacionales y estatales de atención a las áreas rurales, la tienen como un eje sustantivo de toda intervención con propósitos de desarrollo local. De hecho en la metodología para la elaboración de los dos PT, uno de los mayores énfasis es la participación de los actores locales; en ambos documentos se señala a la organización como un tema que cruza la problemática y las soluciones de todas las acciones de los respectivos PT. No obstante, la organización y la institucionalidad constituyen el talón de Aquiles de todo proceso de desarrollo rural territorial.

Ambas constituyen parte sustantiva del patrimonio de un territorio, al igual que lo es el capital social, el cual puede ser definido como la capacidad que tiene una comunidad o grupo social para organizarse, colaborar, generar normas y acatarlas a fin de facilitar la realización de ciertas acciones en beneficio de la colectividad, aunque también puede ser utilizada, la organización y/o la acción colectiva, en beneficio individual o de un grupo cerrado. De hecho, en la práctica radica el principal reto del capital social: que se utilice como recurso colectivo, de manera que verdaderamente posibilite las sinergias entre grupos sociales más amplios y promueva la cohesión y la construcción de la eficiencia colectiva y la gobernanza, todas requisitos indispensables de los procesos de desarrollo territorial.

Según Dursten (2000) en el terreno económico el capital social permite reducir los costos de transacción originados en los riesgos del desconocimiento entre agentes económicos, facilita tanto las transacciones simples en el mercado, como los emprendimientos que exigen altos grados de confianza entre socios, como por ejemplo la formación de una cooperativa o de un centro de acopio.

En las sociedades rurales la reciprocidad está en la base de la construcción del capital social, pues es el principio rector de las relaciones institucionales formales e informales a nivel de comunidad. Las redes de intercambio solidario, por su parte, se basan en la confianza que surge de los lazos de parentesco, vecindad, amistad, pertenencia a un mismo grupo étnico, entre otros (Durstén, 2000: 8). Las normas que aseguran su reproducción son transmitidas de generación en generación, a través de un proceso de institucionalización del capital social individual, no siempre libre de conflictos de intereses y contradicciones entre los individuos, los grupos cerrados y la comunidad.

Esta situación que por desgracia es muy común en la sociedad mexicana, y se ubica en el centro de los fracasos de muchas iniciativas colectivas, se presenta cuando un individuo o grupo social cerrado utiliza su capital social para controlar a la comunidad o para facilitarse la violación de las normas, formales o informales, en beneficio privado. Por lo general se gestionan recursos a nombre de la colectividad, para ser usufructuados de manera particular. Ello ocurre en entornos institucionales débiles, que deben ser fortalecidos a través de la educación y la identificación, el reconocimiento y la valorización de las formas de reciprocidad y colaboración informales que, a pesar del marcado individualismo de la cultura serrana, tienen lugar entre los actores sociales que participan en cada una de las cadenas promovidas por los PT Distritales.

Como se expuso en su momento, la activación de un SIAL pasa por dos etapas, la primera consiste en la estructuración de la acción colectiva, cuando los actores locales integran una organización formal. El hecho de constituir una organización representa un gran avance para lograr una cooperación horizontal institucionalizada; sin embargo, resulta insuficiente para lograr la activación de un SIAL. La segunda etapa ocurre sólo cuando se logra documentar plenamente el arraigo territorial del producto o los productos de la cadena de valor, cuando su calidad está vinculada al territorio, y así lo reconocen y demandan los consumidores.

Bajo esa consideración bien puede afirmarse que estas iniciativas impulsadas tanto por los actores del territorio como por las instancias gubernamentales avanzan en el sentido opuesto. Todas tienden a implementar un modelo lácteo industrializado. Suponiendo que las condiciones agroecológicas de la región permitiesen una producción láctea de mayor escala, de todas formas la EDT en ambos casos conduciría a una pérdida de identidad productiva y de apropiación social y construcción simbólica del espacio que ahora sí tienen las familias rurales.

Si se analiza el actual mercado de los quesos artesanales, tanto los quesos frescos como los cocidos de ambos Distritos tienen buena aceptación en su nicho de mercado. En las entrevistas realizadas a productores locales, hombres y mujeres, son recurrentes las expresiones de orgullo porque elaboran un producto de calidad, que tiene alta demanda y un prestigio cultivado por décadas en su mercado regional.

El punto verdaderamente crítico de este mercado es su informalidad y ello en buena parte deriva de que sus procesos de elaboración no pasarían la más sencilla prueba microbiológica, manteniéndose latente el riesgo para la salud de los consumidores. Así las cosas, el camino que marca la perspectiva SIAL para estas queserías rurales es mejorar su producto artesanal con calidad higiénica certificada, y anclarlo al territorio explotando todas sus ventajas, que son muchas, como ya se expuso en su momento. Es decir, sería justamente una estrategia de desarrollo territorial lo

que permitiría mejorar el posicionamiento de estas URF en su mercado. Las asimetrías que prevalecen entre estas URF, aun organizadas, y los grandes distribuidores detallistas, no auguran una relación de beneficio para las queserías artesanales. Esta no es una hipótesis, ha sido el resultado recurrente de diversas experiencias previas que han terminado en verdaderos fracasos. Existen mercados alternativos con menores riesgos para las familias de la región.

En el tema ambiental hay mucho por hacer para mejorar el uso de los recursos naturales y productivos en la elaboración de quesos artesanales y los PSP tienen una buena dotación de acciones sencillas a emprender para mejorar el desempeño del hato y a la vez ganar en eficiencia económica y ambiental. Ya se tiene un largo recorrido avanzado en el diseño e implementación de ecotecnologías al alcance de este perfil de productores, no se requieren de grandes inversiones para ser sustentable.

El punto que falta aquí es emprender una acción que trascienda a una organización local, con jurisdicción municipal y abarque a la totalidad de los municipios donde la producción de queso artesanal es relevante. En el mapa de la portada se identifican claramente cuáles son (los mercados en azul). Es posible identificar con algún sello de calidad la concentración de queserías artesanales en el que se exalten los valores tradicionales, pero también los valores innovadores como la inocuidad y el cuidado de los recursos naturales.

Para ofrecer alternativas innovadoras que mejoren los procesos productivos de manera más sustentable, la suma de esfuerzos entre las instituciones académicas, las gubernamentales, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y las propias URF pueden hacer mucho. La cadena bovinos carne a la que tanto se le invirtió en el pasado, ha beneficiado a la industria cárnica norteamericana y en menor medida a los grandes ganaderos asentados en el territorio.

Es tiempo de poner mayor atención en la producción artesanal mediante una EDT que, fincada en la perspectiva SIAL, atienda el tema alimentario desde un enfoque sistémico, y que reconozca su potencial como instrumento de desarrollo local y como baluarte de las tradiciones culinarias regionales. No hay que olvidar que hoy por hoy esta actividad se ha convertido en la mejor fuente de ingresos para la población rural sonorense que aún se dedica a las actividades agropecuarias.

Bibliografía:

- Andablo, A. y M.C. Hernández 2009. "Lechería familiar en Sonora. Diversidad regional y estrategias de subsistencia de unidades de producción campesinas", en A. Cesín, F. Cervantes, A. Álvares (coord.), La lechería familiar en México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, colección Las Ciencias Sociales, México, ISBN 978-607-401-106-7 pp. 31-70.
- Boucher F. y J. A. Fraire (2011). "La leche: instrumento del desarrollo rural en América Latina", disponible en: <http://noalaganaderiaindustrial.org/2011/09/la-leche-instrumento-del-desarrollo-rural-en-america-latina/>
- CIAD (2006) Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del DDR 142-Ures (versión mimeo), SAGARPA-Delegación Sonora, Hermosillo, Sonora, 157 pp.
- CIAD (2006b) Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del DDR 145-Mazatán, SAGARPA-Delegación Sonora, Hermosillo, Sonora, 164 pp.
- CIAD (2006c). Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Sonora), SAGARPA, SAGARHPA, 322 pp.
- Comité Nacional del Sistema Bovinos Leche (2012) Boletín 25 sept 2012, 9 pp. Disponible en: http://www.lactodata.com/lactodata/docs/ind/lacto_ind_prod.pdf
- Consejo Estatal de Sonora (COESPO) (2012). Indicadores demográficos y socioeconómicos 2010 (a nivel municipal), disponible en: <http://coespo.sonora.gob.mx/docs/documentos/004%20%20Altar.pdf>
- Consejo Nacional de Población (2012). "El envejecimiento de la población de México", pp. 19-46, disponible en: www.marista.edu.mx/documents/.../transicion-demografica-de-mexico
- Delgadillo, J. (2012). "Desarrollo regional y gestión territorial en el medio rural", presentado en el IV Seminario de la Red SIAL México: Alternativas para el desarrollo territorial. Los sistemas agroalimentarios localizados en México, organizado por la UNAM y el IICA, en la ciudad de México, 3 y 4 de octubre.
- Duarte, M. (2012b). "Proyecto territorial EATC DDR 145-Mazatán", Actualización del Diagnóstico territorial (Etapa 1), Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, SAGARPA, INCA Rural, Universidad Autónoma Chapingo, CRUNO, 9 pp.
- Dursten, J. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?, Serie Políticas Sociales 38, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, 44 pp., consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4885/lcl1400.pdf>
- Farrell, G. (1999). "Innovación en el medio rural", cuaderno No. 6, Fascículo 1: Observatorio Europeo LEADER. Dirección Adjunta del Observatorio Europeo LEADER, 45 pp., disponible en: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/compet/competitivite.pdf>
- Gray M. A., H. Calderón, R. Acedo (2010). Activación de la cuenca lechera de los Ríos Sonora y San Miguel. Cadena productiva Bovinos Leche, SAGARHPA, 26 pp, consultado en: <http://www.inca.gob.mx/territorial/proyectosterritorial/son/DDR%20Ures.pdf>
- Gastélum, J. R. (2011). "Experiencias en el control y erradicación de la brucelosis en el estado de Sonora", Coordinación Técnica del Comité en el estado de Sonora, presentado en Tuxtla Gtz., Chiapas, 37 pp., disponible en: http://www.consamexico.org.mx/conasa/2011_docs_19a_reunion/201110_24-lunes/salon-YAKCHILAN/Tuberculosis-y-Brucelosis/Br/Ramon_Gastelum_br1.pdf

- Gray, M. A., H. Calderón y R. Acedo (2010). "Activación de la Cuenca Lechera de los ríos Sonora y San Miguel", DDR 142-Ures, SAGARPA, Delegación Sonora, 26 pp.
- Hernández, M. C., A. Andablo, A. Ulloa (2010). Diagnóstico de la Sociedad Sonorense, Gobierno del Estado de Sonora, SAGARHPA CIAD, AC. y Congreso del Estado de Sonora, 217 pp.
- Hernández M. C. y C. J. Maya (2002) "Globalization and pork raising in Mexico: The challenges of integration in the world market", International Journal of Sociology of Agriculture and Food, vol. 10, núm. 2, 25-31 pp.
- INEGI (1970-2010). Censos de Población y Vivienda. Censo de Población y Vivienda 2010 consultado en: <http://www.censo2010.org.mx/>
- INEGI (2012). Perspectivas Estadística Sonora, 100 pp., disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estados/persc_estd/son/Pers-son.pdf
- Moreira, E. y G. Barcelos (2012). Sonora: Semana Santa Yaqui, en el portal Danza Popular Mexicana, Instituto Cultural "Raíces Mexicanas", del Grupo de Danza YO'ORI WAME, de Hermosillo, Sonora, disponible en <http://www.folklorico.com/bailes/sonora/semana-santa-yaqui.html>
- OEIDRUS (2011) (2012) Portal de la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable de Sonora, disponible en: <http://www.oeidrus-sonora.gob.mx/>
- Ortiz H. (2011). "Subsecretario de Desarrollo Rural en Sonora constata proyectos de cuenca lechera en Suaqui Grande y distrito de riego en Guaymas-Empalme". Nota periodística publicada en:
<http://www.obson.com/obregon/index.php/noticias/seguridad/2423-subsecretario-de-desarrollo-rural-en-sonora-constata-proyectos-de-cuenca-lechera-en-suaqui-grande-y-distrito-de-riego-en-guaymas-empalme>
- Poméon, T., F. Boucher, F. Cervantes y S. Fournier (2006). "Las dinámicas colectivas en dos cuencas lecheras mexicanas: Tlaxco, Tlaxcala y Tizayuca, Hidalgo" en Agroalimentaria, No. 22, enero, junio, pp. 49-64.
- Pomeón Th., J. A. Fraire, F. Boucher (2011). "SIAL: un enfoque para el desarrollo territorial" Cuaderno de Trabajo 5, IICA, CIRAD, UE, CONACYT, 101 pp.
- Torres, G. (2012). "El papel de la gobernanza de los SIAL. La construcción de una agenda de investigación y vinculación", presentado en el IV Seminario de la Red SIAL México: Alternativas para el desarrollo territorial. Los sistemas agroalimentarios localizados en México, organizado por la UNAM y el IICA, en la ciudad de México, 3 y 4 de octubre.
- SAGARPA (2011) Mapa de los Distritos de Desarrollo Rural de Sonora. Disponible en <http://www.oeidrus-sonora.gob.mx/documentos/Geografia/DDRS.pdf>
- Schejtman A. y J. Berdegué (2004). "Desarrollo Territorial Rural", en Debates y Temas Rurales, No. 1, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 54 pp.
- Secretaría de Economía (2012). Análisis del sector lácteo mexicano. Dirección General de Industrias Básicas, 29 pp., disponible en:
http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/analisis_sector_lacteo.pdf
- Valenzuela R. (2007). "Tradiciones sonorenses en peligro de extinción", disponible en:
<http://www.contactox.net/index.php/historia/ramiro-valenzuela-l/156-tradiciones-sonorenses-en-peligro-de-extincion>



Investigación y extensión universitaria. Modalidades que dinamizan los territorios rurales.

Caso Universidad Autónoma del Estado de México

Francisco Herrera Tapia
Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales,
ICAR-UAEMEX

2012

CONTENIDO

Introducción

1. Complejidad del mundo rural

2. Investigación vinculada

3. Extensionismo universitario

4. Modalidades de extensión universitaria: el caso de la UAEMEX

5. Aproximaciones al extensionismo rural

6. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El estudio de la ruralidad y del desarrollo rural implican la recapitulación de las experiencias pasadas de intervención social en el campo, así como la comprensión de los cambios que han ocurrido en términos analíticos para enfrentar los retos que hoy en día nos imponen el cambio climático, la seguridad alimentaria, la productividad y la sustentabilidad, entre otros factores. La complejidad para el análisis y acción en el desarrollo de los espacios rurales requiere una visión ampliada que trascienda el enfoque sectorial agropecuario y logre establecer una relación de validez entre los resultados que exige la acción pública o social, y las metodologías de análisis e intervención coherentes con las distintas dimensiones y escalas del desarrollo rural.

Recientemente han ocurrido cambios de carácter social, práctico y analítico que hacen de los territorios rurales escenarios dinámicos de movilidad de sus poblaciones; escenarios en los que coexisten territorios de pobreza y actividades económicas modernas. La reestructuración productiva, las nuevas tecnologías, el cambio climático y la seguridad agroalimentaria, entre otros procesos, implican nuevas lecturas con enfoques multidimensionales que escapan a la parcialidad disciplinaria y el análisis sectorial de lo rural; por tanto, se demanda una nueva gestión del conocimiento a nivel de los actores locales que actúan en un territorio rural.

La nueva gestión del conocimiento implica una intervención en el medio rural que supone una intensa y mejor articulación de los actores territoriales en la construcción de diagnósticos y alternativas. El conocimiento en un sentido amplio es una acción y efecto de conocer el entorno en el que cobran vida las actividades sociales, humanas y productivas, pero además representa una noción científica y de sabiduría que vinculada a la práctica puede generar resultados favorables en la programación social de estrategias de desarrollo rural. Así, la importancia de la gestión del conocimiento, aplicada a la intervención en el medio rural a través de redes de conocimiento territoriales, radica en la creación de mecanismos e interfaces que abren nuevos caminos a la comunicación de saberes susceptibles de convertirse en proyectos territoriales con mayor viabilidad.

En ese sentido, este texto plantea que ante la complejidad creciente de la ruralidad es necesario fomentar un nuevo esquema de intervención en el medio rural, de tal forma que potencie la participación de las universidades como organismos promotores del conocimiento, a fin de generar esquemas de extensión e investigación vinculada a la acción en comunidades y territorios como agentes dinamizadores de los procesos de desarrollo rural.

Para ello se toma como ejemplo de este estudio a la Universidad Autónoma del Estado de México como un organismo público autónomo que promueve acciones de interés general en la sociedad, a través de instrumentos que coadyuvan en la gestión local, y que permiten articular actividades académicas con actividades comunitarias en distintas escalas y sectores. Esto supone una visión multidisciplinaria y multisectorial para la atención de los problemas en la sociedad.

En tal sentido el texto presenta un primer apartado que da cuenta de la complejidad de los territorios rurales en México y la necesidad de atenderlos de manera interdisciplinaria; en segundo lugar se rescata el papel de la Universidad pública en el desarrollo de la sociedad, y se argumenta cómo a partir de las funciones universitarias de la investigación vinculada, la docencia y el

extensionismo, se pueden lograr acciones de articulación favorables en la sociedad rural. Un tercer apartado toma como ejemplo el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México como un organismo público autónomo que fomenta distintas modalidades y actividades en materia de investigación, vinculación y extensión que permiten incidir favorablemente en la dinamización de los territorios rurales. Se destaca el papel de las profesiones, los cuerpos académicos, acciones enmarcadas en la Estrategia de Desarrollo Territorial y el centro de seguimiento a la calidad de los servicios profesionales. Al final se presentan algunas conclusiones sobre el aprendizaje colectivo, la gestión del conocimiento local y la extensión universitaria como vehículos de cambio social.

1. Complejidad del mundo rural

Uno de los aspectos básicos del medio rural es su carácter multicéntrico¹⁴ en su expresión territorial. La heterogeneidad de los territorios rurales se muestra en su tipificación demográfica, sus particularidades físico-ambientales, sus atributos culturales y sus marcos institucionales que regulan la vida colectiva; son todos ellos elementos de prueba fehaciente de que el desarrollo rural tiene que analizarse y detonarse a la luz de un pensamiento sistémico que integre e incluya las distintas dimensiones territoriales.

La heterogeneidad de los espacios constitutivos de lo rural requiere de una aprehensión compleja de esa realidad, situación que llevada a la frontera de la investigación científica y a la planeación institucional del desarrollo rural es todo un reto por la necesaria elaboración de instrumentos que simplifiquen el ejercicio heurístico y la pragmática institucional, ésta última más demandante de resultados concretos.

De esta manera, la perspectiva multidimensional del desarrollo rural mantiene consistencia con una visión más amplia de comprensión de la ruralidad y su desarrollo, a partir de la identificación de diversos procesos sociales expresados en el espacio rural, que trata de “desnaturalizar” el uso corriente de conceptos y elementos parciales del desarrollo, en especial al momento de establecer una terminología y un discurso normativo expresado en la mayoría de las políticas públicas actuales.

Por ello el tránsito de lo agrario a lo agropecuario, y de este último a lo rural-territorial, parece una tendencia que se tiene que potenciar en términos teóricos para mostrar el carácter integral del fenómeno rural, más allá de la inercia sectorial y disciplinaria de los estudios y las políticas rurales. Sin embargo, se debe reconocer la necesidad intrínseca de operacionalizar los conceptos de una perspectiva teórica para la investigación activa, y ello implica identificar los espacios y márgenes de acción que tienen la ciudadanía y el Estado para promover el desarrollo bajo un esquema innovador de gestión del conocimiento.

“El entendimiento de los territorios rurales, mientras estén inmersos en los procesos sociales y económicos dentro de un contexto de retorno del Estado, como ordenador de las acciones de desarrollo que legitima e interactúa con los actores de la sociedad civil, parece adecuado para el

¹⁴ En los procesos de intervención territorial deben considerarse múltiples nodos sociales o productivos, que muchas veces encuentran poca interconexión territorial, y que no se podrían articular desde una perspectiva que fragmenta o “atomiza” el territorio. Por lo que el objetivo sería atender los puntos de mayor influencia en las distintas escalas territoriales e incorporarlos a una red de colaboración y gestión del conocimiento en torno a proyectos de cohesión social.

análisis de las relaciones entre ruralidad y desarrollo” (Schneider, *et al*, 2010:30). La interacción Estado-sociedad en temas de desarrollo constituye un espacio de la interfaz socioestatal que ayuda a clarificar y estudiar los intercambios múltiples, heterogéneos y complejos que se dan entre los actores de la sociedad civil y las distintas instancias del Estado (Olvera, 2010).

Estos márgenes de acción y construcción de alternativas de desarrollo desde el Estado y fuera de él, adquieren sentido en la medida que se vinculan al espacio local, es decir, el territorio como elemento aglutinante de identidad social y una arena de relaciones de poder que obstaculiza o potencia los resultados de proyectos de desarrollo rural. Este análisis de la realidad local también puede ayudar a configurar objetos de estudio y de acción en concurrencia con actores de distinta visión, mediante un ejercicio de investigación vinculada y un extensionismo rural profesional e innovador. Como apunta Gallicchio (2010), en definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de actores, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

Tal ejercicio intelectual y práctico exige reorientar la investigación y extensión hacia el territorio, mediante procesos de descentralización y participativos, ello implica generar proyectos desde la base social, donde el factor conocimiento es determinante en la creación de propuestas que vinculen la investigación y la extensión rural con los esquemas de desarrollo. Esta visión ampliada se logra en buena medida a partir de enriquecer las distintas visiones y posturas, con base en una mirada académica y científica que permita articular el conocimiento a una escala local. Se trata, pues, de una nueva gestión del conocimiento al servicio de la sociedad rural.

La articulación de actores locales y externos sólo puede dar resultados si se genera desde el territorio, no desde la centralidad. Como refieren Brugue y Goma, citados por Gallicchio (2010): “el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse”. Por ello el análisis y la acción representan algunos retos que enfrentan académicos, ciudadanos y universidades para la construcción de política de sociedades sustentables, enfatizando la necesidad de valorar los saberes de distintos sectores sociales y culturales, y el establecimiento, en las instancias acreditadoras, de criterios y procedimientos que fomenten una investigación directamente ligada a las necesidades de fortalecimiento de los actores sociales de base (Alatorre e Hidalgo, 2011).

2. Investigación vinculada

Tanto las metodologías de investigación y los proyectos de desarrollo rural, así como el desarrollo científico de los estudios rurales, han transitado por varios paradigmas teóricos y epistemológicos de la ruralidad. Destacan los enfoques de la investigación participativa, la investigación-acción, las herramientas de desarrollo participativo y la evaluación rural participativa. Todos estos enfoques metodológicos valiosos por su orientación heurística y aportes a la solución de problemas en comunidades y territorios rurales, de los cuales la investigación vinculada abreva para robustecer su propuesta en el estudio y la práctica del desarrollo desde lo local.

La investigación educativa y la perspectiva intercultural han proveído a la teoría y a las metodologías del desarrollo nuevas formas de concebir el conocimiento tradicional vs el conocimiento científico, la recuperación de los saberes locales, y la lucha contra el discurso hegemónico del positivismo en la ciencia, han derivado en el reconocimiento de la diversidad, la

cual permite hoy en día realizar planteamientos desde la propia agencia de los actores involucrados en el campo del conocimiento y la acción social.

La crítica útil y necesaria para elevar la calidad del conocimiento, las teorías y la acción institucional en el enfoque de la investigación vinculada, abren puertas a la concientización y la ampliación de la visión de los actores del desarrollo, pero también genera oportunidades de creación y aplicación de conocimiento pertinente para la realidad local de las poblaciones en situación de pobreza. La retroalimentación y el diálogo entre teoría y práctica es lo que al final permitirá la emergencia de nuevos conocimientos adecuados para el contexto social en que se desarrollan las investigaciones, por lo que en este escenario el extensionismo, la innovación y el desarrollo de capacidades, al ser demandas por los actores territoriales, se convierten en piezas fundamentales para la creación de un nuevo estilo de intervención, donde la universidad es un actor estratégico de esos procesos.

La investigación vinculada y el extensionismo universitario, basados en principios éticos y de responsabilidad social, tienen resonancias favorables con actores locales y regionales; lleva a procesos creativos sobre las formas de pensamiento y sobre el actuar cotidiano, tanto en los espacios domésticos como los públicos; va creando condiciones para la construcción y gestión colectiva del conocimiento, así como para la incidencia en prácticas de apropiación territorial por parte de los actores involucrados. Este tipo de investigación tiene pertinencia social y requiere metodologías dinámicas, incluyentes y abiertas, así como acuerdos de colaboración con las contrapartes. La investigación vinculada es un ejercicio de compromiso, creatividad, seguimiento y paciencia para la consolidación de mundos posibles (Alatorre e Hidalgo, 2011).

Este tipo de investigación vinculada a los territorios busca una mayor comunicación para una eficiente extensión del conocimiento, visto como un proceso interactivo dinámico de las instituciones de investigación con su entorno, para buscar conjuntamente con las comunidades que se desarrollan su ámbito de acción, y la solución a sus problemas y necesidades (Álvarez, *et al*, 2006). Buscar la convergencia teórica y metodológica para la creación transdisciplinaria, a partir de un objeto de estudio construido a una escala que permita clarificar la discusión y los puntos de conveniencia para articular conocimiento científico, saberes locales y los “lugares comunes” en la puesta en marcha de estrategias comunitarias de desarrollo alternativo.

Por ejemplo, en el tema de cambio climático y su abordaje desde el territorio con la participación de los actores, es fundamental la construcción de alternativas campesinas innovadoras y de agricultura empresarial que sean ecológicamente sustentables en el espacio local, pero no olvidemos que participación ciudadana y las alternativas de solución a problemas van de la mano con el rediseño de un nuevo Estado que comprenda y atienda esta nueva realidad más allá del ejercicio exclusivo de la gobernabilidad, “sin que ésta deba ser excluida dada la capacidad de innovación social y transformación de la esfera pública a la que se asiste a la escala local y microsocioal” (Canto, 2010:45), sino requiere de mayor compromiso gubernamental para estar a la altura de una sociedad cada vez más informada y articulada a redes de conocimiento.

Existe así el reto de fomentar la innovación y el desarrollo de tecnologías apropiadas al territorio. Por ejemplo, en la agroecología como enfoque de producción sustentable no se excluyen el pensamiento tradicional y local, sino que se incorpora a nuevas estrategias que combinadas con el conocimiento “moderno” dan lugar a proyectos originales más amigables con el medio ambiente y más viables en términos sociales y culturales, reconociendo que “en la producción agroecológica y

campesina no existen recetas, existen principios. La forma en que las familias agricultoras adaptan, recrean e innovan, resulta estratégica para avanzar hacia la consolidación de sistemas productivos agroecológicos campesinos viables tanto social como económicamente” (Comunidad Andina, 2011:70).

El reto es romper con el paradigma tradicional economicista del desarrollo rural, la sectorización institucional y disciplinaria de su estudio, para entrar en una nueva dinámica de investigación-acción, que supere categorías analíticas y conceptos que poco tienen que ver con las necesidades de la población. La práctica de la investigación y la extensión universitaria tienen consecuencias en los territorios; sobre éstas es pertinente abrir un debate interdisciplinario que permita aumentar la complejidad de las herramientas teóricas con las que conceptualizamos, interpretamos e intervenimos en la realidad social. Sostener las propuestas de desarrollo en categorías convencionales conlleva a limitaciones que desde una determinada perspectiva poco refleja las visiones de los actores sociales involucrados en un “proyecto territorial” (Trpin, 2005).

3. Extensionismo universitario

El extensionismo universitario lo definimos como aquel conjunto de actividades que las universidades aportan a la sociedad. Es un componente de vinculación que permite a los universitarios entrar en contacto con la realidad social del mundo rural, más allá de las aulas, laboratorios, bibliotecas y espacios de aprendizaje propios de una institución educativa. Las actividades relacionadas con el extensionismo las podemos observar en el servicio social, las prácticas profesionales, la difusión de la ciencia y la cultura, así como en la generación de proyectos de investigación vinculados a la comunidad y al territorio, en este caso para propiciar o participar en procesos de desarrollo a escala local.

Tres son las funciones de toda universidad; en primera instancia la investigación como motor de la ciencia y el pensamiento humanístico que mediante procesos epistemológicos logra innovar conocimiento básico y aplicado en las distintas ramas de la actividad científica como son las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales. En segundo lugar, la docencia como el mecanismo que transmite el conocimiento y genera procesos de enseñanza-aprendizaje en la comunidad estudiantil. La docencia se convierte así en otra de las actividades fundamentales de la universidad; espacio privilegiado para el intercambio y el libre debate de las ideas. Un tercer elemento que hace posible que la universidad se conecte con la sociedad es la extensión, lugar donde cobra vida el extensionismo para el desarrollo rural.

De esta manera hay un círculo virtuoso que se genera a partir de la interacción entre investigación, docencia y extensión, ya que la investigación requiere de fundamentaciones teóricas, pero también empíricas que sólo pueden extraerse a partir de la realidad; este conocimiento que se genera se difunde entre la comunidad estudiantil vía la docencia, y finalmente tanto el conocimiento generado como la aplicación de los procesos pedagógicos en la comunidad estudiantil pueden derivar en instrumentos de extensionismo que incidan en un aprendizaje colectivo entre los distintos sectores que integran el territorio, como pueden ser: empresas rurales, gobierno, organizaciones productivas, grupos sociales, ejidos, comunidades agrarias, entre otros.

Sin embargo, la presencia de la universidad como agente dinamizador de los territorios aún es un reto que implica activar el potencial que se tiene como organismo estratégico dentro de una

sociedad. Si bien en la universidad se privilegia la libre cátedra, la discusión de las ideas, y la crítica como elementos para generar conciencia social, también asume un rol creador y propositivo que actúa en un escenario de extensión y gestión del conocimiento al servicio del territorio en el cual está inserta. Es por ello que la universidad pública, como lugar de producción de conocimiento, también genera modalidades de extensión universitaria en beneficio de la sociedad. Al conocer su realidad local, la universidad se enriquece y redimensiona todas sus actividades académicas.

4. Modalidades de extensión universitaria: el caso de la UAEMEX

El objeto de este apartado es mostrar las modalidades de extensionismo universitario que promueve la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), y que se encuentran ligadas con actividades que tratan de incidir en territorios y comunidades a partir de una diversidad de instrumentos que su institucionalidad permite actuar en la sociedad. De acuerdo con la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX, 2005), en su Artículo 16 menciona lo siguiente: “La difusión cultural y extensión universitaria consistirá en la actividad de la Institución que relaciona Universidad y sociedad, y pone a disposición de ésta el resultado de su trabajo académico. Divulgará las manifestaciones del humanismo, la ciencia, la tecnología y de la cultura; impulsará las formas de expresión cultural y artística; establecerá mecanismos de vinculación con los diversos sectores de la sociedad; preservará y conservará los bienes que constituyen el acervo humanístico, científico, tecnológico, artístico y de todas las manifestaciones de la cultura”.

Con un alto énfasis cultural y humanista, la Ley de la Universidad destaca la creación de mecanismos de vinculación con los distintos sectores de la sociedad. Mediante un sentido de responsabilidad social y vocación de servicio, los distintos instrumentos legales que habilitan la labor de extensión también buscan la corresponsabilidad, colaboración y reciprocidad de las actividades universitarias.

El Artículo 62 del Estatuto Universitario de la UAEMEX (2012) establece que la difusión cultural y la extensión universitaria se orientarán a:

- Vincular y relacionar a la Universidad con la sociedad mediante la difusión y extensión del humanismo, la ciencia, la tecnología y otras manifestaciones de cultura.
- Desarrollar sus funciones y finalidades procurando coadyuvar al mejoramiento de la vida cultural, artística, humanística, científica y tecnológica del Estado de México, su región y el país.
- Indagar, rescatar, y preservar las manifestaciones y aportaciones culturales, humanísticas, científicas y tecnológicas del Estado de México, su región y el país, especialmente aquellas que establezcan rasgos de identidad.
- Promover en los universitarios el fortalecimiento y perfeccionamiento de una conciencia de responsabilidad y compromiso con la sociedad, así como una identidad con la Universidad.
- Extender en la sociedad el quehacer institucional y los resultados del trabajo académico, favoreciendo acciones encaminadas a preservar servicios o apoyar a la comunidad.
- Construir, preservar, incrementar, administrar y divulgar el patrimonio cultural universitario y el acervo humanístico, científico y tecnológico con que cuenta la Universidad.

- Organizar y conducir la prestación del servicio social y la realización de prácticas profesionales, preferentemente como medios para la atención a los requerimientos sociales.
- Relacionar la docencia universitaria con la sociedad, ofreciendo planes y programas de extensión del conocimiento que atiendan necesidades específicas.
- Establecer programas de prestación de servicios y de oferta de resultados del trabajo académico, que coadyuven a la atención de los requerimientos sociales.
- Divulgar los postulados, principios y demás elementos de identidad de la Universidad y de la universidad pública mexicana.
- Registrar, conservar y divulgar los acontecimientos de interés de la vida institucional y de su desenvolvimiento en todos sus aspectos.
- Un componente importante de estas disposiciones en materia de extensionismo es el interés por la difusión de la ciencia, la tecnología y la cultura. La difusión se convierte así en un elemento estratégico que acompaña el proceso de extensionismo. En la medida en que el conocimiento permea en la sociedad se crea más conciencia y se potencian iniciativas de interés colectivo que coadyuven a diversos requerimientos sociales. En este caso, el desarrollo rural puede beneficiarse de nuevas tecnologías apropiadas para el medio rural, difusión de mecanismos de organización productiva, proyectos sociales, entre otras actividades de corte empresarial para el campo.

Destaca también el libre acceso en Internet a bases de datos y artículos científicos especializados en lo rural, desarrollo comunitario y territorial que la Universidad pone a disposición de la sociedad en general, y de manera especial entre los profesionistas prestadores de servicios profesionales del sector rural.

Tocante a la investigación, el Reglamento de Investigación de la UAEM también prevé disposiciones que son amplias y pertinentes para el reforzamiento legal de las acciones de investigación; así, se promueve la difusión de resultados de los estudios realizados, y atender las necesidades de los sectores productivo, social y gubernamental. También se busca colaborar con organismos e instancias públicas, sociales o privadas para la resolución de problemáticas, exhibición de avances innovadores y promover que los resultados de la investigación sean aplicados en los distintos sectores.

El Reglamento de la Investigación de la UAEM (2012b), enuncia algunas acciones de difusión y extensión que podrán desarrollarse en las siguientes modalidades, y que coadyuven a una investigación vinculada:

- Talleres. En ellos se abordarán los procesos de adopción y transferencia de resultados del trabajo de investigación entre las comunidades de académicos o grupos de los sectores de la sociedad. El método de trabajo será enfocado a la solución práctica de una problemática mediante técnicas pedagógicas interactivas.
- Cursos. En ellos se abordarán temáticas específicas sobre técnicas, métodos y/o teorías, a partir de experiencias y los resultados del trabajo académico.

- Seminarios internos o abiertos. En estos eventos se fomentará la reflexión sobre el trabajo académico, con el objetivo de actualizar y debatir los conocimientos, metodologías, avances y resultados alcanzados.
- Educación continua o a Distancia. Procurará difundir la experiencia y los resultados del trabajo académico, mediante una organización curricular en donde los integrantes de los cuerpos académicos participen con sus aportaciones.
- Organización de eventos académicos y científicos. Los cuerpos académicos organizan coloquios, simposios o congresos sobre temáticas relacionadas con su objeto de estudio, ya sea de manera individual o en conjunto con otras instancias de la propia Universidad u otras instituciones.
- Edición de todo tipo de documentos y materiales producto de la actividad académica, la cual se deberá ajustar a lo previsto en el Reglamento Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México y demás disposiciones aplicables de la legislación universitaria.
- Cualquier otro que permita la difusión y extensión de la investigación universitaria.

La legislación es amplia en el sentido de impulsar la difusión de la investigación, promueve distintas modalidades de extensión. No obstante, debemos agregar que existen también de forma adicional aquellas actividades que las distintas investigaciones proponen en sus estrategias metodológicas. Hay disciplinas que privilegian el trabajo de laboratorio, de investigación abstracta y otras que intentan ir más allá vinculándose de forma más directa con las problemáticas. Así pues, las actividades de extensión y vinculación encuentran un respaldo legal, pero es importante mencionar que las acciones de extensión dependen en buena medida de la competencia, liderazgo y compromiso de los propios investigadores más que de las decisiones institucionales o del aporte de los recursos que las instancias educativas poseen.

Para el caso de la UAEMEX su propuesta de extensionismo es abarcadora de múltiples acciones orientadas a la vinculación social en distintas regiones y municipios. Algunas de las actividades más destacadas que se llevan a cabo en la UAEMEX son:

Servicio social. Es una de las principales acciones de la Universidad y se refleja en la participación activa de los jóvenes estudiantes de licenciatura en distintos espacios laborales donde ellos pueden aprender y poner en práctica diversos conocimientos relacionados con sus carreras. De acuerdo con la reglamentación universitaria los estudiantes deben cubrir un determinado número de horas prácticas en *situación de trabajo* para poder acceder a una carta de liberación de servicio social, al tiempo que es un requisito para obtener el título.

Prácticas profesionales. Antes de egresar de la carrera, las prácticas profesionales, representan la oportunidad de aplicar los conocimientos (teórico-prácticos) y favorecer el desarrollo profesional (habilidades, valores, aptitudes y actitudes), adquiriendo así la experiencia con el apoyo de académicos, lo que te proporciona las bases sólidas para acceder con mayor facilidad a un mercado laboral de competencias (SEyV, 2012).

Brigadas Universitarias Multidisciplinarias (BUM). Las BUM es un programa exitoso de la Universidad dada su visión integral y multidisciplinaria que promueve al momento la integración de equipos de jóvenes (4 como mínimo) interesados en prestar su servicio social en comunidades rurales o periurbanas. La Universidad les brinda condiciones para el trabajo de campo y la vinculación con los actores locales, en donde los jóvenes llevarán a cabo sus actividades. Las BUM

están conformadas por jóvenes de distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, Naturales, Agropecuarias, Biológicas, de la Conducta, entre otras. Su finalidad es diagnosticar las necesidades locales y coadyuvar a la solución de distintas problemáticas que estén al alcance de los estudiantes. Con este programa de extensionismo universitario se han ganado varios premios y se considera un ejemplo exitoso de intervención social universitaria en pro del desarrollo de las comunidades marginadas. De 1994 a la fecha se han atendido decenas de municipios en todo el Estado de México.

Vinculación con el mercado laboral. Es una estrategia de la Universidad para vincular a los egresados con el mercado de trabajo. Al respecto existe un proceso de gestión que permite a la Universidad tener una gama de opciones laborales para los egresados, así como cursos de inducción al mercado laboral en los distintos sectores económicos.

Promoción y desarrollo de la vinculación. Mediante esta vertiente la Universidad busca promover todos los servicios universitarios de cursos, consultorías, asesorías, prestación de servicios de investigación y desarrollo, entre muchos otros. Esta actividad le permite a la Universidad una mayor presencia en el territorio y a través de estos medios logra vincularse con los sectores y territorios que demanden algún tipo de servicio, como puede ser un municipio, una organización de productores o una empresa rural.

Incubadora de empresas. Su objetivo es coordinar y guiar, apegados al Modelo de Incubación de Empresas, la orientación y asesoría que se proporciona a emprendedores universitarios y no universitarios para la creación de nuevas empresas, mejora y consolidación de las ya existentes, así como para el desarrollo de proyectos empresariales viables (SEyV, 2012). Actualmente se cuenta con una Red de 12 incubadoras que promueven el desarrollo empresarial, las cuales están distribuidas en todo el territorio mexiquense; destacan aquellas asentadas en territorios rurales en el sur y norte del Estado de México. La participación de la Universidad en este rubro también se refleja en la Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa.

A estas acciones de vinculación y extensión debemos agregar los múltiples convenios que la Universidad lleva a cabo con otros sectores de orden gubernamental, social y empresarial que permiten poner en práctica investigaciones, labores de vinculación y extensionismo universitario, lo cual configura una relación más estrecha entre la Universidad y los distintos requerimientos sociales. Cada organismo académico de la Universidad, como Facultades, Centros Universitarios e Institutos, mantienen una relación con la sociedad a través de sus departamentos de Vinculación, Difusión Cultural y Extensión Universitaria, mediante los cuales se articulan acciones de interés social. Por ejemplo, las unidades móviles de salud comunitaria de las Facultades de Enfermería y Obstetricia, Medicina y Odontología, quienes también se vinculan a través de servicios de salud pública con municipios rurales de alta marginación.

Destaca de manera especial el Concurso del Universitario Emprendedor, con el fin de promover la cultura emprendedora entre los estudiantes universitarios. De acuerdo con el Segundo Informe de la UAEM (2010), el concurso se ha organizado por octava ocasión, logrando la histórica participación de 390 proyectos con 1,691 alumnos y 128 asesores. La Expo Emprendedor, que es parte de este concurso, registró una asistencia récord de 4,290 personas. Esta actividad permite conocer una cartera de proyectos productivos de interés social que son apoyados por la Universidad.

De acuerdo con la planeación y legislación universitaria, “la nueva universidad debe estar abierta y comprometida con la comunidad local en la que está inserta, sin que ello suponga postergar su compromiso con la calidad y la excelencia académica e investigadora; por el contrario, puede ser la mejor base para construir un proyecto universitario propio y diferenciado y por tanto de interés universal (PDRI, 2009: 125). “La universidad ayudará a crear condiciones favorables para que el conocimiento individual que sus estudiantes reciban y asimilen en sus aulas, así como el que acumulen sus profesores, pueda transformarse en capital social y por tanto contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento en su entorno regional o local” (PDRI, 2009: 125).

5. Aproximaciones al extensionismo rural

- Profesiones

La Universidad Autónoma del Estado de México cuenta con una larga tradición de apoyo al medio rural mexiquense, situación que hoy se confirma con una estrategia descentralizadora de sus servicios educativos y académicos, a través de la creación de los Centros Universitarios y las Unidades Académicas ubicadas en varios municipios de la geografía estatal. Cuenta a su vez con Dependencias de Educación Superior en las áreas agropecuaria y rural, que ofertan licenciaturas y posgrados acordes a la nueva demanda de profesionales en el sector.

Destacan las licenciaturas de Ingeniero Agrónomo Fitotecnista, Industrial, Zootecnista, y en Floricultura. La licenciatura en medicina Veterinaria y Zootecnia, además de especialidades, maestrías y doctorados en las Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. En estos posgrados sobresale la Maestría en Agroindustria Rural, Desarrollo Territorial y Turismo Agroalimentario, posgrado orientado a la elaboración de propuestas locales y regionales. A estos programas de estudio debemos agregar los de otras profesiones disciplinarias que cada vez más incursionan en la prestación de servicios profesionales al campo como son: economía, relaciones internacionales, antropología, medio ambiente, sociología, administración, planeación, turismo, entre otras.

Esta base de formación de capital humano y profesional representa la materia prima para el trabajo profesional en el sector rural, de ahí que la visión productivista o sumamente especializada en la formación disciplinaria de los estudiantes no sea la más adecuada en contextos donde se quiere impulsar una visión sistémica e integral del desarrollo del medio rural. Por ello, los equipos técnicos o prestadores de servicios profesionales deben contar con una formación educativa que combine la técnica y los aspectos sociales que les permitan, por un lado, resolver problemas, y por el otro, comprender los fenómenos que se están atendiendo desde una visión más amplia del desarrollo rural.

El impulso a las “profesiones del sector rural” también implica despertar mayor interés por el campo entre profesores y estudiantes, además de crear incentivos educativos para ampliar la matrícula estudiantil, y organizar los programas de estudio y planes curriculares con un fuerte componente de extensión y vinculación, que a la vez fortalezcan la docencia y la investigación como actividades sustantivas de toda Universidad.

- **Cuerpos académicos**

Consideramos que es de sumo interés incorporar a esta disertación el papel que desempeñan los Cuerpos Académicos en la extensión universitaria. Los cuerpos académicos integrados de manera interdisciplinaria se relacionan de manera directa o indirecta con el territorio y el desarrollo multidimensional del medio rural. En la Uaemex los Cuerpos Académicos (CA) reconocidos por su calidad en la SEP, que tienen a nuestro juicio alguna modalidad de investigación vinculada con los procesos sociales de los territorios rurales, son los siguientes:

Cuerpos académicos relacionados con los procesos rurales

- Administración Pública, Política y Gobierno
- Alimentos, Cultura y Sociedad
- Análisis de la Cultura
- Análisis Geográfico Regional
- Análisis, Rescate y Aprovechamiento de Recursos Locales
- Biopsicología, Salud y Sociedad
- Ciencia Política y Administración Pública
- Ciudadanía, Exclusión y Políticas Públicas en México y América Latina
- Comunidades y Procesos Territoriales
- Conservación y Manejo de Recursos Bióticos y Culturales
- Conservación y Manejo de Recursos Naturales
- Crecimiento e Integración Económica
- Crecimiento y Desarrollo Económico
- Desarrollo Ambiental y Procesos de Configuración Territorial
- Desarrollo Económico, Social y Regional con Énfasis en el Estado de México
- Difusión y Divulgación de la Ciencia
- Economía de los Sectores Productivos e Institucionales
- Educación y Políticas Educativas
- El Poder en América Latina, Ayer y Hoy
- Estrategias de Desarrollo Empresarial
- Estudios de la Población
- Estudios de la Universidad
- Estudios en Derecho Social, Procesos Sociales y Políticos
- Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Democracia, Paz y Mundos de Vida
- Estudios Interdisciplinarios sobre Planeación, Desarrollo y Calidad de Vida
- Estudios Multidisciplinarios sobre Desarrollo Endógeno para la Sustentabilidad Territorial
- Estudios Sociales de la Tecnociencia
- Estudios Socioculturales del Turismo
- Estudios Territoriales y Ambientales
- Estudios Turísticos
- Género y Desarrollo Sustentable
- Género y Desigualdades
- Geografía, Ordenación y Gestión Sustentable del Territorio
- Gestión del Capital Intelectual
- Innovación y Paradigmas Socio-Tecnológicos Organizacionales
- Patrimonio, Ambiente y Tecnología
- Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente
- Política y Gobierno
- Procesos Sociales en el Medio Rural
- Procesos Socioeconómicos y Espaciales
- Producción Animal
- Producción Animal Campesina
- Recursos Bióticos: Hábitats de México en Deterioro
- Sistema de Producción Agrícola y Agroindustrial
- Sistemas de Producción Agropecuaria y Recursos Naturales
- Turismo, Desarrollo y Sustentabilidad

Fuente: Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEMEX (2012).

Cada cuerpo académico (CA) y sus líneas de investigación representan una oportunidad en cuanto a la generación y aplicación de conocimiento en las distintas áreas científicas. Los resultados de las investigaciones también derivan en publicaciones de impacto social, además de fomentar estudios en los municipios y regiones del Estado de México, mediante proyectos de investigación y tesis de licenciatura y posgrado, mismas que pueden convertirse en referentes para el estudio y práctica del desarrollo local.

Los CA son células de investigación y organización del conocimiento al interior de las universidades que articulados en redes temáticas o territoriales pueden tener alto impacto en términos de una eficaz gestión del conocimiento al servicio de los grupos sociales y regiones excluidas del desarrollo, en especial si sus abordajes teóricos y metodológicos encuentran mayor proximidad con los procesos sociales y territoriales del mundo rural.

Los procesos endógenos de investigación al interior de los muros universitarios adquieren mayor impacto social, en la medida que existe un proceso de difusión y aplicación de conocimiento entre determinados usuarios. Asimismo, consideramos que si conocimientos descubiertos, o innovaciones teóricas, metodológicas o de cualquier otro tipo no se encauzan hacia nuevos procesos de gestión del conocimiento centrados en la resolución de problemas, sus alcances serán muy limitados en términos de dinamizar la acción local, y sólo podrán en su caso circunscribirse a una dinámica academicista que podrá ser reconocida por el mismo sistema educativo o científico, pero no necesariamente por la sociedad.

- **Acciones vinculadas con la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT)**

La EDT es una modalidad de intervención en los procesos territoriales del campo propuesta por el gobierno federal para la concurrencia de los actores locales, y lograr así la articulación de acciones y proyectos. La estrategia supone el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, la creación de instancias estatales de decisión para regular las actividades de la EDT, y propone de manera importante la participación de las universidades como espacios de capacitación, evaluación y certificación de los servicios profesionales para el campo. Esto último se logra gracias a la creación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS).

La participación de las universidades en los procesos de desarrollo rural representa una oportunidad para desplegar conocimiento hacia los sectores productivos del campo y aprovechar estos nuevos espacios de articulación gobierno-universidad-sociedad para desarrollar investigación y extensión. Asimismo, con la participación de las universidades se pueden lograr avances significativos en la adecuación de un modelo educativo que responda más a las necesidades actuales de la sociedad del conocimiento, y con ello contribuir a un desarrollo rural sostenible.

A partir de la instrumentación de la Estrategia de Desarrollo Territorial en el Estado de México, las dependencias de los sectores rural, estatal y federal, como la SEDAGRO y la SAGARPA han invitado a participar a la UAEMEX en algunas actividades relacionadas con la articulación de actores locales. Entre las actividades más importantes destacan:

- Participación en la Comisión Estatal de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.

- Participación en sesiones de los Consejos de Desarrollo Rural en Distritos o Municipios, de acuerdo a la convocatoria que emite la instancia correspondiente.
- Firma del Convenio de Apoyo al Consejo de Desarrollo Regional Sustentable de Jilotepec, por parte del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la UAEMex.
- Apoyo técnico a productores de ganado bovinos-leche en la región de Jilotepec, con el apoyo del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, 2011.
- Asesorías y capacitaciones a Prestadores de Servicios Profesionales con profesores e investigadores de diversas facultades u organismos académicos de la Universidad.

Estas actividades de vinculación con el sector rural son un primer paso para la construcción de agendas territoriales de desarrollo rural a partir de un enfoque de gestión del conocimiento local. Se trata de un modelo que busca incorporar el capital humano e intelectual de las universidades a la dinámica de los territorios. La propuesta si bien es joven podría madurar en un esquema de crecimiento que demanda mayor participación y compromiso de las universidades con sus territorios rurales.

- **Centro Estatal de Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS)**

La idea de aprovechar el conocimiento científico y académico en una relación de proximidad con la sociedad rural, es una tarea que puede potenciarse mediante la participación de investigadores, docentes y estudiantes en los procesos endógenos de desarrollo. En este contexto, en el caso de la UAEMEX se ha incursionado en una modalidad de extensionismo y divulgación del conocimiento con la creación del Centro Estatal para el Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales, como un organismo que promueve la capacitación, formación, evaluación y acreditación de los servicios técnicos que se ofertan al campo mexiquense.

El CECS de la UAEM "tiene convenio con el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. (INCA Rural) para que éste conceda la metodología de trabajo a la Universidad y desarrollar los servicios como CECS, conforme a SAGARPA y al Centro de Evaluación de Competencias Laborales (CELC) de acuerdo con el reglamento del CONOCER. Asimismo, tiene tratado con la SEDAGRO y celebró un contrato de acreditación con la Red Interamericana de Competencias S. A de C. V. (RIC), con el objeto de acreditarlo como Centro de Evaluación del Sistema de Certificación de Competencia Laboral" (CECS, 2012:60).

Los CECS, como se les conoce, deben brindar capacitación, tutoría, acompañamiento y soporte técnico a los prestadores de servicios, con criterios de evaluación de aprendizajes definidos, para desarrollar sus capacidades tanto metodológicas como técnico-específicas, conforme a los requerimientos del servicio, mediante: *a)* la articulación con las Unidades Técnicas Especializadas, *b)* vinculación con las distintas áreas académicas del CECS y otras instituciones de educación superior (IES) o de investigación y desarrollo (ID), *c)* aplicación de estrategias formativas para los PSP basadas en trabajo-aprendizaje (INCA-Rural, 2011).

El CECS de la Universidad Autónoma del Estado de México surge como una plataforma de trabajo que impulsa la vinculación entre el conocimiento universitario y las necesidades de los productores rurales por medio de la atención puntual a la formación y acreditación de los prestadores de servicios profesionales. Su labor se centra en organizar talleres de capacitación, asesorías, conferencias, evaluación, entre otras actividades que intentan articular acciones académicas con el mundo de la operación de los programas públicos de desarrollo de capacidades del sector rural.

Como se puede observar, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Territorial para el campo instrumentada por el gobierno, se han realizado acciones de organización institucional en torno al desarrollo de capacidades, la innovación tecnológica y el extensionismo rural. Por lo que se ha delegado en las universidades gran parte de las actividades de formación, capacitación, evaluación y acreditación de los prestadores de servicios profesionales para el campo. Tendremos que estar atentos a los resultados y los impactos de esta nueva modalidad de intervención social en el medio rural mexicano.

6. Conclusiones

La complejidad de los fenómenos rurales y sociales de la actualidad demanda de las instituciones educativas y de investigación mayor innovación en términos teóricos, metodológicos, e incluso epistemológicos. Dicha innovación debería construir un aprendizaje colectivo y creador de alternativas de solución a las distintas problemáticas rurales, con una estrategia multidimensional del desarrollo claramente vinculada con investigación y el trabajo colectivo en el territorio (*in situ*). De allí que el camino hacia la interdisciplinariedad sea una tarea a desarrollar de manera constante por parte de quienes realizan investigación y extensión vinculada a la comunidad y a los territorios rurales.

En esta lógica argumentativa, el papel de los actores locales es determinante para la puesta en marcha de iniciativas; de lo anterior, se rescata el rol de las universidades como entes que difunden y extienden el conocimiento, la tecnología, la cultura y los valores universitarios. La importancia y la trascendencia de las universidades en el modelo actual de gestión territorial del desarrollo es fundamental en un esquema que marca la pauta para transitar a un mundo donde el conocimiento es pieza clave para detonar procesos virtuosos en la activación de los territorios, partiendo del aprovechamiento del capital humano e intelectual.

Así, las propuestas hacia adelante deberían potenciar los recursos legales, financieros y de planeación universitaria en materia de extensión y vinculación, impulsando los valores que le dan identidad, al tiempo que se fomentan reformas de carácter curricular orientadas a la formación de recursos humanos de alto nivel dotados de herramientas para comprender la realidad y aportar soluciones fácticas a las distintas problemáticas del campo.

Destacan también la investigación y sus modalidades de extensión, el servicio social, las brigadas universitarias multidisciplinarias, las incubadoras de empresas y la promoción de los servicios universitarios, que son algunas acciones que reafirman la presencia de las universidades en el territorio. La ampliación y cobertura de estas acciones depende en buena medida de crear mejores condiciones para que las comunidades universitarias logren articularse de mejor manera con la nueva sociedad del conocimiento, y genere impactos de mayor alcance social y territorial. Transitar hacia un modelo de extensionismo donde las universidades siguen siendo traductoras de la realidad, generan y aplican conocimiento, dinamizan sus territorios y crean conciencia en la sociedad.

Bibliografía

- Alatorre, Gerardo y Rosalinda Hidalgo (2011). "La investigación vinculada como estrategia política, epistemológica, metodológica y pedagógica. Lecciones de una experiencia veracruzana", en Memoria del 8° Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, A. C., Puebla, México.
- Álvarez, Teresita, Alix Belén y Luis R. Rojas. "Algunas recomendaciones para la integración de los actores del proceso investigativo y la extensión en la educación superior", en Revista de Ciencias Sociales, abril año XII, No. 001, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Canto, Manuel (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, D. F.
- CECS (Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales). "Evaluación a Servicios Profesionales", en Valor Universitario, Año 04, No. 33, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre de 2012..
- Comunidad Andina (2011). Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad, Secretaría General de la Comunidad Andina, AECID, Perú.
- Gallicchio, Enrique (2010). "¿Territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica", en Utopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, No. 1, FLACSO, Ecuador noviembre de 2010.
- INCA-Rural (2011). Manual de procesos y procedimientos para la operación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la calidad de los servicios Profesionales (CECS), Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, México.
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México (2005), LV Legislatura del Estado de México.
- Olvera, Alberto (2010). La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México, Publicaciones de la Casa Chata, México.
- Schneider, Sergio, Paolo Waquil, E. Ernesto Filippi, Aldonar A. Rückert, Anelise Graciele, Guillermo F.W. Radomsky, Marcelo A. Conterato y Suziary SPTH. "Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil", en Utopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial. No. 1. FLACSO, Ecuador, noviembre de 2010.
- SEyV (2012). Secretaría de Extensión y Vinculación de la UAEM, México, <http://www.uaemex.mx/SEyV/>
- Trpin, Verónica (2005). "El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos", en Revista de Antropología Iberoamericana, No. 42, AIBR, Madrid, julio-agosto 2005.
- UAEM (2010). Segundo Informe (2009-2013). Universidad Autónoma del Estado de México.
- UAEM (2005). Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- UAEM (2012a). Estatuto Universitario, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- UAEM (2012b). Reglamento de Investigación, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- UAEM (2012c). Registro de Cuerpos Académicos. Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Estructura Institucional de la Estrategia de Desarrollo Territorial Rural en el territorio Paraná centro, en Brasil, y la región de Huamantla, en Tlaxcala, México

Alfonso Pérez Sánchez
El Colegio de Tlaxcala, A. C.

2012

CONTENIDO

Introducción

1. Los hallazgos en el territorio Paraná centro, en Brasil
2. Los hallazgos en la región de Huamantla, en Tlaxcala, México
3. Tendencias y desafíos de las estrategias de desarrollo territorial
4. Lecciones aprendidas y líneas de acción
5. Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En varios países latinoamericanos como Brasil, México, Chile, Costa Rica, entre otros, desde inicios del siglo XXI se promueve la gestión del desarrollo (sobre todo en el medio rural) a través del enfoque territorial. Es decir, se parte de tomar al territorio como la unidad de análisis e intervención para construir estrategias de desarrollo, privilegiando la integración de colegiados para la toma de decisiones e institucionalizar la cooperación, el diálogo y la construcción de capacidades desde y con los actores de los territorios. A esto se le ha identificado como Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT), con algunos nombres específicos de país a país.

Esto no ha sido fácil, sobre todo por la complejidad de las realidades y la falta de construcción teórica-conceptual y metodológica para la gestión. De allí que la investigación en la temática de desarrollo territorial deba ir encaminada a construir caminos teórico-conceptuales menos inciertos y métodos e instrumentos de intervención más precisos. Con la finalidad de abonar a este tipo de investigaciones, la pregunta guía del presente trabajo es: ¿Cuál es el andamiaje institucional de la estrategia de desarrollo territorial (EDT) en dos países sumamente diferentes?

El hecho de hacer un estudio semejante en dos territorios muy diferentes enriquece el conocimiento en cuanto a la construcción metodológica de gestión del desarrollo, ya que en ambos territorios intervienen actores sumamente diferentes, con condiciones físicas, sociales, políticas, culturales y económicas también muy heterogéneas, pero con un objetivo de política semejante: mitigar la pobreza y mejorar el bienestar de la población para alcanzar mejores niveles de desarrollo, particularmente en los territorios rurales. Este estudio genera hallazgos que enriquecen el quehacer de ambas EDT.

Con base en las consideraciones señaladas, el objetivo de este trabajo es analizar la estructura institucional de la EDT en dos territorios sumamente diferentes, destacando las coincidencias y divergencias, asumiendo que los lineamientos de la política de desarrollo territorial en Brasil y México parten de un enfoque de intervención semejante.

La investigación se realizó de abril del año 2011 a marzo del 2012, mediante revisión de información documental y trabajo de campo en ambos territorios; la realización de 46 entrevistas con alcaldes, funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), asesores de los programas de desarrollo territorial rural, Secretarios Municipales de Agricultura, campesinos, indígenas, representantes de organizaciones de productores, representantes de organismos no gubernamentales, así como la participación directa en reuniones del Foro Territorial Paraná Centro, Brasil, y del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla en el estado de Tlaxcala, México.

El documento presenta cinco apartados además del presente. El segundo y tercer apartado presentan los principales hallazgos en el Territorio Paraná Centro, Brasil, y en la región del Distrito de Desarrollo Rural 165 de Huamantla (identificada en este documento como región Huamantla), enfatizando en las principales características de ambos territorios y la estructura institucional y la participación de actores de la EDT. El cuarto apartado presenta algunas tendencias y desafíos de las EDT; el quinto apartado contiene algunas de las principales lecciones aprendidas de la investigación y el documento cierra con las conclusiones. Por último se presenta la bibliografía consultada y una relación de las siglas utilizadas a lo largo del documento.

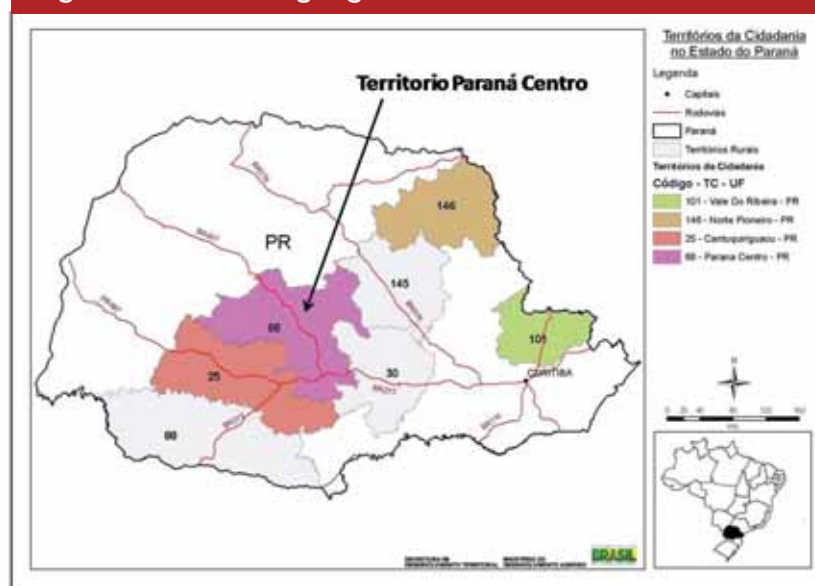
Los hallazgos en el territorio Paraná centro, en Brasil

1.1. Características generales del territorio

- **Ubicación y extensión geográfica**

El territorio Paraná Centro al inicio de la EDT abarcaba 18 municipios, pero a partir de 2008 con la definición de los Territorios de la Ciudadanía, el municipio de Guarapuava fue excluido debido a que no cumple con los criterios de densidad de población, por lo que en la actualidad el Territorio comprende a 17 municipios. Se ubica en el centro del estado de Paraná en la región sur de Brasil (véase figura 1), comprende 11, 900 km², lo que implica casi 6% de la superficie del Estado (IBGE, 2010).

Figura 1. Ubicación geográfica del territorio Paraná Centro



Fuente: adaptado de SDT/MDA (2009).

- **Condiciones físico-biológicas**

El clima predominante en el territorio es el subtropical húmedo mesotérmico, con veranos calientes y heladas poco frecuentes en otoño e invierno; los meses más lluviosos son los del verano, sin una estación seca definida. La temperatura media anual en el período más caluroso supera los 22 grados centígrados, y en los meses más fríos es inferior a 18 grados centígrados (IPARDES, 2007).

Hay fuertes variaciones en la precipitación pluvial que van de 1,400 a 2,000 mm anuales. La zona con menor precipitación se ubica al noreste del Territorio en los municipios de Río Branco do Vai y Rosário do Vai, mientras que la zona más lluviosa es la suroeste en los municipios de Palmital, Laranjal y Campina do Simão (IPARDES, 2007).

En el Territorio corren tres ríos muy caudalosos: Ivaí, Iguaçu y Piquiri. Los tres son afluentes muy importantes para la conformación del embalse Itaipú al oeste del estado de Paraná.

La altura sobre el nivel del mar es variable: en la zona norte va de 30 a 600 msnm, en la zona centro-sur hay alturas de 700 a 1300 msnm, aunque las predominantes en el Territorio son de 500 a 1000 msnm (IPARDES, 2007).

- **Población**

Para el año 2010 el territorio Paraná Centro registró alrededor de 174 mil habitantes, lo cual representó una tasa de crecimiento negativa de 11.7% respecto al año 2000, ya que en ese año había 197 mil habitantes (anexo 2, cuadro A). Es decir, el Territorio se caracteriza por ser expulsor de gente, en el período perdió alrededor de 23 mil personas, primordialmente gente que salió de las localidades rurales.

En el mismo período la población rural disminuyó en casi 23.4%, con casos extremos como el del municipio de Altamira do Paraná, cuya población rural se redujo en 55.5% o el municipio de Nova Cantú en donde la población rural disminuyó 44.6%.

El comportamiento demográfico del Territorio es diferente al del estado de Paraná, ya que en promedio la población estatal en el mismo período 2000-2010 subió 9.2%, aunque la trayectoria de la población rural tuvo la misma tendencia a la del territorio Paraná Centro, ya que se redujo en 13.7%. Estos datos dan evidencia de la migración de población de localidades rurales a los centros urbanos, probablemente en busca de una fuente de trabajo más remunerado y mejores condiciones de vida.

Los niveles de pobreza de la población del territorio Paraná Centro son altos. El Censo Demográfico del año 2000 estimó la existencia de 24,820 familias en condiciones de pobreza, lo cual equivalía alrededor de 40% del total de las familias que habitaban el territorio y este porcentaje casi duplicó al promedio estatal de 20.9% (IPARDES, 2007).

- **Comunidades tradicionales**

El territorio se caracteriza por tener diversas comunidades tradicionales agrarias tales como quilombolas, faxinalenses¹⁵ e indígenas de las etnias Kaingang, Guarani y Xetá (IPARDES, 2007).

La historia del estado de Paraná no puede explicarse sin hacer referencia a la lucha de campesinos por acceder a la tierra. En la actualidad el territorio Paraná Centro todavía muestra la continuidad de este proceso a través de organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que mantienen una constante lucha por acceder a tierra agrícola mediante movilizaciones y ocupaciones a propiedades privadas.

De manera semejante a lo que acontece en Brasil, la concentración de la propiedad de la tierra es también una característica del Territorio Paraná Centro, lo que significa que hay mucha gente sin tierra y mucha tierra sin gente. Según el Censo Agropecuario 2006, el 80.3% de los establecimientos agropecuarios del territorio son de agricultura familiar y apenas poseían el 32.3% del total de la superficie, mientras que los establecimientos de agricultura no familiar representaban menos del 20% del total, pero poseían casi el 68% de la superficie (cuadro 1).

¹⁵ Comunidad tradicional que se caracteriza por la apropiación y el uso de los recursos naturales basada en el trabajo familiar, el uso común de la tierra y la protección de la sociobiodiversidad. La Ley n. 15,673 del 13 de diciembre de 2007 reconoce a los faxinais y su territorialidad en el estado de Paraná (Almeida y De Souza, 2009: 5).

Cuadro 1. Establecimientos agropecuarios y superficie disponible en el territorio Paraná Centro (año 2006)				
Tipo de establecimiento agropecuario	Número de establecimientos	%	Superficie disponible (hectáreas)	%
Agricultura familiar	21,407	80.3	319,391	32.3
Agricultura no familiar	5,257	19.7	670,210	67.7
Total	26,664	100.0	989,601	100.0

Fuente: Censo Agropecuario 2006 (IBGE, 2006).

- **Actividades económicas**

Las actividades agropecuarias son las más destacadas. Los cultivos agrícolas con mayor superficie cosechada y valor de la producción son soya, maíz y frijol. El diagnóstico territorial elaborado por Fundación para el Desarrollo Económico Rural de la Región Centro-Oeste de Paraná (RURECO) y la SDT reporta para el año 2009 la cosecha de casi 159 mil hectáreas de soya, cuya producción fue valorada en 338.6 millones de reales. Para maíz se reportan alrededor de 87 mil hectáreas con un valor de la producción de 124.5 millones de reales. La cosecha de frijol se realizó en casi 35,900 hectáreas y generó un valor de producción de 59.7 millones de reales (RURECO-SDT, 2011).

Cabe destacar que normalmente la producción de estos cultivos (y muchos más) es a través de monocultivos, con variedades no originarias del territorio y con uso excesivo de agrotóxicos, lo cual representa una fuente grave de contaminación del aire, el agua y el suelo y la amenaza a diversas especies de flora y fauna.

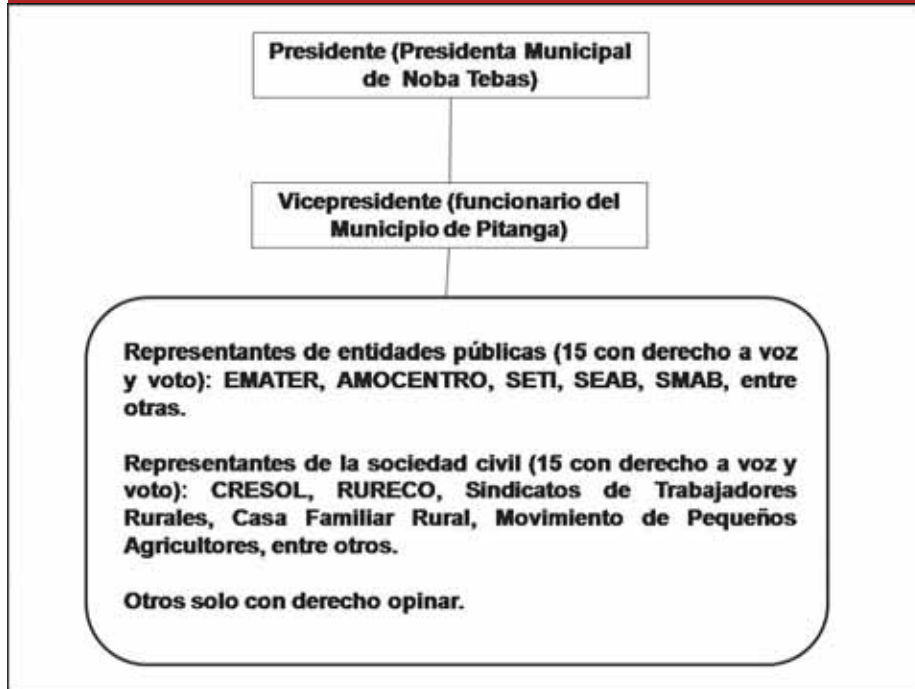
En cuanto a ganadería, el Censo Agropecuario 2006 reporta dos especies que destacan del resto: bovinos y porcinos. Se registraron 892 mil cabezas de ganado bovino en 17,353 establecimientos, orientados primordialmente a la producción de carne y leche. Los porcinos se registraron en 11,810 establecimientos con 183 mil cabezas (IBGE, 2006).

La producción forestal de especies no nativas se reportó en 374 establecimientos con 28,382 hectáreas (IBGE, 2006), primordialmente de las especies pino y eucalipto para su uso en la industria de la celulosa y el papel, también producidas en monocultivo y desplazando a especies nativas.

1.2 La estructura institucional de la estrategia de desarrollo territorial rural

A partir de que el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales (PRONAT) se puso en marcha en Brasil en el año 2003, se le apostó a fortalecer la estructura y operación de los Foros Territoriales, que son colegiados, en los cuales participan diversos actores de los territorios para tomar decisiones en torno a la planeación del desarrollo. Para el caso del Territorio Paraná Centro, desde el año 2010 el Foro lo preside la Presidenta Municipal de Noba Tebas y la Vicepresidencia la desempeña un funcionario del municipio de Pitanga. En total son 30 los integrantes del grupo gestor del Territorio Paraná Centro con derecho a voz y voto, de los cuales 50% son representantes vinculados al poder público y el otro 50% son representantes de la sociedad civil (figura 2).

2. Integrantes del Foro Territorial del Territorio Paraná Centro (año 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental y trabajo de campo.

Esta diversidad de actores que se puede encontrar en el Foro es un atributo; sin embargo, en el funcionamiento del Foro la mayoría de entrevistados coinciden en que no hay suficiente representatividad del territorio. Quienes normalmente emiten opiniones, toman la palabra y hacen propuestas son personas ligadas al poder público y eso se manifiesta en la construcción del diagnóstico territorial y en el PTDRS, los cuales son los instrumentos más importantes del PRONAT para generar proyectos de desarrollo rural (conocidos como proyectos territoriales).

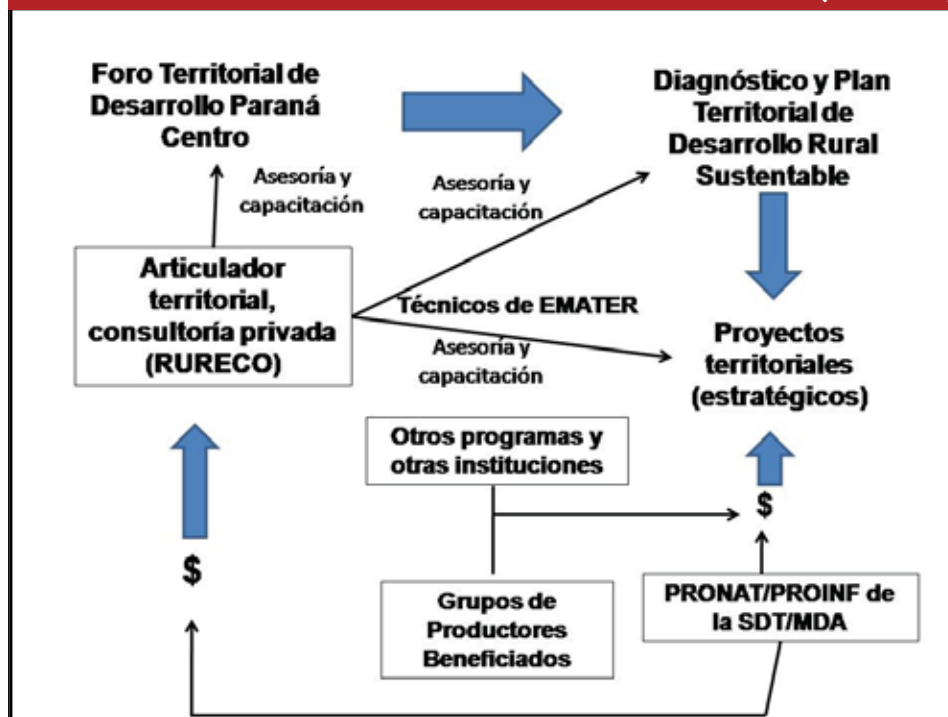
Cuando menos ese fue el punto en común observado en las reuniones del Foro Territorial a las que se asistió, así como la opinión del 80% de los entrevistados. Además, 75% de los entrevistados no supieron explicar con suficiente claridad por qué asistía a las reuniones del Foro; es decir, a pesar de que en las reuniones se entregó a cada asistente el programa del evento, los objetivos primordiales los desconocían. Por otro lado, los representantes de organizaciones de productores, indígenas, quilombolas, sindicatos de trabajadores, faxinalenses, jóvenes, no llegan a las reuniones porque no fueron invitados, o son simples espectadores de los acuerdos tomados, o sólo hacen acto de presencia para cumplir con el protocolo.

Por supuesto lo anterior no abona a la representatividad del territorio, ni tampoco a la validez de la construcción del diagnóstico, el PTDRS y los proyectos del territorio. Estos hechos coinciden con lo encontrado por Favareto (2010) en otros territorios de Brasil, ya que estos "actores ausentes" son la población prioritaria a atender por parte del PRONAT y en general por parte del MDA, y su ausencia, apatía o desconocimiento se ve reflejada en la calidad de los instrumentos de intervención y gestión en el territorio.

Durante el proceso de construcción del Diagnóstico Territorial, el PTDRS y los proyectos territoriales, intervienen varios actores clave que asesoran a los integrantes del Foro Territorial para lograr las metas:

- El articulador territorial es a quien le toca integrar los esfuerzos de diferentes actores del Territorio durante el proceso de convocatoria del Foro, realizar las reuniones de validación del PTDRS y gestionar los proyectos territoriales. Este cargo recae en una persona pagada por el MDA (figura 3).
- La RURECO desempeña el papel de facilitador de procesos de planeación y de integración de información para elaborar el Diagnóstico Territorial y el PTDRS. Es contratada por el MDA a través de licitación.
- Los técnicos del Instituto Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER) son quienes hacen propuestas, asesoran y capacitan a los actores del Foro Territorial en los diversos procesos de gestión, e incluso en la elaboración de los proyectos territoriales (véase figura 3).

Figura 3. Representación esquemática de la estructura institucional y el funcionamiento del PRONAT en el territorio Paraná Centro (año 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental y trabajo de campo.

Estos tres actores son clave en el funcionamiento del PRONAT y en general de la Política de Desarrollo Territorial, porque el trabajo no concluye con la entrega del diagnóstico territorial y el PTDRS. Después de ese proceso, la tarea es diseñar proyectos que atiendan las demandas prioritarias de la población en términos económicos, ecológicos, educativos, de salud, entre otros, integrados en proyectos que pueden ser de tipo productivo o proyectos sociales (educativos, de protección al ambiente, etc.).

Los proyectos son el instrumento inmediato de implementación de la EDT, los cuales si no tienen un sustento social fuerte difícilmente van a trascender en el tiempo y puede dar al traste con todo el esfuerzo previo realizado. Según los informantes entrevistados, estos proyectos tienen tres tamicos: 1) la aprobación del Foro Territorial, 2) en caso de ser aprobado, la revisión y aprobación del Comité Técnico del CEDRAF y 3) la aprobación del MDA.

Después de este proceso de aprobación, los proyectos pueden ser sujetos de financiamiento, ya sea por el PRONAT/PROINF, o por otros programas del MDA como PRONAF en caso de ser productivos, o de otros ministerios y organismos no gubernamentales (figura 3).

Es decir, la gestión de procesos, la construcción de instrumentos de planeación, de reuniones y de negociación, en los que participan decenas de personas, son insuficientes porque al final de cuentas la aprobación final de los proyectos recae en otras personas. No se descalifica a los funcionarios (al final de cuentas cumplen con su trabajo, y qué bueno que así sea), se cuestiona todo el andamiaje burocrático y reglamentario que no permite la flexibilización y agilización de procesos, ni tampoco la descentralización de la política pública en materia de desarrollo rural.

Desánimo, desinterés, decepción, son algunos de los sentimientos percibidos en la gente entrevistada durante el trabajo de campo, porque se encontraron quejas recurrentes de exceso de trámites burocráticos, de mucho tiempo (hasta de tres años) para obtener el financiamiento para los proyectos, e incluso hubo afirmaciones de que el PRONAT tiene “exceso de planeación y poca ejecución”.

Aunado a ello, los proyectos que se derivan del PDTRS pocas veces articulan mezclas de recursos de instituciones o programas gubernamentales diferentes a los del MDA/SDT, es más, ante la pregunta a funcionarios de instituciones como EMATER y el Ministerio de Educación, entre otros, con respecto a si éstas habían hecho ajustes en su estructura para incorporar el enfoque territorial semejante al del PRONAT, la respuesta fue negativa. Así, tal parece que el andamiaje de colegiados territoriales, la construcción de diagnósticos territoriales, etc., sólo lo impulsa el MDA, un solo Ministerio de 22 que en su momento señalaron incorporarse al Programa Territorios de la Ciudadanía.

A través del Programa Territorios de la Ciudadanía en el año 2010 se realizaron 56 acciones con una inversión hasta el mes de diciembre de 198 millones de reales (aproximadamente 1,485 millones de pesos mexicanos), que involucró la participación de 10 ministerios en acciones por separado. De estos recursos, sólo 62.3 millones (467.2 millones de pesos mexicanos) se invirtieron para proyectos productivos a través del PRONAF (SDT/MDA, 2011a).

2. Los hallazgos en la región Huamantla, en Tlaxcala, México

2.1 Características generales de la región

- **Ubicación y extensión geográfica**

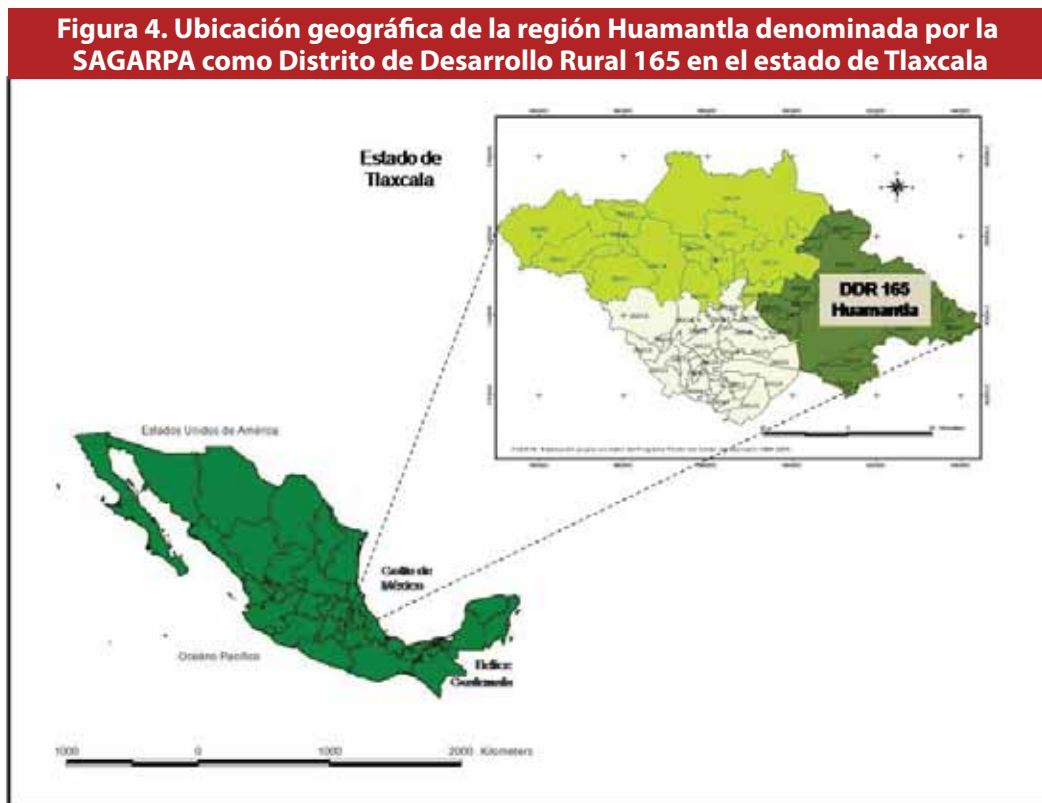
De acuerdo con la regionalización realizada por la SAGARPA a nivel nacional, en el estado de Tlaxcala hay tres regiones administrativas denominadas Distritos de Desarrollo Rural (DDR). La región de estudio está ubicada al oriente del estado de Tlaxcala, y es conocida como región Huamantla, la cual SAGARPA identifica como DDR 165 (figura 4). La región comprende 13

municipios ubicados al norte y oriente del Estado: Huamantla, Altzayanca, Cuapixtla, El Carmen Tequexquitla, Ixtenco, San José Teacalco, Terrenate, Tocatlán, Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas (figura 4). De acuerdo con la SAGARPA (2009), comprende 114,908 hectáreas que representan 28.6% de la superficie total estatal.

- **Condiciones físico-biológicas**

El clima que prevalece es el templado subhúmedo con lluvias en verano, y en el extremo oriente de la región está el semiseco con lluvias en verano. La precipitación promedio oscila entre 400 a 600 mm anuales, con la presencia recurrente de épocas de estiaje (conocida como canícula) que pueden presentarse a finales del mes de julio e inicios de agosto (INEGI, 2010).

Figura 4. Ubicación geográfica de la región Huamantla denominada por la SAGARPA como Distrito de Desarrollo Rural 165 en el estado de Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI (2005).

Los meses más calurosos son mayo, junio y julio. La temperatura promedio anual oscila entre 14.3 a 14.6 grados centígrados. Son frecuentes las heladas en los meses de noviembre a febrero. En el período 1999-2004 el menor número de días con heladas al año fue de 41 y el mayor número registrado fue de 88 días (INEGI, 2010).

La altura sobre el nivel del mar de la Región Huamantla oscila entre los 2,500 a los 3,000 msnm, con excepción de la montaña La Malintzi, cuya altura llega a 4,420 msnm (INEGI, 2010).

La vegetación nativa está sumamente intervenida. Los bosques de la montaña La Malintzi y cerros del norte de la región se componen por pinos, cedro blanco, encinos y oyameles, principalmente.

Población:

Para el año 2005 los 13 municipios de la región Huamantla tenían 181 mil habitantes, registrando una tasa de crecimiento de 13.3% durante el período 2000-2005, superior a la tasa promedio estatal. La mayor tasa de crecimiento la registró el municipio de Xaloztoc; el municipio de Trinidad Sánchez Santos registró la tasa más baja debido sobre todo a la migración a los centros urbanos tales como la ciudad de Puebla y la ciudad de México.

El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) reporta grado medio de rezago social para los municipios de Trinidad Sánchez Santos y El Carmen Tequexquitla, y grado bajo y muy bajo para el resto de los municipios. No obstante, hay varios municipios de la región con altos porcentajes de población en condiciones de pobreza. Tal es el caso de los municipios Alzayanca y Emiliano Zapata con casi el 72% de su población en condiciones de pobreza. Algo semejante sucede con El Carmen Tequexquitla, Lázaro Cárdenas, Terrenate y Trinidad Sánchez Santos, los cuales registran entre 67% a 69% de su población en condiciones de pobreza. A pesar de estas circunstancias, la población rural en el período 2000-2005 aumentó en casi 4,000 personas, pero en términos porcentuales disminuyó.

Ejidos y comunidades agrarias:

La fuerte concentración de la tierra agrícola y la presencia de una población campesina sin tierra, empleada en haciendas y en condiciones de miseria, contribuyó a que en el año 1910 iniciara en el país un estallido social sin precedentes, cuyo propósito era que las tierras, los bosques y los recursos hídricos se expropiaran de los grandes propietarios y se entregaran a los campesinos sin tierra para establecer ejidos y comunidades agrarias.

El 6 de enero de 1915 se promulgó la Ley Agraria que consagró el derecho al acceso a la tierra para los campesinos que la trabajaban, aunque fue hasta el año 1917 cuando el principio de redistribución de la propiedad de la tierra agrícola se llevó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27 (Moret, 2003).

Con base en este marco legal, surgieron los ejidos y las comunidades agrarias y, a pesar de que la Ley tuvo importantes cambios en el año 1992, permanece el reconocimiento de ejidos y comunidades a partir de la siguiente definición:

- a) El ejido es un conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa de hecho, con fundamento en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, independientemente de que haya o no resolución presidencial, del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008 e INEGI, 2009).
- b) Las comunidades agrarias son el conjunto de tierras, bosques o aguas que un grupo de población campesina usufructúa desde tiempos remotos, en forma comunal y bajo sus propias reglas de organización, ya sea que le hayan sido reconocidas, restituidas o las posean de hecho;

independientemente del tipo de actividad que en ellas se realice y del municipio o municipios en donde se encuentren (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008 e INEGI, 2009).

La región Huamantla no fue ajena a los procesos de reparto agrario, de hecho se caracteriza por una alta presencia de ejidos. Tan sólo en el municipio de Huamantla se ubican 31 ejidos con casi 12,400 hectáreas y 4,000 ejidatarios. Esto representa en promedio el 8.1% de la superficie ejidal y 7.6% del número de ejidatarios en el estado de Tlaxcala (INEGI, 2010).

El único asentamiento ejidal con raíces indígenas es Ixtenco, de origen otomí, que es la única comunidad de esta etnia en el estado de Tlaxcala.

Actividades económicas más destacadas:

Las actividades económicas son diversas, no obstante las actividades agropecuarias predominan en toda la región, aun cuando en las ciudades de Huamantla y Xaloztoc hay presencia de industrias manufactureras. La siembra de maíz, frijol, alfalfa, papa, durazno, entre otros, destacan y en muchos casos son el sustento de las familias rurales. Tan solo de maíz grano se sembraron alrededor de 40 mil hectáreas en el año 2009 (INEGI, 2010).

En las áreas de riego de los municipios de Huamantla, Cuapiaxtla y Lázaro Cárdenas es frecuente la producción de hortalizas tales como papa, zanahoria, lechuga y ajo, entre otras.

En cuanto a ganadería hay fuerte presencia de ganado bovino de leche, ganado ovino, caprinos y porcinos. También la producción de miel de abeja y derivados tienen un papel destacado.

2.2 La estructura institucional y la participación de actores en la estrategia de desarrollo territorial (EDT)

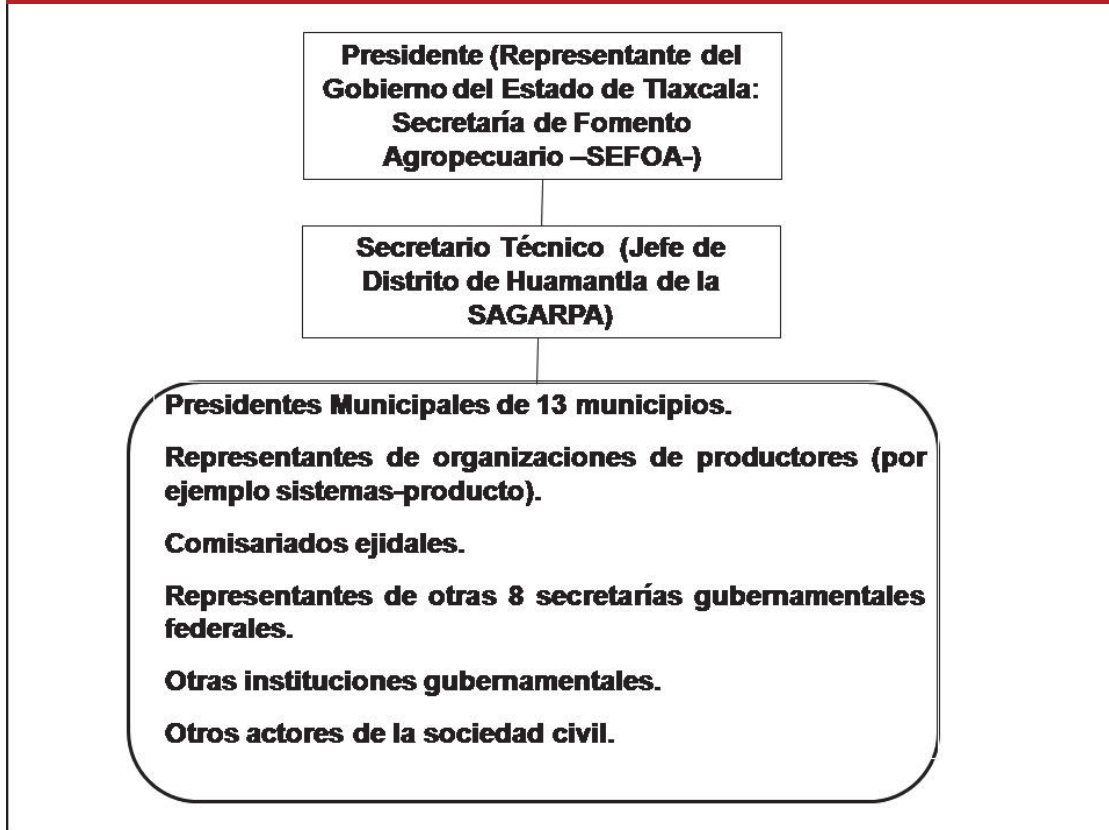
El CDDRS se integró desde el año 2003. Lo preside un representante del Gobierno del Estado de Tlaxcala, que en este caso es un funcionario de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA). El cargo de Secretario Técnico lo ocupa un representante de la SAGARPA, el cual recae en el Jefe de Distrito de Huamantla (figura 5).

Los otros integrantes son los alcaldes de los 13 municipios que abarca la región del Distrito de Huamantla, los comisariados ejidales,¹ representantes de organizaciones de productores, representantes de organizaciones no gubernamentales y funcionarios de instituciones gubernamentales federales y estatales (figura 5).

Según la información obtenida, en total son 31 integrantes del CDDRS con derecho a voz, aunque es frecuente la ausencia de la mayoría de los alcaldes y de los representantes de las instituciones del Gobierno Federal. En lugar de los alcaldes, acuden a las reuniones del CDDRS los Directores de Desarrollo Rural o los asesores de los CMDRS, lo cual limita significativamente la toma de decisiones. A pesar de esto, a diferencia de los otros CDDRS del estado de Tlaxcala, desde su integración el CDDRS de Huamantla ha operado procurando realizar tres reuniones anuales.

¹ El Comisariado Ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

Figura 5. Estructura del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable en Huamantla (año 2010 y 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental y trabajo de campo, 2012.

Es preciso comentar que la gran mayoría de los integrantes del CDDRS están ligados al poder público, salvo los representantes de los sistemas producto y los comisariados ejidales, el resto (funcionarios de instituciones gubernamentales, alcaldes o funcionarios municipales) son personas que tienen algún cargo en la administración pública. Prácticamente no hay presencia de organizaciones no gubernamentales, así que la representatividad en el CDDRS está sumamente desequilibrada.

En cuanto al funcionamiento de la EDT, en el período 2003-2009 a nivel nacional tenía como prioridad fomentar la gestión de procesos y proyectos que contribuyeran al desarrollo rural a partir de la gestión en los municipios. En el estado de Tlaxcala y la región Huamantla también se siguieron los mismos procedimientos: *a)* contratar una red de asesores, con una coordinación estatal y regional, para trabajar con los integrantes de los CMDRS en la consolidación de la participación de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales en la planeación del desarrollo rural desde el municipio; *b)* al seno del CMDRS integrar el Diagnóstico Municipal y el Plan Municipal de Desarrollo Rural; *c)* con base en el Plan, definir proyectos productivos

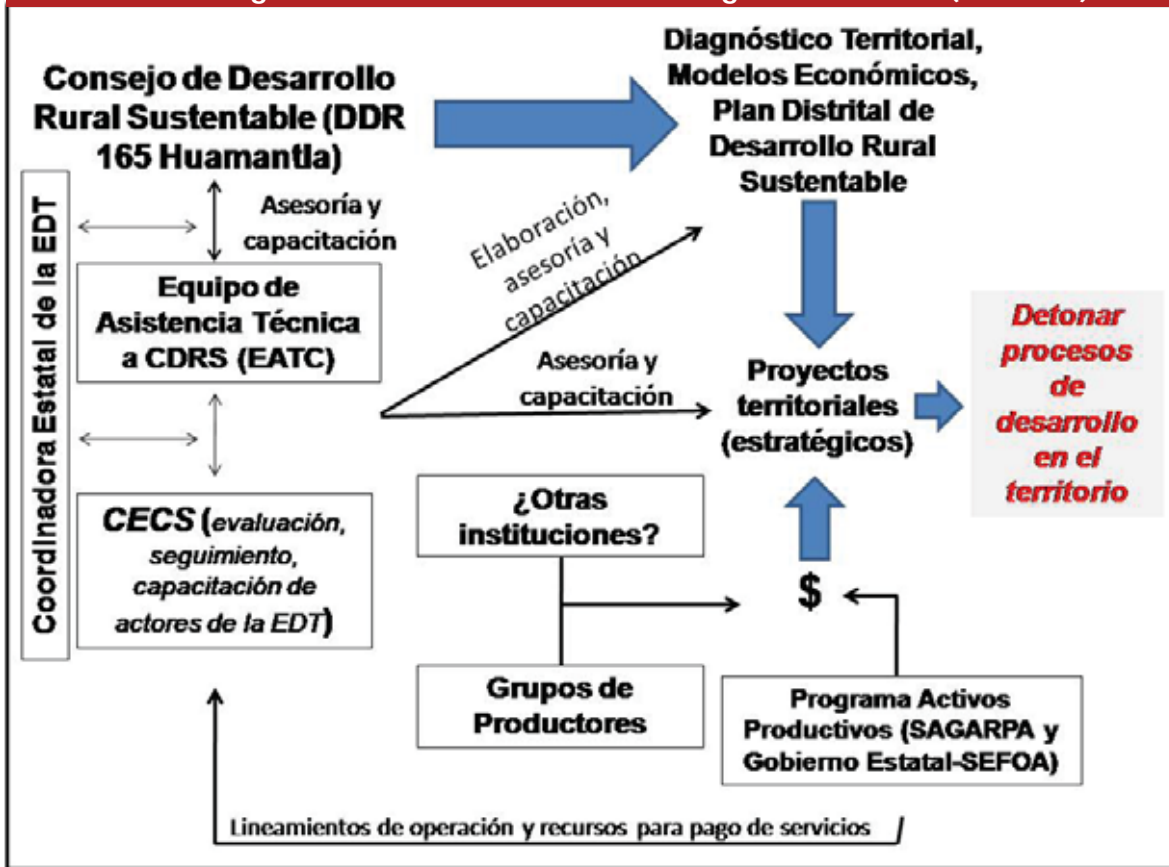
agropecuarios y no agropecuarios con posibilidades de detonar procesos de desarrollo rural para ser financiados por instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, y *d*) acompañar estos procesos con seguimiento y evaluación.

En ese período de tiempo la EDT tenía como prioridad institucionalizar la capacidad de negociación, gestión y planeación del desarrollo rural a partir de los actores locales integrados a un cuerpo colegiado denominado CMDRS. No obstante, de manera semejante a lo acontecido en los ámbitos nacional y estatal, en los municipios de la Región de Huamantla la mayoría de los resultados no fueron alentadores para continuar con el mismo rumbo: proyectos mediáticos, sin visión de largo plazo, desvinculados con otros sectores productivos, con baja inversión, con tecnologías convencionales que muchas veces culminaron con subsidiar el consumo de las familias rurales y pulverizar recursos que poco o nada ayudaron a mejorar las condiciones socioeconómicas del territorio.

A partir de 2010-2011 varios procedimientos cambiaron y surgieron nuevos actores en la EDT. Algunos de los más destacados son:

- a) Se decidió reactivar la figura del CDDRS, en este caso del Distrito 165 Huamantla que como ya se mencionó abarca 13 municipios.
- b) A nivel estatal se creó una coordinación de la EDT, cargo que recae en una sola persona del INCA Rural cuya responsabilidad más importante es facilitar y colaborar en los procesos de planeación del desarrollo rural a nivel de CDDRS y vincularlos con la toma de decisiones en el CEDRS y demás cuerpos colegiados. Esta coordinación está en estrecha vinculación con las oficinas centrales del INCA Rural, a través de la capacitación de recursos humanos que faciliten y asesoren en los estados de la república la gestión del desarrollo rural (véase figura 6).
- c) Al Centro de Evaluación, Capacitación y Seguimiento (CECS) se le encomendó poner mayor énfasis en los procesos de acompañamiento y no sólo actuar como un ente evaluador, con la finalidad de contribuir a formar capacidades en los PSP y los EATC a través de capacitación sobre procesos de gestión territorial del desarrollo.
- d) A nivel regional se creó un cuerpo colegiado denominado Equipo de Asesoría Técnica a Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (EATC), el cual en el año 2010 se le denominaba Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT). El EATC está integrado por cinco profesionistas, uno de los cuales funge como coordinador. La función del EATC es asesorar y colaborar con el CDDRS en los procesos de integración del diagnóstico territorial, la formulación del Plan Distrital de Desarrollo Rural y el diseño de proyectos territoriales (también conocidos como proyectos estratégicos). Los servicios del EATC son pagados con recursos de la SAGARPA y del gobierno del estado de Tlaxcala (figura 6). Una de las novedades es el concepto de proyecto territorial (inicialmente denominado proyecto estratégico), el cual debe tener características tales como: visión de largo plazo, vinculado a varias ramas o sectores productivos, de escala intermunicipal con inversiones mezcladas entre los diferentes niveles de gobierno y los beneficiados, con innovaciones tecnológicas, con la inclusión del mayor número de personas posible y con una derrama económica que permita mejorar las condiciones socioeconómicas del territorio.

Figura 6. Representación esquemática de la estructura institucional y funcionamiento de la Estrategia de Desarrollo Territorial en la región Huamantla (año 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de revisión documental y trabajo de campo realizado durante septiembre-diciembre del año 2010 y enero-marzo del año 2011.

Con estos cambios, la EDT en la región Huamantla apostó a construir proyectos productivos con posibilidades de detonar o consolidar procesos de desarrollo en los territorios rurales, los cuales también sean atractivos para la inversión privada.

La gestión de proyectos territoriales ha estado encabezada por los miembros del EATC, quienes identificaron tres actividades económicas con posibilidades de convertirse en proyectos territoriales: *a)* la producción y procesamiento de leche de bovinos, *b)* la producción, comercialización y procesamiento de ganado ovino y *c)* la producción, comercialización y procesamiento del cultivo de maíz, aunque a este último se optó por integrarlo al primer modelo porque es insumo para la alimentación del ganado.

Las tres actividades económicas las discutieron los integrantes del CDDRS y se determinó en el año 2010 que el que tenía mejores oportunidades era la producción y procesamiento de leche de bovinos. Sin duda esta actividad es una de las más representativas de la Región de Huamantla y la intención de consolidarla como un proyecto territorial no es nueva. Para el año 2011 el modelo económico prioritario aprobado por los integrantes del CDDRS fue la producción de ganado ovino, del cual a inicios del año 2012 el EATC estuvo realizando actividades con productores para caracterizar este modelo en el ámbito productivo y de comercialización.

De manera semejante a lo que acontece en el Territorio Paraná Centro, la autorización de los proyectos territoriales que se aprueben en el CDDRS de Huamantla se centraliza en la Delegación del órgano cabeza de sector (en este caso la SAGARPA) y el gobierno del estado de Tlaxcala a través de la SEFOA. Es decir, la decisión final nuevamente se centraliza en unas cuantas personas, lo cual no abona al enfoque territorial del desarrollo rural.

3. Tendencias y desafíos de las estrategias de desarrollo territorial

A partir de la investigación se identificaron varias tendencias y retos de ambas EDT en los dos territorios. Entre éstas destacan las siguientes:

a) Apropiación de la EDT por parte de los actores locales

Aun cuando la participación de los actores locales es mayor en el Territorio Paraná Centro, hay evidencias de que es incipiente la apropiación de la EDT por parte de ellos; es decir, asisten a los Foros Territoriales, opinan, aportan elementos para integrar el diagnóstico territorial y el plan de desarrollo territorial, señalan áreas de oportunidad y problemas, pero el excesivo protagonismo de actores gubernamentales propicia incertidumbre en la continuidad de las acciones y los actores de organizaciones no gubernamentales ven a la EDT como un programa (entre muchos) que tiene el gobierno.

Muchas de las acciones que hacen los Foros Territoriales en el territorio Paraná Centro (convocatorias a reuniones, integración de productos, gestión de proyectos, etc.) se deben al impulso del articulador territorial, lo cual genera una dependencia de los integrantes del Foro Territorial al trabajo de este actor, el cual a su vez depende del Ministerio de Desarrollo Agrario. Estos hechos implican que con cada cambio de gobierno federal o estatal haya incertidumbre en la operación de la EDT.

Si bien la EDT en Brasil se logró afianzar en el período de gobierno del Presidente Lula Da Silva, las entrevistas realizadas a funcionarios del MDA y EMATER en el año 2011 vaticinaban un futuro no muy prometedor con el nuevo gobierno de la Presidenta Dilma y es un hecho que en el 2012 la EDT (al menos en el Territorio Paraná Centro), no ha sido impulsada como en años anteriores.

Algo semejante sucede con la EDT en la región Huamantla, en México; ésta ha logrado superar los vaivenes sexenales del gobierno federal, pero los actores locales (sobre todo los no gubernamentales) han sido incapaces de apropiarse de la EDT, entre otros aspectos, porque hay apatía en éstos ya que saben que hay otros caminos menos difíciles para gestionar recursos y emprender proyectos productivos, olvidándose de que los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable deben ser colegiados con acciones de desarrollo planificadas a corto, mediano y largo plazos. La mayoría de los integrantes del CDDRS de Huamantla lo siguen viendo como un espacio para aprobar proyectos, y estos hechos desestimulan la apropiación de la EDT.

b) La representatividad de los actores en los colegiados territoriales

En ambos territorios la mayoría de los actores que participan en los colegiados territoriales provienen de entidades gubernamentales, sobre todo en la Región de Huamantla. Es una tendencia desde el inicio de operaciones de los Foros Territoriales y de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y no se ha podido revertir con el paso del tiempo.

En el caso del Territorio Paraná Centro en el papel la integración del Foro Territorial está equilibrada por entes gubernamentales y no gubernamentales, pero en los hechos se observó que

los presidentes municipales o los Secretarios Municipales de Agricultura, los articuladores territoriales (representantes del MDA), y los técnicos de EMATER son los actores más activos en la toma de decisiones en los procesos de integración del diagnóstico territorial, el Plan de Desarrollo Territorial y los proyectos territoriales. La mayoría de los actores no gubernamentales son pasivos y frecuentemente se limitan a legitimar los acuerdos y las acciones derivadas del Foro Territorial.

En el caso del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable de Huamantla la participación de actores no gubernamentales ha sido incipiente (casi nula), lo cual se ha traducido en la ausencia en las sesiones ordinarias de los Consejos y la gestión directa de financiamiento con otras entidades gubernamentales, donde no se requiere debatir con otros actores la planeación del desarrollo del territorio.

c) La gestión de los proyectos territoriales

Desde el año 2004 el PRONAT en el Territorio Paraná Centro priorizó la gestión de proyectos productivos a escala intermunicipal tales como un rastro frigorífico, un centro de acopio de leche, programas de capacitación agroecológica, entre otros. Esto no ocurrió en la región Huamantla, la operación de la EDT se abocó a gestionar proyectos a escala municipal, y no fue sino hasta el año 2010 cuando se priorizaron los proyectos intermunicipales también conocidos como estratégicos o territoriales.

A diferencia de lo ocurrido en el territorio Paraná Centro, en la región Huamantla los proyectos territoriales no han sido financiados, aunque en ambos casos hay evidencias que estos proyectos no han tenido el suficiente sustento social. Varios de los proyectos financiados en el territorio Paraná Centro en el año 2011 no estaban funcionando o estaban inconclusos, como son los casos del Rastro Frigorífico y el Centro de Acopio de Leche. En el caso de la región Huamantla, ni siquiera los posibles beneficiarios han hecho gestiones firmes de los proyectos de bovinos de leche (desde el año 2010) o de ovinos (en el año 2011).

Es pertinente en ambos territorios revisar los procesos de integración de los proyectos y el involucramiento de los productores. De seguir por el mismo camino, es claro que habrá pocas evidencias del buen funcionamiento de proyectos y hay un alto riesgo de que la EDT no tenga elementos tangibles para afirmar que se está mitigando la pobreza o mejorando las capacidades de la población.

d) La presencia de instancias de extensionismo rural

Este aspecto es uno de los más importantes que marcan diferencia en ambas EDT. En el territorio Paraná Centro hay mayor presencia de instituciones de educación y capacitación orientadas a realizar acciones de extensión y divulgación del conocimiento. De manera particular EMATER, una institución gubernamental que actualmente depende del gobierno estatal, pero que desde el año 1956 tuvo sus orígenes en Paraná, integra en todo el Estado a cerca de 850 profesionistas especializados en desarrollo rural (con un salario quincenal seguro y prestaciones sociales), quienes desempeñan un papel clave en la asesoría, capacitación y extensión del conocimiento científico en áreas de agronomía, medicina veterinaria, y sociología rural, entre otras.

Con o sin la EDT, los técnicos de EMATER han desempeñado actividades de extensionismo rural desde hace varias décadas, lo cual se ha traducido en la formación de capacidades, la puesta en

marcha de proyectos productivos, el apoyo en la gestión de financiamiento, la asesoría en la producción agropecuaria, entre otras actividades. Esto contrasta con los EATC, que son equipos recientemente integrados (año 2010) para impulsar el funcionamiento de la EDT no sólo en la región Huamantla, sino en el resto de las regiones de los Distritos de Desarrollo de la SAGARPA.

En otras palabras, se puede afirmar que a pesar de las limitantes que presenta la EDT en el territorio Paraná Centro, el extensionismo rural es una actividad prioritaria del gobierno de Paraná, que se ha sumado a una estrategia de desarrollo joven como es la EDT, pero que EMATER y sus actividades de extensionismo no son exclusivas para la EDT, ni dependen tampoco de la operación de la misma.

Caso contrario sucede con los EATC; se subordinan a la EDT, dependen de la operación de ésta y su contratación es temporal, sin certeza de continuidad.

4. Lecciones aprendidas y líneas de acción

Se pueden enumerar diversas lecciones aprendidas y líneas de acción. Sin embargo, destacan cuatro por los hallazgos obtenidos de la investigación. Cabe aclarar que en el apartado de conclusiones también se presentan varias líneas de acción.

1) El paradigma del desarrollo que está atrás de la EDT en los dos territorios es confuso y ambiguo. Por un lado se pregona que con la EDT se debe promover el desarrollo sustentable, incluyente y a partir de actores locales (desarrollo local endógeno), pero los hechos demuestran que muchas de las acciones no están orientadas a ello. Por ejemplo, la centralización de la toma de decisiones, hay cuerpos colegiados, un número significativo de gente que debate, pero la decisión de aprobación de los proyectos recae en una o dos personas: el delegado de la SAGARPA y el Secretario de SEFOA en Tlaxcala, o el delegado del MDA en Paraná. Otro ejemplo son la mayoría de los proyectos aprobados en el territorio Paraná Centro; el común denominador es el uso de tecnología convencional que privilegia el uso de plaguicidas, fertilizantes inorgánicos, uso de especies animales y vegetales de origen externo, poco rescate de la cultura local, etc., lo cual no es congruente con el discurso de desarrollo sustentable.

Se requiere un debate de estos paradigmas entre quienes participan en la EDT, de lo contrario los conceptos seguirán siendo confusos y las acciones, contradictorias.

2) El hecho de que haya en el territorio un actor fuerte y con cobertura amplia de extensionismo rural no es garantía de que una Estrategia de Desarrollo Territorial se consolide. Al menos eso sucede en el territorio Paraná Centro, debido al poco involucramiento de este actor (que es EMATER) en la EDT. Esto no quiere decir que EMATER no sea un actor clave en el desarrollo del territorio Paraná Centro, todo lo contrario, sólo que realiza acciones engarzando múltiples programas gubernamentales e involucrando a organismos no gubernamentales en la instrumentación de proyectos, pero que han estado fuera de la gestión de la EDT del MDA.

Esto mismo puede suceder en el caso mexicano si no se gesta la participación de una red de instancias de extensionismo rural con compromiso en el territorio y a partir de los propios actores locales.

3) En ambas EDT hay actores claves con mayores posibilidades de contribuir a la consolidación de la EDT en los territorios. En el caso del Territorio Paraná Centro es EMATER, ya que la experiencia en

extensionismo rural, su cobertura estatal y la cantidad de gente especializada en desarrollo rural, le permite tener ventajas sobre otros actores. Por qué no, en lugar de existir un articulador territorial que recaer en una persona, este papel lo desempeña EMATER como instancia con vasta experiencia en la gestión y construcción de proyectos e incluso en la negociación con actores políticos.

Para el caso de la región Huamantla un actor clave son los EATC; fue un acierto integrar a varios profesionistas, al menos en el caso de Huamantla fue evidente la suma de voluntades y conocimientos para hacer funcionar la EDT y se sugiere continuar con esta figura.

4) El proyecto territorial en ambos territorios es el medio acuñado para detonar procesos de desarrollo. No obstante, la presencia de varios proyectos de inversión inconclusos o sin funcionar en el territorio Paraná Centro obliga a reflexionar en el caso de la región Huamantla. A pesar de que la toma de decisiones se hace en cuerpos colegiados (como el Foro Territorial Paraná Centro), el sustento social y los parámetros técnicos no fueron suficientes para consolidar proyectos que pudieran detonar procesos de desarrollo.

Se recomienda construir un método de intervención para la gestión e integración de este tipo de proyectos, el cual permita monitorear en el transcurso del tiempo la viabilidad social, técnica y económica de los proyectos. Una herramienta útil puede ser el marco lógico adaptado a las particularidades locales y con la participación activa de quienes conducirían los proyectos. Para el caso mexicano los EATC no tienen que ser diseñadores de proyectos, esa no debe ser su función; incluso los proyectos que normalmente tienen éxito nacen desde los productores y a partir de la experiencia de los mismos. Al revés pocas veces funcionan.

5. Conclusiones

En ambos casos se trata de una estrategia diseñada desde el Gobierno Federal y auspiciada por instituciones internacionales como el IICA, RIMISP, BID, entre otras, cuyo objetivo es construir capacidades de los actores locales e institucionalizar procesos de toma de decisiones colectivas desde el territorio con la finalidad de reducir la pobreza rural.

A pesar de que el territorio Paraná Centro y la región Huamantla son territorios muy diferentes en lo físico, político, económico y social, hay muchas semejanzas en las estructuras institucionales para operar ambas Estrategias de Desarrollo Territorial. Las dos EDT se basan en la participación de actores del territorio para integrar colegiados territoriales que discuten y toman decisiones en torno a la planeación del desarrollo rural. Para ello se construye un diagnóstico con diferentes ejes temáticos, el Plan Territorial de Desarrollo Rural Sustentable, y se generan proyectos intermunicipales llamados territoriales. Ambas EDT son acompañadas por una red de asesores pagados por el Estado, en donde recae la responsabilidad de facilitar procesos y coadyuvar en la toma de decisiones con criterios técnicos.

Para el caso de la región Huamantla, la EDT a nivel intermunicipal o territorial, como se le ha denominado, se puso en marcha a inicios del año 2010. La experiencia de la EDT a través del PRONAT y los Territorios de la Ciudadanía en el territorio Paraná Centro tienen un camino andado más largo. Desde el año 2003 el MDA decidió emprender acciones para fortalecer a los Foros Territoriales (intermunicipales), de tal manera que ya son nueve años de realizar esfuerzos en la construcción de colegiados e instrumentos que rebasan los límites municipales, aunque con muchas evidencias de que se trata de una región que facilita los procesos de gestión de los

programas gubernamentales por la proximidad geográfica de las localidades y no un territorio en el sentido estricto del concepto.

Se ha construido una estructura institucional compleja en torno a la EDT, sin embargo la inversión es sumamente limitada, con procesos lentos y reglamentos poco flexibles que hacen difícil para los actores entender el proceso completo y los objetivos.

En el papel el enfoque territorial promueve la construcción de propuestas desde el territorio, con los actores que lo habitan y por lo tanto se favorece la descentralización; no obstante en ambos casos los Consejos Estatales de Desarrollo Rural y las instituciones cabezas de sector, establecen reglas de evaluación de procesos y proyectos, lo cual favorece poco la creatividad local y la descentralización de toma de decisiones.

En ambos casos la representatividad de los actores en los cuerpos colegiados es frágil. La mayoría de quienes intervienen en la toma de decisiones en los colegiados territoriales están vinculados al poder público, sobre todo en el caso de la región Huamantla. Es notoria la ausencia de actores de la sociedad civil y coincide con los hallazgos de Favareto (2010) en otros territorios de Brasil.

La operación de la EDT da dos mensajes contradictorios a la población:

El primero dirigido a la población con mayores restricciones socioeconómicas en donde el mensaje es construir capacidades, gestionar procesos con inclusión social, negociar de manera grupal anteponiendo los intereses colectivos a los personales, pero con un presupuesto raquítico, exigiendo organización a los productores y con un proceso de gestión largo, lleno de trámites burocráticos.

El segundo dirigido a la población con mayores posibilidades socioeconómicas, en donde el mensaje es gestión directa con las instituciones gubernamentales, sin negociar con otros actores locales de su territorio, anteponiendo los intereses personales a los colectivos, con un presupuesto abundante, con un proceso de gestión en corto plazo y trámites burocráticos más sencillos.

Este contrastante proceso de gestión genera desánimo e incredulidad en los procesos de negociación en los colegiados territoriales, lo cual ha abonado a que la apropiación de la EDT por parte de los actores locales de ambos territorios sea incipiente. Esto implica continuar con el proceso de construcción de capacidades con los actores para que la EDT trascienda los períodos gubernamentales, privilegiando la negociación y gestión locales para desinhibir el clientelismo y las visiones de corto plazo de los proyectos territoriales.

Es necesario fortalecer mecanismos que favorezcan dos elementos que destacaron el 100% de los entrevistados: 1) la capacidad de debatir, negociar y tomar decisiones de manera colegiada para construir las acciones que favorezcan el desarrollo del territorio, para restar poder a los "feudos municipales" o cacicazgos locales, y lograr trascender con acciones a escala intermunicipal, y 2) fortalecer la representatividad de los actores en los colegiados territoriales.

Es preciso continuar con el debate teórico, normativo y empírico sobre si el enfoque territorial del desarrollo es el mejor camino para mejorar el bienestar de la población rural, sobre todo cuando los territorios están inmersos en un modelo capitalista donde prevalece la mercantilización de los bienes y la lucha de los actores por el poder económico.

Bibliografía

- Almeida, Alfredo Wagner y Roberto Martins de Souza (org.) (2009). *Terras de faxinais*, Universidade do Estado do Amazonas, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico, Ford Foundation, Manaus, Amazonas, Brasil, 183 pp.
- CONEVAL (2006). "Tabulados de población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social según entidad federativa, 2005", en <http://www.coneval.gob.mx> [18 de agosto de 2011].
- Côrrea, Roberto Lobato (1997). "Los centros de gestión del territorio", *GeoUruguay. Revista Uruguaya de Geografía*, número 1, pp. 54-64.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008). "Ley agraria", en: Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 2008 (última reforma).
- Echeverri, Rafael (2009). *Identidade e território no Brasil*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Ministério de Desenvolvimento Agrário, São Paulo, Brasil, pp. 53-64.
- Echeverri, Rafael (2010). "Emergência e evolução do programa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania", en: Tania Bacelar de Araujo (coord.), *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e Desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, volume 12, IICA, Brasília, D. F., Brasil, pp. 81-114.
- Echeverri, Rafael y Edgardo Moscardi, (2005). *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*, IICA-SAGARPA-INCA-COLPOS, México, D. F.
- Favareto, Arilson (2010), "Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial", en: Tania Bacelar de Araujo (coord.), *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: Avanços e Desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, volume 12, IICA, Brasília, D. F., Brasil, pp. 15-46.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE) (2000). Censo demográfico 2000, IBGE, Brasil.
- IBGE (2006). Censo agropecuario 2006, IBGE, Brasil.
- IBGE (2010). Censo demográfico 2010, resultados preliminares, IBGE, Brasil.
- INEGI (2000). Censo de población y vivienda 2000, INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI (2005). II Censo de población y vivienda 2005, INEGI, Aguascalientes, México,
- INEGI (2010). Anuario estadístico del estado de Tlaxcala 2010, INEGI, Aguascalientes, México.
- Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social (IPARDES) (2007). *Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro: 1a fase: caracterização global*, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba, Brasil, 138 pp.
- Montenegro, Jorge Ramón (2006). "El desarrollo rural contra la reforma agraria: propuestas para el medio rural brasileño en conflicto (1995-2005)", revista *Concienciasocial*, número 9, año VI, septiembre de 2006, Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Córdoba, Argentina, pp. 74-86.
- Montenegro, Jorge Ramón (2007). "Desenvolvimento em (des)construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia", en Bernardo Mançano, et al. (coord.), *Geografia agraria: teoria e poder*, primera edición, Editora Expressão Popular, São Paulo, Brasil, pp. 39-54.

- Moret, Jesús (2003). *Reforma agraria del Latifundio al Neoliberalismo*, Universidad Autónoma Chapingo, México, 230 pp.
- RURECO-SDT (2011). Territorio Paraná Centro. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável PTDRS (prediagnóstico), RURECO, SDT, febrero de 2011, documento de trabajo.
- Sabourin, Eric (2002). "Desenvolvimento Rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias, atores", en Eric Sabourin y Olívio Teixeira (ed.), *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: conceitos, controvérsias e experiências*, Embrapa Informação Tecnológica, Brasília, D. F., Brasil, pp. 24-41.
- SAGARPA (2009). "Informe de actividades 2009", versión pdf, en <http://www.SAGARPA.gob.mx> [12 de mayo de 2011]
- SAGARPA (2001). "Ley de Desarrollo Rural Sustentable", Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001, México, pp. 132-174.
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú (2004). *Desarrollo territorial rural*, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, pp. 21-29.
- Schneider, Sergio e Iván G. Peyré Tartaruga (2006). "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", en Mabel Manzanal et al. (comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, traducción de portugués a español por Celina Lagruta, CONICET, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina, pp. 71-102.
- SDT/MDA (2011). Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), balanço de gestão 2003-2010, SDT/MDA, Brasília, D. F., Brasil, 141 pp.
- SDT/MDA (2011a). "Relatório de execução. Plano de execução 2010, Territórios da Cidadania Território Paraná Centro", en http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/paranacentropr/one-community?page_num=0, [12 de agosto de 2011]
- SDT/MDA (2009). Mapas del sistema de información geográfica de la Secretaría de Desarrollo Territorial, en <http://www.mda.gov.br> [15 de abril de 2011]
- SDT/MDA (2005). *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*, serie documentos institucionais 02-2005, SDT/MDA, Brasília, DF, Brasil, 28 pp.
- Soto, Fernando, Luiz Carlos Beduschi y César Falconi (ed.) (2007). *Desarrollo territorial rural, análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*, FAO, BID, Santiago de Chile, 290 pp.

Propuesta del Programa Integral de Extensionismo Rural Universitario para el CECS del estado de Morelos: Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

José Acosta Cazares

Colaboradora:
Gabriela Acosta da Fonseca

2012

CONTENIDO

Introducción

1. El extensionismo rural universitario en México
2. El modelo de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias: gestación, evolución y situación actual
3. La educación continua y la investigación en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM relacionada con el extensionismo rural
4. Programa de Extensionismo Integral Rural de la Facultad de Ciencias Agropecuarias (PIERFCA) de la UAEM (propuesta)
5. Comentarios finales

Bibliografía

Presentación

La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA), a través del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C. (INCA Rural), se da a la tarea de dar seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) en diversos estados de la república mexicana. Para ello se coordina con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (INCA). Este documento corresponde al seguimiento de la EDT en el estado de Morelos, enfocándose en la configuración de modelos de extensionismo rural universitario. Es importante indicar que la Universidad del Estado de Morelos, a través de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, es el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento de los Servicios Profesionales (CECS) en esta entidad.

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta de Modelo de Extensionismo Rural Universitario para el CECS del estado de Morelos, en congruencia con el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, propuesto por la SAGARPA para el ejercicio 2011.

El Modelo de Extensionismo Rural Universitario tuvo como elementos fundamentales para su elaboración: la experiencia del CECS (de 30 años), del Sistema Integral al Medio Rural (SIMIR); el cuerpo académico de profesores-investigadores; el Programa de Educación Continua dirigido a profesionistas del sector agropecuario, y el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural que promueve la SAGARPA desde el año 2011.

Para cumplir con el objetivo de este trabajo se desarrollarán los siguientes capítulos: Primeramente, se presenta un panorama del extensionismo rural en México. Este capítulo se fundamenta en un estudio realizado por expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en donde califican el extensionismo rural mexicano y a partir de ello, la SAGARPA propone el Programa de Desarrollo de Capacidades, dándole un papel fundamental a los centros de investigación y universidades.

El trabajo continúa con el capítulo dos, en el que se describen los principales aspectos del SIMIR de la Facultad de Ciencias Agropecuarias: Gestación, evolución y situación actual. En el capítulo tres se abordan los cuerpos académicos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias acreditados por el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y los servicios de educación continua que dicha Facultad proporciona a los profesionistas del sector agropecuario. En el capítulo cuatro se propone el Programa Integral de Extensionismo Rural, de la Facultad de Ciencias Agropecuarias (PIERFAC) de la UAEM; por último, en el capítulo cinco se presentan algunos comentarios finales.

1. El extensionismo rural universitario en México

El propósito de este capítulo es contar con un marco referencial sobre el extensionismo rural en México y la participación que han tenido las universidades mexicanas y los centros de investigación relacionados con el sector agropecuario. Se hará referencia a la historia reciente del extensionismo, en la década de 1980, su situación actual y los retos que se enfrenta para colaborar a la competitividad del sector y al mejoramiento del nivel de vida de las familias rurales.

1.1 El extensionismo rural en México

De acuerdo con el estudio “El extensionismo agrícola en México, 2010: Diagnóstico OCDE-SAGARPA”, elaborado por la OCDE, la sociedad rural debe adaptarse a un proceso de cambio que requiere avanzar a la construcción de sociedades del conocimiento. Una sociedad del conocimiento rural debe ser capaz de generar, apropiarse y utilizar el conocimiento para atender las necesidades de su desarrollo y así construir un mejor futuro para los habitantes del medio rural.

El estudio indica que a principios de los años ochenta la SAGARPA contaba con alrededor de 25 mil extensionistas, profesionistas, técnicos medios y prácticos como empleados de gobierno. En esa misma época la SAGARPA decidió disminuir la presencia de su personal en el campo y el modelo de extensionismo desapareció. En el año de 1996 dicha institución restauró el servicio de extensión a través del Sistema Nacional de Extensionismo y Desarrollo Tecnológico (SINDER), mediante la implementación de los programas de: Capacitación y extensión, y el Elemental de Asistencia Técnica.

En el periodo del 2000 al 2009 se transitó del modelo de extensionismo clásico al sistema de servicios profesionales privados, pagados con recursos públicos. La propuesta del nuevo extensionismo reconoce como necesaria la inversión en capital humano y social de la población rural. Es decir, en el tránsito hacia una sociedad y economía del conocimiento se renueva en nuestro país el concepto de las universidades como ejecutoras del extensionismo rural.

Los expertos de la OCDE que realizaron el estudio sobre la prestación de servicios profesionales privados para el desarrollo rural, así como la propuesta para un nuevo extensionismo, indicaron lo siguiente:

- Un servicio dedicado al extensionismo como tal no existe en México.
- La asistencia técnica es implementada a través de contratistas del sector privado, Prestadores de Servicios Profesionales (PSP).
- La definición de los servicios profesionales generalmente comprende: formulación de proyectos, planeación estratégica, gestión para el acceso a los recursos públicos, asesoría técnica, estrategias comerciales y capacitación.
- La fuerza motriz detrás de la demanda de Servicios de Asistencia Técnica es la gestión de apoyos.
- Como respuesta al incentivo de crear un mercado para la Asistencia Técnica privada ha habido una proliferación de despachos o personas físicas que ofrecen esos servicios. Sin embargo, no se garantiza la calidad de los mismos.
- Los institutos y centros de investigación y las universidades no tienen programas organizados de actualización a técnicos ni de transferencia de tecnología.
- Hay una dispersión de esfuerzos y recursos en los pequeños proyectos y una falta de integración en términos de desarrollo territorial y objetivos de productividad.
- Falta un adecuado sistema de monitoreo y de evaluación de impacto de los programas de transferencia de tecnología.
- Los institutos de investigación no tienen vínculos formales, ni aportan a la calidad del sistema de PSP.
- Es notable la ausencia de una clara definición de objetivos del sistema de transferencia de tecnología, y por tanto la población objetivo no está claramente definida.

- El sistema de innovación agrícola en México carece de un nivel de interacción institucional, colaboración y retroalimentación.

1.2 El extensionismo rural universitario en México: situación actual y retos En el estudio “El extensionismo agrícola en México, 2010: Diagnóstico OCDE-SAGARPA”, la OCDE afirma que las universidades mexicanas locales, por mucho tiempo, permanecieron aisladas de la estrategia de la SAGARPA relacionada con el extensionismo que se viene realizando a partir de 1996. En esta estrategia principalmente se vincularon la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados. Es a partir del año 2010 que se inició el proceso de incorporación mediante la estrategia de conformar Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento de la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS). En cada entidad del país se cuenta sólo con un CECS que es una universidad local o la nacional.

Los CECS fueron acreditados por la SAGARPA para proporcionar a nivel estatal servicios de formación, capacitación, acreditación y, en su caso, certificación de competencias de los prestadores de servicios profesionales, así como la supervisión del desempeño en situación de trabajo y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales.

Para lograr el éxito del trabajo encomendado a los CECS, se creó un nuevo Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para el ejercicio 2011. Este nuevo programa pone énfasis en los procesos de desarrollo de capacidades, promoviendo la innovación tecnológica e introduciendo un nuevo concepto de extensionismo rural. El nuevo concepto de extensionismo rural hace énfasis en el desarrollo humano, la generación de energía social (organización) y en la ejecución de proyectos económicos rentables. Las principales acciones que propone la SAGARPA son:

- Reorientar los Servicios de Asistencia Técnica y Capacitación para vincular a los PSP con las instituciones de investigación y educación superior y transferir el conocimiento a los productores.
- Construir e impulsar el nuevo sistema de extensionismo con la participación de instituciones de investigación y universidades.
- Involucrar a las universidades en los procesos de mejoramiento de la calidad, formación, certificación de competencias y supervisión del desempeño, así como el seguimiento a la calidad de los servicios profesionales y el extensionismo.
- Reorientar los parámetros de evaluación de la calidad del servicio de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) hacia los impactos.
- Orientar la asistencia técnica y la capacitación a la atención de toda la cadena productiva, con servicios multidisciplinarios.
- Integrar una red del conocimiento para promover la investigación y la innovación tecnológica, territorial y organizacional enfocada a la productividad agropecuaria.
- Transformar el INCA Rural en la Agencia Nacional de Desarrollo Rural.

Los apoyos del componente de desarrollo de capacidades y extensionismo rural son: organización y asistencia a eventos, servicios otorgados por Prestadores de Servicios Profesionales y servicios prestados por instituciones de investigación, educación superior y el INCA Rural. A continuación, se presentan los servicios que estas instancias prestan:

- Servicios de extensionismo, asesorías, consultorías, asistencia técnica, capacitación, diseño y puesta en marcha de proyectos, incluyendo los territoriales.
- Servicios de asesoría técnica a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.
- Asesoría técnica para la ejecución de Proyectos Territoriales.
- Servicios de formación, capacitación, acreditación y en su caso certificación de competencias, supervisión del desempeño y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales de los PSP.
- Servicios de capacitación y acreditación a los centros estatales de capacitación y seguimiento a la calidad de los servicios profesionales.
- Servicios de generación de tecnologías especializadas, prestados por las Unidades Técnicas Especializadas.

2 El modelo de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias: gestación, evolución y situación actual¹⁷

En el estado de Morelos, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), a través de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, fue la institución seleccionada como CECS. La Facultad de Ciencias Agropecuarias cuenta con un modelo de extensionismo rural que se ha implementado desde 1979, y que involucra a los alumnos y a los profesores, ya sea como servicio social o como práctica profesional. El nombre del modelo de extensionismo es "Sistema Integral al Medio Rural" (SIMIR).

A continuación se presentan las principales características del SIMIR, y se abarcan los siguientes temas: reseña de los antecedentes históricos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; el modelo de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM hasta el 2005; el modelo actual de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM; la relación entre el SIMIR y el servicio social de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, y por último una breve conclusión del capítulo.

2.1 Reseña de los antecedentes históricos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM

La Escuela de Ciencias Agropecuarias inició sus actividades académicas el 17 de febrero de 1979 con la carrera de Ingeniería en Desarrollo Rural, y creó el lema que a la fecha conserva: "La Respuesta Universitaria al Campo". El proyecto original contemplaba como actividad sustantiva la incorporación del estudiante al campo. En 1981 se creó la licenciatura en Horticultura Ambiental, hoy Ingeniería Hortícola. En 1989 se constituye en Facultad con la creación de las maestrías en Desarrollo Rural y Parasitología Animal. En el año 2000 se creó la carrera técnica con rama terminal en Producción Animal, y a partir del 2004 se convirtió en Ingeniería en Producción Animal. Actualmente la Facultad cuenta con seis programas educativos, tres de licenciatura, dos de maestría y un doctorado.

¹⁷ Para la elaboración de este capítulo se realizó una síntesis del trabajo de Medina Márquez, 2005.

2.2 El modelo de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM hasta el 2005

El modelo de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias nació a la par del inicio de labores de la carrera de Ingeniero en Desarrollo Rural, en febrero de 1979. El nombre del modelo de extensionismo fue: "Modelo de Incorporación del Alumno a la Comunidad". Desde 1994 se le denomina "Sistema Integral al Medio Rural" (SIMIR). El SIMIR, es un método educativo teórico-práctico de formación de los estudiantes.

El SIMIR alberga en sí, un enfoque interdisciplinario característico del programa educativo de Ingeniería en Desarrollo Rural; estaba integrado por tres áreas: social, agrícola y pecuaria. Este modelo contemplaba tres etapas de vinculación: 1) sensibilización, 2) diagnóstico y 3) proyectos de investigación para el desarrollo rural, que se concretan en el ámbito educativo y comunitario dentro de alguna opción de titulación profesional.

Se sustentaba en dos ejes de acción:

- 1.- La autogestión comunitaria, donde los actores sociales son responsables y promotores de su propio desarrollo.
- 2.- La Investigación participativa, que es el instrumento científico de la Universidad para construir conjuntamente con la comunidad y los estudiantes proyectos de desarrollo pertinentes.

2.3 El modelo actual de extensionismo de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM. Antecedentes

A finales del 2004 y principios del 2005 la Facultad de Ciencias Agropecuarias realizó un proceso de revisión del SIMIR con el fin de articular una propuesta que permitiera cumplir con su papel formativo de estudiantes y al mismo tiempo incidir en procesos de desarrollo de la comunidad rural. Todo ello, de la mano con las instituciones públicas vinculadas a los sectores agropecuario y forestal.

2.3.1 Objetivos de vinculación

El SIMIR tiene los siguientes objetivos de vinculación:

1. Realizar acciones que contribuyan al desarrollo rural sustentable de las comunidades, a través del sistema de vinculación y extensión.
2. Participar con los municipios en su proceso de desarrollo comunitario, basados en la integración de estudiantes que participen a través de una metodología definida, que intervengan como facilitadores del desarrollo rural sustentable de las comunidades.
3. Cumplir con el modelo educativo donde la comunidad rural es el espacio de la praxis de formación de los estudiantes.

Metodología del SIMIR

El SIMIR consta de cuatro ejes: conceptual, metodológico, instrumental y de integración. A continuación se presenta una breve explicación de cada uno de ellos:

Eje conceptual. Aporta las bases y los fundamentos del conocimiento científico, es decir, los conceptos, principios y teorías que permiten la aproximación a la realidad para explicar los

fenómenos específicos en el campo del desarrollo rural. Se identifican y analizan las bases filosóficas de la teoría y práctica del desarrollo.

Eje metodológico. Propone lograr en el estudiante, dentro de sus funciones de investigación, un enfoque metodológico que le permita identificar y analizar la problemática del sector agropecuario; proporcionar los elementos para realizar una práctica docente; generar la habilidad de construir conocimiento mediante procesos activos, participativos y dialécticos; conocer y aplicar las medidas de frecuencia, de causa-efecto y de repercusión potencial de las acciones para el desarrollo; e identificar las características de los diseños de estudio

Eje instrumental. Proporciona conocimientos técnicos tomando como base el aspecto práctico y constante para la indagación, observación e intervención en la realidad. Al finalizar el proceso el alumno será capaz de aplicar las técnicas de la estadística descriptiva, incluyendo la presentación tabular y gráfica, el cálculo de medidas de resumen y la interpretación de datos, así como comprender los conceptos básicos de la teoría de la probabilidad.

Eje de integración. Pretende, por un lado, integrar los contenidos de las unidades didácticas al interior de los grados de formación, y, por otro lado, articular la docencia, la investigación, la extensión y la vinculación con fines de servicio y de docencia, en tanto que elementos interrelacionados que garanticen una mejor comprensión del objeto de estudio en el sector agropecuario

2.3.2 Etapas del SIMIR

El SIMIR para su funcionamiento se divide en cuatro etapas que son: preparación previa, sensibilización; diagnóstico, elaboración y presentación de proyectos de desarrollo o investigación. A continuación se presenta una breve descripción de cada etapa:

- Primera etapa: preparación previa.

Los primeros tres semestres el estudiante recibe una preparación básica agronómica, zootécnica y en sociología rural. El alumno juega un papel activo en su conocimiento y el profesor se convierte en facilitador del conocimiento. En esta etapa, se proporcionarán conocimientos a los estudiantes que le permitan comprender la compleja realidad rural.

- Segunda etapa: sensibilización.

Objetivo: lograr la integración del estudiante en la comunidad a través de su participación en las actividades cotidianas con los diferentes grupos y actores de la vida de la comunidad, con la finalidad de ser sensibles a su contexto socio-cultural e iniciar un primer acercamiento de conocimiento de la realidad.

Consiste en: introducirse a la comunidad a través de diferentes formas de convivencia e interacción con la comunidad, aplicando técnicas de observación participativa. En esta se da un proceso de integración y acercamiento.

Método: participativo-retroalimentador con la comunidad .Técnicas de obtención de información de investigación participativa y herramientas participativas que se utilizan en educación popular.

- Tercera etapa: diagnóstico, elaboración y presentación del anteproyecto.

Objetivo: conocer el contexto de la comunidad en sus aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales de acuerdo a las necesidades, y detectar las potencialidades reales de desarrollo de la comunidad.

Consiste en: conocimiento de la comunidad, de sus recursos naturales y sus necesidades. Esta etapa, dependiendo de la extensión de la comunidad y la integración de los estudiantes, puede llevarse a cabo en forma paralela a la etapa anterior, ya que muchas actividades de integración redundarán en la elaboración del diagnóstico. En esta etapa se definen también los ejes de estudio o de desarrollo. La duración de esta etapa puede ser de seis meses.

Método: investigación participativa, y acceso y análisis de documentos estadísticos oficiales; diálogos en el trabajo con la gente, y recorridos de campo. Definición de estrategias de desarrollo y/o temas de investigación.

- Cuarta etapa: presentación de proyectos de desarrollo y/o proyectos de investigación.

Objetivo: integrar el conocimiento de la comunidad en una propuesta de desarrollo para la comunidad, o en una propuesta de investigación para la comunidad.

Consiste en: elaboración del plan de desarrollo rural para una comunidad, pueblo o municipio, y poner en marcha el desarrollo de ese plan.

Necesidades formativas: elaboración de planes, proyectos y programas que implican varios proyectos. Planes de negocios, comercialización, mercado, figuras asociativas, mercadotecnia, fuentes de financiamiento, administración agropecuaria, finanzas. Talleres de capacitación administrativo-contables agropecuarios, de organización campesina, estructuración de figuras jurídicas, de gestión interinstitucional (municipios, dependencias gubernamentales, no gubernamentales, fundaciones, embajadas, fideicomisos, etc). En esta etapa el estudiante estará en posibilidad de ejercer su liderazgo como profesional facilitador integrador de propuestas de desarrollo comunitario, coordinando la participación de estudiantes de otros programas educativos o la de actores de la comunidad.

2.4 El SIMIR y el servicio social

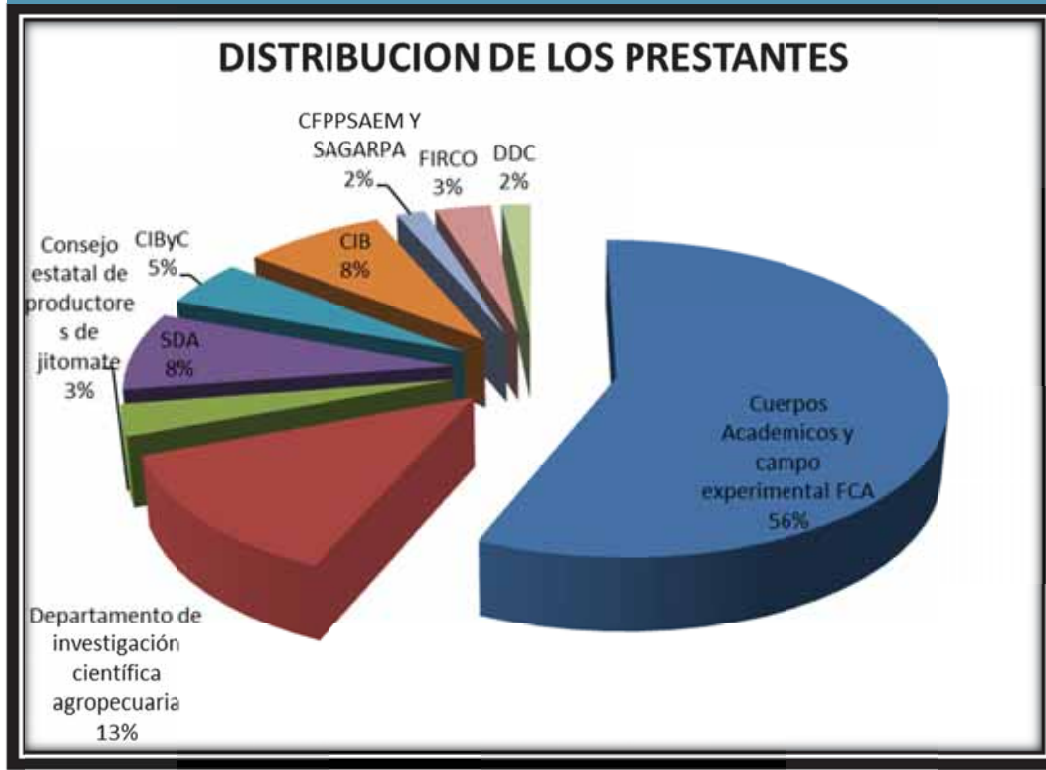
El SIMIR guarda una estrecha vinculación con el Programa de Servicio Social de la Facultad de Ciencias agropecuarias. Ambas áreas dependen de la Coordinación de Extensión y Educación Continua (CEEC). El SIMIR cuenta con una estrategia de preparación de inserción de los alumnos al mundo rural del estado de Morelos, el cual se realiza a través del currículo de materias de las tres carreras profesionales que se complementa con la participación de ellos en proyectos de servicio social. En el semestre julio-diciembre del 2011 participaron sesenta y dos alumnos en diecisiete Programas de Servicio Social. A continuación se presenta información sobre la distribución de alumnos en los Programas.



Fuente: Licea Rezendiz, 2011, p. 8.

Es importante indicar que los programas del servicio social se pueden clasificar en internos y externos. Los internos se clasifican en prestantes de los proyectos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias que se concentran en tres áreas de apoyo a cuerpos académicos, campo experimental y Departamento de investigación científica agropecuaria. Los proyectos externos se realizan a través de colaboración con instituciones de gobierno y grupos de productores. A continuación se muestra el porcentaje de prestantes de servicio social clasificados en proyectos internos y externos:

Gráfica 2



Fuente: Licea Rezendiz, 2011, p.9.

De la información anterior se desprende que la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM cuenta con proyectos internos en los que participaron, en el semestre julio–diciembre del 2011, el 69% de los alumnos prestatadores de servicio social.

3. La educación continua y la investigación en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM relacionada con el extensionismo rural

La educación continua y la investigación son actividades fundamentales que realiza la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM. La educación continua se realiza a través de Diplomados dirigidos a profesionistas vinculados al sector agropecuario así como de cursos–talleres diseñados sobre demanda de las instituciones de gobierno y/o grupos de productores. La investigación se realiza a través de grupos de profesores-investigadores denominados Cuerpos Académicos, que son reconocidos por la Secretaría de Educación Pública a través del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). A continuación se presentan las principales características de la educación continua que realiza la FCA de la UAEM (información relevante de los Cuerpos Académicos y una breve conclusión del capítulo).

3.1 Educación continua a profesionistas relacionados con el desarrollo rural

La Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM cuenta con experiencia en la impartición de diplomados para profesionistas del área agropecuaria. Los diplomados están dirigidos principalmente a egresados de esta institución, pero también pueden participar en ellos los que han salido de otras instituciones.

Los diplomados tienen como objetivo fortalecer la actividad profesional de los egresados y profesionistas en agronomía, proporcionando conocimientos teóricos y prácticos necesarios para que los participantes estén en condiciones de actualizar su actividad profesional en el sector agropecuario. La duración de los diplomados es de 160 horas divididas en cinco o seis módulos. A continuación se presentan los diplomados que se han impartido en los últimos tres años.

Cuadro 1. Diplomados para egresados y profesionistas en Agronomía realizados por la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM	
Nombre del diplomado	Nombre de los módulos
Actualización en producción animal	Manejo de la explotación animal Reproducción animal Alimentación animal Agroindustrias Agronegocios
Actualización en horticultura	Actualización en fisiología vegetal Nutrición vegetal e hidroponía . Entomología agrícola Diagnóstico de fitopatógenos, bases para el manejo integrado de enfermedades Agronegocios
Formación empresarial del ejido y la comunidad	Contexto histórico-jurídico del ejido y la comunidad Desarrollo del capital comunitario del ejido y la comunidad Procedimientos para la constitución y el registro de una empresa ejidal Formación empresarial para el ejido Simulador de comportamiento empresarial Seminario de elaboración de tesina

Fuente: Licea Rezendiz, 2011, p. 4.

La Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM también realiza cursos dirigidos a grupos de productores y de profesionistas. A continuación se presentan los cursos impartidos en el periodo del 2008 al 2010.

Cuadro 2. Cursos y talleres extracurriculares, 2008-2010		
Fecha:	Nombre del curso o taller:	Solicitante o apoyo:
18 y 19 de enero 2010.	Taller de capacitación de huanglongbing (hbl).	CEVSMOR, en coordinación con INIFAP-SAGARPA.
Del 15 al 24 de octubre, 2009.	Agricultura biodinámica. Curso teórico-práctico sobre restauración de suelos.	En colaboración con Camino Verde A. C.
6 al 13 abril, 2009.	Curso-taller "Planeación participativa".	Visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria, Delegación Morelos.
26 octubre, 2008	Taller "Priorización de acciones a desarrollar en el año 2009" por la S.P.R. Campesinos Unidos con Legado Zapatista.	Por vinculación con INCA-RURAL.
23 de nov. 2008.	Taller "identificación de FODA" por la S.P.R. Campesinos Unidos con Legado Zapatista.	Por vinculación con INCA-RURAL.
Agosto 2008.	Curso taller "Producción de nochebuena".	Productores del municipio de Ocuilan, Estado de México.

Fuente: Licea Rezendiz, 2010, p.2.

Es importante indicar que la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM cuenta con profesores especializados en tópicos diversos del sector agropecuario. El no haber realizado un mayor número de cursos y talleres obedeció a la falta de demanda por parte de las instituciones responsables del sector. A finales del año 2011 y principios del 2012 ofreció a los equipos territoriales de la Estrategia de desarrollo territorial los cursos-talleres siguientes: Orientaciones metodológicas de la EDT, curso de computación, curso de lectura y redacción, y taller de retroalimentación de las orientaciones metodológicas de los PT elaborados.

3.2 Cuerpos académicos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM reconocidos por PROMEP

La UAEM cuenta con 75 Cuerpos Académicos (CA) reconocidos por el PROMEP, que depende de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. De acuerdo al PROMEP, "los CA son grupos de profesores de tiempo completo que en las universidades públicas, estatales y afines comparten una o varias Líneas de Generación y Aplicación Innovadora del Conocimiento (LGAC) (investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios, así como un conjunto de objetivos y metas académicas comunes. Adicionalmente sus integrantes atienden programas educativos (PE) en varios niveles para el cumplimiento cabal de las funciones institucionales.

Es importante indicar que un CA se puede encontrar en las etapas de: consolidado, en consolidación o en formación. El PROMEP define cada una de las etapas de la siguiente manera:

Un CA está en la etapa de consolidado cuando:

- Cuenta con productos académicos reconocidos por su buena calidad y que se derivan de LGAC consolidadas.
- Los integrantes del CA cuentan con amplia experiencia en docencia y en formación de recursos humanos.
- La mayoría de los integrantes cuenta con el Reconocimiento al perfil deseable, tienen un alto compromiso con la institución, colaboran entre sí y su producción es evidencia de ello.

Un CA esté en consolidación cuando:

- El CA cuenta con productos académicos reconocidos por su buena calidad y que se derivan del desarrollo de las LGAC que cultivan.
- Los integrantes participan conjuntamente en LGAC bien definidas.
- Por lo menos la tercera parte de quienes lo integran cuenta con amplia experiencia en docencia y en la formación de recursos humanos.
- La mayoría de los integrantes cuentan con reconocimiento al perfil deseable.
- El CA cuenta con evidencias objetivas respecto a su vida colegiada y a las acciones académicas que llevan a cabo en colaboración entre sus integrantes.
- El CA colabora con otros CA.

Un CA está en formación cuando:

- Los integrantes tienen definidas las LGAC que cultivan.
- El CA tiene proyectos de investigación conjuntos para desarrollar las LGAC.
- El CA tiene identificados a sus integrantes.
- El CA ha identificado algunos CA afines, y de alto nivel, de otras instituciones del país o del extranjero con quienes desean establecer contactos.

De los setenta y cinco CA, la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM cuenta con cinco de ellos; de los cuales dos se encuentran en la etapa de consolidados, uno en consolidación y dos en formación. A continuación se presentan información general de cada uno de los CA.

Cuadro 3			
CA de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM reconocidos por PROMEP			
Cuerpo académico:	Grado:	LGAC:	Miembros:
UAEMOR-CA-14 PRODUCCIÓN ANIMAL	Consolidado	-Comportamiento animal. -Reproducción animal.	Aguirre Flores Virginio, Flores, Pérez Fernando e Iván Orihuela Trujillo José Agustín.
UAEMOR-CA-74 PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	Consolidado	-Biotecnología y poscosecha. -Fitosanidad de plantas cultivadas. -Sustratos y nutrición mineral de plantas hortícolas. -Conservación y rescate de recursos filogenéticos	Alia Tejacal Ivan Acosta Duran, Carlos Manuel, Andrade Rodríguez María, Guillen Sánchez Dagoberto, López Martínez Víctor y Villegas Torres Oscar Gabriel.
UAEMOR-CA-93 BIOTECNOLOGÍA Y AGRICULTURA SUSTENTABLE	En consolidación	-Incremento de la productividad agrícola usando técnicas biotecnológicas -Biotecnología para la agricultura sustentable -Caracterización y estudio de diversidad genética de insectos plaga y plagas cultivadas usando marcadores moleculares de ADN.	Carapia Ruiz Vicente Emilio, Castillo Gutiérrez Antonio, Dantán González Edgar. Iturriaga de la Fuente Gabriel. Núñez Valdez María Eugenia. Suárez Rodríguez Ramón.
UAEMOR-CA-116 ENSEÑANZA DE LAS CIENCIAS	En formación	-Desarrollo de experiencias de aprendizaje constructivista. -Innovación y desarrollo Agrotecnológico. -Conservación de germoplasma criollo. -Sistemas producto sustentables.	Bahena Delgado Gregorio, Delgado Escobar Ignacio, Morales Soto Manuel, Sainz Aispuro Manuel de Jesús y Vázquez Sánchez Jesús Manuel.
UAEMOR-CA-121 DESARROLLO Y AGRICULTURA TRADICIONAL	En formación	-Desarrollo rural y agricultura tradicional.	Alpuche Garcés Oscar, Baldovinos De La Peña Gabriel. García Matías Francisco, Gómez Espinoza Antonio y Yamanaka González Jesús Jaime.

Fuente: Elaboración propia con información de PROMEP.

Del cuadro anterior se desprende que la Facultad de Ciencias Agropecuarias cuenta con profesores – investigadores que han aportado conocimientos al sector agropecuario y que deben ser aprovechados por la SAGARPA e INCA RURAL en procesos de transferencia de los conocimientos dentro de la estrategia del componente de desarrollo de capacidades y extensionismo.

4. Programa de Extensionismo Integral Rural de la Facultad de Ciencias Agropecuarias (PIERFCA) de la UAEM (propuesta)

En el capítulo uno de este documento se presentó un diagnóstico sobre la situación del extensionismo rural en México, poniendo énfasis en la desvinculación de las universidades mexicanas con respecto a la transferencia de tecnología al medio rural. También se indica que en la nueva estrategia de la SAGARPA, en el marco del Programa de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, se pretende que las Universidades locales participen en los procesos de mejoramiento a la calidad, formación, certificación de competencias y supervisión del desempeño, así como el seguimiento a la calidad de los servicios profesionales y de extensionismo, a través de las siguientes acciones:

- Servicios de extensionismo, asesorías, consultorías, asistencia técnica, capacitación, diseño y puesta en marcha de proyectos, incluyendo los territoriales.
- Servicios de asesoría técnica a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.
- Asesoría técnica para la ejecución de Proyectos Territoriales
- Servicios de formación y capacitación a PSP.

En el capítulo dos y tres de este documento se describe la experiencia de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM, responsable del CECS en el estado de Morelos, en materia de extensionismo rural, educación continua a profesionales de la agronomía y demás actores rurales y sus cuerpos académicos dedicados a la investigación, reconocidos por el PROMEP.

En conclusión, la SAGARPA necesita que las universidades participen activamente en el Programa de Capacidades y Extensionismo Rural, y la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM cuenta con una rica experiencia en los temas que la SAGARPA considera que deben participar las universidades.

El propósito de este capítulo es alinear la experiencia de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM en materia de extensionismo rural, educación continua a profesionales de la agronomía y demás actores rurales y sus cuerpos académicos dedicados a la investigación y reconocidos por el PROMEP, a los retos que les confiere a las universidades el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural promovido por la SAGARPA.

Es importante indicar que esta propuesta de alineación no es un documento terminado, por el contrario, debe ser considerado como una primera aportación que sirva como referencia a los directivos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM y a los funcionarios de SAGARPA e INCA RURAL para elaborar una propuesta definitiva.

Por último, es importante indicar que para fines de este capítulo se considera que el PIERFCA de la UAEM considera como extensionismo las acciones del SIMIR, del servicio social, del CA, vinculados con los actores rurales y con su Programa de Educación Continua

4.1. Objetivos

Objetivo general:

- Que el PEIRFCA de la UAEM esté alineado al Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, con el propósito de contribuir a la mitigación de la

pobreza rural y al aumento de la productividad y competitividad de las actividades productivas del medio rural.

Objetivos específicos:

- Ofrecer a los PSP el servicio de formación y capacitación que les permita aumentar sus competencias laborales relacionadas con los servicios para los que fueron contratados.
- Ofrecer a las organizaciones de productores los servicios de extensionismo; asesoría y consultoría; asistencia técnica; capacitación; diseño y puesta en marcha de proyectos, incluyendo los territoriales.
- Ofrecer a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable el servicio de asistencia técnica.
- Ofrecer asesoría técnica para la ejecución de proyectos territoriales.

4.2. Vinculación entre el CECS y el PEIRFCA de la UAEM

El PEIRFCA y el CECS forman parte de la Secretaría de Extensión y Vinculación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM. Para fines de coordinación, se sugiere que se establezca la siguiente estrategia de coordinación:

- EL CECS será responsable de detectar las necesidades específicas para cada uno de los servicios solicitados a través del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Para detectar las necesidades el CECS deberá realizar un diagnóstico general, el cual deberá de consensar con la coordinadora del INCA RURAL en el Estado. Se sugiere que el diagnóstico se realice con ayuda de los actores locales, específicamente con: organizaciones de productores, Consejos de Desarrollo Rural, funcionarios de la Delegación de SAGARPA, funcionarios de la Sedagro y PSP. Con base en las necesidades detectadas, el CECS elaborará la demanda de necesidades para cada uno de los objetivos específicos antes indicados.
- EL PEIRFCA de la UAEM será el responsable de elaborar un primer documento en el que se muestren los servicios específicos con los que se cuenta para satisfacer la demanda de necesidades para cada uno de los objetivos antes indicados. La estrategia que se propone para obtener la información es la siguiente: a) verificar los servicios que pueden ser cubiertos por la oferta de la FCA, b) verificar los servicios no cubiertos por la FCA y que pueden ser satisfechos por otras instancias de la UAEM, c) verificar los servicios no cubiertos por la UAEM y que pueden ser atendidos por otras universidades y centros de investigación del estado de Morelos.
- Del punto anterior se obtendrán las acciones a emprender en cada uno de los servicios que requiere el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, estableciendo una estrategia de largo plazo y elaborando las acciones a implementar en ciclos anuales. También es fundamental que se busquen los recursos financieros que requerirá la puesta en marcha del PEIRFCA de la UAEM.
- Por último, se deberán establecer las funciones que habrán de tener cada una de las instancias participantes, así como los parámetros de cumplimiento para cada uno de los servicios ofrecidos. Se propone que los actores locales participen en el proceso de planeación, puesta en marcha y evaluación de los servicios.

Aunque se sabe que se requiere realizar estudios que permitan hacer compatible la demanda de servicios con la oferta de los mismos, en el marco del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, se realizará una propuesta inicial para cada uno de los servicios. Dicha propuesta debe ser considerada como una guía para la discusión entre la FCA, El INCA RURAL, la SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del gobierno del Estado. Los servicios específicos de la estrategia que se analizarán son los siguientes:

- Propuesta del servicio de formación y capacitación a PSP.
- Propuesta de los servicios de extensionismo, asesoría y consultoría, asistencia técnica, capacitación y diseño y puesta en marcha de proyectos, incluyendo los territoriales.
- Propuesta del servicio de asistencia técnica a los Consejos de Desarrollo Rural.
- Propuesta de asesoría técnica para la ejecución de proyectos territoriales.

4.3. Propuesta del servicio de formación y capacitación a PSP

El servicio que se ofrezca a los PSP deberá tener como marco el esquema de “formación de formadores”, lo que implica que los PSPs serán los formadores que ayudarán a aumentar las capacidades de los actores rurales para mejorar la competitividad de sus actividades productivas y su nivel de vida. Derivado de la experiencia como miembros de la Red de Gestión del Desarrollo Rural Territorial en estudios realizados en el Estado de Morelos hemos encontrado que los PSP requieren aumentar sus competencias básicas, independientemente de los servicios para que son contratados. Por ello se propone el siguiente Diplomado Integral:

Objetivo general:

Que al finalizar el Diplomado los asistentes hayan aumentado aquellas competencias que les permitan interactuar mejor con los actores locales en los procesos que se requieren para el cumplimiento de los objetivos específicos de los servicios para los que fueron contratados.

Propuesta de Módulos:

- Módulo 1: Metodología de la investigación

Temas generales:

La investigación, el desarrollo experimental y la innovación tecnológica.

Modelos y diseño de investigación.

Técnicas recolección y análisis de información.

Proyecto de investigación: desde su concepción hasta el informe final.

- Módulo 2: Facilitador del desarrollo humano y energía social.

Temas generales:

Descubriendo las potencialidades de las personas.

Interrelaciones humanas en la comunidad.

Escucha empática.

Creer en la adversidad.

Liderazgo:

Habilidades para el fortalecimiento de la organización

- Módulo 3: Habilidades de comunicación del formador.

Temas generales:

Comprensión de lectura.

Redacción.

Expresión oral.

Análisis de la información.

Presentaciones efectivas.

Facilitador de reuniones de trabajo.

- Módulo 4: Planeación participativa.

Temas generales:

Procesos y técnicas participativas.

Técnicas para la generación y estructuración de información.

Facilitación de grupos de toma de decisiones.

Metodología de la planeación estratégica y operativa.

- Módulo 5: Elaboración y evaluación de proyectos productivos.

Temas generales:

La investigación del mercado y estrategia de mercadotecnia.

Aspectos técnicos y estudio de impacto ambiental.

Organización de la empresa; análisis financiero y de sensibilidad.

Análisis FODA del proyecto productivo.

- Módulo 6: Manejo sustentable de los recursos.

Temas generales:

Conceptos básicos de ecosistema y recursos naturales.

Impactos negativos al medio ambiente ocasionados por actividades productivas.

Planeación y administración sustentable.

Alternativas de solución ya probadas.

- Módulo 7: Desarrollo Rural Territorial.

Temas generales:

La disminución de las desigualdades en el territorio.

Diagnóstico del territorio con énfasis en proyectos de cadenas de valor.

Identificación de cadenas de valor; caracterización de cadenas de valor estratégicas.

Identificación de oportunidades de mercado y de innovación para mejorar la competitividad de la cadena de valor.

Herramientas para la formulación de proyectos territoriales basados en bienes públicos y capacitación.

Por último, se incluyen algunos comentarios adicionales relacionados con el Diplomado propuesto:

- Debido a que los PSPs han participado en otros procesos de capacitación, es muy posible que algunos de los módulos no los requieran y por tanto habrá que revalidarlos. Se propone que para cada módulo se elabore un examen de acreditación.

- Se propone que cada módulo cuente con diez horas teóricas y diez horas de autoestudio y práctica. Las horas teóricas se dividirán en dos reuniones de cinco horas cada una. Para asegurar que la parte de autoestudio y de la práctica de los PSPs sea exitosa, habrá que contar con el material de apoyo necesario.
- Para profundizar en algunos temas de los propuestos en el Diplomado se deberá proporcionar cursos avanzados relacionados con cada módulo propuesto. Este proceso habrá que realizarlo mediante un autodiagnóstico de capacitación aplicado a cada PSP.
- Con el propósito de que la oferta del Diplomado llegue a un número mayor de PSP será necesario subirlo a internet y ponerlo en línea.

4.4. Propuesta de los servicios de extensionismo, asesorías y consultorías, asistencia técnica, capacitación, diseño y puesta en marcha de proyectos

Es importante indicar que los profesores-investigadores y alumnos de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM realizan los servicios antes mencionados con diversos grupos de productores y familias rurales del estado de Morelos a través del SIMIR y el servicio social, sin embargo no existe una vinculación con el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Se propone que se defina la estrategia para que se dé la vinculación, y que los servicios futuros que proporcione el PEIRFCA de la UAEM a productores y familias rurales sea el resultado de peticiones de la EDT, PESA, asistencia técnica e innovación tecnológica, o desarrollo empresarial, y para la puesta en marcha de proyectos agropecuarios, acuícolas y/o pesqueros.

Los servicios que serán realizados a través del SIMIR y el servicio social serán los de extensionismo, asesorías y consultorías. Los alumnos deberán ser acompañados por los profesores-investigadores. Los servicios que realizarán los profesores-investigadores serán: capacitación, asistencia técnica y puesta en marcha de proyectos. Las acciones específicas a realizar deberán surgir de los estudios de demanda de necesidades que realizarán el CECS y el PEIFCA de la UAEM sobre la oferta de servicios que se pueden proporcionar. Estos temas se trataron en el punto 4.2 de este capítulo.

4.5. Propuesta del servicio de asistencia técnica a los Consejos de Desarrollo Rural (estudio INCA)

El incremento de la competitividad de las actividades rurales y el mejoramiento del nivel de vida se deben dar en un contexto de nuevas formas de interacción entre los agentes públicos, privados y sociales. En este sentido, participar socialmente lleva a transformar la realidad democráticamente en tres aspectos fundamentales que son:

- La participación ciudadana que permita la construcción de una sociedad incluyente.
- Una sociedad rural con poder efectivo para transformar la realidad, el cual es ejercido por todos los ciudadanos.
- La participación como expresión de nuevos espacios de autogestión de la ciudadanía y una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado.

La ley de Desarrollo rural Sustentable (LDRS) da la oportunidad para transitar de una sociedad no incluyente a una incluyente; de una sociedad rural sin poder efectivo a una con poder efectivo; y, de una sociedad civil sometida al Estado a una sociedad autogestiva que trabaje colaborativamente con el Estado. La estrategia que contempla la LDRS son los Consejos de Desarrollo Rural, los cuales han ganado espacios de participación ciudadana; sin embargo, todavía no se cumplen satisfactoriamente los objetivos para los que fueron creados.

El objetivo de la asistencia técnica, entendida en el sentido más amplio, que proporcionará el PEIFCA de la UAEM a los Consejos de Desarrollo Rural será acelerar el proceso que permita construir una sociedad incluyente con poder efectivo de transformación de la realidad, así como una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado.

Para el caso del Estado de Morelos existen tres niveles de Consejos que son: Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable y el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. La propuesta de asistencia técnica del PEIFCA de la UAEM debe iniciar con un diagnóstico que responda a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los obstáculos que impiden que los Consejos de Desarrollo Rural logren construir una sociedad incluyente con poder efectivo de transformación de la realidad, que permita una nueva realidad entre la sociedad civil y el Estado?
- ¿Cuáles son las experiencias exitosas de Consejos de Desarrollo Rural que han permitido un avance significativo de participación ciudadana incluyente con poder efectivo de transformar la realidad, y que han permitido una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado?

Es importante indicar que los trabajos de investigación realizados por la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo, en estos tres años de trabajo proporcionan información fundamental para responder a las preguntas antes indicadas. Una vez realizado el diagnóstico propuesto se deberá elaborar el plan de acción que le permita al PEIFCA de la UAEM contar con una estrategia para acelerar el proceso de consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Para el estado de Morelos se presenta una coyuntura favorable, debido a que este año habrá elecciones locales de gobernador, presidentes municipales y del Congreso estatal, que quizá faciliten iniciar una nueva relación de la UAEM con las autoridades que resulten electas y con los Consejos. Por ello se propone, paralelo al diagnóstico a realizar, iniciar una estrategia centrada en los siguientes aspectos:

- Elaboración de diagnósticos territoriales en los ámbitos municipal, regional y estatal. Los diagnósticos iniciarán con la información disponible; en el caso de Morelos se cuenta con información suficiente para ordenarla y, posteriormente, en el seno de los Consejos, construir los diagnósticos territoriales.
- Elaboración de planes de desarrollo municipal, regional y estatal. Este es el paso siguiente al diagnóstico territorial; es importante que se realice con los distintos actores locales e integre la intervención gubernamental, como lo indica la LDRS. Los planes también tienen que incluir: La estrategia de capacitación, la rehabilitación y construcción de bienes públicos, y el sistema de gestión y evaluación.

- Acompañamiento al trabajo de las comisiones de los Consejos. El acompañamiento a las comisiones de los Consejos es vital para consolidar el empoderamiento de la sociedad civil rural. Por ello, es importante que el PEIFCA de la UAEM promueva el funcionamiento de ellas y posteriormente les proporcione el servicio de acompañamiento.
- Capacitación inicial a los Consejos. Los miembros de los Consejos requieren aumentar sus competencias y para ello se propone iniciar un proceso de capacitación que incluya los siguientes temas:
 - Papel de los Consejos según la LDRS.
 - Empoderamiento de la sociedad civil rural.
 - Desarrollo territorial rural.
 - Procesos de planeación participativa incluyente.
 - Alineamiento de planes de desarrollo territorial en los ámbitos municipal, regional y estatal.

4.6. Propuesta de asesoría técnica para la ejecución de proyectos territoriales

La Estrategia de desarrollo territorial (EDT) propuesta por la SAGARPA a partir del 2010 tiene como propósito promover la gestión de una Agenda Territorial de Desarrollo consensuada con actores locales a través de instancias de participación orientadas a la competitividad territorial, al impulso de la cohesión social y territorial, además del desarrollo humano. En el estado de Morelos, para acompañar la EDT, se contrataron dos equipos territoriales que se dieron a la tarea de formular once Proyectos territoriales (PT).

Se propone que el PEIRFCA de la UAEM forme un equipo de profesores-investigadores que acompañen la puesta en marcha de los PT. La Propuesta de acompañamiento podría realizar las siguientes actividades:

1. (SAGARPA e INCA Rural, Estrategias de Desarrollo territorial 2011) Revisión de la calidad de los PT con base a las orientaciones metodológicas formuladas por SAGARPA e INCA RURAL. La elaboración y gestión del Proyecto Estratégico Territorial consta de cinco etapas metodológicas:
 - Elaboración del diagnóstico del territorio, que culmina con la identificación de modelos económicos o cadenas productivas de importancia territorial.
 - Caracterización de las cadenas productivas identificadas como prioritarias.
 - Identificación de oportunidades para mejorar la competitividad de las cadenas productivas caracterizadas, lo que resulta en una estrategia de intervención territorial.
 - Formulación del PT.
 - La gestión y el seguimiento del mismo.
2. Para la revisión de la calidad de los PT se podrá verificar lo siguiente:
 - Que el PT sea un marco ordenador de inversiones y servicios, el cual permita detonar potencialidades, aprovechar oportunidades y minimizar o superar restricciones de una cadena productiva, en una región definida.
 - Que participen en el PT un número significativo de pequeños productores con potencial de desarrollo para elevar su competitividad,
 - Que dentro del PT se incluyan los bienes públicos del territorio que deberán ser rehabilitados o construidos, así como el programa de capacitación a los diferentes actores involucrados.

3. Con base en los puntos anteriores, habrá que reelaborar los PT con los diferentes actores involucrados en la cadena. Esta acción permitirá que se den las alianzas estratégicas entre actores, para aumentar las posibilidades del éxito de los objetivos de la EDT.

4. Validación de los PT ante los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Los once PT formulados no han sido presentados ni en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable ni en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. En tal sentido, presentarlos ante los Consejos es una precondition para el éxito de la EDT.

Una vez realizados los puntos anteriores habrá condiciones favorables para que el equipo de profesores-investigadores del PERFCA de la UAEM inicie el proceso de acompañamiento de los PT. Para determinar los alcances del acompañamiento habrá que realizar una serie de reuniones entre los diversos actores. Es importante que quede claro su papel, con el fin de evitar conflictos durante el proceso.

5. Comentarios finales

La culminación de este trabajo, que tuvo como objetivo presentar una Propuesta de Modelo de Extensionismo Rural Universitario para el CECS del Estado de Morelos, alineado al Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, se cumplió satisfactoriamente. A continuación se presentan algunos comentarios finales sobre el trabajo realizado.

- a) En la actual situación del campo mexicano los diversos actores rurales deben construir sociedades del conocimiento con el propósito de generar, apropiarse y utilizar el conocimiento para atender las necesidades de su desarrollo, y así construir un mejor futuro para los habitantes del medio rural. Los institutos, los centros de investigación y las universidades, no tienen programas organizados de actualización de técnicos ni transferencia de tecnología. Por otro lado, el sistema de innovación agrícola en México carece de un nivel de interacción institucional, colaboración y retroalimentación. Estos son los retos de las universidades en relación con la transferencia del conocimiento al medio rural.
- b) Las universidades mexicanas locales, por mucho tiempo, permanecieron aisladas de la estrategia del extensionismo de la SAGARPA. En esta estrategia principalmente se vincularon la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados. Es a partir del año del 2010 que se inicia su proceso de incorporación mediante la estrategia de conformar CECS. En cada entidad del país se cuenta con un solo CECS que es una universidad local o nacional.
- c) Para lograr el éxito del trabajo encomendado a los CECS, se creó un nuevo Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural para el ejercicio 2011. Este nuevo programa pone énfasis en los procesos de desarrollo de capacidades, promoviendo la innovación tecnológica e introduciendo un nuevo concepto de extensionismo rural. El nuevo concepto de extensionismo rural hace énfasis en el desarrollo humano y la generación de energía social.
- d) En el estado de Morelos, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, a través de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, fue la institución seleccionada como CECS. La Facultad de

Ciencias Agropecuarias cuenta con un modelo de extensionismo rural, denominado "Sistema Integral al Medio Rural" (SIMIR).

- e) El SIMIR consta de cuatro ejes: conceptual, metodológico, instrumental y de integración. Con la puesta en marcha de esos ejes se cumplen los objetivos de vinculación y los académicos que se centran en el aprendizaje práctico de los alumnos. Para su funcionamiento el SIMIR se divide en cuatro etapas: *a)* preparación previa; *b)* sensibilización; *c)* diagnóstico, elaboración y presentación del proyecto, y *d)* presentación de proyectos de desarrollo o investigación. El SIMIR está vinculado al Programa de Servicio Social de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, en el que participan alumnos en proyectos internos y externos de servicio social.
- f) La FCA de la UAEM cuenta con un Programa de educación continua dirigido a profesionistas del sector agropecuario, así como cursos-talleres sobre temas específicos que demandan instituciones de gobierno y organizaciones de productores. La FCA de la UAEM cuenta también con cinco CA reconocidos por PROMEP; estos CA son una fortaleza institucional que puede ser aprovechada para iniciar el proceso de capacitación de PSP, para que a la vez transfieran los conocimientos a las organizaciones de productores; en los proyectos internos participan 69% de los alumnos.

Los comentarios anteriores fueron fundamentales para realizar la primera propuesta de funcionamiento del PEIFCA de la UAEM, el cual estará alineado al Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural de la SAGARPA, con el propósito de contribuir a la mitigación de la pobreza rural y al aumento de la productividad y competitividad de las actividades productivas del medio rural. Los servicios que proporcionará el PEIFCA de la UAEM serán los siguientes:

- Propuesta del servicio de formación y capacitación a PSP.
- Propuesta de los servicios de extensionismo, asesoría y consultoría, asistencia técnica, capacitación y diseño y puesta en marcha de proyectos, incluyendo los territoriales.
- Propuesta del servicio de asistencia técnica a los Consejos de Desarrollo Rural.
- Propuesta de asesoría técnica para la ejecución de proyectos territoriales.
- Es importante indicar que en el capítulo cuatro se definieron con más detalle los servicios antes mencionados y se propusieron los temas específicos que podría abordar la FCA, a través del PEIRFCA y el CECS. Se sugiere que se establezca la siguiente estrategia de coordinación:
- EL CECS será responsable de detectar las necesidades específicas para cada uno de los servicios solicitados a través del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Para detectar las necesidades el CECS habrá que realizar un diagnóstico general, el cual convendrá consensarlo con la coordinadora del INCA RURAL en el Estado.
- EL PEIRFCA de la UAEM será el responsable de elaborar un primer documento, en el que se muestren los servicios específicos con los que se cuenta para satisfacer la demanda de necesidades específicas para cada uno de los servicios propuestos. La estrategia que se propone para obtener la información es la siguiente: *a)* verificar los servicios que pueden ser cubiertos por la oferta de la FCA; *b)* verificar los servicios que no cubre la FCA y que pueden ser atendidos por otras instancias de la UAEM; y *c)* verificar los servicios que no cubre la UAEM y que pueden ser proporcionados por otras universidades y centros de investigación de Morelos.

No obstante que el Plan de acción del PEIRFCA de la UAEM tendrá que surgir del documento cuya elaboración se propuso en el punto anterior, se sugieren una serie de acciones para cada uno de los servicios propuestos. Es importante indicar que para la puesta en marcha de las acciones la FCA tendrá que indicar: el monto de recursos financieros para el pago de profesores participantes, y proponer el sistema de evaluación a ser realizado por el CECS. La propuesta tendría que ser avalada por la Delegación del Inca Rural en Morelos.

A continuación se presentan las acciones que ya pueden ser iniciadas, las cuales se presentaron con detalle en el capítulo cuatro, y que deben ser consideradas como una aportación de este trabajo, y por lo tanto convendrá considerarlas para las adecuaciones pertinentes que realice la FCA a través del CECS y del PEIRFCA:

- a) Ofrecer un Diplomado integral a los PSP con el fin de que aumenten sus competencias básicas, independientemente de los servicios para los que hayan sido contratados. Los módulos propuestos son: metodología de la investigación, facilitador del desarrollo humano y energía social, habilidades de comunicación del formador, planeación participativa, elaboración y evaluación de proyectos productivos, manejo sustentable de los recursos y desarrollo rural territorial.
- b) Los servicios que ofrece el PEIRFCA de la UAEM a los grupos de productores se clasificaron en dos grandes grupos: los servicios que serán realizados por alumnos a través del SIMIR y el servicio social, que serán los de extensionismo, asesorías y consultorías; y el de los servicios que ofrecerán los profesores-investigadores: capacitación, asistencia técnica y puesta en marcha de proyectos.
- c) El objetivo de la asistencia técnica, entendida en el sentido más amplio, que proporcionará el PEIRFCA de la UAEM a los Consejos de Desarrollo Rural, será acelerar el proceso que permita construir una sociedad incluyente con poder efectivo de transformación de la realidad, y que lleve a una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado. Una estrategia centrada en los siguientes aspectos:
 - Elaboración de diagnósticos territoriales en los ámbitos municipal, regional y estatal.
 - Elaboración de planes de desarrollo: municipales, regionales y estatales.
 - Acompañamiento al trabajo de las comisiones de los Consejos.

Se propone un Programa de Capacitación Inicial a los Consejos, con los temas siguientes: papel de los Consejos según la LDRS, empoderamiento de la sociedad civil rural, desarrollo territorial rural, procesos de planeación participativa incluyente y lineamiento de planes de desarrollo territorial municipal, regional y estatal. Es importante indicar que los temas que se proponen son congruentes con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS,) y que permitirán transitar de una sociedad no incluyente a una incluyente; de una sociedad rural sin poder efectivo a una con poder efectivo, y de una sociedad civil sometida al Estado a una sociedad autogestiva que trabaje colaborativamente con el Estado.

Se propone que el PEIRFCA de la UAEM forme un equipo de profesores-investigadores que acompañen la puesta en marcha de los PT. La Propuesta de acompañamiento habrá de realizar las siguientes actividades:

- Revisión de la calidad de los PT con base a las orientaciones metodológicas formuladas por SAGARPA e INCA RURAL.
- Reelaborar los PT con los diferentes actores involucrados en la cadena.
- Validación de los PT ante los Consejos de Desarrollo rural Sustentable.
- Iniciar el acompañamiento para la puesta en marcha de los PT.

Por último, es importante aprovechar la actual coyuntura política que vivirá Morelos este año con el cambio de poderes a nivel municipal, estatal y federal, que podrían ayudar a fortalecer el papel de las universidades locales en su vinculación con los actores rurales, así como a consolidar la EDT.

Bibliografía

Licea Rezendiz, J. (2010). Informe de Actividades de la Coordinación de Vinculación y Extensión, Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM.

Licea Rezendiz, J. (2011). Informe de Actividades de la Coordinación de Vinculación y Extensión, Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM.

Medina Márquez, M. (2005). Modalidad de formación educativa teórico práctico: Sistema de Integración al Medio Rural (SIMIR), Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UAEM.

Programa de Mejoramiento del Profesorado (s.f.). Conceptos básicos sobre cuerpos académicos, Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 28 de febrero de 2012 en: <http://promep.sep.gob.mx/ca1/Conceptos2.html>

SAGARPA (2010). El extensionismo agrícola en México. Diagnóstico OCDE/SAGARPA.

Agencias de Desarrollo y Gestión Territorial en la región Costa Chica del estado de Guerrero: caso del campamento tortuguero Guadalupe Bettina

Javier Delgadillo Macías
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Colaboradores:

Isaí González Valadez
Jimena Vianey Eleonor Lee Cortés

2012

CONTENIDO

Introducción

1. Las agencias de desarrollo: conceptos básicos
2. Las agencias de desarrollo en México
3. El agenciamiento del desarrollo como experiencia exitosa: el campamento tortuguero Guadalupe Bettina
4. La gestión del desarrollo mediante agencias locales. Logros y retos
 - a) El papel de las agencias de desarrollo frente al cuerpo gubernamental
 - b) El papel de las agencias frente a los gestores del desarrollo
 - c) El papel de las agencias de desarrollo frente a la sociedad civil

Bibliografía

Introducción

Las investigaciones recientes en el ámbito del desarrollo en México hacen evidente el hecho de que las políticas públicas, los programas y los recursos destinados por los tres niveles de gobierno para atender problemas específicos de mejora en las condiciones de vida de la población, en el desarrollo económico y la productividad en ámbitos locales, en la organización social y en la vulnerabilidad de los sistemas naturales, ambientales y humanos, han aportado cambios muy limitados y no necesariamente favorables para un mejor desarrollo de los territorios rurales, impulsando en algunos casos programas y acciones desvinculadas de las necesidades específicas de los pueblos y comunidades que en ellos habitan. En no pocos casos, dichas acciones han provocado efectos que han acentuado aún más la pobreza, han promovido el abandono de actividades tradicionales y con ello, ampliado la migración de pobladores a otras regiones, incluso fuera del país. Las muy escasas acciones de carácter integral se contraponen a los programas que sirven sólo como paliativos, tales como Oportunidades y Procampo, los cuales limitan las capacidades de promoción local y autogestión de grupos y comunidades. De igual forma se debe reconocer la corresponsabilidad que tienen los actores rurales, las comunidades, las organizaciones sociales, quienes no han sido capaces de asimilar un modelo y los enfoques de participación adecuados para favorecer el desarrollo de sus entornos, asumiendo de manera cómoda las políticas asistencialistas.

No obstante, hay que destacar los esfuerzos que se vienen realizando por parte de los sectores responsables de promover políticas públicas integrales en favor del desarrollo de los territorios rurales, de los cuales se esperan resultados significativos que abonen a la disminución de estas problemáticas y permitan en el mediano plazo consolidar un nuevo enfoque de política pública proactiva que pondere el valor fundamental de la participación y reconozca el potencial que tienen los territorios rurales, así como los valores sociales y humanos representados en sus pobladores. De manera particular cabe resaltar el proceso de construcción de una estrategia de desarrollo territorial acompañada por un esfuerzo renovado de impulso al extensionismo rural en México, que, al igual que en otros países como Brasil o como Estados Unidos, en el nuestro deberá ser concebido como un proceso técnico-social basado en un modelo de gestión del desarrollo rural compartido entre la sociedad civil, los sectores productivos y las instituciones públicas.

A pesar del potencial de los territorios rurales, los habitantes de estas áreas viven en condiciones de marginación y pobreza que se han reproducido constantemente y que los han mantenido alejados del desarrollo. Las agencias de desarrollo representan un modelo para la gestión y la promoción del desarrollo rural que permiten agregar un valor adicional a las capacidades de los territorios y fortalecen la organización a partir de las instituciones estatales, así como con la intervención de actores no gubernamentales.

El presente estudio cobra importancia por su sentido no sólo de evaluación de problemáticas específicas, sino también por su carácter propositivo, toda vez que se plantea acompañar acciones de participación en comunidades previamente seleccionadas del estado de Guerrero, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El estudio busca favorecer la creación de instancias que faciliten la promoción del desarrollo territorial mediante marcos de gestión previamente probados y validados. La experiencia nos indica que una participación alta permite coordinar los trabajos y

dirigir de mejor manera las acciones para el aprovechamiento, conservación, vigilancia y defensa del territorio, haciendo un buen manejo de los recursos naturales, pero también construyendo nuevas relaciones sociales de cooperación, solidaridad y apoyo mutuo, lo cual permite un mejoramiento progresivo en las condiciones de trabajo y de vida de los pobladores.

El estudio se divide en tres apartados. El primero explica el sentido de las agencias de desarrollo, su conceptualización y la importancia que éstas tienen para las instituciones gubernamentales en México. En el segundo se describe el estudio de caso, mostrando los procedimientos regulares que se suceden en los procesos de gestión territorial mediante una agencia de desarrollo en una región del estado de Guerrero. El tercer apartado centra su interés en la problematización del ejercicio de los diversos actores que intervienen en el desarrollo territorial; por último, se presentan algunas recomendaciones.

1. Las agencias de desarrollo: conceptos básicos

En los últimos años el tema del desarrollo ha recobrado relevancia en las sociedades y en las políticas públicas. Por largo tiempo, promover acciones en favor del desarrollo fue visto como responsabilidad única de los Estados, pero en la actualidad ha transformado su acción hacia nuevas rutas que posibilitan a los ciudadanos participar de manera activa en las estrategias para acceder a mejores condiciones de vida. Si bien el papel de los gobiernos centrales se ha visto disminuido por la intervención de mecanismos de mercado, las colectividades han buscado formas distintas de participar en la vida económica regional y de sus propios entornos territoriales. A partir de la creación de diversas instancias, los miembros de la sociedad organizados han creado instrumentos de participación pública que han intervenido de manera exitosa en la acción pública. Uno de estos instrumentos son las llamadas agencias de desarrollo.

Las agencias de desarrollo son organizaciones promovidas por entidades locales, ya sean públicas o privadas, cuyo objetivo primordial consiste en contribuir al desarrollo productivo local, articulando y facilitando la utilización de los instrumentos de apoyo a la competitividad de las empresas, y dinamizando la creación de la actividad productiva y la promoción económica local.¹⁸ A diferencia de otro tipo de organizaciones, las agencias de desarrollo ponen su mirada en la atención de problemas singulares. Entre los retos que enfrentan estas agencias podemos mencionar aquellos referentes a la dificultad de encontrar y formar recursos humanos, la coordinación de micro emprendimientos formales e informales que operan en los territorios y que carecen de algún tipo de asistencia técnica, los asuntos referentes al financiamiento y a los procesos operativos de implementación en innovación, el equipamiento inadecuado, las dificultades para la vinculación internacional, etcétera.¹⁹

De acuerdo con Enrique Dentice, los criterios básicos para la constitución de las agencias de desarrollo son los siguientes:

¹⁸ Dentice, Enrique. "Constitución de una agencia de desarrollo local en el partido de San Martín. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social", en *Revista Académica*, Ed. Grupo EUMED.NET, Universidad de Málaga, Año 3. No.7, diciembre del 2009.

¹⁹ Dentice, *op. cit.*

- El primer criterio es la horizontalidad. A partir de este eje, la relación ciudadana entrará en un proceso participativo en el cual se privilegiarán momentos de deliberación, construcción y ejecución de sentido social.
- El segundo criterio consiste en promover una concertación en la cual el consenso sea la base sobre la cual los esfuerzos de desarrollo se den. La idea fundamental es garantizar que la mayor parte de los actores públicos hagan suyo el proyecto y faciliten su realización.
- El tercer criterio tiene que ver con la flexibilidad organizacional. Para que las agencias de desarrollo constituyan plenamente una opción frente a la oferta institucional gubernamental es necesario que su esquema organizacional responda a las necesidades, tanto de los diversos actores sociales, como de los territorios donde se llevan a cabo. Es por esto que se deben dejar de lado las formas canónicas de organización para dar paso a nuevas maneras de incluir a los ciudadanos y a los agentes del desarrollo, en sistemas flexibles que garanticen la continuidad de los proyectos. Con la flexibilidad organizacional se evita caer en las viejas tentaciones burocráticas que tendían a homologar todas y cada una de las propuestas de acción colectiva.
- El cuarto criterio responde a los asuntos de la sustentabilidad ambiental. El medio ambiente es sin duda el marco en el cual se llevan a cabo los proyectos de desarrollo, y es este mismo factor el que debe ser ponderado con mayor cuidado. No es posible implementar actividades olvidando que el deterioro ambiental es un factor de disminución de la calidad de vida de los seres humanos. Atendiendo a los ecosistemas locales, y respetando el medio ambiente, será posible diseñar proyectos de desarrollo para las agencias interesadas en este actuar.
- El quinto y último criterio para las agencias de desarrollo tiene que ver con la territorialidad. Para enfrentar los problemas ligados a la falta de desarrollo es indispensable considerar que la visión tradicional sectorial ha resultado insuficiente. Más allá de los esfuerzos llevados a cabo por las instituciones gubernamentales, es necesario pensar en el territorio como un sujeto a partir de cual se llevan a cabo las relaciones sociales.

De acuerdo con el PNUD²⁰ el desarrollo de un territorio está fuertemente condicionado por la voluntad y la capacidad de los actores locales, y, mientras mejores sean las condiciones en que se encuentren para detectar posibles metas específicas para su propia región, así como los instrumentos y recursos para conseguirlas, más próximos estarán de las estrategias exitosas. Cuanto mayor es el consenso en torno a los objetivos y en la coordinación de las acciones de apoyo, tanto mayor es el éxito de tales estrategias. Así, el desarrollo que buscan fortalecer las agencias se basa fundamentalmente en sus características endógenas. Partiendo de la idea de que todo territorio posee elementos positivos, las agencias tendrán la tarea de identificar estos puntos positivos y trabajar en ellos.

Con respecto a los objetivos que deben cumplir las agencias, destaca el favorecer la integración y la coordinación de las instituciones y las asociaciones locales sobre la base de una visión compartida del territorio, mientras se pone en funcionamiento un sistema de servicios capaces de

²⁰ Dario, Giulia (Coord.). "Las Agencias de desarrollo económico local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza", PNUD/UNOPS/EDINFODEC, Project, Roma, 2002.

sostener el desarrollo económico del territorio.²¹ Igualmente, las agencias deben impulsar la actividad productiva local a partir de la integración económica de los actores (especialmente las PyMES) con las actividades productivas y los centros de innovación que otorgan asesoramiento, asistencia, información y apoyo, al mismo tiempo que estimulan las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo, que además refuercen el tejido asociativo.²²

Cuadro 1
Objetivos de las agencias de desarrollo según Enrique Dentice (2009)
1) Dar asistencia técnica especializada a PyMES y a microempresas.
2) Brindar asesoramiento sobre aspectos jurídicos, impositivos, estudios de viabilidad, marketing, entre otros.
3) Desarrollar un sistema de capacitación para los empresarios y microemprendedores, como también para potenciar la actividad económica.
4) Difundir y promover en los empresarios las acciones de innovación.
5) Promover el uso de nuevas tecnologías.
6) Crear sinergia entre los actores locales para beneficiar a las PyMES.
7) Extender las fronteras del mercado.
8) Desarrollar una estrategia de captación de recursos financieros y asesorar financieramente a los distintos actores que la demandan.
9) Generar, obtener y mantener bases de datos con información útil para el sector empresarial local.

Fuente: Enrique Dentice. 2009

Para el PNUD las agencias de desarrollo deben ser estructuras organizadas territorialmente, que privilegien el diálogo social a partir de bases de concertación política. Estas estructuras planificarán el desarrollo constituyéndose en un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza. Para lograr tan ambiciosa meta echará mano de financiamiento público y privado, apoyando los procesos empresariales de los territorios. Aun cuando su objetivo es el desarrollo, las agencias deberán contar con asesores expertos en temas medioambientales que recuerden continuamente que el cuidado de los ecosistemas es una variable fundamental en la implementación de todo tipo de proyectos. De esta manera las agencias se convierten en interlocutores privilegiados para la cooperación entre el gobierno, las organizaciones civiles y los distintos grupos económicos nacionales y/o extranjeros.

²¹ Dario, *op. cit.*, p. 47.

²² Dentice, *op. cit.*

Cuadro 2
Servicios que proveen las agencias de desarrollo según Giulia Dario (2002)
Formular planes territoriales de desarrollo en colaboración con otras instituciones interesadas.
Realizar estudios e investigaciones útiles al cumplimiento de actividades de planificación y de ordenamiento territorial.
Constituir un soporte técnico especializado capaz de apoyar a las instituciones locales.
Mejorar la coordinación de las intervenciones que, por varios motivos, diferentes actores realizan en el área, organizando encuentros entre varios organismos nacionales e internacionales que allí operen, favoreciendo la formación de comisiones y comités.
Orientar la participación de la cooperación internacional y de los programas nacionales de desarrollo.
Desarrollar proyectos de desarrollo territorial y empresarial, buscando fuentes potenciales de financiamiento, presentando las solicitudes a los financiadores y dando seguimiento a los expedientes.
Efectuar acciones de <i>marketing</i> del territorio para favorecer las relaciones del área con el exterior (comercialización, intercambios, <i>joint ventures</i>) y atraer recursos externos, presentando todas las oportunidades y los beneficios que el área ofrece.
Favorecer la creación y difusión de otros servicios especializados, como por ejemplo los financieros y comerciales.

Fuente: Giulia Dario, 2002

2. Las agencias de desarrollo en México

Como parte de la búsqueda de dispositivos para la cooperación territorial y el desarrollo a favor de la población, diversas instituciones en el país se han dado a la tarea de diseñar mecanismos de actuación, en este caso agencias de desarrollo, con la finalidad de incidir de manera más eficiente en el destino de los recursos programados para los ámbitos territoriales.

Destaca en primer lugar la cooperación entre la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), quienes a través del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), colaboraron en el diseño de un modelo de Agencias de Desarrollo Rural (ADR) y su instrumentación como base importante de la estrategia a partir de un propósito más general: diseñar instrumentos de contacto con las familias de las comunidades rurales y generar información ordenada y sistemática que oriente sobre el marco normativo general, su organización, funciones y procesos. Para los fines del PESA, las ADR son organizaciones civiles que integradas por profesionistas (preferentemente locales), se relacionan con el sector rural; deben de

contar con arraigo y conocimiento previo de y en la región donde operan, y estar enfocadas en la promoción del desarrollo en zonas marginadas rurales. Estas agencias tienen por objetivos:²³

- Promover la atención a comunidades, familias y grupos campesinos mediante los procesos y servicios de promoción, organización, asistencia técnica, capacitación y gestión de proyectos productivos, encaminados a la generación de ingresos y la autosuficiencia microrregional.
- Ser la entidad responsable de la operación del PESA y de la aplicación de la metodología para el logro de resultados y del impacto esperado en la región.

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

Otra institución de fuerte incidencia territorial es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Como parte de sus responsabilidades promueve acciones mediante dos modalidades de agencias de desarrollo, unas ligadas a la estrategia "Vivir Mejor" y otras derivadas del Programa de Opciones Productivas.

A través de la estrategia Vivir Mejor presenta el Programa Hábitat que considera la implementación de las acciones a través de Agencias de Desarrollo Urbano (ADU) como espacios enfocados para la planeación, promoción y gestión urbana coordinada en lo local. Las ADU son definidas como "Instancia de interés público y beneficio social, que apoya y lleva a cabo actividades de planeación, promoción y gestión, para impulsar iniciativas y prácticas para el desarrollo social y urbano en el ámbito local".²⁴

Con una escala de atención definida como urbana a las localidades con más de 15,000 habitantes, las ADU tienen por objetivos:

- Identificar y convocar a las instituciones públicas, privadas y sociales que faciliten y promuevan la construcción de acuerdos multisectoriales dirigidos a la planeación y gestión de estrategias y acciones que permitan lograr un desarrollo urbano ordenado, incluyente, competitivo y sustentable.
- Coadyuvar con la autoridad local para facilitar la identificación, implante y ejecución de inversiones productivas que eleven la competitividad de la ciudad y su región de influencia, así como los niveles de calidad de vida de sus habitantes.
- Fomentar el diseño y la gestión de un mejor modelo de desarrollo urbano.
- Impulsar la formulación e instrumentación de planes de desarrollo comunitario.

²³ Unidad Técnica Nacional PESA-FAO. Manual operativo Agencias de Desarrollo Rural (ADR), FAO/SAGARPA/PESA, México, 2011.

²⁴ SEDESOL. Guía metodológica para la constitución y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano, México, 2009.

El esquema de la Agencia de Desarrollo Urbano busca aprovechar sobre todo las experiencias institucionales en el ámbito local, por lo que la ADU puede estar constituida por 1) organismos de la administración pública federal, regional, estatal y municipal, tales como fideicomisos, Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), Instituto Municipal de Planeación (Implan), Institutos Metropolitanos de Planeación para el Desarrollo Sustentable, (Implade), Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (Coplade), Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), comisiones de conurbación o figuras similares; 2) Consejos, comisiones consultivas y patronatos; y 3) Asociaciones civiles de cualquier alcance territorial.

Entre los componentes del Programa Opciones Productivas de la SEDESOL, están las Agencias de Desarrollo Local (ADL) que se constituyen como apoyos económicos a fondo perdido empleados en la formación de capital social, la generación de proyectos productivos y/o su escalamiento e integración al desarrollo económico local y regional.

El programa Opciones Productivas apoya proyectos de la población que vive en condiciones de pobreza, con el fin de ayudar al desarrollo de capacidades humanas y técnicas, como elementos para promover su sustentabilidad económica y ambiental. Las ADL son un mecanismo que se constituye a través de Organizaciones de la Sociedad Civil con atención en la población siguiente:²⁵

- a) Las Zonas de Atención Prioritaria Rurales.
- b) Los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por el CONAPO.
- c) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

Las ADL tienen como población objetivo a personas en condiciones de pobreza como individuos o integradas en familias, grupos sociales u organizaciones de productores, buscando tener incidencia en las etapas que promuevan la constitución o consolidación de grupos sociales en figuras asociativas y que apoyen en la formulación, gestión y recepción de apoyos para proyectos productivos. Se propone impulsar la participación de organizaciones de productores legalmente constituidas, para la formulación, gestión y recepción de apoyos para proyectos que abarquen más de un eslabón de su cadena productiva.

El objetivo principal de las Agencias de Desarrollo Local consiste en impulsar procesos de formación de capital social que permitan la generación de proyectos productivos, escalarlos e integrarlos al desarrollo económico local y regional, y ayudar a que cuenten: con un alto potencial para promover que las personas en condiciones de pobreza, con alternativas de ingreso para la formación de un patrimonio, así como con la generación de autoempleo o incremento de sus ingresos, y contribuyan a la consolidación del ahorro y el crédito.

La vinculación del gobierno con las actividades de las agencias de desarrollo a través de otras instituciones públicas se ejemplifica con los esquemas de colaboración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Economía (SE). En el caso de la

²⁵ SEDESOL. Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, México, 2012.

SEMARNAT, la relación se instrumenta a través de la implementación de la Estrategia de Transversalidad,²⁶ la cual se liga con agencias de desarrollo de diversa índole para la elaboración de propuestas que se proponen incidir en actividades productivas sustentables. Ejemplos como este se encuentran en los trabajos de participación con las Agencias de Desarrollo Sustentable (ADS) en el Corredor Biológico Mesoamericano, y en materia de desarrollo rural en concurrencia con la SEDESOL y las ADL como mecanismo de promoción del desarrollo de proyectos que incorporen criterios de viabilidad ambiental en la evaluación para la asignación de apoyos.

Por otra parte, y con base en las consideraciones señaladas por la SEMARNAT,²⁷ que indica que más del 80% de territorio con ecosistemas en buen estado de conservación y de amplia biodiversidad se localiza en comunidades rurales, la SE se enlaza con las agencias del medio rural a través de propuestas para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, y de manera específica bajo el concepto de empresas ecoturísticas a través del Programa Nacional de Microempresas (Fondo PyME).²⁸

Sin embargo, se debe destacar que en todos los casos en que hay un diseño y aplicación de acciones basado en el modelo de agencias de desarrollo por parte de las instituciones federales, se aprecian procesos de muy limitado impacto territorial, así como contrastes entre ejemplos locales exitosos y casos problemáticos derivados principalmente del desconocimiento de este modelo de gestión, por mecanismos de operación insuficientes que permitieran incidencias de proyectos con mayor arraigo, e incluso, por los limitados resultados en los procesos de aprendizaje y generación de las competencias necesarias del personal dedicado a la promoción de la gestión territorial, lo que se agrava por la rotación de personal o, peor aún, por el desinterés y el alejamiento de los promotores de la gestión en fases incipientes del proyecto de integración territorial.

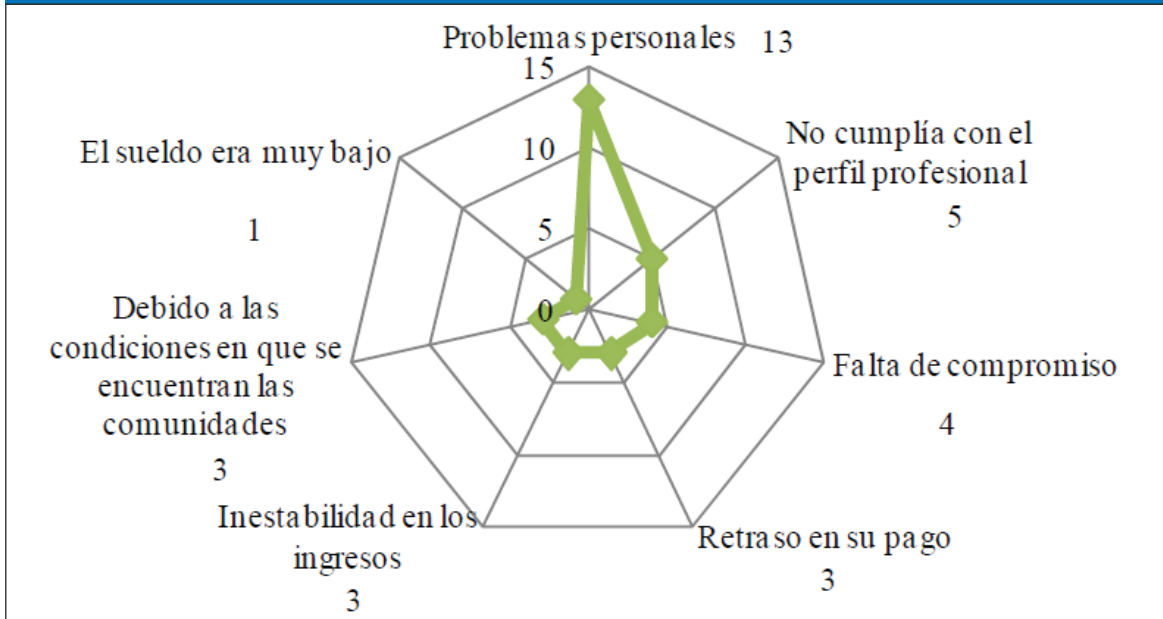
Un ejemplo de estas problemáticas está contenido en el documento *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria: Guerrero Sin Hambre*, realizado por la CEPAL en 2011 (véase en particular el capítulo 7), en el que se señala que "...entre los principales motivos de la rotación de personal se encuentran los de carácter personal, los problemas personales que agrupa una diversidad de causas (como la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo, mejorar su nivel profesional o el cambio de residencia a otra entidad), le siguen aspectos como el que no cumplen con el perfil profesional, retrasos en su pago, la falta de compromiso, y los que están dados por las condiciones en que se encuentran las comunidades." La figura siguiente muestra cuáles son las principales razones por las que deja su trabajo el personal que presta servicios en acciones ligadas con las agencias de desarrollo en el estado de Guerrero:

²⁶ SEMARNAT. Logros de la Instrumentación de la Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal 2011, México, 2012.

²⁷ SEMARNAT. Lineamientos para el otorgamiento de subsidios de fomento a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en UMA o PiMVS en las comunidades rurales de la República Mexicana. Ejercicio 2012, SEMARNAT, México, 2012.

²⁸ Secretaría de Economía. Guía empresarial para MYPYMES ecoturísticas. Secretaría de Economía, México, 2008.

Figura 1. Principales razones por las que deja su trabajo el personal ligado a las Agencias de Desarrollo



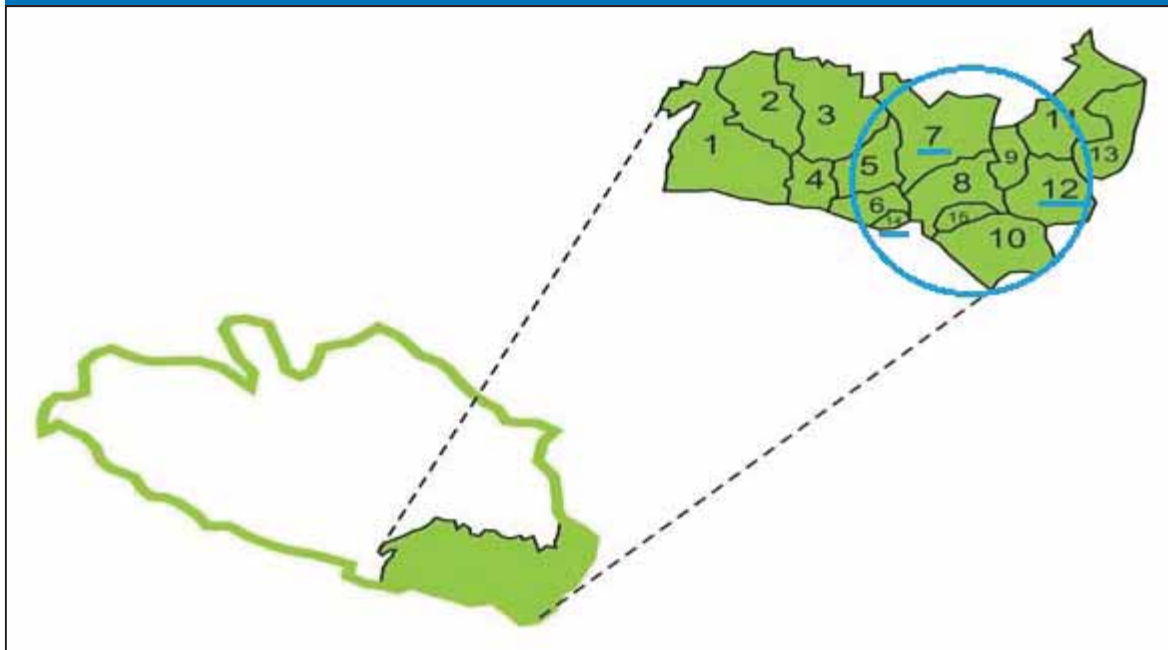
Fuente: CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH). Evaluación de Consistencias y Resultados, Naciones Unidas, México.

3. El agenciamiento del desarrollo como experiencia exitosa: el campamento tortuguero Guadalupe Bettina

Para ejemplificar la acción que llevan a cabo las agencias de desarrollo en el territorio se buscó documentar un caso, para lo cual se eligió la región Costa Chica del estado de Guerrero, considerando la pertinencia de estas figuras como potenciadoras de acciones coordinadas para aprovechar y conservar los territorios, haciendo un buen manejo de los recursos naturales, y construyendo y fortaleciendo las relaciones entre los actores del territorio.

El acercamiento al caso de estudio se hizo a través de los agentes que desarrollaron el proyecto del campamento tortuguero Guadalupe Bettina, iniciativa de importante relevancia para la conservación de tortugas marinas en la región, que además ha mostrado notable desempeño. Dicho proyecto participa con otros prestadores de servicios en una organización dedicada a la prestación de servicios de turismo de bajo impacto (Grupo AGACON), que oferta atractivos turísticos en la región formada por los municipios de San Luis Acatlán y Marquelia, integrados con la agencia encargada de ofertar los servicios que se localiza en el municipio de Ometepec. De esta forma el impacto para la microrregión se manifiesta a través del fomento a las actividades productivas, no sólo de los integrantes de la organización, sino además, de otros establecimientos que obtienen beneficio de la atracción de visitantes.

Figura 2. Mapa de la microrregión de estudio



La microrregión cuenta con un clima predominantemente cálido-subhúmedo para los tres municipios, que oscila entre 20 °C y 29 °C, con precipitaciones de 1100 a 2200 mm en los meses de junio a octubre. Cuenta con cuerpos de agua abundantes entre ríos y arroyos cuyos nacimientos se ubican en las partes altas de la sierra Madre del Sur. La topografía varía entre terrenos cerriles ubicados en los municipios de San Luis Acatlán y Ometepec hasta planos o semiplanos en el municipio de Marquelia, primordialmente. Dadas las características anteriores la vegetación se compone de selva baja y mediana caducifolia, además de bosques de pino y encino en San Luis Acatlán, debido a su cercanía con la región Montaña. Entre las principales especies ubicadas en las áreas donde se desarrolla el proyecto de grupo AGACON se identificaron zonas de manglar, cocoteros, platanales y ceibas.

Uno de los mayores atractivos de la región Costa Chica son los 18 kilómetros de litoral, con amplias posibilidades para el desarrollo local mediante el aprovechamiento de la fauna marina. Las actividades económicas principales se centran en la agricultura; destacan la producción de pastos en San Luis Acatlán y Ometepec, mientras que en San Luis también resulta relevante la producción de café cereza. En Marquelia los productos principales son ajonjolí, mango y maíz grano, este último relevante en los tres municipios.²⁹ Otras actividades que se destacan en la microrregión son la pesca de agua salada y el turismo. El flujo principal de visitantes en esta última actividad proviene del Distrito Federal y del propio estado de Guerrero.

La distribución entre hombres y mujeres en los municipios que componen la microrregión de estudio presentan un comportamiento similar al promedio de la entidad (Tabla 1).

²⁹ Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), 2010: <http://www.siap.gob.mx>

Tabla 1. Distribución de la población			
Municipio	Total	Hombres	Mujeres
Ometepec	61,306	49%	51%
San Luis Acatlán	42,360	49%	51%
Marquelia	12,912	50%	50%
Porcentaje total de la entidad	3.44	3.47	3.41
Guerrero	3,388,768	49%	51%

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI

Por otra parte, es necesario mencionar las características de marginación en que se encuentra la entidad, con respecto a los indicadores de rezago social que se identifican en la zona de estudio. Como podemos notar (ver tabla 2), el comportamiento del municipio de Marquelia es muy cercano al del Estado, mientras que entre San Luis Acatlán y Ometepec hay variaciones relevantes comparativamente tanto con la entidad como entre sí. No obstante podemos mencionar que San Luis Acatlán es el municipio que está en una posición más vulnerable con respecto a los demás. Cabe notar de manera particular el lugar que ocupa el estado de Guerrero a nivel nacional, pero también entre los municipios que componen el país.

Tabla 2. Indicadores de rezago social							
Municipio	Población de 15 años o más analfabeta (%)	Población sin derecho-habibilidad a servicios de salud (%)	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (%)	Viviendas que no disponen de drenaje (%)	Viviendas que no disponen de energía eléctrica (%)	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Ometepec	22.33	45.33	64.19	33.56	6.98	Alto	485
San Luis Acatlán	25.85	32.33	44.35	65.39	17.91	Alto	127
Marquelia	17.44	45.59	56.44	25.46	2.08	Medio	920
Guerrero	16.68	45.75	37.74	22.55	4.18	Muy alto	1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, 2012

Esta caracterización permite esbozar bajo qué condicionantes trabajan los agentes que atienden el territorio en estudio, partiendo de la idea de que aquellos profesionales que actúan en el mismo

requieren trabajar de manera coordinada y con impacto en diversas áreas. A continuación se muestra una reseña del trabajo y las condiciones en que dichos agentes han participado del proyecto del campamento tortuguero Guadalupe Bettina y la conformación de la organización del grupo AGACON.

Como resultado de una iniciativa de la Secretaría de Economía en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Ayuntamiento de Marquelia, en el año 2003 se impartieron una serie de cursos y talleres con la finalidad de fomentar la capacidad empresarial y la generación de microempresas bajo una orientación ecoturística en la región Costa Chica. Con la perspectiva de convertir en productos los servicios prestados en las playas, se mostraron a los habitantes y comerciantes de las palapas localizadas en la bahía diversas opciones de iniciativas empresariales de ecoturismo, entre ellas el campamento tortuguero como una alternativa para brindar un servicio productivo y recreativo de turismo sustentable. A esta iniciativa se sumó el Sr. Roberto López Clemente, quien era socio de uno de los restaurantes instalados en la playa, el cual decidió retomar esta propuesta como un servicio extra a los que presta en su establecimiento. No obstante el arraigo del agente emprendedor en esta región, el proceso inicial no fue exitoso por completo quedando, a muy poco tiempo de haber iniciado el proyecto, aislado y con serias deficiencias de atención por parte de las instituciones promotoras originales, además de enfrentar numerosos riesgos de sobrevivencia de la iniciativa y de seguridad para el encargado del campamento.

En el año 2007 se incorporó al proyecto la asesoría de un agente local: el licenciado Édgar Aguilar Alarcón, Prestador de Servicios Profesionales (PSP) contratado por el Ayuntamiento para la implementación del Programa Soporte a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), fue asignado al municipio de Marquelia con la finalidad de formalizar la integración de los productores locales en organizaciones mediante una figura jurídica. Hasta el momento previo a la intervención del agente, los lineamientos del manejo del campamento con que contaba el encargado estaban dictados por el esquema de Unidad de Manejo Ambiental (UMA) proporcionados por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), ahora denominada SEMARNAT, que sin embargo está limitada al manejo estrictamente de las especies y no de los campamentos y el resto de sus necesidades.

La participación del agente local, en cooperación con otros agentes de la región, posibilitó formalizar los trabajos de gestión y logró la inclusión de apoyos y mayor proyección del plan original, a través de la incorporación al proyecto de desarrollo del campamento tortuguero de otras iniciativas de servicios, formando así una cooperativa que en la actualidad presta servicios de turismo de bajo impacto. Estas acciones de gestión se extendieron territorialmente involucrando a los municipios de San Luis Acatlán, Ometepec y, junto con otros proyectos, al municipio de Marquelia, integrándose de esta manera como grupo AGACON S. C. de R. L. de C. V.³⁰ (ver figura 3).

³⁰ <http://www.grupoagacon.com.mx>



Fuente: Elaboración propia, 2012

No obstante la importancia que tienen los agentes en los procesos de agenciamiento, hay una serie de factores que limitan el desempeño de sus tareas. Por un lado, las condiciones de trabajo para este personal están restringidas y dentro de mecanismos institucionales poco favorables, ya que trabajan bajo la modalidad de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) con limitaciones en sus procesos de capacitación e instrumentos operativos. Un ejemplo de estas carencias es la insuficiente capacitación e información que reciben respecto a los contenidos temáticos e instrumentales que deberían formar parte de sus capacidades operativas y sus competencias laborales para la mejor promoción del desarrollo de los territorios.

Por otra parte, las acciones de seguimiento a los procesos que llevan a cabo los agentes son casi inexistentes, originando con ello ausencia de modalidades de control y de retroalimentación que, de estar presentes, servirían para la evaluación de sus acciones y del modelo de gestión en lo general. Por otra parte, es una queja reiterada de los agentes los incumplimientos en sus pagos personales y el retraso del financiamiento que debería ser asignado con oportunidad a los proyectos favorecidos en el marco de las agencias de desarrollo.

Considerando que en el caso abordado se observó el comportamiento de la acción de agentes individuales, cabe señalar que esta situación es recurrente en el territorio y, según los entrevistados para la presente investigación, se debe a que las agencias de desarrollo como esquema de trabajo cuentan con requerimientos y lineamientos poco asequibles para una participación amplia, por lo que se limita la incorporación de este tipo de agente individual a un modelo de agenciamiento de impacto regional y no sólo local o comunitario.

Los puntos críticos principales que se reconocen por parte de los agentes son:

- Deficientes asesorías en cuanto al manejo de proyectos.
- Pocas oportunidades para el desarrollo de capacidades, pese a la amplia promoción institucional.
- Ausencia del acompañamiento de las instituciones que apoyan y/o financian los proyectos a los agentes y con ello a los actores sociales, en estos casos prestadores de servicios turísticos o productores en general.
- Otorgamiento irregular de apoyos para capacitación de los productores, desarrollo de capacidades de los agentes y financiamiento de los proyectos definidos.
- Limitadas posibilidades de conformar equipos de trabajo en agencias.
- Reducido impacto territorial al limitarse a proyectos y procesos de carácter individual.

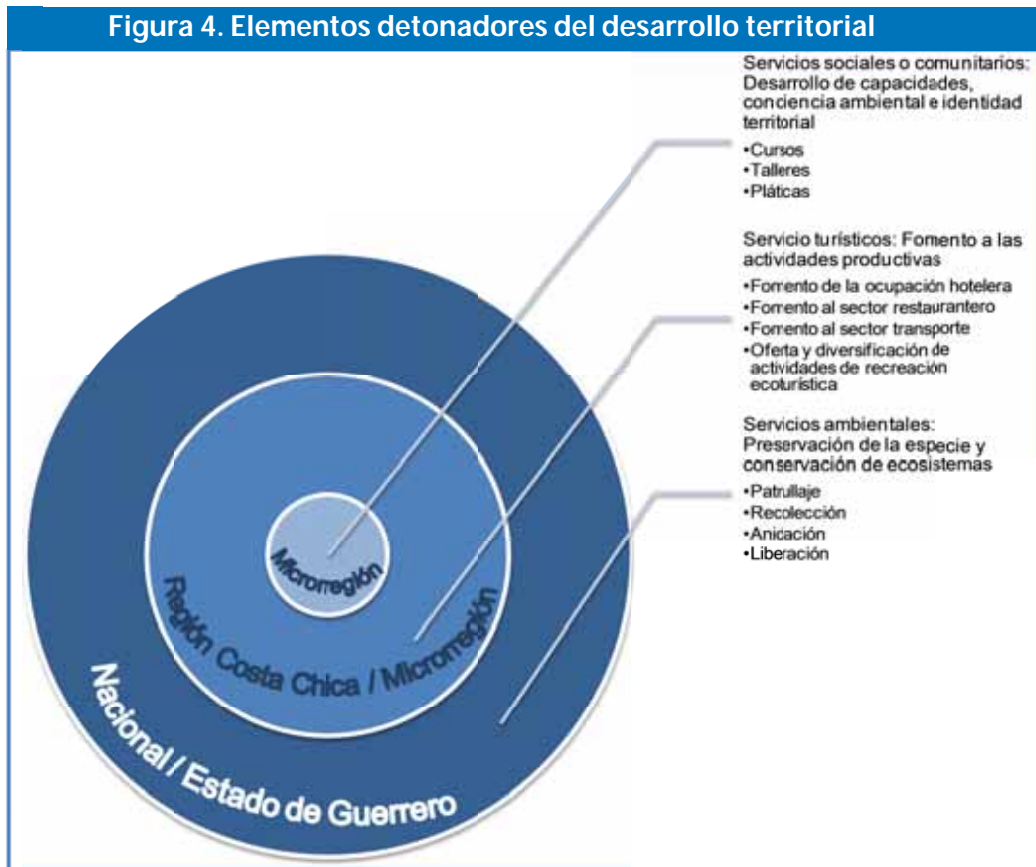
La integración y el buen funcionamiento del campamento tortuguero aquí analizado ha sido en gran parte resultado de la convicción mostrada por el encargado del mismo, ya que las orientaciones, requisitos y acciones que requiere una empresa como la que lleva a cabo, por la sola dirección de los lineamientos institucionales resultan poco propicias para plantear este trabajo como una forma amplia en cualquier otro territorio. Así pues, los actores se enfrentan a grandes retos que difícilmente son capaces de librar por sí solos, por lo que, como en el caso del campamento tortuguero, es necesario acudir al apoyo de otras instituciones de carácter no gubernamental, a organismos internacionales, e incluso a la participación de inversionistas privados que en ocasiones tienen intereses que difieren de los colectivos o cooperativos.

Con estos datos se puede concluir que los campamentos tortugueros se componen por estructuras complejas y carecen de acompañamiento institucional, no obstante privilegian la participación de actores sumamente comprometidos con la labor y/o valores relevantes para la comunidad:

“...el que quiera a la tortuga va a venir por espíritu altruista” (Roberto López Clemente, Marquelia, Guerrero, 2012).

Se reconoce que en el caso de estudio la promoción del campamento hacia una forma organizada e integrada de manera microrregional con otras iniciativas ha sido labor, en buena medida, del agente local y sus características individuales que, sin embargo, son muestra de la perseverancia de éste para llevar a cabo el proyecto, pero que sin ello, basados en el mero esquema institucional público, no se garantiza que otros proyectos de diversa índole puedan ser replicados en los territorios.

Se destaca además que las acciones realizadas del campo tortuguero impactan de manera extensiva a otras escalas del territorio a través de los servicios que presta (ver figura 4). Pese a que no es una actividad que genera ingresos directos para los encargados de la iniciativa y los retos que ello representa, si posibilita la promoción del desarrollo en la región.



Fuente: Elaboración propia.

4. La gestión del desarrollo mediante agencias locales. Logros y retos

La promoción del desarrollo a través de las agencias es fácilmente reconocible en tres instancias que dentro de su marco de acción constituyen un reto analítico. En primer lugar, hemos mencionado el papel de las agencias establecidas formalmente a partir de los distintos esfuerzos desde el ámbito institucional. Así, las agencias creadas, por ejemplo, desde SEDESOL o SAGARPA, representan un esfuerzo importante en el agenciamiento del desarrollo local, si bien su impacto regional es aún muy limitado. Una segunda instancia mencionada se forma a partir de los esfuerzos de los denominados Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), los cuales han logrado involucrarse de manera directa en los procesos de desarrollo, promoviendo iniciativas tanto colectivas como individuales. La tercera instancia la constituyen los grupos de la sociedad organizados, o incluso personas físicas que desarrollan igualmente proyectos de desarrollo.

Una vez mencionadas estas instancias, y después de analizar el estudio de caso llevado a cabo en la Costa Chica de Guerrero, se pueden plantear algunas generalizaciones para el desempeño de las Agencias de Desarrollo, con la finalidad de establecer una posible agenda de trabajo que incluya algunas recomendaciones, resultado de la investigación. Para llevar a cabo esta caracterización es pertinente recordar que los diversos agentes dedicados al fomento del desarrollo en las regiones asesoran a los grupos interesados sobre la viabilidad de sus proyectos y vinculan su labor con las instituciones gubernamentales. La mayor parte de las asesorías giran en torno a la factibilidad

técnica, así como al manejo de recursos. De igual forma es necesario establecer que las acciones de desarrollo se enfrentan a dos grupos de problemáticas: las referentes al diseño de los proyectos, y las que tienen que ver con su implementación. En ambos casos la colaboración con las instituciones gubernamentales suele ser difícil, en tanto que se enfrentan constantemente a la falta de coordinación y al nepotismo.

Para facilitar la comprensión de las propuestas se ha dividido este apartado en tres momentos. En primer lugar se hará un análisis sobre las agencias de corte gubernamental, después se describirán aspectos relevantes en relación con el papel que juegan los Prestadores de Servicios Profesionales, y por último, se detallan aspectos sobre el rol de la sociedad civil en los diversos procesos de agenciamiento del desarrollo.

a) El papel de las agencias de desarrollo frente al cuerpo gubernamental

Uno de los resultados de nuestra investigación tiene que ver con el hecho de que a nivel local las agencias de desarrollo creadas y sostenidas desde las instituciones gubernamentales se sienten poco identificadas con los actores públicos, no así con la estrategia específica de las AD. Esta situación es coincidente con los resultados de la encuesta aplicada por la CEPAL a las Agencias de Desarrollo en Guerrero en el 2010.

Si bien estas agencias juegan un papel muy importante en términos de fortalecimiento del desarrollo local, su área de trabajo se circunscribe a vincular sus acciones con las necesidades identificadas por las propias instancias de gobierno. De esta manera, el programa de intervención se ve sujeto desde un inicio al diagnóstico realizado por instituciones que en muchos casos no refleja la problemática propia de la localidad, ignorando en ocasiones la vocación productiva de los territorios, o incluso los proyectos que los pobladores desean realizar. Este divorcio se ve acentuado por el hecho de que las agencias de desarrollo vinculadas al gobierno deben pasar por un largo proceso de trámites que muchas veces desincentiva a los actores locales, quienes ven un abierto favoritismo hacia determinados grupos u organizaciones que operan en la zona.

Ante esta realidad vista de primera mano en los territorios investigados, creemos que son necesarias algunas acciones. En primer lugar, es indispensable fortalecer una coordinación eficiente y continua entre las agencias de desarrollo vinculadas al gobierno y a los diversos actores del territorio. Para que esto se pueda dar es necesaria una reforma sustantiva en el modelo y en la visión de estas agencias de desarrollo que descentralice sus funciones y haga que los interesados actúen de manera conjunta. En este sentido, dicha reforma deberá favorecer la participación local, abriendo la toma de decisiones en figuras más representativas. El equipo ejecutor de esta investigación sostiene que la apertura en la toma de decisiones ayudará a integrar proyectos de desarrollo que mejoren la calidad de vida de las regiones y sus habitantes.

En segunda instancia se deben establecer mecanismos de evaluación y seguimiento, que involucren a la sociedad que se ve beneficiada o afectada por las acciones que las agencias toman. Estos mecanismos, que han probado su efectividad en algunos programas gubernamentales (tal es el caso de la Estrategia Microrregiones y su Contraloría Social), darían la posibilidad de vincular de manera eficaz al gobierno, las agencias y los ciudadanos, a partir de un seguimiento constante de las acciones que ejecutan. El centro de esta propuesta es eliminar en la medida de lo posible el divorcio entre las agencias y aquellos que desean intervenir en los proyectos que se llevan a cabo. Por medio de mecanismos de evaluación y seguimiento, los actores sociales e incluso el gobierno

podrán identificar de manera más rápida qué es lo que la sociedad requiere, así como la mejor forma de favorecer el desarrollo.

El tercer grupo de acciones referentes a las agencias de desarrollo tiene que ver con la transversalidad y la concurrencia. En el estudio que aquí se presenta se han mencionado por lo menos dos Secretarías de Estado con capacidad de fomentar la creación de agencias de desarrollo. Si bien ambas secretarías tienen una misión y una visión diferentes, en el terreno de la práctica se confunden sus acciones. Este problema, que es recurrente en la Administración Pública, tiende a duplicar los apoyos, asunto que complejiza la actuación de las agencias. En el territorio estudiado son varias las voces que indican que las agencias de desarrollo patrocinadas por estas secretarías no cuentan con límites de diferenciación precisos, razón por la cual la confusión se hace presente.

Ante esto, se recomienda incluir en la actuación de las agencias modelos de gestión institucional que ayuden a desarrollar relaciones intergubernamentales eficaces y eficientes. Con una acertada relación entre las instituciones gubernamentales y sus agencias, será más clara la dirección de los apoyos, así como la forma en la que los interesados en el desarrollo puedan participar y verse beneficiados por los recursos. En otras palabras, en la medida en la que las agencias gubernamentales hagan transversales sus acciones, la oferta que realizan será más clara para la sociedad y los ciudadanos de los territorios.

b) El papel de las agencias frente a los gestores del desarrollo

En los procesos de agenciamiento del desarrollo, las agencias vinculadas con las instituciones gubernamentales no son las únicas organizaciones presentes en los territorios. Al interior de las regiones hay otras figuras que coadyuvan en los procesos de desarrollo y que presentan una mayor vinculación con los sujetos sociales. Dentro de estas figuras paralelas a las agencias sobresalen los llamados Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). Estas figuras que en sí mismas cuentan con características muy peculiares en tanto que personas físicas (no son gubernamentales, sin embargo son calificados y avalados por el gobierno), poseen una movilidad mayor que les permite actuar de manera más libre, sujeta a menos normas que las propias agencias.

Como hemos mencionado antes, en el caso que hemos recuperado el gestor principal de las iniciativas de desarrollo fue un PSP, en alianza con una empresa dedicada a gestionar proyectos de desarrollo. Vale decir que esta empresa está constituida por otras personas que fueron o son también PSP. Esta situación nos lleva a pensar que en la realidad los PSP están jugando un papel de gran relevancia en el fomento del desarrollo, sin embargo, dadas sus características y el papel que institucionalmente se les asigna, carecen del apoyo necesario.

En la experiencia de los PSP entrevistados no sólo no reciben un apoyo constante de las agencias gubernamentales o del gobierno mismo, sino que tienen que ir a contracorriente, pues los trámites que les exigen son un problema muy serio. Los Prestadores de Servicios Profesionales no sólo llevan a cabo funciones técnicas en cuestiones agrícolas y/o ganaderas, de igual forma constituyen un importante lazo de concertación financiera con los gobiernos estatales y federales. Ellos se encargan de vincular las iniciativas ciudadanas con las instituciones de financiamiento nacional y extranjero. De no existir estas figuras muchos proyectos ciudadanos no podrían tener éxito, dada la compleja estructura burocrática que aún se tiene.

Por estas razones, es necesario subrayar que debe existir un mayor reconocimiento e incorporación de estos agentes no gubernamentales que sirven como enlace entre las instituciones y los actores del territorio, como piezas de suma relevancia en la promoción y gestión del desarrollo territorial. Si continuamos con una política de no incorporación de estos agentes locales será imposible construir una red efectiva de agentes de desarrollo. Más que sugerir la creación de nuevas instancias burocráticas, proponemos, como se mencionó en el punto anterior, la creación de un organismo de coordinación ciudadana que integre las diversas propuestas (las de las agencias, pero también las de los PSP) y que de la misma manera se vigile la coordinación entre ambas.

Los agentes no gubernamentales como los PSP favorecen el desarrollo de capacidades y la vinculación con los procesos de evaluación y seguimiento de las iniciativas públicas, beneficiándose del arraigo y valor que tienen por y con el territorio. Son estas mismas figuras las que permiten la identificación de actores clave para el desarrollo del territorio. Estas características han sido desestimadas formando un ambiente de abandono hacia muchas iniciativas de desarrollo. La impresión final que asiste en los territorios es que el gobierno y sus agencias van por un lado y los ciudadanos por otro. Esta falta de identificación de las agencias de desarrollo con los ciudadanos propicia la actuación y relevancia de los PSP. Aunque en la mayor parte de los casos los PSP actúan conforme a las necesidades de la población, también reproducen vicios notables. Sus métodos de gestión, al carecer de una normatividad estricta, fomentan en muchos casos la corrupción.

Afortunadamente, los problemas que enfrenta el área estudiada no son relativos a la carencia de entidades interesadas en el desarrollo. Más que existir indiferencia por el tema, se han creado en los últimos años un sinnúmero de empresas y organizaciones civiles que trabajan en el fomento del desarrollo. Tomando en cuenta este interés, el objetivo que resta es construir un mecanismo de cooperación e información que recupere los esfuerzos que se realizan, así como las experiencias exitosas. Este mecanismo deberá incluir a las agencias vinculadas al gobierno, a las instituciones gubernamentales y de igual forma a las empresas u ONG dedicadas al desarrollo, así como a los PSP que actúan de manera independiente.

c) El papel de las agencias de desarrollo frente a la sociedad civil

El tercer elemento importante en el análisis del desarrollo desde la perspectiva de las agencias es sin duda la comunidad. Ésta, que ha sido conceptualizada desde múltiples perspectivas (sociedad civil, ciudadanía, etc.) contiene en sí misma una gran fuerza, capaz de decidir sobre los esfuerzos del desarrollo.

Para recuperar los esfuerzos ciudadanos en términos del desarrollo vía las agencias, es necesario reconocer que el problema del agenciamiento del desarrollo rebasa por mucho a las instituciones gubernamentales, y en muchas ocasiones también a las empresas privadas, e incluso a los PSP. Agenciar el desarrollo es un proceso más amplio que la gestión de las necesidades en la búsqueda de recursos públicos.

El problema del agenciamiento, que pocas veces se reconoce, implica el reconocimiento de toda una red de necesidades y satisfactores que se construyen poco a poco en diversos segmentos del trabajo territorial. En este sentido, agenciar el desarrollo no consiste en tramitar un proyecto o poner los recursos al alcance de los productores, por el contrario, el agenciamiento del desarrollo

implica involucrar a las comunidades de manera directa en las estrategias, desde el diseño de los proyectos hasta la implementación de los mismos. Esto si bien parece algo evidente, es dejado de lado en muchos casos.

Para ejemplificar lo anterior basta con revisar el estudio de caso planteado. En este proyecto de desarrollo la comunidad jugó un papel importante pero de manera negativa. Si bien en la literatura hay recomendaciones que instan a los agentes del desarrollo a tomar en cuenta el sentir de la comunidad, generalmente no se menciona que este proceso involucra más que una consulta pública. Para llevar a cabo el proyecto del campamento tortuguero, tanto el gestor como el principal interesado, tuvieron que enfrentarse a una comunidad que no sólo no los apoyaba, sino que incluso los amenazaba constantemente. Esta coyuntura nos pone frente al problema de la relación entre desarrollo y comunidad. Más que tender a una identificación sin más, es necesario que los agentes del desarrollo establezcan relaciones múltiples con los beneficiarios (que como podemos observar también son perjudicados en ocasiones). Un planteamiento tradicional nos indicaría que es necesario ubicar las identidades de la región y así trabajar con los pobladores desarrollando sus ventajas competitivas. Sin embargo, si en este caso se hubiera realizado el proyecto y su gestión de esta manera, ninguna tortuga habría sobrevivido, pues es tradicional en la región sobreexplotarla y vender los huevos de una especie que como sabemos se encuentra en peligro de extinción.

Entonces, si las identidades en ocasiones constituyen un aspecto negativo de las regiones, es menester intervenirlas igualmente. El proyecto del campo tortuguero rescata esta propuesta. Más allá de la construcción de un santuario, se pensó en una estrategia que incluyera aspectos educativos tales como pláticas, talleres o conferencias. Estos esfuerzos se extienden a las escuelas primarias y secundarias de la región, en las que año con año son invitados los especialistas a platicar con los alumnos sobre la importancia de la conservación de la especie y su relevancia para la vida pública de la localidad.

En suma, el involucramiento de la comunidad en los proyectos de desarrollo es decisivo, pues desde ella se pueden incentivar o bloquear las iniciativas que se construyen. Por esta razón se requiere contar con una relación muy estrecha entre los agentes del desarrollo y los habitantes de las regiones. Esta relación debe ir más allá de una simple encuesta, para sumar participantes a las causas del desarrollo. Con esta suma de voluntades el agenciamiento del desarrollo puede llevar a buen puerto los esfuerzos realizados.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (1994). "Metodología para el Desarrollo Económico Local", en DEL CASTILLO, J. (1994) Manual de Desarrollo Local, Serie Estudios de Economía, Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, Vitoria.
- CASTILLO de Matheus, María Elizabeth; et al. (2007). "Detección de las potencialidades municipales. Una vía para generar desarrollo local", en Provincia, número 018, julio-diciembre, Universidad de los Andes, Venezuela.
- CEBRIÁN Abellán, Aureliano (2003). "Génesis, método y territorio del desarrollo rural con enfoque local", en Papeles de geografía, España.
- CEPAL, SAGARPA, Gobierno de Guerrero (2011). Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), Evaluación de Consistencias y Resultados, Naciones Unidas, México.
- DARIO, Giulia (Coord) (2002). "Las Agencias de desarrollo económico local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza", PNUD/UNOPS/EDINFODEC Project, Roma.
- DELGADILLO Macías, Javier (2004). "Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México", CRIM/DGAPA/UNAM, Morelos, México.
- DELGADILLO Macías, Javier (2006). "Enfoque territorial para el desarrollo rural en México", El Colegio de Tlaxcala A. C., México.
- DENTICE, Enrique. (2009). "Constitución de una agencia de desarrollo local en el partido de San Martín", Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Revista Académica, Ed. Grupo EUMED,NET, Universidad de Málaga, Año 3, No.7.
- FAO (2005) "Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)", Dirección de Desarrollo Rural, junio.
- FAO-SAGARPA (2008). Guía Metodológica PESA, Cómo elaborar la Estrategia de Intervención (EI), versión 22.07.
- _____ (2008). Guía Metodológica PESA, Cómo elaborar la Visión Comunitaria (VC), versión 22.07.
- _____ (2008). Guía Metodológica Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Cómo elaborar la Visión Regional (VR) versión 22.07.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, et al. (2001). Metodología de la Investigación, McGraw-Hill, 2ª ed., México, 52-134 pp.
- PRECESAM (2009). Evaluación externa del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)-Guerrero Sin Hambre, Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero.
- RÍOS Peter, Armando, Carlos Toledo M. y Mariana Carmona A. (2009). Guerrero Sin Hambre: Una política pública de Desarrollo Rural Sustentable basada en la atención prioritaria a los campesinos pobres. Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2008). "Guía empresarial para MYPYMES ecoturísticas", México.
- SEDESOL (2009). Guía metodológica para la constitución y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano, México.

- SEMARNAT (2012). Logros de la Instrumentación de la Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal 2011, México.
- SEMARNAT (2012). Lineamientos para el otorgamiento de subsidios de fomento a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en UMA o PIMVS en las comunidades rurales de la República Mexicana. Ejercicio 2012", México.
- UNIDAD TÉCNICA NACIONAL PESA-FAO (2011). Manual operativo Agencias de Desarrollo Rural (ADR), FAO/SAGARPA/PESA México.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE LA RED PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

Resultados y Perspectivas de la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural³¹

Elementos conceptuales en el estudio del desarrollo territorial

La diversidad de ambientes y contrastes que presentan los territorios rurales en México ha determinado, en los últimos años, una reorientación de las políticas públicas, de las estrategias y de los instrumentos en favor de su mejor reorganización. En este contexto, el enfoque territorial implementado por la SAGARPA y el INCA-Rural busca aprovechar las capacidades acumuladas por parte de las instituciones encargadas de promover el desarrollo rural, así como las de los propios actores regionales, entre ellos los funcionarios públicos y los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), quienes han sido de manera directa responsables de gestionar apoyos y promover procesos en favor del desarrollo territorial rural.

El propósito institucional específico se ha centrado en generar entre los actores rurales nuevas competencias acordes al contexto actual, que les permita enfrentar con éxito la crisis del sector, revertir las disparidades sociales y favorecer acciones de participación ciudadana que reditúen mejores prácticas del desarrollo de sus territorios. Sin embargo, esta nueva visión no ha resultado fácil de ser adoptada como práctica institucional sectorial y aún adolece de una cabal comprensión de su potencial como instrumento operativo de planeación y gestión de la política rural.

Al respecto, al interior de la Red GTD se ha insistido en que el punto de partida es reconocer que el territorio encierra un valor decisivo en el proceso de desarrollo, y que la identidad territorial y su vinculación con los procesos de apropiación del propio territorio por parte de los actores son elementos primordiales para entender la forma en que se organiza el sistema económico, político, social y cultural del medio rural.

En este sentido, el enfoque territorial y sus instrumentos deben conducir a las instituciones y a los agentes a descubrir múltiples pistas, a menudo inesperadas, que les permitan imprimir dinamismo a los territorios. Cuando esta participación conjunta se logra de manera planificada, se inicia un proceso que lleva a elaborar planteamientos alternativos en favor de los territorios rurales, proporcionando, simultáneamente indicaciones sobre los riesgos y las oportunidades a largo plazo, y evidenciando diversas trayectorias posibles. En esta parte del proceso de gestión territorial compartida, la capitalización de las acciones emprendidas permite abrir nuevas vías de desarrollo, recapitular los efectos inducidos y sacar provecho de los mismos. La evolución de la gestión territorial se hace por una sucesión de "pequeñas victorias", cada una de las cuales fomenta nuevas ideas y acciones.

Así, la nueva forma de gestionar el desarrollo rural considera la transición de un enfoque predominantemente sectorial y de subvenciones a los agricultores, a otro de carácter integrador

³¹ Texto elaborado por el Comité Técnico de la Red GTD: A. Caracuda, J. Delgadillo M., J.M. Fernández B., C. Menéndez G., H. Robles B.

con incidencia en territorios específicos, y mediante políticas públicas que contemplen la intervención interinstitucional y concurrente, al atender las demandas locales específicas.

Para generar estas nuevas formas de gestión territorial y lograr la articulación entre personas, territorio y recursos, se necesita integrar los conceptos de cooperación y colaboración que pongan de relieve el cambio cultural, en entornos rurales, a partir de la síntesis de los elementos tradicionales que conforman la identidad territorial, junto a los recursos procedentes de la innovación y el desarrollo tecnológico; el mundo rural no se conservará si permanece inamovible frente a las nuevas realidades.

El territorio rural no contiene elementos sólo relacionados con la agricultura, sino con el medio ambiente, el paisaje, la salud, y el bienestar. Los intereses de la población rural atribuyen a la agricultura funciones tradicionales que se deben conservar, pero al mismo tiempo se van dando cuenta del beneficio que genera incorporarle a la agricultura otras funciones distintas a la simple producción de alimentos. Ahí es donde el territorio rural adquiere un carácter multifuncional, el cual se convierte, además, en un argumento del desarrollo territorial rural.

La multifuncionalidad es un atributo de la agricultura y se reconoce a este sector la capacidad para desarrollar múltiples funciones en el ámbito productivo, más allá de su clásica función de producir alimentos y materias primas. También la multifuncionalidad es reconocida como un valor organizativo para la planeación territorial rural. De manera particular, cuando se habla de la gestión del desarrollo rural, el enfoque territorial que incluye a la multifuncionalidad se inscribe dentro de los procesos de desarrollo local, pero de manera organizada y con objetivos integrales enmarcados en distintas escalas y dimensiones.

En síntesis, se considera que la gestión es un instrumento colaborativo a favor del desarrollo de los territorios rurales, que opera a través de actores quienes encauzan diversas decisiones en el contexto de las potencialidades territoriales rurales. De acuerdo con esto, la gestión se diseña partiendo de la consideración de que en el desarrollo rural participan un conjunto de elementos individuales y colectivos, que tienden a relacionarse entre sí para promover la cohesión interna y la complementariedad de procesos que favorecen la integración territorial. Por ello, en el medio rural, el territorio, las personas y los recursos locales requieren desempeñar un protagonismo esencial que, a través de una gestión adecuada y colaborativa, permita aprovechar todas las potencialidades del medio.

La imagen siguiente presenta elementos importantes que un modelo de gestión territorial debe considerar. Por una parte, la importancia que tienen los factores del pasado que determinan formas culturales de vida y de las trayectorias territoriales, las cuales a través del tiempo van definiendo la organización de los espacios rurales, junto con el proyecto de desarrollo territorial al que se aspira en un futuro inmediato y de largo plazo, basado en consensos sociales derivados de la participación y la gobernanza territorial que ella genera. Por otra parte, la valoración de los potenciales territoriales que se expresan como relaciones internas de redes locales e institucionales (sociales, productivas, culturales, educativas, etc.) que aprovechan los recursos endógenos presentes en cada territorio rural, y como factores o relaciones externas que se derivan de los intercambios comerciales, de mercado y de otro tipo de redes extraterritoriales que en muchos territorios representan oportunidades de crecimiento económico local.



Fuente: Comité Técnico de la Ted GTD, 2012.

Todo lo anterior nos lleva a plantear que este es el punto de partida en el que se debe ubicar una nueva dimensión de la política pública rural en México.

Lecciones aprendidas y principales hallazgos durante el desarrollo de los temas estratégicos de la Red GTD, en el ciclo 2011-2012

Desde que se conformó la Red para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (Red GTD) en 2009, mediante un acuerdo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se ha enfocado en analizar y dar seguimiento a temas estratégicos de política pública para el desarrollo rural.

La SAGARPA y el INCA Rural, A. C. han encontrado en la Red GTD, un espacio de libre análisis y discusión de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural sustentable, con un enfoque territorial. Desde luego que en este propósito el papel del IICA ha sido fundamental para fomentar e intercambiar saberes y haceres expertos, aportados por los investigadores miembros de la Red.

Los trabajos de la Red GTD se resumen hasta el presente en tres fases:

Primera, en 2009 y 2010 se estudiaron los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CONMUDERS) y tuvo como eje integrador el análisis de los procesos de Institucionalidad, Concurrencia y Articulación. Para lo anterior se analizaron y consensuaron 10 puntos críticos y 39 indicadores de institucionalidad y concurrencia que fueron medidos en 35 municipios de 12 entidades federativas. Estas investigaciones culminaron en la publicación del primer libro de la Red GTD, titulado: *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo en México*, publicado en 2010, en el cual se llegó a importantes

resultados que apoyaron la toma de decisiones de la SAGARPA en materia de políticas pública para el desarrollo territorial rural, y que además, animaron la continuidad de los trabajos de la Red.

La Segunda Fase de trabajo de la Red GTD, 2010–2011, culminó con la publicación de un segundo libro en el que se presentan los resultados de investigación, denominado *Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios Específicos*, el cual fue publicado en el año 2011, que incorporó valiosos aportes de investigación de los procesos del desarrollo rural en México, realizados por 22 investigadores de las 25 instituciones académicas y centros de investigación del país en 17 estados de la república mexicana.

Esta segunda obra centró su atención en las siguientes vertientes de trabajo: 1) el seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial implementada por la SAGARPA; 2) el estudio de la Gestión Territorial, y 3) el balance de 20 años de extensionismo en México. Los trabajos estuvieron basados en 27 indicadores agrupados en ocho aspectos críticos. Este fue un uno de los mayores aportes de la Red GTD en el margo de la gestión territorial y diseño de la política pública, destacando el énfasis en la visión territorial y en el fortalecimiento y consolidación los espacios de participación ciudadana y planeación, previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

En la tercera fase de trabajo, 2011-2012, los integrantes de la Red GTD orientaron sus esfuerzos a temas especialmente vinculados con el ámbito del *Extensionismo y Gestión Territorial del Desarrollo Rural*, nombre que lleva este tercer volumen, que contiene los resultados de las investigaciones realizadas. En este caso, el instrumento de aplicación de la política pública fue el proceso de construcción de la Agenda Territorial, facilitado por los Equipos Territoriales con el apoyo, articulación y coordinación de los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento (CECS) y los Coordinadores Estatales, atendiendo el modelo técnico-metodológico basado en el enfoque territorial para el desarrollo rural.

De manera acertada, y como producto del análisis, la reflexión, el intercambio de ideas y visiones, y sobre todo, la conjunción de voluntades —en aras de mejores condiciones de vida y trabajo que desemboquen en una mayor producción agropecuaria del país para el bienestar de las familias y pobladores rurales— la Red GTD decidió enfocar sus esfuerzos al estudio de las experiencias del extensionismo en México. Aparece aquí el *extensionismo* como un objeto de análisis y discusión para lograr un mejor diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas rurales, particularmente de los procesos e impactos del extensionismo en las condiciones objetivas y específicas de la economía rural y agropecuaria en México.

En el marco de la 12^a (la más reciente) Reunión de Trabajo de la Red se destacó la necesidad de un nuevo extensionismo universitario para la innovación del desarrollo rural. Entre los retos destaca el papel que deben tener las Instituciones de Educación Superior y los Centros de Capacitación y Seguimiento (CECS). Lo anterior resulta de primordial interés estratégico para México, ante un escenario global caracterizado por los impactos impredecibles del cambio climático global, de la alta volatilidad en los mercados agroalimentarios mundiales, y de una creciente demanda de alimentos en todo el orbe. Por ello, los trabajos que fueron seleccionados realizan aportes para el diseño de políticas públicas acordes a los nuevos retos y a la revalorización del territorio rural.

En el trabajo, el seguimiento que realizó la Red GTD en veinte³² estados tuvo que ver con las acciones que se realizaron en los territorios en dos niveles: *a)* la incidencia en la realidad con los actores locales, y *b)* lo relacionado con las actividades desarrolladas en función de las características regionales, donde se inscribe la estrategia. Dichas actividades están a su vez relacionadas con las funciones que realizan los Equipos Territoriales y los Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento (CECS), en el marco de los territorios.

En el seguimiento a la EDT se observaron resultados interesantes que permitieron detectar oportunidades y puntos débiles que, en perspectiva, pueden ayudar a consolidar este proceso de intervención gubernamental.

Como beneficios se encontró que:

- La implementación de la EDT es compleja e implica la participación de distintos órdenes de gobierno (Federación, gobiernos estatales y municipales), y de organizaciones económicas productivas de distinto nivel de representación e influencia.
- La EDT permitió, con otras acciones del gobierno federal (SAGARPA) Y ESTATAL, que los Consejos de Desarrollo Rural de los Distritos de Desarrollo Rural (CDDRS) operen, pues al ser instancias de participación, concurrencia y toma de decisiones, tenían que aprobar en sus reuniones de Consejo las propuestas de proyectos territoriales que les presentaran los Equipos de Asistencia Técnica.
- La participación de algunos PSP, como miembros de los Equipos Territoriales, desde que inició la implementación de la Estrategia Territorial resultó en un mayor nivel de desempeño, pues conocían los principios, la metodología y el trabajo a realizar, y estuvieron familiarizados con los territorios y con los diferentes actores que inciden en la región.

También se identificaron puntos débiles que limitan la consolidación de la estrategia territorial, entre ellas:

- La participación marginal de las instituciones que forman parte de la Comisión Intersecretarial, e integran el Programa Especial Concurrente, se tradujo en un reducido nivel de concurrencia de acciones y apoyos; el trabajo y el enfoque en el territorio está centrado en la labor y los recursos que ejercen únicamente la SAGARPA y la SEDAGRO, dando con ello un carácter sectorial a la estrategia.
- Un elemento a destacar es el cambio en la operación del Programa: Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (PDCITER): la SAGARPA, como entidad normativa, y las Secretarías de Desarrollo de los estados, como ejecutoras del gasto. Esta definición impactó la EDT pues la operación y asignación de presupuesto le correspondió al gobierno del estado, y para la mayoría de ellos la EDT es una estrategia más de intervención, complicada para replicar en campo debido a la cantidad de productos que los equipos técnicos tienen que entregar, difícil de apoyar con recursos presupuestales pues los PT deben

³² Estados de cobertura de la Red GTD: Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Colima, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Campeche.

ser transformados en proyectos que cumplan con las disposiciones de las ROP, y donde intervienen muchas instancias que no siempre se coordinan entre sí.

- Seguimiento a proyectos territoriales (PT) - Los PT registraron mayor proporción de la inversión en activos productivos, que en el desarrollo de capacidades, contrario a los diagnósticos presentados, en los que resaltaban los problemas de organización, la falta de desarrollo de capacidades y la subutilización de la infraestructura. Algunos PT estuvieron más orientados al apoyo de un pequeño grupo de productores que a un enfoque de gestión territorial, y aunque en los proyectos se hace mención de los distintos actores de la cadena productiva, no se establece cómo participarían en la estrategia territorial ni se especifica si están de acuerdo con esta propuesta de intervención; algunos actores, incluso, podrían ver las acciones de la estrategia como contrarias a sus intereses. Una mejora importante en los PT sería que en su formulación se considerara el aprovechamiento de los recursos endógenos (mano de obra local, técnicas productivas tradicionales, materias primas regionales, etcétera) y la forma de organización del trabajo en las unidades productivas, así como el encadenamiento productivo y la integración funcional de las redes de valor.
- Planeación estratégica, sociedad civil rural e institucionalidad, en el desarrollo rural - Es importante que los servidores públicos municipales comprendan la importancia que tiene la organización participativa de todos los actores locales (sociales, públicos, privados) en la solución de los problemas que limitan el desarrollo rural con enfoque territorial y que, al mejorar la calidad de la participación en la planeación, por parte de los actores del municipio adscrito al distrito (DDR), se debe contemplar que exista una convergencia entre su planes municipales de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación ecológico territoriales, y que se aborden los aspectos del ordenamiento ecológico del territorio, protección ambiental y conservación de la biodiversidad.
- Los diversos actores que intervinieron en la EDT 2011-2012, al igual que en el período anterior, priorizaron la identificación de cadenas productivas agropecuarias, de importancia territorial, para la formulación de proyectos territoriales. Si bien la identificación de las principales cadenas productivas permite orientar la acción gubernamental, esto no es suficiente para que se les asignen recursos de los programas de la SAGARPA, pues para ello se deben elaborar los proyectos específicos de acuerdo a la normatividad establecida en las Reglas de Operación. El problema que podrán enfrentar, en caso de transformarlos en proyectos, es el cierre de ventanillas o la asignación del presupuesto disponible para otros proyectos que fueron ingresados con anterioridad.
- Las universidades poco a poco asumen la responsabilidad de albergar a los CECS, sin embargo, los docentes no siempre tienen tiempo para dedicárselo al desarrollo de capacidades, pues tienen que cubrir sus horas frente a aula, revisar titulaciones y realizar sus investigaciones; mientras que las actividades del CECS no se consideren como actividades con valor curricular para los profesores, difícilmente habrá interés de participar en el cuerpo académico.
- Las condiciones laborales y de apoyo metodológico en que operan los profesionales que forman parte de los Equipos Territoriales, limita su desempeño; hay incertidumbre laboral, pagos atrasados, insuficiente apoyo metodológico y de capacitación.

A manera de síntesis del trabajo de campo y relacionado con la participación articulada de los diversos actores en el territorio y la oferta institucional concurrente, es la identificación de la necesidad impostergable de armonizar los instrumentos de promoción del desarrollo, a fin de:

- Hacer efectiva la descentralización de funciones y de recursos federales y estatales, evitando traslapes y duplicidad de programas y acciones, fortaleciendo a los consejos de desarrollo rural como espacios de priorización y decisión.
- Volver más expedita e integral la capacidad de respuesta del aparato gubernamental frente a la problemática de la población y maximizar el impacto de los recursos gubernamentales que se invierten en el campo.
- Lograr que los arreglos institucionales (acuerdos políticos y convenios de colaboración) se reflejen en la acción diaria de las dependencias en los municipios y Distritos de Desarrollo Rural.
- Lograr la coincidencia de los criterios para la selección de los participantes en los programas y los requisitos para acceder a los apoyos gubernamentales, simplificando las reglas de operación, con base en la tipología de productores
- Coordinación de los tiempos y las formas del ejercicio fiscal, tratando de ajustarse a los ritmos y necesidades de la población rural.
- Estrategias y sistematización de casos de "extensionismo rural", así como la inserción de las instituciones de educación superior como actores más dinámicos en sus territorios de influencia. En este caso se requiere que las necesidades de capacitación de los equipos territoriales sean atendidas por el CECS; que dicha capacitación sea integral y que no reduzca el tiempo disponible para la realización de las actividades propias de la función de los equipos.

Para que la gestión territorial del desarrollo rural propicie la concreción de los postulados contenidos en la LDRS, se requiere, entre otras cosas:

- Una participación ciudadana efectiva.
- La articulación de las instituciones vinculadas con el desarrollo rural para hacer concurrir acciones y recursos que contribuyan, de manera integral, a la solución de los problemas que limitan el desarrollo rural.
- El desempeño eficaz y comprometido de los órganos consultivos (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable).
- La participación de los PSP competentes, con visión sistémica, comprometidos con el desarrollo rural, y dispuestos a participar activamente en la construcción y operación de redes de aprendizaje.
- El involucramiento efectivo de las universidades en acciones de extensionismo rural.
- La construcción y gestión de agendas territoriales que impulsen la competitividad territorial y el desarrollo del capital humano y social.

- Condiciones favorables del entorno, en los aspectos normativos, de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, seguridad social y gobernanza.

Dado que la implementación de la EDT está en manos de los Equipos Territoriales, la conformación de dichos equipos y el nivel de competencias de sus integrantes, adquiere gran relevancia; lo mismo puede decirse de los demás prestadores de servicios profesionales de otras estrategias nacionales y de los servicios básicos. Todos ellos representan el vehículo para llevar los apoyos (recursos del Estado) contenidos en las políticas públicas a la población objetivo, aunque generalmente no se les da la capacitación, la remuneración y el trato que merecen debido a la importancia del rol que desempeñan.

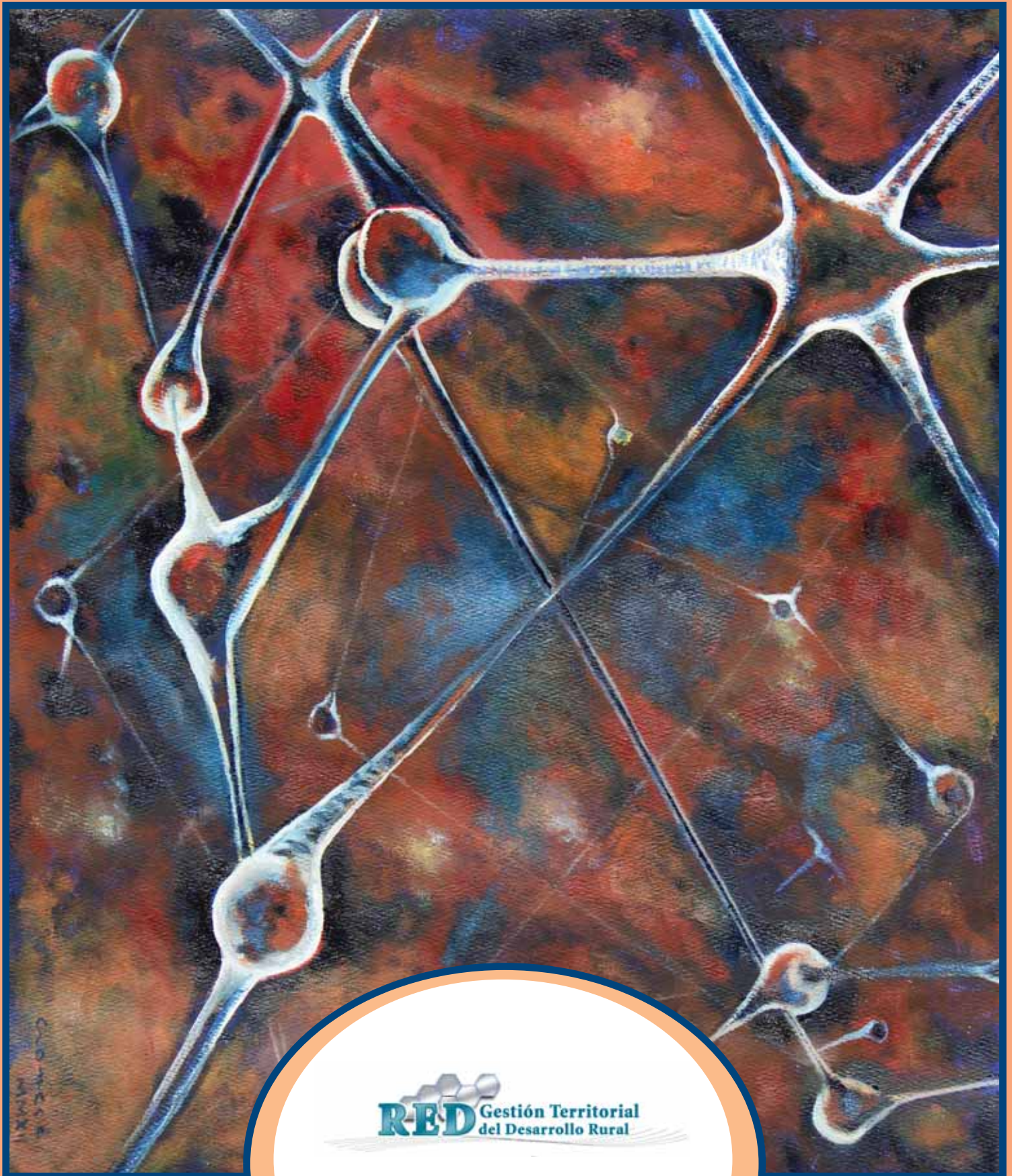
Así, los PSP seleccionados mediante un proceso que pondere la experiencia, el nivel de competencias, el conocimiento de la región que atenderán, la disponibilidad para el trabajo en equipo, el compromiso con la mejora continua y el desarrollo rural, entre otros atributos, deberán:

- Recibir la capacitación necesaria para el desempeño eficaz de sus funciones, con suficiencia y oportunidad, y con guías metodológicas claras y precisas.
- Recibir una remuneración justa, con pagos oportunos, y contar con certidumbre laboral, para evitar que la tensión emocional, generada por el estrés económico, limite la máxima expresión de sus competencias profesionales.
- Tomar conciencia de la importancia que tiene construir una red de gestión de aprendizajes, que propicie la socialización de experiencias y de ajustes conceptuales y metodológicos, derivados de la praxis.

Recomendaciones

1. Para el diseño y la ejecución de una estrategia de extensionismo rural, y derivado del contenido del capítulo II de este libro, se recomienda considerar lo siguiente:
 - La naturaleza familiar de las microempresas y el contexto económico de subsistencia en el que éstas participan.
 - La orientación a la competitividad y la eficiencia económica, más que hacia lo asistencial y compensatorio.
 - El enfoque en la reactivación económica y la competitividad estructural de la economía rural.
 - Que los procesos de desarrollo de capacidades no sean los tradicionales, sino que se enfoquen en las competencias para la gestión administrativa, financiera, gerencial, y comercial, y en las relacionadas con la tecnología productiva y el desarrollo del pensamiento estratégico, mediante esquemas didácticos basados en el acompañamiento durante la ejecución de los procesos organizacionales y productivos concretos.
 - Además de las limitaciones tecnológicas, hay limitaciones de financiamiento, debidas a una oferta institucional distorsionada y con un vacío en la regulación.
 - La capacidad de innovación, a partir de procesos de gestión del conocimiento propio y de la adquisición de mayor información y acceso a desarrollos tecnológicos, es la fuerza impulsora del desarrollo empresarial.

- La adopción de innovaciones tecnológicas tiene limitaciones debidas a los requerimientos de inversión, a las exigencias de capacidades técnicas para su gestión, y a la gestión inadecuada de los conocimientos y saberes tradicionales que constituyen la base de la pequeña producción.
2. Para la promoción de la participación de los actores locales y de las organizaciones asociadas a cadenas productivas y redes de valor, en la construcción de la agenda territorial, se recomienda:
 - Identificar a los beneficiarios (personas físicas y organizaciones) de los apoyos que han otorgado durante los últimos tres años los diversos programas públicos en el territorio, así como la participación de dichos beneficiarios en la construcción de la agenda territorial.
 - Medir los resultados y los impactos que derivan de los apoyos recibidos, así como identificar las acciones y los apoyos adicionales que se requieren para su consolidación.
 - Diseñar e implementar una estrategia basada en procesos participativos, para la formulación de la agenda territorial.
 3. Para lograr que los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable mejoren su desempeño y nivel de apropiación de la Estrategia de Desarrollo Territorial, y participen en la construcción, análisis, socialización y validación de la Agenda Territorial, se recomienda:
 - El diseño y la ejecución de un plan de mejora de la estructura y funcionamiento del Consejo.
 - La realización de sesiones para la evaluación y validación de todos los productos derivados de las actividades realizadas por los Equipos territoriales y de los procesos participativos para la construcción de la agenda territorial.
 - El diseño y ejecución de un programa de capacitación a los Consejos, para que se apropien de la importancia de su función, desarrollen competencias para realizarla con eficiencia y eficacia, y se apropien del modelo de desarrollo rural con enfoque territorial.
 4. Para la gestión de una estrategia de capacitación que impulse la competitividad territorial, la cohesión social y el desarrollo humano, se recomienda:
 - Identificar las necesidades de capacitación en los actores locales que participan en actividades productivas.
 - Determinar los tipos de capacitación requeridos y cuantificarlos: mejoramiento de la eficacia organizacional (empresarial); tecnología para la producción, transformación y comercialización; gestión sustentable de los recursos naturales; pensamiento estratégico; desarrollo humano, entre otras.
 - Implementar la estrategia de capacitación, identificando beneficiarios, enfoque didáctico, temas, número de sesiones, proveedor del servicio, costos y fuentes de financiamiento, resultados esperados, e impactos a mediano y largo plazos.
 - Diseñar y llevar a cabo un plan para el seguimiento y la evaluación.



Oficina del IICA en México

www.iica.org.mx

San Francisco No. 1514, Col. Tlacoquemecatl del Valle, Deleg. Benito Juárez, 03200, México, D.F.
Tel. (52 55) 5559 8519 / 5559 8477 Fax (52 55) 5559 8887